



N° 3443

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

***sur la réforme du volet interne de l'organisation commune
des marchés dans le secteur de la banane,
(COM [2006] 489 final/n° E 3266)***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALFRED ALMONT,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe–Armand Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Axel Poniatowski, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. LE CONTEXTE : UNE ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES (OCM) DE LA BANANE DOUBLEMENT MENACEE	11
A. Un dispositif se voulant adapté à la situation des régions productrices et soutenant des exploitations de caractère familial... ..	12
1) Le symbole d'une solidarité jouant en faveur de toutes les agricultures et de tous les territoires d'Europe	13
a) Le fonctionnement de l'OCM	13
b) Les effets positifs	16
2) Un mécanisme d'aide générateur d'inégalités, qui sous- compense les producteurs antillais.....	19
B. ... Mais menacé de l'intérieur et de l'extérieur	24
1) Une OCM vivement critiquée en Europe pour son coût.....	24
2) Une OCM confrontée à des conditions de concurrence déloyales	31
3) Une OCM devant subir les conséquences des attaques inévitables de l'Organisation mondiale du commerce.....	37

II. LE PRINCIPE A DEFENDRE : LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION N'EST PAS NEGOCIABLE	43
A. Un impératif politique et juridique pour respecter l'équilibre économique et social des territoires concernés.....	43
B. Le texte de la Commission permet d'y répondre presque en totalité.....	48
1) Une phase de préparation de la réforme marquée par la mobilisation et l'unité remarquables des principaux Etats membres producteurs.....	49
2) Deux avancées majeures, qui mettent en œuvre le droit à la cohésion des régions ultrapériphériques	51
a) Un transfert opportun de l'aide dans le POSEI pour la pérenniser et donner plus de sécurité aux producteurs.....	51
b) Une enveloppe budgétaire satisfaisante.....	58
3) Une « clause de révision » bienvenue, mais dont la rédaction n'est pas assez précise pour réagir efficacement aux variations de revenus des producteurs.....	61
C. Les améliorations proposées par le rapporteur pour soutenir de manière durable la production de bananes	66
1) Préciser le champ d'application de la « clause de révision »	66
2) Elargir la base juridique du futur règlement à l'article 299 §2 du Traité.....	67
3) Réussir la mise en place du nouveau dispositif	68
4) Adopter un plan national d'accompagnement de la filière	70
5) Maintenir la préférence communautaire en faveur de la banane.....	71
CONCLUSION.....	73
TRAVAUX DE LA DELEGATION	75
PROPOSITION DE RESOLUTION	79

ANNEXES.....	83
Annexe 1 : Liste des personnes entendues par le rapporteur	85
Annexe 2 : Bilan de l'approvisionnement de l'Union européenne 1988-2005	87
Annexe 3 : Place de la banane dans l'agriculture des régions ultrapériphériques.....	91
Annexe 4 : Mémoire des Etats producteurs, de septembre 2005, sur l'aide à la banane	93

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, d'une **proposition de règlement réformant le dispositif communautaire d'aide aux producteurs de bananes**, datée du 20 septembre 2006, d'une importance capitale, non seulement pour ces derniers, mais aussi pour l'équilibre économique et social de certaines régions d'Europe⁽¹⁾.

Sont en effet concernées par cette réforme quatre régions, dites ultrapériphériques ou RUP, ainsi définies par l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne, véritables « pôles extérieurs » de l'Europe dans l'Atlantique et les Antilles : **les Canaries, Madère, la Guadeloupe et la Martinique**, auxquelles s'ajoutent, pour de petites quantités produites de bananes, Chypre, la Grèce et le Portugal continental.

La production de bananes est, pour les RUP, selon les mots du président de la commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, M. Joseph Daul, « *la colonne vertébrale, l'élément structurant, tant sur le plan humain, social qu'économique* ».

On ne saurait mieux souligner la contribution, exceptionnelle à tous les points de vue, de cette production au développement de territoires de l'Union qui, s'ils sont situés à la « périphérie » du continent, font partie intégrante de l'aventure commune commencée avec le traité de Rome et contribuent, ainsi, dans leurs zones géographiques respectives, au rayonnement de la construction européenne.

⁽¹⁾ Proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 247/2006 en ce qui concerne le secteur de la banane (COM [2006] 489 final du 20 septembre 2006/document E 3266).

Il convient de souligner également **la contribution remarquable de cette production à un modèle d'agriculture fondé sur le respect** : respect d'une agriculture à caractère familial et à visage humain, qui se soucie des droits des travailleurs, respect des dynamiques et des contraintes qui doivent façonner de manière harmonieuse les territoires, respect de la qualité, laquelle conditionne la sécurité sanitaire et alimentaire, et, enfin, respect de l'environnement.

Cependant, malgré son rôle « multifonctionnel » si évident, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (OCM), créée en 1993, souffre d'**un double manque de légitimité**.

Au sein de l'Union européenne, d'abord : certains Etats membres éprouvent des réticences à financer une production qu'ils jugent coûteuse et marginale, tandis que d'autres s'inquiètent des distorsions inévitables qu'induit le système de calcul de l'aide compensatoire entre les régions productrices.

Au plan international, ensuite : les protections qu'apporte l'Europe à ses producteurs de bananes suscitent l'ire des pays d'Amérique latine, au point que ces derniers cherchent, depuis plusieurs années, à obtenir le démantèlement de l'OCM au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Avec l'appui des Etats-Unis, ils ont d'ores et déjà contraint l'Europe à n'accorder à ses producteurs, à compter du 1^{er} janvier 2006, qu'une protection exclusivement tarifaire contre les importations de bananes, et non plus contingente et tarifaire. Le tarif retenu de 176 euros la tonne est jugé insuffisant par les producteurs européens, mais encore trop élevé par les producteurs sud-américains et les multinationales.

A la menace que font peser les bananes dites dollar sur la production communautaire, il convient d'y ajouter deux autres : celle des bananes exportées *via* les accords préférentiels liant l'Europe aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et celle des bananes exportées par des pays très pauvres, les pays les moins avancés ou PMA, ainsi classés par l'ONU, qui entrent librement dans l'Union, sans droits de douane ni quotas, depuis janvier 2006.

La Commission propose donc de revoir le système mis en place en 1993, dans un double souci :

- donner, enfin, une réelle légitimité au soutien à la production de bananes, en le déliant d'une OCM mal aimée par plusieurs Etats membres pour l'intégrer, du moins pour la plus grande partie de l'enveloppe budgétaire, à un dispositif permanent, « statuaire », spécialement conçu pour aider l'agriculture des RUP, qui s'appuie sur l'article 299§2 du traité, lequel autorise le Conseil à adopter des mesures *« tenant compte des caractéristiques et des contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire »* ;

- permettre aux principaux Etats membres producteurs, dans ce nouveau cadre, d'adopter des mesures qui prennent en compte les particularités régionales, conformément au principe de subsidiarité.

Aux yeux du rapporteur, **les solutions avancées, dans cette perspective, par la Commission doivent être défendues, car elles sont justes et sages**. Elles reflètent, de sa part, un réel engagement auprès des producteurs de bananes, notamment ultramarins, qui doit être salué : la proposition soumise à l'examen de la Délégation est loin d'être la catastrophe annoncée, que certains échos, parvenus lors de la phase de consultation « interservices » menée par la Commission avant la publication du texte, pouvaient laisser entendre.

Il convient donc de féliciter la Commission pour la réelle compréhension dont elle a fait preuve à l'égard de l'enjeu que représente, pour des régions confrontées à des handicaps si spécifiques, le maintien d'une activité cardinale, qui peut représenter, pour le cas particulier des régions d'outre-mer, jusqu'à 50 % de leur production agricole.

Cette approche a d'ailleurs été facilitée, selon le rapporteur, par la remarquable unité de vues, tant au niveau du diagnostic que des solutions avancées, montrée par les autorités et les professionnels de la filière des principaux Etats membres producteurs, avant la présentation du projet de réforme.

En ce qui concerne la France, **le travail, effectué très en amont, puis continu, de concertation entre le ministère de**

l'agriculture et de la pêche, le ministère de l'outre-mer et les acteurs de la filière, doit être salué. Il a sans doute permis à notre pays de faire entendre la voix des régions d'outre-mer, au moment des arbitrages finaux rendus au sein du Collège des commissaires.

Il faut persévérer dans cette voie, pour parvenir au meilleur compromis possible, c'est-à-dire à celui qui garantit l'avenir d'une production économiquement stratégique pour les RUP. N'oublions pas, en effet, que la banane fournit, à elle seule, **15 000 emplois sur les 40 000 que compte le secteur agricole de la Guadeloupe et de la Martinique**, pour une population totale de 800 000 habitants.

Il reste, en effet, un combat à mener dans les négociations qui se sont ouvertes sur la proposition de règlement, avant l'adoption du nouveau dispositif, qui devrait avoir lieu lors du Conseil « Agriculture » des 19 et 20 décembre 2006.

Il consiste à s'assurer que la Commission ne se désintéressera pas de l'évolution du revenu des producteurs de bananes, sous l'effet de l'afflux d'importations que pourrait provoquer le renforcement de la compétition internationale du fait de la baisse du tarif unique d'importation demandé avec force à l'OMC par les producteurs sud-américains. Sur ce point particulier, **le texte proposé aux Etats membres n'est pas assez précis pour garantir une réaction efficace de la Communauté européenne face à un changement significatif du revenu des producteurs.**

Aussi la proposition doit-elle faire l'objet d'une clarification, afin que l'engagement de la Communauté auprès d'un secteur de production, déterminant pour la cohésion économique, sociale et territoriale des régions ultrapériphériques de l'Europe soit entier.

I. LE CONTEXTE : UNE ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES (OCM) DE LA BANANE DOUBLEMENT MENACEE

Evoquer la problématique de la banane en Europe revient à distinguer les chiffres des principes : à côté des statistiques, qui sont utiles pour décrire la place qu'occupe cette production dans le marché mondial et le coût d'opportunité du maintien de cette culture, il faut **compter avec une réalité humaine et sociale, beaucoup plus importante que tout raisonnement purement économique.**

Cette donnée fondamentale exige de l'Europe qu'elle s'engage, dans la durée, à soutenir une production qui est conditionnelle du développement de certaines de ses régions et se caractérise par sa qualité et son dynamisme.

Il est vrai qu'il est tentant, comme le font certains, de se laisser porter par le vent de l'histoire, qui, lui, souffle dans une tout autre direction. En effet, la mondialisation, qui met en concurrence, sur toute la planète, les systèmes de production, avec leurs spécificités sociales et territoriales, se montre particulièrement impitoyable pour la banane communautaire ; celle-ci semble, dès lors, logiquement vouée à disparaître, au profit d'un marché entièrement alimenté par les pays tiers, plus « efficaces ».

Cependant, le caractère « coûteux » de la production bananière en Europe, qui pourrait, du point de vue de la théorie des avantages comparatifs, justifier sa disparition, n'est qu'une fausse apparence.

Ce qui est bien réel, en revanche, c'est l'enjeu que pose le combat entre le modèle européen de production de bananes, qui est légitimement aidé, car il est le garant de multiples services, sociaux, économiques et environnementaux, rendus à la collectivité, et le marché mondial, qui ne peut être le seul régulateur de cette activité agricole.

Il faut garder à l'esprit cette vérité à l'heure où l'organisation commune des marchés de la banane est gravement menacée, aussi bien en Europe qu'en dehors de notre continent.

La nature de ces menaces doit être bien comprise pour saisir toute la portée du projet de réforme soumis à l'examen de l'Assemblée nationale. Car lorsque l'on n'est pas le plus fort, il faut être le plus adroit.

A. Un dispositif se voulant adapté à la situation des régions productrices et soutenant des exploitations de caractère familial...

Seule une part modeste du marché européen est approvisionnée par la production intérieure de bananes. Les derniers chiffres disponibles confirment cette donnée structurelle de l'OCM : en 2005, **la part de la production européenne est de 15 %**, contre 68 % pour la banane dollar et 17 % pour la banane ACP.

Il a donc fallu, pour permettre à la banane européenne de faire face à la concurrence des bananes importées, créer une aide communautaire, qui a pris le relais des systèmes nationaux de soutien au moment de l'achèvement du marché intérieur, en 1993. Comme le note un document de travail des services de la Commission, publié en septembre 2006, ce dispositif est toujours *« essentiel à la survie de la production communautaire »*⁽²⁾.

C'est là l'un des points clés de la problématique traitée dans le présent rapport : la production communautaire de banane est une production agricole, donc une production qui, par sa nature même, se distingue des marchandises dont l'unique cadre de référence est le marché mondial, c'est-à-dire qu'elle n'est comparable ni à une pièce détachée automobile, ni à une plaque d'acier ou à un autre produit industriel soumis à la seule loi de l'offre et de la demande. **Au même titre que le blé, l'orge, le vin ou le sucre, cette production doit être soutenue, pour des raisons politiques et économiques majeures** ; par conséquent, son destin ne peut être laissé aux seules mains des opérateurs commerciaux.

⁽²⁾ « *Vers une réforme du régime d'aide aux producteurs européens de bananes. Synthèse des travaux d'analyse d'impact* », document de travail des services de la Commission, SEC[2006] 1107 du 20 septembre 2006.

1) Le symbole d'une solidarité jouant en faveur de toutes les agricultures et de tous les territoires d'Europe

a) Le fonctionnement de l'OCM

L'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur de la banane a été mise en place par le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, adopté le 13 février 1993.

Ses principes et ses mécanismes sont semblables à ceux qui encadrent les autres productions agricoles bénéficiant d'un soutien communautaire. Leur philosophie peut être ainsi résumée : mettre la solidarité financière de la Communauté au service de la stabilité des revenus des producteurs et, par conséquent, de la continuité de la production.

L'OCM « banane » poursuit quatre objectifs principaux : l'harmonisation et la stabilisation du marché, la libre circulation des bananes au sein de la Communauté, l'assurance de revenus adéquats pour les producteurs de l'Union européenne et l'amélioration de l'efficacité de la production.

Pour les atteindre, elle agit sur deux plans différents.

➤ Premièrement, *sur le plan communautaire*, l'OCM prévoit le versement d'**une aide compensatoire**, c'est-à-dire d'une prime par tonne de bananes commercialisées, pour contrebalancer la perte éventuelle de revenus des producteurs. Cette aide est accordée par l'intermédiaire des organisations dont les producteurs sont adhérents. Elle est calculée sur la base de la différence entre la « *recette forfaitaire de référence* », déterminée par la moyenne des prix des bananes produites et commercialisées dans la Communauté, pendant une période de référence avant l'établissement de l'OCM, réévaluée, en 1999, à 64,03 euros/100 kg ou 640,3 euros/tonne, et la « *recette à la production moyenne* », déterminée chaque année, sur la base de la moyenne des prix des bananes produites et commercialisées dans la Communauté.

Les prix retenus pour calculer cette aide sont les prix « sortie hangar de conditionnement », c'est-à-dire les prix « quai wagon au départ », moins les frais d'approche et de commercialisation.

La quantité maximale de bananes produites éligibles à l'aide est limitée à 867 5000 tonnes, ce plafond étant divisé entre les Canaries, pour 420 000 tonnes, la Martinique, pour 219 000 tonnes, la Guadeloupe, pour 150 000 tonnes, Madère, les Açores et l'Algarve pour 50 000 tonnes, la Crète et la Laconie, pour 15 000 tonnes, et Chypre, pour 13 500 tonnes.

Une aide supplémentaire est accordée aux régions de production dont la recette à la production moyenne est inférieure d'au moins 10 % à la recette communautaire moyenne. En général, le montant de l'aide est inversement proportionnel à l'écart entre le prix régional et le prix communautaire. En 2005, pour la Martinique et la Guadeloupe, ce montant s'est élevé à, respectivement, 112,7 et 121,2 euros/tonne.

L'AIDE COMPENSATOIRE POUR LA BANANE - BILAN 1993/2005

Euros/tonne	Valeur de la production UE	Aide compensatoire (hors complément)	Valeur forfaitaire de référence
6 mois de 1993	297,0	295,9	592,9
1994	385,5	207,4	592,9
1995	321,3	271,6	592,9
1996	302,4	290,5	592,9
1997	344,8	248,1	592,9
1998	378,3	244,2	622,5
1999	343,4	296,9	640,3
2000	257,4	382,9	640,3
2001	356,7	283,6	640,3
2002	337,0	303,3	640,3
2003	345,7	294,6	640,3
2004	359,3	281,0	640,3
2005	581,3	59,0	640,3

Source : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), d'après les données de la Commission européenne, Fruitrop, n° 134, mai 2006.

➤ Deuxièmement, l'OCM comprend *un volet externe*, dont **la mission est de protéger, conformément au principe de la préférence communautaire, la production européenne**, ainsi que celle des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dont les exportations bénéficient, depuis plus de quarante ans, grâce aux accords de Yaoundé, puis de Lomé, auxquels a succédé, en juin 2000, la Convention de Cotonou, de préférences commerciales, c'est-à-dire de droits de douane nuls ou réduits et de quotas à « droit zéro », pour accéder au marché européen.

Cette protection a été longtemps assurée par des contingents, mais elle a connu, à la suite de condamnations prononcées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), un affaiblissement irréversible, dont la dernière étape est le passage, au 1^{er} janvier 2006, à un système exclusivement tarifaire (*tariff only* en anglais).

Comme on le verra plus loin, l'Europe a dû sacrifier ce volet essentiel de l'OCM sous la contrainte des Etats-Unis et de certains pays d'Amérique latine.

Le choix de ces instruments de politique agricole « classiques » fait de cette organisation de marché un symbole de la PAC.

En effet, l'OCM banane est **l'une des traductions concrètes de l'universalité de la politique agricole**, qui englobe tous les territoires d'Europe, avec leur originalité et leurs spécificités, et s'adresse, d'abord et avant tout, aux exploitations familiales.

Le maintien d'une production communautaire de bananes, en dépit de la férocité des compétiteurs sud-américains, constitue une réalisation remarquable, tant sur le plan économique que social. Elle **illustre parfaitement le fait que la solidarité européenne joue en faveur de toutes les agricultures.**

Aux yeux du rapporteur, cet exemple prouve que l'Europe doit s'intéresser à toutes ses productions agricoles, qu'elles soient situées au cœur du continent comme à sa périphérie, en Pologne comme en Espagne ou en Grèce, à partir du moment où elles apportent une contribution décisive aux trois grandes ambitions suivantes : répartir de manière intelligente la population entre les villes et la campagne et faire de ces deux espaces des pôles de croissance liés et complémentaires, conserver la souveraineté alimentaire de l'Union et bâtir, en partie grâce au facteur de puissance qu'est une agriculture forte et vivante, l'Europe politique de demain.

En outre, l'exigence de solidarité vis-à-vis des producteurs de bananes, en particulier ceux des régions ultrapériphériques, s'impose d'autant plus, si l'on considère non plus seulement les principes de la politique agricole, mais aussi les handicaps spécifiques et permanents auxquels ces derniers sont confrontés : *« au climat parfois difficile et aux calamités, au paysage escarpé et au morcellement des terres, à la petite taille des exploitations, à la*

pression urbaine et aux investissements touristiques qui élèvent le prix de la terre, s'ajoutent l'exigüité du marché local, l'éloignement et la dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour l'approvisionnement en intrants et l'écoulement des produits »⁽³⁾.

b) *Les effets positifs*

Pour bien prendre la mesure de l'acquis économique, social et territorial que constitue la production bananière en Europe, il convient de **comparer ses caractéristiques avec celles de son grand rival, le système latino-américain, lequel a une nature avant tout industrielle.**

Le tableau ci-après est extrait d'une évaluation de l'OCM banane publiée, pour le compte de la Commission européenne, en juillet 2005 et réalisée par un centre de recherche italien, la COGEA (*Consulenti per la Gestione Aziendale*). Il permet d'établir, de manière frappante, les différences structurelles entre le système de production latino-américain et celui des Caraïbes, zone qui englobe les producteurs européens des Antilles.

Ce qui ressort le plus clairement d'une telle comparaison, c'est le caractère artisanal et familial de la production antillaise de bananes, lequel est commun à toutes les régions productrices d'Europe.

Cela est encore plus évident si l'on prend comme « indicateur » de la différence entre les systèmes de production **la superficie des exploitations.**

Alors qu'en Equateur ou en Colombie, celles-ci comptent souvent 100 hectares et généralement plus de 1 000 hectares, aux Canaries, la première région productrice d'Europe, 82 % d'entre elles ont moins d'un hectare. En Martinique, la taille moyenne des exploitations a doublé au cours des dix dernières années pour atteindre 12,7 hectares, tandis que le nombre d'exploitations de plus de 50 hectares doublait également, tout en ne représentant que 5 % du total. En Guadeloupe, ce chiffre est encore plus petit :

⁽³⁾ « *Vers une réforme du régime d'aide aux producteurs européens de bananes. Synthèse des travaux d'analyse d'impact* », document de travail des services de la Commission précité.

10 hectares seulement. Enfin, à Madère, il s'agit de micro-exploitations, dont la taille moyenne ne dépasse pas 0,2 hectare.

DIFFERENCES ENTRE LES SYSTEMES DE PRODUCTION DE BANANES

Amérique Latine	Caraïbes
Grandes plaines plates. Grande disponibilité de la terre	Régions accidentées ou montagneuses. Disponibilité de la terre plus limitée
Principalement une agriculture de grandes plantations, souvent détenues par des entreprises transnationales et présentant une intégration verticale des activités	La majorité des producteurs sont de petits planteurs indépendants
Salaires horaires bas, faible niveau social des ouvriers	Salaires plus élevés qu'en Amérique Latine
Prix de revient unitaire des intrants plus faible du fait des volumes importants. Prix FOB inférieur dû aux salaires plus bas, aux prestations sociales moins bonnes et aux économies d'échelle réalisées	Prix de revient unitaire des intrants beaucoup plus élevé du fait de la faiblesse des volumes et des types de sol différents
Coûts de transport plus faibles du fait des volumes importants	Coûts de transport également plus élevés car les volumes acheminés sont plus faibles et le nombre d'escales portuaires plus important

Source : D'après la *Caribbean Banana Exporters Association*, repris dans le rapport final sur l'« *Evaluation de l'Organisation Commune de Marché (OCM) dans le secteur de la banane* », *Consulenti per la Gestione Aziendale (COGEA)*, juillet 2005.

Outre qu'il fait vivre, dans des conditions géographiques difficiles, une production de type familial, le soutien à la banane a par ailleurs permis de mettre en place **une production dynamique**.

Toute la réussite du dispositif d'aide tient au fait que celui-ci a encouragé un développement économique fondé sur des exploitations à échelle humaine et sur la recherche de la qualité.

Les effets positifs induits par l'OCM sont en effet nombreux.

En premier lieu, de 1993 à 2003, selon le rapport d'évaluation de l'OCM précité, l'aide compensatoire a, très probablement, joué un rôle « *d'impulsion à l'augmentation des rendements* ». Ainsi, durant cette période, la croissance des rendements a été d'environ 3,98 % en Martinique et de 4,47 % en Guadeloupe. D'une manière générale, il y a lieu de noter que la productivité de l'Europe à l'hectare, malgré un climat et un sol parfois « ingrats », est l'une des

plus élevées au monde : les Canaries produisent 44 tonnes de bananes à l'hectare, la Martinique 30 tonnes à l'hectare, alors que le Honduras n'en produit que 20.

En deuxième lieu, le dispositif a eu un effet d'entraînement positif sur **la recherche de la qualité, avec l'élaboration de cahiers des charges par les organisations de producteurs**, en accord avec les clients.

En Martinique, en Guadeloupe et dans les Canaries, les règles ainsi imposées sont plus strictes que ce qu'exige la réglementation communautaire et sont contrôlées directement par les organisations de producteurs. Ces dernières ont d'ailleurs été conduites à augmenter leur personnel en charge de la gestion du système de qualité. Aujourd'hui, les trois groupements de producteurs des Antilles, deux en Martinique et un en Guadeloupe, se trouvent réunis au sein de l'Union des groupements de producteurs de bananes, laquelle met en œuvre un cahier des charges unique, dont elle assure le contrôle.

Le résultat, sur le plan de la qualité, est incontestable : la part des catégories « extra » dans les bananes commercialisées est passée, aux Antilles, à 80 % en 2003, contre, respectivement, 60 % et 44,7 % en Martinique et en Guadeloupe en 1993, tandis que la dernière catégorie qualitative, la catégorie II, a disparu de ces deux régions depuis 1997-1998.

En troisième lieu, le soutien à la banane a contribué au **renforcement des structures commerciales**. C'est notamment le cas en Martinique, où des investissements ont été réalisés pour créer des centres collectifs d'emportage, à proximité des ports de départ, et des magasins de stockage et de triage de la marchandise à Dunkerque, le port d'arrivée.

Au total, dans toutes les régions productrices, l'effort vers la qualité n'a cessé de gagner en ampleur, ce qui a amené, logiquement, l'évaluateur de l'OCM à écrire, dans son rapport, que *« la plus forte compétition sur le marché engendrée par l'OCM et ses modifications a agi comme une impulsion vers une amélioration de la qualité du produit »*.

Tous ces développements positifs conduisent le rapporteur à considérer que le dispositif de soutien de la banane a amplement contribué à faire de la filière antillaise et canarienne **un modèle d'organisation**.

Un dernier aspect positif de la culture de bananes en Europe doit être mentionné, même s'il n'a qu'un lien indirect avec l'OCM : la production européenne se distingue par une utilisation limitée de pesticides, notamment en raison d'une législation qui interdit 70 % des produits utilisés dans les plantations du reste du monde. Ainsi que le note le document de travail des services de la Commission précité, aux Antilles, *« la mise en place de systèmes intégrés de culture qui combinent la veille climatique, la surveillance des pathogènes, la rotation des cultures, la jachère... et la recherche de variétés plus résistantes aux pathogènes a permis de réduire de moitié la quantité de pesticides utilisés en l'espace de huit ans »*. Cette réduction spectaculaire, obtenue sans baisse de la production, pourrait franchir un nouveau palier, grâce au plan d'action élaboré par le Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et nommé « Pesticides Zéro » : ce programme prévoit des actions sur cinq ans pour développer, puis transférer à l'échelle de l'Europe, des systèmes de cultures innovants, lesquels sont susceptibles de réduire, voire d'éliminer, l'utilisation des pesticides dans la production communautaire de bananes.

En conclusion, compte tenu des contraintes climatiques et physiques auxquelles font face les producteurs européens, les résultats obtenus depuis 1993, année de la mise en place de l'OCM, sont, en tout point, remarquables. L'existence de cette activité familiale, organisée, dynamique et respectueuse de l'environnement, ne peut que plaider en faveur du maintien d'une politique de solidarité à l'égard de la banane.

2) *Un mécanisme d'aide générateur d'inégalités, qui sous-compense les producteurs antillais*

Les effets positifs de l'OCM ne doivent pas cacher son plus grand échec, à savoir **la mise en place progressive d'un système de compensation à deux vitesses**, qui donne systématiquement une « prime » aux producteurs les plus rentables, ceux des Canaries, au

détriment de ceux qui devraient être les plus aidés, mais qui, de fait, ne le sont pas assez : les producteurs des Antilles.

Le dispositif de soutien s'est en effet transformé en une **mécanique pernicieuse**, alors qu'au départ, ses modalités de fonctionnement avaient été plutôt bien conçues.

Le mode de calcul est ainsi fait que les producteurs qui obtiennent les meilleurs prix sur le marché sont ceux qui reçoivent, par ailleurs, les revenus les plus élevés, l'aide étant égale pour tous. Comme le fait observer le président de l'Union des groupements de producteurs de bananes, M. Eric de Lucy, ce système, au départ, incitait les producteurs à obtenir le meilleur prix, afin d'éviter que l'aide soit insuffisante à compenser leur propre perte de revenu, par rapport à la recette forfaitaire de référence.

On pouvait penser qu'un tel mécanisme allait tirer vers le haut les revenus de tous les producteurs, après que ceux-ci aient adopté, à cette fin, un comportement offensif sur le marché.

Il n'en a rien été, car **le meilleur prix et la meilleure rentabilité ont été réservés à une région particulière**, en raison de deux facteurs, qui, au final, aboutissent à créer une situation profondément inéquitable.

D'une part, le prix « hangar sortie conditionnement » de la production des Canaries se situe, presque toujours, à un niveau supérieur au prix des autres régions et au prix moyen communautaire.

D'autre part, aux Canaries, les variations annuelles du prix de la production sont limitées et presque toujours positives, alors que, pour les autres régions, l'ampleur des variations est extrêmement importante, avec un signe alternativement positif et négatif.

Ces deux facteurs s'expliquent, pour l'essentiel, par le fait que le consommateur espagnol achète, massivement, à la fois par patriotisme et sous l'influence d'une stratégie commerciale très efficace, de la banane canarienne, dont la variété, la « Cavendish petite naine », présente des caractéristiques la distinguant de toutes les autres, tandis que le marché français a toujours été partagé entre

les bananes provenant des Antilles, de l'Afrique et, pour une part moins importante, de l'Amérique centrale.

En outre, depuis 1994, la fréquence des cyclones et des périodes de sécheresse a eu des conséquences désastreuses sur la production antillaise, notamment en Guadeloupe où, depuis 1998, elle plafonne entre 54 000 tonnes et 95 000 tonnes (année 2005) pour un quota communautaire de 150 000 tonnes.

C'est pourquoi les écarts des prix des Canaries par rapport au prix moyen communautaire sont presque toujours positifs, avec, par exemple, un écart, en 2003, de +33 %, alors que les écarts des autres régions sont quasiment toujours négatifs, soit, pour la même année, un écart de -40 % pour la Guadeloupe et la Martinique.

La région des Canaries est donc structurellement avantagée par le marché. Or cet avantage concurrentiel est amplifié par le système d'aide. En effet, la recette forfaitaire, soit la somme du revenu lié à la vente des bananes et de l'aide compensatoire, n'est atteinte, quand elle n'est pas dépassée, que par les producteurs canariens qui, malgré cette situation favorable, continuent à bénéficier d'une aide plus importante que les autres. Ainsi, en 2005, avec le seul revenu provenant de la vente de leurs bananes, ces producteurs ont dépassé de 11 % la recette forfaitaire de référence de 640,3 euros/tonne.

Les différences de prix entraînent donc des inégalités entre les recettes effectives perçues par les producteurs des différentes régions et, par l'effet du système de calcul de l'aide, une distorsion de la compensation, par rapport à la recette forfaitaire, se produit en faveur des producteurs des Canaries, au détriment des autres.

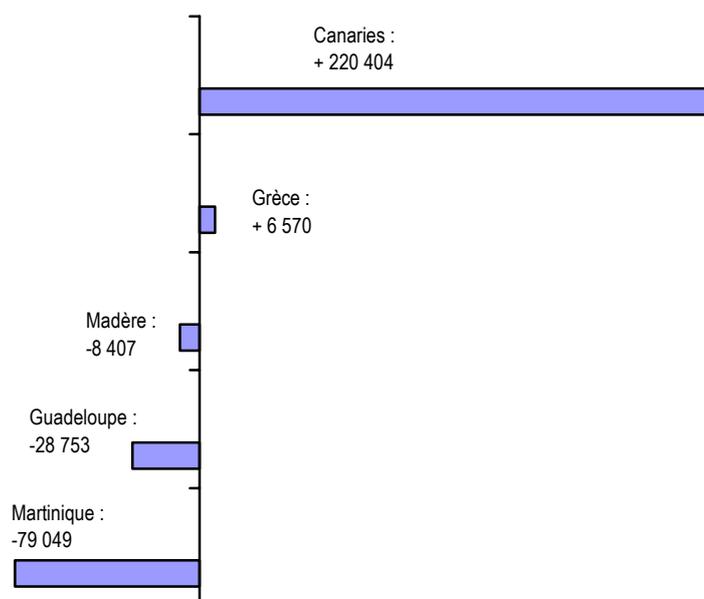
Selon le rapport d'évaluation précité, entre 1993 et 2003, la différence positive (sur-compensation) des Canaries représentait +17,8 % par rapport à la recette forfaitaire de référence, tandis que la différence négative (sous-compensation) des Antilles représentait -13,5 % ; de plus, « *cette distorsion apparaît tendanciellement en croissance* ». Ce document conclut son analyse en considérant que ces distorsions ont pris, au cours des dernières années de la période étudiée, « *des dimensions alarmantes* ». C'est pourquoi l'évaluateur se demande si « *la garantie d'une recette forfaitaire est l'outil le plus efficace pour garantir le revenu des producteurs, parce*

qu'aucun mécanisme d'adaptation n'est prévu par l'OCM pour tenir compte des dynamiques aussi bien que des coûts agricoles de production, que des coûts industriels de conditionnement ».

Le Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD) estime que, depuis 1994, en raison du mode de calcul de l'aide retenu par la Communauté, le trop-perçu en faveur des Canaries a été de 220 millions d'euros, alors que les producteurs français et portugais enregistrent 166 millions d'euros de pertes non compensées.

Le tableau ci-après a été établi par cet organisme.

BILAN DE L'AIDE 1994-2005 SUR ET SOUS COMPENSATION
(000 euros)



Source : Centre international de recherche agronomique pour le développement, Fruitrop n° 134, mai 2006.

Toujours selon ce centre de recherche, les différences de revenu entre producteurs ont été exacerbées en 2005 :

- celles-ci représentent un écart de 170 euros/tonne entre les Canaries et la Guadeloupe ;

- les écarts de prix de vente entre régions atteignent 280 euros/tonne entre les Canaries et la Guadeloupe.

Les sur et sous-compensations ont donc atteint des niveaux records l'année dernière, avec près de 45 millions d'euros de sur-compensation pour les Canaries et environ 11 millions d'euros de sous-compensation pour la Martinique et la Guadeloupe.

BANANE – 2005 – REVENU NET PAR REGION

Euros/tonne	Prix de vente	Aide	Complément	Revenu net(*)
Canaries	710.6	59.0	0.0	769.6
Madère	549.7	59.0	0.0	608.7
Grèce	477.8	59.0	77.6	614.4
Martinique	431.0	59.0	112.7	602.7
Guadeloupe	419.7	59.0	121.2	599.9
Chypre(**)	390.3			
Moyenne UE	581.3		109.3	690.3

(*) Revenu net = prix de vente + aide compensatoire + complément.

(**) Chypre ne relève pas de l'aide compensatoire mais ses prix sont inclus dans le calcul de l'aide.

Source : Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Fruitrop n° 134, mai 2006.

Le complément d'aide prévu par l'article 12 du règlement encadrant l'OCM ne compense que très partiellement cette perte de revenu : pour la Martinique, il était de seulement 112,7 euros/tonne en 2005, de 81,8 euros/tonne en 2004, de 52 euros/tonne en 2003 et de 33 euros/tonne en 2002.

La distorsion créée par l'aide compensatoire a eu pour effet de contraindre le gouvernement français à intervenir pour soutenir la filière antillaise. Les pouvoirs publics, avec l'accord de la Commission, donné en septembre 2004, ont ainsi mis en place, à partir du 31 mars 2004, en faveur des organisations de producteurs des Antilles, des prêts à taux nul, d'une durée de 5 ans, pour un montant global de 13 millions d'euros, à raison de 6,5 millions pour chacune des filières, la martiniquaise et la guadeloupéenne.

Le caractère inéquitable du dispositif d'aide, en dépit de l'existence de correctifs qui peuvent lui être apportés par les Etats membres, justifie, à lui seul, sa réforme.

Cependant, d'autres facteurs expliquent pourquoi le dispositif en vigueur doit évoluer.

B. ... Mais menacé de l'intérieur et de l'extérieur

L'OCM banane est une organisation des marchés mal aimée en Europe et chez ses concurrents des pays tiers, en particulier ceux d'Amérique centrale. **Cet environnement « hostile » impose une réforme en profondeur, dans le but de donner une nouvelle légitimité au soutien à la production de bananes.**

1) Une OCM vivement critiquée en Europe pour son coût

Malgré ses apports indéniables, l'OCM banane a toujours été critiquée, voire contestée, en Europe, et ce pour trois raisons principales.

D'abord, certains Etats membres, grands importateurs de bananes dollar, reprochent à l'OCM de maintenir, de manière artificielle, une production qu'ils jugent coûteuse, alors même que le choix le plus rationnel, sur le plan économique, consisterait, selon eux, à approvisionner le marché avec les bananes les moins chères.

C'est la position traditionnelle des Pays-Bas et de l'Allemagne, ce dernier Etat ayant toujours été le plus grand consommateur de bananes dollar de l'Union européenne.

Cette attitude s'explique par l'histoire : avant l'introduction de l'OCM et des contingents protégeant la production communautaire, l'Allemagne autorisait l'entrée, sur son marché, des bananes de toute origine à un droit de douane égal à zéro, tandis que les Pays-Bas appliquait un tarif assez bas, de 20 %. Observons que, durant cette période, les bananes produites dans des pays tiers et importées en France provenaient presque exclusivement du Cameroun, de la

Côte d'Ivoire et de Madagascar, pays auxquels était concédé un droit de douane nul.

Ainsi, avant 1993, cinq pays latino-américains fournissaient respectivement 97 % et 95 % des importations de bananes de l'Allemagne et des Pays-Bas. Depuis lors, en 2005, malgré l'existence des contingents tarifaires et d'un droit de douane hors quotas de 680 euros/tonne pour les bananes non ACP, l'Allemagne a importé 56 180 tonnes de France et zéro tonne du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, contre 295 245 tonnes pour l'Equateur, 152 893 tonnes pour la Colombie, 115 125 tonnes pour le Panama et 96 410 tonnes pour le Costa Rica.

La position de l'Allemagne et des Pays-Bas est partagée par les pays nordiques, en particulier la Suède : **cette coalition d'Etats membres « libéraux » supportent de plus en plus difficilement l'existence d'un dispositif pour lequel ils n'ont aucun intérêt, si ce n'est qu'ils sont contraints de le financer, via le budget européen.**

Dans ces conditions, les réunions du comité de gestion de l'OCM, lequel réunit les représentants des Etats membres et de la Commission, pour superviser le fonctionnement de l'organisation et approuver les décisions concernant le versement de l'aide complémentaire, s'apparentent de plus en plus à une bataille rangée, qui voit s'affronter les Etats membres « libéraux » et les Etats membres producteurs.

Les critiques exprimées par les Etats membres libéraux peuvent s'appuyer en outre sur le jugement sévère porté par la Cour des comptes européenne sur l'OCM. Dans son rapport spécial n° 7/2002 du 28 décembre 2002, celle-ci a en effet estimé que *« les soutiens communautaires aux producteurs, qui dépassent actuellement 50 % de leurs recettes, ne peuvent résoudre le problème du revenu adéquat pour la culture de la banane ni celui du maintien de sa production aux coûts encourus. En l'absence : 1) d'une définition claire des objectifs et 2) d'une évaluation économique et financière de ceux-ci, il est impossible de se prononcer sur le bien-fondé du régime d'aide compensatoire ».*

Aux yeux du rapporteur, il doit être répondu à ces critiques par l'argument suivant : si le système doit être impérativement amélioré, car il est imparfait et inéquitable, en revanche, le

principe même d'un soutien à la production de bananes doit être défendu. Sacrifier celui-ci sur l'autel de considérations liées à l'efficacité économique serait une faute politique et morale : **la banane doit être aidée au nom de l'impératif de solidarité qui impose de soutenir toutes les productions concourant au modèle européen d'agriculture traditionnelle et familiale.**

Aux côtés de cet argument économique, une deuxième critique, moins radicale dans sa portée, car elle est davantage utilisée pour exiger la réforme de l'OCM que pour demander sa suppression, est souvent émise au sujet cette organisation de marché : elle consiste à souligner le fait que les producteurs de bananes bénéficient d'un montant d'aide par hectare très élevé par rapport à celui qui est versé aux autres productions.

C'est le propos qu'a tenu au rapporteur la commissaire européenne en charge de l'agriculture et du développement rural, Mme Mariann Fischer Boël : l'aide « banane » est égale, en moyenne, à 10 000 euros par hectare, ce qui ne contribue guère à la rendre légitime dans une Union européenne qui s'élargit.

Ce montant paraît choquant s'il est comparé avec d'autres aides de la politique agricole commune : l'aide pour le blé n'est, par exemple, que de 400 euros par hectare. Cependant, si l'on compare les taux d'aide par emploi, compte tenu du fait que le secteur de la banane est très intensif en main d'œuvre, on arrive, comme le note le président de l'Association des producteurs européens de bananes, M. Leopoldo Cologan Ponte, à un différentiel tout à fait inverse : 12 500 euros/employé pour la banane, contre 120 000 euros pour le blé, soit près de dix fois plus.

En outre, il convient de rappeler que si **l'aide compensatoire est élevée, la production de bananes, en Europe, doit faire face à des coûts eux-mêmes très élevés, qui résultent, dans une large mesure, des protections sociales prévues par les législations nationales,** mais aussi de la mise en œuvre de normes rigoureuses dans les domaines de la qualité et de la protection de l'environnement.

Sur ce dernier point, par exemple, le coût des pesticides a augmenté de près de 98 % aux Canaries entre 1992 et 2002, en raison l'utilisation de produits plus biodégradables, donc plus chers.

A elle seule, la part salariale représente environ 40 % du coût de production au stade « sortie hangar de conditionnement ». Or le coût de la main d'œuvre agricole tend à croître dans les régions productrices, notamment dans les RUP : par exemple, aux Canaries, celui-ci a augmenté, entre 1992 et 2002, de 88,1 %. Du côté des Antilles, le rapport d'évaluation de l'OCM banane observe qu'entre 1993 et 2002, le coût horaire est passé de 4,64 euros à 7,47 euros, soit une augmentation de 61 % et a connu, entre 2002 et 2004, une augmentation supplémentaire de 6,2 %.

Cependant, on ne peut reprocher au montant de l'aide compensatoire de refléter le niveau élevé des salaires en Europe.

En effet, l'objectif poursuivi par l'OCM est de compenser les pertes éventuelles de revenu des producteurs. Par conséquent, son but de n'est pas de privilégier le moins-disant social, en s'alignant sur les dispositifs les moins coûteux. En revanche, il est incontestable qu'elle doit soutenir au mieux les revenus de la production agricole qui, en Europe, emploie le plus grand nombre de personnes par hectare cultivé. Il est heureux, dans ces conditions, que la culture de la banane ne soit pas une activité qu'on encourage à s'exercer au mépris des droits des travailleurs.

Les critiques émises à l'encontre du caractère « excessif » du soutien accordé aux producteurs de bananes sont donc hors sujet.

En outre, quand bien même le montant de l'aide serait « objectivement » élevé, une analyse plus fine de la situation tend à prouver que **le niveau de l'aide est, au pire, insuffisant pour couvrir les coûts de production, au mieux, à peine supérieur à ces derniers.**

Le deux tableaux ci-après sont extraits du rapport d'évaluation de l'OCM établi par la *Consulenti per la Gestione Aziendale* et font apparaître, pour l'année 2002, toutefois à partir de données jugées parcellaires et provenant de sources différentes pour chaque région, des coûts de production importants, de l'ordre de 804 euros/tonne aux Canaries et de 954 euros/tonne en Martinique.

Si l'on compare ces coûts avec les recettes totales des producteurs canariens, soit la somme des prix CIF (prix qui incluent les coûts de transports et les frais d'assurance à l'étranger ou *cost*,

insurance and freight) et de l'aide compensatoire, égale à 910 euros, on parvient, pour ces derniers, à une rentabilité positive de 106 euros.

Toutefois, les calculs de la COGEA indiquent que, sans la sur-compensation déjà évoquée, les producteurs des Canaries obtiendraient une rentabilité au net proche de zéro : dans ce cas de figure, celle-ci ne serait plus que de 8,6 euros par tonne.

COÛTS DE PRODUCTION PAR TONNE AUX CANARIES (2002)

	€/tonne	%
Coûts de production agricole		
Main d'œuvre	147	18,3
Eau	90	11,2
Engrais	41	5,1
Pesticides	24	3,0
Autres charges	70	8,7
Amortissements	14	1,7
Coût total à l'exploitation	386	48,0
Transport Exploitation, hangar	5	0,6
Coûts de conditionnement		
Coût de la main d'œuvre	89	11,1
Achats marchandises et approvisionnements	133	16,5
Amortissements	19	2,4
Autres charges	33	4,1
Coût total à l'hangar de conditionnement	274	34,1
Autres facteurs de coût		
Assurance de la production	15	1,9
OOPP/Asprocan	24	3,0
Total autres coûts	39	4,9
Coût moyen total du produit commercialisé (FOB)	704	87,6
Fret et autres charges d'administration transp.	100	12,4
Total coûts (CIF)	804	100,0
Prix + Aide compensatoire	910	
Rentabilité	106	

Source : Evaluation de l'OCM dans le secteur de la banane, *Consulenti per la Gestione Aziendale*, juillet 2005.

En Martinique, avec l'addition du prix CIF, de l'aide compensatoire et du complément d'aide, on enregistre, en moyenne, une perte de 177 euros/tonne.

Ainsi, de ce système d'aide parfois décrié, car représentant une aide par hectare « scandaleusement » généreuse, on peut écrire, à l'instar du rapport d'évaluation de l'OCM, qu'« *aux Antilles l'aide*

compensatoire n'a pas permis de garantir un revenu aux producteurs ».

CHARGES PAR TONNE EN MARTINIQUE, PAR CLASSE DE SURFACE (2002)

€/tonne	De 6,1 à 10,01	De 10,01 à 19,05	De 19,05 à 35,03	De 35,03 à 50,04	De 50,04 à 95,04	De 95,04 à 165	Moyenne pondérée	%
Rendement (Tonnes (Ha))	30,89	32,60	33,16	34,38	35,09	40,84	36	
Achat marchandises et approvisionnements	99	135	205	103	150	154	149,5	15,7
Transport	201	210	198	205	210	212	207,9	21,8
Autres achats et charges externes	110	156	165	167	146	126	146,2	15,3
Impôts, taxes et versements assimilés	3	9	7	11	9	6	8,1	0,9
Salaires et traitement	237	354	357	343	311	279	314,2	32,9
Charges sociales	10	23	34	32	22	16	23,4	2,5
Dotation aux amortissements	38	75	70	81	65	56	65,7	6,9
Dotation aux provisions			1	26			4,2	0,4
Sur actif circulant : dotations aux provisions							0,0	0,0
Pour risque et charges : dotations aux provisions		1	4			10	3,2	0,3
Autres charges							0,0	0,0
Charges financières	6	18	10	12	14	14	13,2	1,4
Charges exceptionnelles	10	15	12	25	17	18	17,6	1,8
Impôts sur les bénéfices			1	1	1		0,7	0,1
Total des charges	714	996	1.064	1.006	945	891	953,9	100,0
Prix CIF + aide compensatoire + complément d'aide	777	777	777	777	777	777	777	
Rentabilité	63	-219	-287	-229	-168	-114	-177	

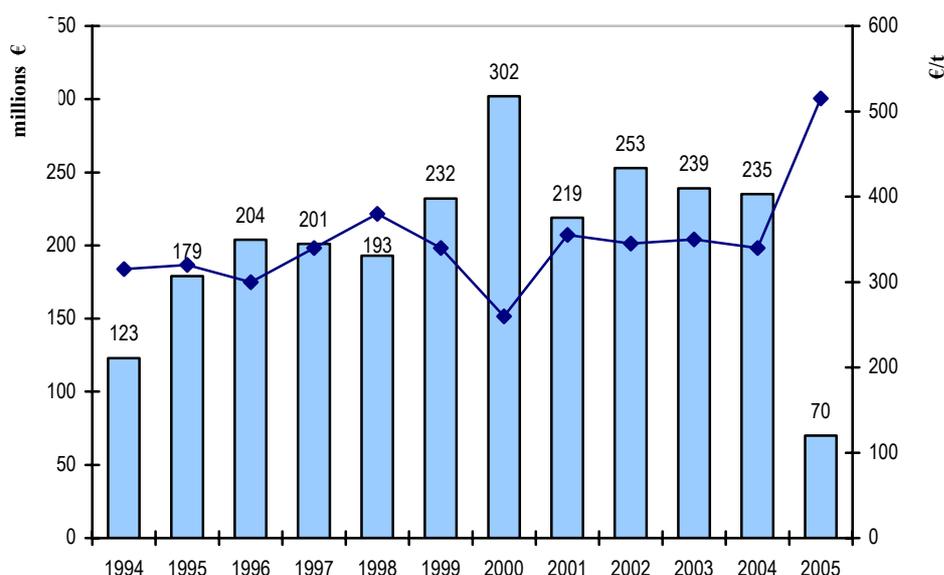
Source : Evaluation de l'OCM dans le secteur de la banane, *Consulenti per la Gestione Aziendale*, juillet 2005.

Ces remarques, tirées d'éléments objectifs, conduisent le rapporteur à insister sur le fait que sans un niveau adéquat d'aide, il n'y aurait plus une production de bananes en Europe.

Un tel retour à la friche, dans des territoires dont le potentiel de développement fait face à des contraintes exceptionnelles, lesquelles sont reconnues par le traité instituant la Communauté européenne, constituerait une véritable trahison de l'idéal européen, dont le moteur est, cela a déjà été souligné, la solidarité entre les Etats membres. **Ce déni d'Europe dans plusieurs territoires fragiles de l'Union serait inacceptable.** D'ailleurs, il est probable qu'un tel geste de défiance à l'égard de plusieurs Etats membres ne pourrait qu'avoir de graves répercussions politiques.

Un troisième et dernier argument, de nature budgétaire, est avancé pour critiquer l'OCM : de par son fonctionnement, celle-ci pourrait connaître une véritable dérive de ses dépenses, laquelle pourrait mettre en péril l'accord sur les perspectives financières pour la période 2007-2013.

EVOLUTION DU PRIX ET DU BUDGET DE L'AIDE (Mio €, €/t)



Source : Commission européenne et Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Fruitrop n°134, mai 2006.

Avec le système actuel, toute variation des prix se répercute sur le montant de l'aide compensatoire et sur l'enveloppe budgétaire du dispositif.

Or le risque est grand de voir, à l'avenir, les prix de la banane se déprécier sous l'effet de l'accroissement de l'offre provenant de pays tiers, qui résulterait de quatre facteurs : la suppression des quotas depuis le 1^{er} janvier 2006, l'application concomitante du dispositif « *Tout sauf les armes* » pour les bananes des pays les moins avancés, qui peuvent désormais entrer sans limitation aucune sur le marché européen, le résultat des négociations tarifaires menées à l'OMC et le renouvellement des préférences commerciales accordées aux pays ACP, en vertu des futurs accords de partenariat économique.

Une baisse des prix des bananes communautaires entraînerait mécaniquement une hausse de l'enveloppe pour les producteurs, la seule limite étant la quantité maximale garantie de 867 500 tonnes. Selon les services de la Commission, le risque serait alors que le plafond du budget agricole fixé par le Conseil européen de Bruxelles d'octobre 2002 ne soit dépassé, au-delà de la marge de 300 millions d'euros prévue pour le déclenchement du mécanisme de discipline financière. Si tel était le cas, l'application de ce dernier impliquerait de diminuer l'ensemble des aides directes aux agriculteurs européens. Ce cas de figure ne manquerait pas de créer des difficultés politiques majeures en Europe.

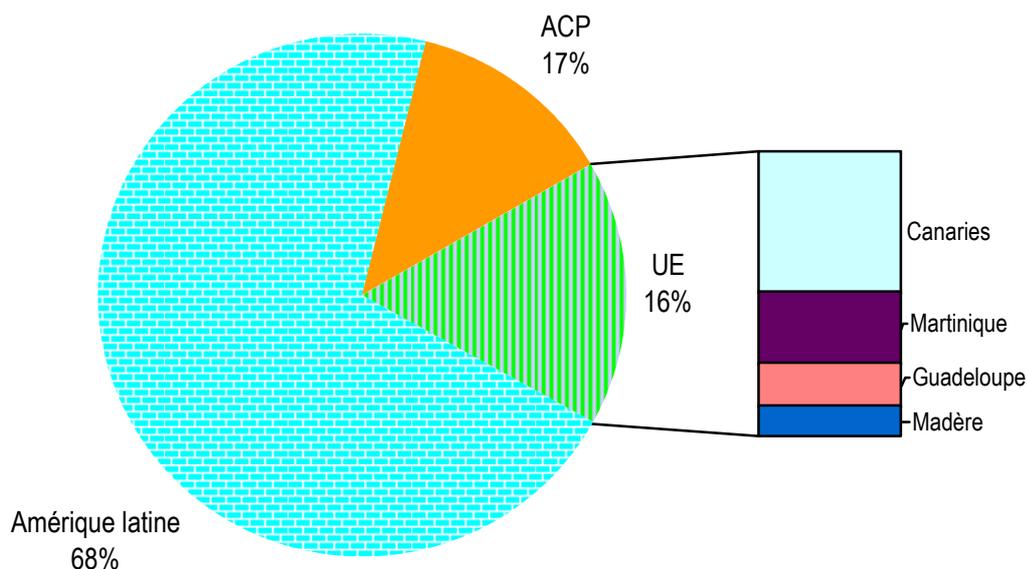
Comme nous le verrons plus loin, il faut sortir de ce piège budgétaire à retardement, qui fournirait un argument idéal aux Etats membres qui ne veulent plus d'un dispositif d'aide à la banane. C'est ce que la Commission propose de faire, en préconisant de sortir de l'OCM le soutien aux producteurs.

2) Une OCM confrontée à des conditions de concurrence déloyales

L'emprise de la banane dollar sur le marché communautaire, le premier marché mondial d'importation de ce fruit, est illustrée par le graphique ci-après.

La banane dite dollar, car elle est **produite en Amérique latine, dans des exploitations qui sont, en majorité, la propriété de trois multinationales américaines, Chiquita Brand International, Dole Food Company Inc et Del Monte Fresh Product**, lesquelles détiennent, respectivement, 22 %, 21 % et 16 % du commerce mondial des bananes dessert (chiffres du premier semestre 2004).

L'approvisionnement de l'UE en bananes (en 2004)



Source : Commission européenne, document de travail des services précité.

Si on ajoute à cette liste deux autres multinationales, *Fyffes* et *Noboa*, cette dernière étant la seule à être issue d'un pays producteur, l'Équateur, ces **cinq transnationales fruitières totalisent 73 % du commerce mondial de la banane.**

Comme elles intègrent tous les stades de la chaîne de production et peuvent bénéficier ainsi d'importants investissements et économies d'échelle, cela leur permet de baisser leurs coûts de production. En outre, ces sociétés investissent massivement dans le transport maritime et dans la distribution, surtout en Europe, en particulier en Europe de l'Est, où selon l'édition 2005 de la revue des marchés mondiaux *Cyclope*, « *il est difficile de trouver des sociétés d'importations nationales et indépendantes des multinationales* ».

L'Amérique latine et centrale (Equateur, Costa Rica, Colombie, Guatemala, Honduras et Panama) concentre 80 % des exportations mondiales de bananes. D'après la FAO, le plus grand exportateur mondial, l'Equateur, a exporté 29,4 % du total en 2004, soit 4,69 millions de tonnes sur un total de 15,93 millions de tonnes de bananes.

On trouvera à l'annexe 2 du présent rapport un bilan de l'approvisionnement de l'Union européenne sur la période 1988-2005, qui distingue l'évolution des bananes communautaires, des bananes ACP et des bananes dollar. On peut observer que la part des bananes dollar a crû fortement jusqu'à la mise en place des contingents tarifaires, en 1993, année qui a été suivie d'une décrue, puis d'une remontée et d'une stabilisation. A partir de 2003, les bananes dollar ont, de nouveau, connu une ascension vertigineuse.

En 2005, l'Union européenne a consommé 4,4 millions de tonnes de bananes, ce qui fait d'elle **la première zone de consommation au monde**, loin devant les Etats-Unis, avec « seulement » 3,8 millions de tonnes.

D'après les données d'Eurostat, elle en a importé, sur ce total, 3,7 millions de tonnes, dont, 2,95 millions de tonnes provenant des pays hors ACP et 764 000 tonnes provenant des pays ACP. Les importations de bananes équatoriennes se sont élevées à 1,05 million de tonnes, soit 28,4 % du total. L'Equateur et la Colombie se sont adjugés plus de la moitié, soit 52 %, des importations de l'Europe, avec des taux croissance de leurs exportations de, respectivement, 7 % et 16 %. Le Brésil a fait une excellente performance, avec 63 300 tonnes exportées (+22 % de croissance).

L'élargissement, effectif depuis le 1^{er} mai 2004, de l'Union à dix nouveaux Etats membres, dont 98 % des bananes qu'ils importaient en 2003 étaient des bananes dollar, a eu pour effet, en 2005, de faire baisser la part de marché des bananes communautaires de 1 %. Il reste que l'année dernière, les parts de marché, par grand type d'origine, sont restées presque inchangées : 68 % pour la banane dollar, 17 % pour la banane ACP et 15 % pour la banane communautaire.

Que peut-on attendre de l'avenir ? Le pire, puisque le marché européen n'est plus protégé des bananes dollar, depuis le 1^{er} janvier 2006, par des contingents tarifaires.

Ainsi que le note M. Denis Loeillet, chercheur au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), une fois la phase d'adaptation ouverte par le nouveau régime d'importations passée, l'offre de bananes pourrait se développer rapidement sous l'effet de deux facteurs : d'une part, l'augmentation des disponibilités mondiales et, d'autre part, l'existence de prix imports en Europe attractifs, qui peuvent être de l'ordre 14 euros par carton pour les bananes équatoriennes. Dès lors, « *une plus faible structuration du marché européen due à la réforme (du système tarifaire, avec la suppression des quotas), ainsi que l'appétit de la grande distribution pourraient faire entrer le marché dans un cycle baissier. D'ores et déjà, le comportement de certains opérateurs européens souhaitant conserver ou étendre leurs parts de marché fait craindre le pire* ». Par ailleurs, la suppression des quotas va donner toute liberté aux petits opérateurs d'Amérique latine, alors même que les capacités de transport par conteneur augmentent. Or plus il y a d'opérateurs sur un marché, « *moins celui-ci est prévisible et structuré* »⁽⁴⁾.

Puisque le potentiel de déstabilisation est là et qu'il fait peser une réelle menace sur la filière communautaire, autant s'interroger sur ce qui fait la « force » de la banane dollar.

Celle-ci résulte de son coût de revient, qui est très bas : ainsi, le rapport entre le prix de revient de la banane équatorienne, d'une part, et celui de la banane guadeloupéenne et martiniquaise, d'autre part, est de un à cinq. Cet avantage assure au fruit produit dans les plantations latino-américaines une compétitivité qui *de facto* ne peut être égalée.

L'explication de cet avantage de coût est tout aussi simple à trouver : elle réside dans la misère sociale imposée aux travailleurs latino-américains.

Le marché mondial organise donc une compétition déloyale, car elle n'est soumise à aucune règle, l'OMC se désintéressant,

⁽⁴⁾ « *Marché bananier européen* » et « *Marché international de la banane* », Fruitrop n° 130 et 131, janvier et février 2006.

faute de consensus entre ses membres, de la question du respect des normes sociales, et l'Organisation internationale du travail étant dépourvue de tout pouvoir de coercition, entre un modèle européen de production respectueux des droits des travailleurs et protégeant, de surcroît, l'environnement, et un modèle latino-américain reposant sur l'exploitation d'une main-d'œuvre payée à bas prix.

Dans ces conditions, si la banane produite en Europe devait affronter, sans aucun appui, le défi de l'avantage comparatif procuré par les conditions de travail dans les plantations d'Amérique latine, elle ne pourrait qu'être asphyxiée par la banane dollar. Ce ne serait qu'une question d'années.

Les chiffres illustrant ces conditions de concurrence déloyales sont frappants.

En août 2004, le salaire journalier, converti en euros, dans les plantations de quelques-uns des principaux fournisseurs du marché européen, se répartissait de la manière suivante :

**SALAIRE JOURNALIER EN € CHEZ LES PRODUCTEURS DE BANANES « DOLLAR »
(1€ = 1,25 \$)**

Colombie	4,6
Costa Rica	6,2
Equateur	3,6
Honduras	3,2
Panama	8,0

Source : Commission européenne, document de travail des services précité.

A la même période, **le salaire horaire aux Antilles françaises**, hors charges sociales, était de 8,03 euros, « *soit 73,6 euros par jour, soit encore entre 9 et 23 fois plus que le salaire dans ces plantations d'Amérique latine* ».

Cependant, cette concurrence déloyale ne joue pas seulement sur le différentiel, aussi important soit-il, des salaires. Le véritable scandale est qu'elle résulte parfois de **conditions de travail proches de l'esclavage**. Dans certaines plantations, en effet, notamment en Equateur, dont le cas est étudié dans l'encadré ci-après, les droits les plus fondamentaux des travailleurs et l'interdiction du travail des enfants sont ouvertement bafoués, au

mépris des conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail.

**LES VIOLATIONS DES DROITS FONDAMENTAUX DU TRAVAIL
DANS LES PLANTATIONS DE L'EQUATEUR**

- Sur les 45 enfants entendus par l'ONG américaine *Human Rights Watch*, 41 ont commencé à travailler sur les plantations de bananes entre l'âge de 8 et 13 ans. La plupart des enfants interrogés ont commencé **dès l'âge de 10 ou 11 ans** ;

- **ces enfants travaillent en moyenne douze heures par jour**, en étant exposés à des pesticides, en utilisant des instruments tranchants et en manœuvrant des chargements très lourds de bananes, tout en étant privés d'accès à de l'eau potable et à des toilettes. Ces enfants sont souvent obligés de continuer à travailler quand les pesticides sont vaporisés par les avions qui les survolent ;

- moins de 40 % de ces enfants allaient encore à l'école à l'âge de 14 ans. Le salaire moyen qu'ils ramènent à leurs familles est d'environ 3,50 \$ par jour, un montant équivalent à 64 % du salaire moyen gagné par les adultes interrogés par l'ONG et à 60 % du salaire minimum légal pour les travailleurs des plantations de bananes ;

- la Constitution et le Code du travail en Equateur protègent le droit des travailleurs à s'organiser, mais **ne prévoient pas la réintégration des travailleurs licenciés pour activité syndicale**. L'employeur n'a qu'une obligation, celle de payer une petite amende, d'un montant inférieur à 400 \$, dans la plupart des affaires judiciaires impliquant des travailleurs des plantations ;

- les travailleurs sont recrutés sur la base de contrats temporaires, qui se succèdent dans le temps, sur plusieurs mois ou sur plusieurs années. Est ainsi créée **une main-d'œuvre de travailleurs « temporaires permanents »**. Leurs employeurs ne sont pas tenus par les dispositions du Code du travail interdisant les licenciements « antisyndicaux ». Si un travailleur recruté sur un contrat de cette nature s'entend dire qu'il ne doit pas revenir le lendemain ou la semaine suivante, juridiquement il n'a pas été licencié, mais n'a simplement pas été réengagé.

Source : « Tainted harvest child labour and obstacles to organizing on Ecuador's banana plantations » - Rapport de Human Rights Watch – Avril 2002.

Peut-on accepter que la politique européenne de soutien à la production de bananes soit définie en fonction d'un marché mondial dont les conditions de concurrence sont aussi effroyables que déloyales ? Certainement pas : par principe, l'Europe ne doit pas

capituler devant certains aspects de la mondialisation, lorsque cela reviendrait à « récompenser » des comportements inacceptables.

3) Une OCM devant subir les conséquences des attaques inévitables de l'Organisation mondiale du commerce

Il ne suffit pas aux pays d'Amérique latine et aux multinationales américaines comme *Chiquita*, *Dole* et *Del Monte*, de bénéficier, pour leurs exportations de bananes en Europe, de l'avantage comparatif que leur procurent les conditions insupportables imposées aux travailleurs des plantations.

Pour ces tenants de la loi des avantages comparatifs, les mesures contingentaires et tarifaires prévues par l'OCM, lors de sa création, pour protéger la production communautaire et accorder une préférence commerciale aux bananes ACP, étaient de trop : soit, pour les pays tiers, un quota de deux millions de tonnes à un tarif réduit de 100 Ecus/tonne et un droit « hors quota » de 850 Ecus/tonne. Il fallait donc obtenir leur démantèlement.

La guerre commerciale que les pays d'Amérique latine ont lancé contre l'OCM, en utilisant les armes juridiques mises à leur disposition par les accords de Marrakech de 1994 concluant le Cycle d'Uruguay et instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), est donc contemporaine de l'adoption du dispositif européen.

Si l'OCM est mise en place en février 1993, dès le mois de mai, la Colombie, le Costa Rica, le Venezuela et le Nicaragua déposent une plainte, promue par les multinationales américaines, auprès du GATT, contre les préférences commerciales accordées par l'Europe à ses partenaires ACP. En mars 1994, l'Europe parvient à conclure un compromis avec ces quatre pays, qui est repris dans les accords de Marrakech. Cet accord ouvre un quota annuel de 2,2 millions de tonnes pour les bananes des pays tiers et les bananes dites non traditionnelles des pays ACP, assorti d'un tarif de 75 Ecus/tonne.

En septembre 1994, les autorités fédérales des Etats-Unis entrent dans la danse, puisque *Chiquita Brands* et *Hawaiï Banana* déposent, de leur côté, une plainte auprès du représentant américain

au commerce, l'*USTR*, sur le fondement de l'article 301 de la loi sur le commerce, qui autorise l'adoption de sanctions unilatérales par les Etats-Unis.

En octobre 1996, un « panel » est constitué au sein de l' OMC, à la suite d'une plainte déposée par l'Equateur, le Mexique, le Honduras et le Guatemala, auxquels s'associent les Etats-Unis, lequel condamne, une première fois, en mai 1997, le système d'importations adopté par l'Europe.

Le différend se poursuit, marqué par une condamnation en appel prononcée en septembre 1997 par l'Organe de règlement des différends de l'OMC, l'adoption en 1998 de deux nouveaux règlements communautaires modifiant l'OCM, lesquels ouvrent un quota global pour les pays tiers de 2,553 millions de tonnes, puis le dépôt, début 1999, d'une nouvelle plainte à l'OMC par l'Equateur, suivie d'une nouvelle condamnation, prononcée en avril de cette année et de l'adoption, par l'administration américaine, de sanctions commerciales d'une valeur de 191 millions de dollars.

En avril 2001, le commissaire européen Pascal Lamy et le représentant américain au commerce Robert Zoellick concluent un accord réglant le différend commercial et prévoyant, au plus tard le 1^{er} janvier 2006, l'institution d'un système de protection exclusivement tarifaire du marché communautaire, ce qui implique l'abandon, à cette date, des quotas.

L'accord d'avril 2001 prévoit en outre que le nouveau dispositif d'importation doit « *au moins maintenir l'accès total au marché pour les fournisseurs de bananes NPF* », soit les pays tiers qui fournissent leurs bananes au tarif appliqué hors préférences, dit de la « nation la plus favorisée » ou NPF.

Ce langage technique signifie que le droit de douane applicable au 1^{er} janvier 2006 doit maintenir, au minimum, le volume de bananes exportées par les pays d'Amérique latine sur le marché européen. Cet engagement a dû être confirmé par l'Europe en novembre 2001, à Doha, au Qatar, sous la pression des pays latino-américains, qui menaçaient, faute d'obtenir une telle réassurance, de faire échouer la Conférence ministérielle de l'OMC qui a décidé du lancement du nouveau cycle de négociations commerciales.

L'accord d'avril 2001 met également un terme au mécanisme dit « *du jumelage historique* », lequel incitait, depuis 1993, les opérateurs commerciaux à acheter de la banane communautaire, ce qui contribuait à soutenir les prix. Ce dispositif permettait en effet d'attribuer, pour partie, les certificats d'importations aux opérateurs, en fonction d'un critère de performances d'achat des bananes communautaires et ACP.

Pour mettre en œuvre le volet tarifaire de l'accord d'avril 2001, la Commission a d'abord notifié à l'OMC, le 1^{er} février 2005, son intention d'instituer un droit de douane de 230 euros/tonne, puis, le 12 septembre 2005, de 187 euros/tonne, deux propositions rejetées par les pays latino-américains comme étant trop restrictives, ce qui a été confirmé, dans les deux cas, par l'arbitre multilatéral : les nouvelles dispositions ont été jugées comme n'étant pas à même de maintenir, *a minima*, l'accès au marché européen des pays NPF.

A la Conférence ministérielle de l'OMC de Hong Kong de décembre 2005, l'Europe a obtenu une « absence de désaccord » et décidé d'appliquer, à partir du 1^{er} janvier 2006, un nouveau tarif de 176 euros/tonne pour les importations de bananes provenant de tous les pays, à l'exception d'un quota à droit nul de 775 000 tonnes ouvert exclusivement aux bananes exportées par les pays ACP.

Par ailleurs, la Commission européenne s'est engagée à apporter la preuve de la compatibilité du nouveau tarif avec les engagements pris auprès des pays d'Amérique latine, en mettant en place un système de surveillance ou *monitoring*, mené sous les auspices du ministre du commerce de la Norvège, des quantités mises sur le marché, grâce au suivi statistique des délivrances de certificats d'importations.

Ce bref survol du contentieux de la banane se veut rapide, car l'essentiel peut être dit en peu de mots : **l'attaque menée depuis maintenant plus de dix ans contre l'OCM a été concomitante de la déstabilisation de la production dans les régions européennes les plus fragiles, en particulier celles des Antilles.**

En effet, depuis 1993-1994, le nombre de planteurs et la surface plantée de bananes ont très fortement baissé :

- en Martinique, le nombre de planteurs, est passé de 1 553 en 1993 à 752 en 2005, tandis que la surface consacrée à la banane,

après une forte augmentation, de 8 500 à 11 000 hectares, dans la période 1993-1997, qui correspondait aux premières années de l'OCM, s'est écroulée, pour atteindre 7 150 hectares en 2005. La surface a diminué, ces trois dernières années, de 25 % par an ;

- en Guadeloupe, le nombre de planteurs était de 850 en 1993, mais n'était plus que de 235 en 2005. Quant à la superficie, elle a baissé de 30 % en dix ans.

Les producteurs européens ont donc tout à craindre d'un système tarifaire qui leur reste non seulement hostile, mais très incertain.

En effet, l'actuel droit de douane n'est pas encore « consolidé » à l'OMC, c'est-à-dire que l'Europe ne l'a pas encore fait reconnaître par cette organisation internationale. Aujourd'hui, même si l'Europe applique effectivement un droit de 176 euros/tonne, c'est toujours le tarif de 680 euros/tonne qui est consolidé à l'OMC, soit le droit de douane mis en place après la conclusion de l'accord Lamy-Zoellick d'avril 2001.

Le droit fixé à 176 euros/tonne se trouve donc dans un « *no man's land* » juridique. Il est à la merci de tout compromis qui serait négocié ultérieurement avec les pays d'Amérique latine, à l'occasion de la conclusion du Cycle de Doha. Ce dernier est certes suspendu, ce qui donne un sursis au droit de douane actuellement appliqué par l'Europe, mais il ne s'agit que d'un état de fait temporaire, qui peut évoluer très vite. Aussi n'existe-t-il, aujourd'hui, aucune garantie permettant d'assurer que ce tarif pourra être maintenu à moyen ou à long terme.

Or ce tarif est celui qui semble satisfaire l'engagement de maintenir, pour les fournisseurs de bananes NPF, « *au moins* » l'accès total au marché communautaire postulé par l'accord d'avril 2001. Le *monitoring* mis en place indique, selon les chiffres communiqués aux Etats membres fin septembre 2006, que les exportations des pays d'Amérique latine vers le marché européen ont crû, en valeur, de 7 % sur les sept premiers mois de l'année, tandis que celles des pays ACP ont augmenté de 18 %.

A ce stade, les statistiques apportent la preuve concrète que le droit de douane entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ne

pénalise pas les pays tiers, mais, au contraire, permet une augmentation de leurs exportations vers l'Europe.

C'est une bonne nouvelle pour la Commission, car elle peut démontrer ainsi, chiffres à l'appui, vis-à-vis de l'Equateur notamment, le bien-fondé du niveau de tarif qu'elle applique depuis le début de l'année.

Pour les producteurs européens, en revanche, cela signifie qu'ils devront, probablement, commercialiser leurs bananes à des prix de plus en plus bas, face à un marché mondial dont la limite d'absorption « sera in fine fonction du prix en dessous duquel l'Equateur ne pourra plus (l')approvisionner...Car, au prix de revient plancher de l'Equateur, aucune autre origine ne sera capable d'approvisionner le marché »⁽⁵⁾. En outre, derrière cette prépondérance équatorienne se profile déjà la menace brésilienne : dernier venu sur le marché mondial, le Brésil a de très fortes ambitions, à l'image de ses ressources, lesquelles sont immenses. Ainsi, il a dépassé les 200 000 tonnes d'exportations en 2005, soit trois fois plus qu'à la fin des années 1990, grâce aux investissements apportés par des multinationales fruitières.

Dans ces conditions, on peut d'ores et déjà craindre un anéantissement de la préférence communautaire en faveur de la banane, à moins que l'Europe ne se batte pour son maintien.

Le rapporteur tient à souligner qu'il est vital que ce combat pour le maintien d'une préférence communautaire digne de ce nom soit mené : à cet égard, le 25 octobre 2005, la Délégation, lors de l'examen du projet de règlement instituant le nouveau tarif, a demandé, dans les conclusions qu'elle a adoptées sur la proposition du rapporteur, « le maintien de la préférence communautaire, principe auquel (elle) est attachée et qui est le seul de nature à éviter la déstabilisation économique et sociale aux Antilles françaises. »⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ « *Marché international de la banane* », Denis Loeillet, Fruitrop n° 131, février 2006.

⁽⁶⁾ Présentation, suivie d'un débat et de conclusions adoptées par la Délégation, par M. Alfred Almont de la proposition de règlement du Conseil instituant les taux de droit applicables aux bananes figurant dans le rapport d'information n° 2769 déposé le 20 décembre 2005 sur des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

II. LE PRINCIPE A DEFENDRE : LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION N'EST PAS NEGOCIABLE

La voie du maintien de la production communautaire de banane est étroite entre un marché mondial déloyal, qui récompense un système de production anti-social, et la lassitude de certains Etats membres, qui rechignent à soutenir une activité agricole perçue comme étant un contresens économique.

En vérité, l'Europe n'a pas le choix : elle a l'obligation politique et, depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, juridique de soutenir les producteurs européens de bananes. Cette évidence doit être rappelée, afin d'écarter les solutions fondées sur la facilité ou le découragement.

En effet, au nom de quoi le projet européen, dont l'une des composantes est la défense d'une agriculture au service des hommes, pourrait-il se désolidariser d'une production qui est conditionnelle du bien-être de certaines régions de l'Union, lesquelles font, de surcroît, face à des handicaps exceptionnels, reconnus par un traité ?

Aucun argument, budgétaire ou économique, ne peut tenir face au devoir de solidarité qui s'impose et doit continuer à s'imposer : contre les vents et marées du marché mondial et de l'OMC, l'Europe doit réinventer une relation forte avec ses producteurs de banane.

A. Un impératif politique et juridique pour respecter l'équilibre économique et social des territoires concernés

L'engagement de l'Europe auprès de ses producteurs de banane doit être durable, car il obéit à un impératif.

En effet, cette activité joue, pour les régions éloignées de l'Union européenne, un rôle vital, qui leur rend de multiples

services : « *structuration de la desserte maritime en remplissant les navires au retour vers le continent, contribution majeure au maintien de l'emploi dans des régions lourdement frappées par le chômage, effet considérable de locomotive économique vis-à-vis de nombreux autres secteurs, rôle déterminant dans l'occupation et l'aménagement du territoire, rôle d'embellissement du territoire et de participation à la culture locale qu'apprécient les touristes* »⁽⁷⁾.

Tous les éléments statistiques soulignent ce rôle vital.

LA PLACE DE LA BANANE DANS LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

Région productrice	Part de la superficie agricole	Part dans la production agricole	Part des exploitations agricoles	Emplois concernés
Canaries	18 %	16 %	27 %	<ul style="list-style-type: none"> • 15 000 personnes dont 12 500 dans l'agriculture et 2 500 dans les activités de conditionnement
Martinique	30 %	50 %	16 %	<ul style="list-style-type: none"> • 8,5 % de population active dans la filière • 6 000 emplois directs et 4 500 emplois indirects • Premier employeur pour 21 des 34 communes de l'île
Guadeloupe	10 %	15 %	10 %	<ul style="list-style-type: none"> • 6 % de la population active dans la filière, soit 3 500 emplois
Madère	11 %	20 %	30 %	<ul style="list-style-type: none"> • 7 % de l'emploi agricole • 840 emplois directs

Source : D'après le document de travail des services de la Commission européenne précité.

Au regard de ces éléments, le rapport d'évaluation de l'OCM banane de la *Consulenti per la Gestione Aziendale* conclut que cette culture est une « *activité critique pour le maintien des équilibres agricoles* » en Martinique et une « *activité stratégiquement importante* » en Guadeloupe et aux Canaries. Pour cette dernière région, le document de travail des services de la Commission déjà cité observe que le secteur de la banane distribue annuellement 111 millions d'euros en salaires et dépense 137 millions d'euros pour l'achat des biens et services produits localement et nécessaires à la production et à l'emballage des bananes commercialisées.

⁽⁷⁾ « *Vers une réforme du régime d'aide aux producteurs européens de bananes. Synthèse des travaux d'analyse d'impact* », document de travail des services de la Commission précité.

A cette donnée fondamentale s'ajoute le fait que les possibilités de reconversion sont fortement limitées : ainsi, dans le domaine agricole, les productions alternatives sont concurrencées par les productions tropicales des pays tiers, qui jouissent de coûts de production et d'une proximité des grands marchés leur donnant un avantage compétitif décisif et, dans le secteur tertiaire, qui est devenu l'un des moteurs économiques de ces régions, la demande de travail se porte sur un personnel bénéficiant de qualifications plus élevées que celles existant dans l'agriculture. Par conséquent, comme le note la Commission elle-même, « *il n'y a pas d'alternative crédible pour un réemploi immédiat des travailleurs agricoles du secteur de la banane* »⁽⁸⁾.

Les alternatives sont d'autant plus limitées, si ce n'est inexistantes, que certaines régions ultrapériphériques connaissent un taux de chômage élevé. Celui-ci impose à l'Europe d'être prudente et, par conséquent, d'adopter, sur le dossier de la banane, des orientations qui tiennent compte d'un contexte socio-économique précaire. Rappelons ici qu'en 2005, le taux de chômage était de 26 % pour la Guadeloupe et 21,8 % pour la Martinique, et que ces deux îles comptaient, à la fin de l'année dernière, respectivement 34 693 et 32 504 foyers allocataires du RMI.

L'Europe ne peut, dans ces conditions, porter la responsabilité d'une rupture qui serait dévastatrice pour les équilibres économiques, sociaux et territoriaux induits par la production de banane dans les régions ultrapériphériques.

Ce serait non seulement **une faute politique impardonnable** pour l'idéal européen de cohésion et de solidarité, mais aussi **une faute institutionnelle, puisqu'une telle évolution reviendrait, dans les faits, à violer l'esprit de l'article du traité instituant la Communauté européenne spécifiquement consacré aux régions ultrapériphériques.**

Ce traité a été modifié, en 1999, par le traité d'Amsterdam, qui y a ajouté un article relatif à l'ultrapériphérie, dont le texte est repris dans l'encadré ci-après.

⁽⁸⁾ « *Vers une réforme du régime d'aide aux producteurs européens de bananes. Synthèse des travaux d'analyse d'impact* », document de travail des services de la Commission précité.

ARTICLE 299 PARAGRAPHE 2 DU TCE

Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Cet article reconnaît à la fois les handicaps nombreux et permanents des régions ultrapériphériques et le fait que leur combinaison, unique dans l'Union, freine le potentiel économique de ces territoires.

Il indique aussi que **le corollaire juridique de la reconnaissance de la situation exceptionnelle des régions ultrapériphériques est l'adoption, par la Communauté, de mesures spécifiques, y compris dans le domaine agricole** : le lien indissoluble entre les handicaps des RUP et l'adaptation du droit communautaire est donc solennellement établi par le Traité.

Aussi le droit à la cohésion, sur lequel s'appuie toute la construction européenne revêt-il, dans le cas des régions ultrapériphériques, une dimension particulière, laquelle est

consacrée par le Traité : celle d'un droit à un traitement différencié, car spécialement adapté aux contraintes des régions éloignées de l'Europe.

Cela a pour conséquence que, dans le cas du soutien aux producteurs de bananes, l'Europe n'a pas d'autre choix que de proposer une réforme adaptée à la situation des régions ultrapériphériques : la Commission ne dispose, pour faire évoluer le dispositif actuel, que d'une marge de manœuvre limitée, car elle est juridiquement tenue de tenir compte des contraintes de ces régions.

A cet égard, le rapporteur se félicite que la réforme de l'OCM banane soit, dans les faits, une occasion concrète de mise en œuvre du traitement différencié réservé aux régions ultrapériphériques.

Mais au-delà du cas précis de la banane, aux yeux du rapporteur, ce traitement différencié devrait, par principe, être considéré comme un droit automatique à des dérogations.

Cette interprétation de ce qu'autorise l'article 299§2 est, aux yeux du rapporteur, la seule possible : la justification du recours à cette disposition repose sur la permanence des handicaps structurels dont souffrent les régions ultrapériphériques.

Cependant, d'autres, dont la Commission européenne, veulent réserver l'intervention de cet article lors de l'adoption de dispositions qui ne peuvent concerner que les régions ultrapériphériques, en s'appuyant sur la disposition finale de l'article 299§2 qui fait référence à la nécessité de ne pas « *nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire* ».

A cela le rapporteur répond qu'il n'est pas sérieux de prétendre que tout l'ordre juridique communautaire va s'effondrer en raison de la prise en compte systématique de la situation des économies insulaires et de petite taille que sont les régions ultrapériphériques.

Ce n'est là qu'un argument de mauvaise foi.

De plus, il se méprend sur la portée et la signification réelles de l'article relatif à l'ultrapériphérie.

Dans un entretien avec le rapporteur, le directeur général adjoint de la direction générale de l'agriculture et du développement rural, M. Lars Hoelgaard, a considéré que cette disposition constitue une « *exception au principe de rentabilité* », lequel oriente toute l'approche européenne concernant les marchés économiques.

Cette lecture de l'article est en effet la seule qui soit valable d'un point de vue intellectuel ; le rapporteur la complétera en précisant que **le droit à la cohésion pour ces régions doit s'exprimer par la reconnaissance d'un droit permanent à la différence**, selon le principe, consacré par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, qui postule que les inégalités de traitement doivent être justifiées par des différences de situation objectives⁽⁹⁾.

Après le rappel de ces quelques vérités, le rapporteur estime, en conclusion, que l'Europe, malgré les tentations de certains, n'a, en réalité, qu'un seul choix à sa disposition : elle est politiquement et juridiquement tenue de soutenir la production de bananes, sous peine se renier.

B. Le texte de la Commission permet d'y répondre presque en totalité

La proposition de règlement réformant le volet interne de l'OCM banane présentée par la Commission le 20 septembre 2006 doit être saluée, sans aucune arrière-pensée : elle témoigne d'un réel engagement européen auprès des régions productrices et d'une réelle compréhension des défis redoutables que celles-ci doivent relever.

Le rapporteur approuve donc les orientations de la réforme, tout en souhaitant clarifier un point précis du futur règlement, dans le souci de s'assurer que la Commission ira bien jusqu'au bout de la voie salutaire qu'elle propose aux Etats membres.

⁽⁹⁾ CJCE 24 octobre 1973, *Merkur c/ Commission*, affaire 43-72, p. 1055.

1) Une phase de préparation de la réforme marquée par la mobilisation et l'unité remarquables des principaux Etats membres producteurs

La proposition qui est actuellement discutée par les Etats membres a été saluée comme allant très au-delà de ce qui était attendu de la part de la Commission.

Ce n'est pas le fruit du hasard, mais d'un travail mené par ce qu'il faut bien appeler un « front commun », qui, sur le plan politique, a incontestablement pesé dans les choix de réforme de la Commission.

La Commission a commencé ses travaux en publiant, en février 2005, un rapport sur le fonctionnement de l'OCM, suivi d'une évaluation très complète de l'organisation de marché, publiée en juillet 2005. Elle a ensuite constitué un « groupe de pilotage interservices » pour réfléchir à la réforme, composé de neuf directions générales et services. Devenu opérationnel en octobre 2005, celui-ci a procédé à une vaste consultation des acteurs concernés, qui s'est terminée en mai 2006, et a étudié plusieurs options de réforme, pour, finalement, n'en retenir qu'une seule.

Auparavant, et cette unité et cette rapidité ont été déterminantes, les principaux Etats membres producteurs et les différentes filières concernées se sont consultés et organisés pour adopter une position commune :

- le 7 octobre 2004, les producteurs de Martinique, de Guadeloupe, des Canaries et de Madère, ont signé un accord leur permettant de présenter une position unique devant les institutions européennes ;

- le 20 septembre 2005, les ministres de l'agriculture des quatre principaux Etats membres producteurs ont signé un mémorandum commun, relatif à un nouveau régime d'aide au revenu des producteurs dans le cadre de l'OCM banane, lequel a été transmis à la commissaire européenne en charge de l'agriculture et du développement rural⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Le texte du mémorandum figure à l'annexe 4 du présent rapport.

SYNTHESE DU MEMORANDUM DES QUATRE PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS

Chaque pays producteur disposerait d'une enveloppe budgétaire annuelle fixe qui serait utilisée de manière différenciée selon les caractéristiques de ses régions de production.

L'Espagne et la France affecteraient 60 % de leurs crédits à une aide aux exploitations productrices traditionnelles de bananes. L'aide serait fixée sur une base historique et conditionnée au maintien d'au moins 70 % de la production de référence, sauf en cas de catastrophes naturelles. Un complément par tonne serait octroyé aux exploitations confrontées à des conditions de production plus difficiles (production à l'air libre aux Canaries et en zone de montagne aux Antilles). Au choix des autorités nationales, les crédits qui resteraient disponibles seraient utilisés pour l'installation de nouveaux agriculteurs, des agrandissements ou pour abonder l'aide à l'exploitation.

Au Portugal, dans la limite de l'enveloppe budgétaire nationale, l'aide resterait couplée à la quantité de bananes produites.

Pour Chypre, le Mémorandum demande des « mesures de soutien des revenus équivalentes » à celles présentées pour les autres pays producteurs.

Les enveloppes financières nationales seraient égales à celles dont les pays producteurs ont bénéficié pour la campagne 2000, année où l'aide a atteint le niveau le plus élevé sous le régime de l'OCM, soit 302 millions d'euros. Ce montant serait distribué selon la clé de répartition de l'année 2000.

Le Mémorandum prévoit une « clause de rendez-vous » en cas de chute des prix permettant d'augmenter les enveloppes nationales des crédits nécessaires pour atteindre le revenu de référence de l'année 2000.

La proposition finalement « mise sur la table » souligne tout l'intérêt, pour la France, de se trouver des alliés très en amont de la préparation d'un projet de réforme, afin d'être écoutée et de peser dans les arbitrages finaux du Collège des commissaires. Etre un grand Etat membre dans l'Europe élargie ne suffit pas, en effet ; désormais, de manière systématique, il faut pouvoir constituer des coalitions dynamiques et solides, dont la Commission sera obligée, pour des raisons politiques évidentes, de tenir compte.

2) Deux avancées majeures, qui mettent en œuvre le droit à la cohésion des régions ultrapériphériques

Deux aspects du projet de réforme sont particulièrement positifs :

- l'aide aux producteurs des Canaries, de Guadeloupe, de Martinique et de Madère sera transférée dans un programme spécifique d'appui à l'agriculture des régions ultrapériphériques, dit programme POSEI ;

- le montant de l'enveloppe budgétaire prévue pour l'aide aux producteurs, légèrement supérieur à 280 millions d'euros, est satisfaisant.

Ils sont commentés dans les développements qui suivent.

a) Un transfert opportun de l'aide dans le POSEI pour la pérenniser et donner plus de sécurité aux producteurs

Le groupe interservices que la Commission a institué pour réfléchir à l'avenir de l'OCM a étudié plusieurs options de réforme possibles, quatre en tout.

La première, celle du *statu quo*, maintenait l'aide actuelle, qui, on le sait, est liée à la quantité de bananes commercialisées et égale à la différence entre le prix moyen obtenu sur le marché et un revenu forfaitaire moyen. Elle a été écartée pour son coût budgétaire, car celui-ci augmenterait automatiquement en fonction de l'évolution des prix, lesquels sont en relation directe avec l'évolution des importations. Les services de la Commission estiment qu'en 2013, dans ce scénario, le budget du régime d'aide atteindrait 354 millions d'euros si le tarif était maintenu à 176 euros/tonne ou 428 millions de d'euros si le tarif était abaissé à 79 euros/ tonne.

Il était évident qu'au regard de cette dérive budgétaire programmée, **le maintien du dispositif actuel conduisait, à terme, à sa condamnation politique**, prononcée par les Etats membres « libéraux » ayant rallié à leur cause les grands consommateurs de bananes dollar que sont les nouveaux Etats membres de l'Union.

L'option du *découplage* prévoyait l'intégration de l'aide aux producteurs de bananes dans l'aide découplée, instituée par l'accord de Luxembourg de juin 2003 réformant la PAC et appelée « régime de paiement unique ». Dans ce cas de figure, le producteur recevrait des droits à paiement, en fonction de références historiques, qu'il pourrait activer chaque année, sans obligation de produire.

Cette réforme aurait sans doute eu un impact positif sur le revenu des producteurs, car ceux-ci ne seraient plus tenus de produire des quantités vendues en dessous de leurs coûts moyens. Mais cette évolution positive se ferait au prix d'une diminution de la production, d'environ 50 % selon les calculs des services de la Commission, et, par conséquent, d'une réduction du nombre de planteurs et de la surface consacrée à la banane, avec l'impact social, industriel et environnemental que l'on peut imaginer. Dans cette hypothèse, ainsi que le fait observer le document de travail des services de la Commission, « *pourrait-on...continuer de parler d'agriculteurs alors que dans leur majorité, les planteurs choisiraient de quitter la profession ?* ». Cette option de réforme a été également écartée.

L'option dite du « *Mémorandum* » retient les propositions faites par les quatre principaux Etats membres producteurs en septembre 2005. Elle a également été écartée en raison, selon les termes du document précité, de la clause de révision, qui « *mettait en péril le principe de stabilité budgétaire* ».

Restait l'option « *POSEI* », qui figure dans la proposition de règlement examinée ici : la Commission prévoit d'augmenter de 278,8 millions d'euros la dotation budgétaire visée par le règlement (CE) n°242/2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques, lequel institue des programmes de soutien en faveur de ces régions, comprenant des mesures spécifiques pour les productions agricoles locales, afin d'inclure la totalité de l'aide communautaire aux producteurs de bananes dans ces programmes, à compter du 1^{er} janvier 2007.

Ainsi, la Commission propose de **s'appuyer sur un instrument existant, dit le programme POSEI** ou « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité », qui prend en compte les handicaps géographiques et économiques des RUP.

Les mesures POSEI, financées au titre du premier pilier de la PAC, lequel recouvre les aides directes au revenu, se répartissent actuellement entre celles destinées à faciliter l'approvisionnement des îles que sont la Guadeloupe, la Réunion, la Martinique, la Guyane (en incluant l'octroi de mer), les Açores, Madère et les îles Canaries et les soutiens spécifiques à la production et à la commercialisation des produits agricoles locaux.

La réforme implique donc de mettre fin au dispositif d'aide appliqué dans le cadre de l'OCM banane pour opérer un transfert budgétaire vers le programme POSEI.

La réforme proposée présente cinq avantages aux yeux du rapporteur.

➤ *D'un point de vue politique*, elle donne une nouvelle légitimité au soutien à la production de bananes, en le détachant d'une OCM mal comprise et mal aimée.

Ce point a déjà été souligné, mais il convient de rappeler que l'aide actuelle, tout comme le complément d'aide, sont remis en cause à chaque réunion du comité de gestion de l'OCM. On peut donc craindre que très vite, en raison du caractère extrêmement tendu que revêt la discussion budgétaire européenne, cette aide ne joue en permanence sa survie face à des Etats membres qui, au fond d'eux-mêmes, n'en veulent plus et sont susceptibles de rallier une majorité autour d'eux.

Dans ces conditions, **détacher l'aide de l'OCM pour l'intégrer à un programme concernant les RUP, revient à établir, enfin, un lien entre l'aide à la production de banane et le traitement spécifique réservé à ces régions par le traité instituant la Communauté européenne.**

Il est en effet absurde de laisser cohabiter, d'un côté, une aide banane dans une OCM qui paraît de plus en plus isolée dans la politique agricole et, par conséquent, de plus en plus visible pour ses opposants, et de l'autre, un ensemble de mesures aidant les régions ultrapériphériques depuis 1989 pour les départements d'outre-mer français et 1991 pour Madère et les Canaries.

A cet égard, l'aide à la production de bananes devrait, en toute logique, s'appuyer sur l'article du Traité consacré à l'ultrapériphérie, à l'image du règlement de janvier 2006 encadrant le programme POSEI, lequel a pour base juridique l'article 299§2.

Si c'était effectivement le cas, qui pourrait alors, au sein de l'Union, contester une politique de solidarité à l'égard des producteurs de bananes fondée en droit sur l'article du Traité relatif à l'ultrapériphérie ?

Le rapporteur regrette à cet égard que la proposition de règlement de la Commission indique, dans ses visas, comme unique base juridique à ce texte, l'article 37 du traité, relatif à la politique agricole.

Ce choix de base juridique est, à ses yeux, en partie erroné : la Commission aurait dû également faire référence à l'article 299§2 et si elle ne l'a pas fait, c'est parce qu'elle défend, comme cela a déjà été souligné plus haut, une application restrictive de cet article.

Alors même que le service juridique du Conseil des ministres de l'Union européenne demande le rajout, dans le texte, du visa de l'article 299§2 du Traité, à côté de l'article 37, la Commission se réfugie derrière une lecture étroite du droit, selon laquelle l'article 299§2 ne pouvait être visé que dans les cas de dérogations aux principes communautaires, ce qui n'est pas le cas ici. Pourtant, le recours à l'article 299§2 s'impose car, correctement interprété, il doit viser toutes les mesures, par nature dérogatoires, qui concernent les régions ultrapériphériques, lesquelles bénéficient, par principe, d'un traitement différencié. Ainsi, dès lors que ces régions sont concernées, l'article relatif à l'ultrapériphérie doit s'appliquer de droit.

➤ *D'un point de vue juridique, la proposition donne une garantie de permanence au nouveau dispositif d'aide à la banane.*

Autrement dit, elle rend l'aide à la production de banane pérenne, ce qui est conforté par le fait que le cadre réglementaire du programme POSEI a pour base juridique l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne.

En effet, **il ne faut pas se tromper sur la nature réelle du dispositif appliqué sous le couvert de l'appellation trompeuse de « programme » POSEI : ce dernier est, juridiquement, un cadre d'adaptation « statutaire » de la politique communautaire** et non une mesure destinée à s'éteindre dans le temps.

Cette remarque conduit à demander, une nouvelle fois, à la Commission d'accepter l'ajout du visa de l'article 299§2 dans le futur règlement régissant le soutien à la banane.

➤ *D'un point de vue économique*, la réforme **garantit aux producteurs et à l'ensemble de la filière une stabilité de l'enveloppe consacrée à l'aide**, laquelle est indispensable à la poursuite des investissements et des prêts visant à moderniser les structures de production et les outils de commercialisation.

A l'inverse, maintenir l'aide dans l'OCM aurait abouti à une baisse mécanique de l'aide aux producteurs, sous l'effet de l'élargissement à la Bulgarie et à la Roumanie et de la modulation des aides décidée lors la réforme de Luxembourg de juin 2003. Selon le président de la commission de l'agriculture du Parlement européen, M. Joseph Daul, les montants auraient pu baisser de 35 % dès 2008-2009.

➤ *Du point de vue de la subsidiarité*, la proposition est également satisfaisante.

Le règlement (CE) n° 247/2006 est en effet l'instrument le plus adapté pour soutenir la production de banane dans chacune des régions ultrapériphériques concernées : selon les termes utilisés par l'exposé des motifs de la proposition de règlement, le cadre auquel il est envisagé de rattacher l'aide aux producteurs permet aux différents Etats membres *« de proposer des mesures, dans le cadre de leurs programmes d'aide généraux, qui prennent en compte les particularités régionales »*.

Autrement dit, **les Etats membres disposent d'une certaine liberté d'action pour définir les aides les plus adaptées aux spécificités régionales et peuvent, notamment, décider d'appliquer le dispositif prévu par le Mémorandum.**

Le rapporteur a interrogé, sur ce point précis, les services de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission : il lui a été répondu, qu'en principe, il est possible, dans le cadre du POSEI, d'y faire figurer les mesures envisagées par les signataires du Mémoire.

Les services espèrent toutefois que les solutions finalement retenues par chaque Etat membre seront novatrices et éviteront de donner à celles-ci une couleur trop « orange », selon la terminologie de l'OMC. Il convient de rappeler ici que l'OCM classe les aides agricoles dans trois boîtes de couleur différente, la boîte orange étant soumise à des obligations de réduction, au motif qu'elle comprend les aides liées à la production. Or, l'aide envisagée par le Mémoire étant liée au tonnage, elle se rapproche d'une aide « boîte orange ». On verra ci-dessous qu'il s'agit, *a priori*, d'un faux problème.

A ce stade, selon les informations disponibles, le dispositif français devrait reposer sur une aide à la tonne commercialisée et pourrait être assorti d'un volet de restauration de la production.

➤ *D'un point de vue « multilatéral »*, celui de l'OMC, la réforme envisagée apporte des garanties aux producteurs. En effet, **le programme POSEI est notifié en boîte verte de l'OMC, la catégorie de soutiens qui est exemptée de toute obligation de réduction.**

Par conséquent, même si le Cycle de Doha prévoit une « révision » des critères de la boîte verte, qui pourrait être, à terme, susceptible de créer des difficultés, le classement du POSEI en boîte verte apporte une sécurité supplémentaire à la filière.

En outre, aux Etats membres s'inquiétant de la compatibilité de la mise en place, chez les principaux Etats membres producteurs, d'un soutien de couleur orange sous le couvert du programme POSEI, la Commission européenne, lors d'une réunion de négociation organisée le 6 octobre 2006, a répondu que sa préférence irait à un dispositif vert ou bleu, la boîte bleue comprenant les aides directes versées aux exploitants dans le cadre de programmes de limitation de la production et échappant, pour l'instant, à tout engagement de réduction. Elle a toutefois ajouté que, selon son interprétation, les « mesures Mémoire » pourraient être classées en boîte bleue, moyennant quelques ajustements.

Quant au soutien orange, il n'est pas interdit en tant que tel, tant qu'il reste en dessous du plafond de dépenses autorisé par l'OMC. De plus, s'il est vrai que, au cas où les négociations du Cycle de Doha reprennent et aboutissent à un accord, les aides directement liées à la production devront baisser, l'Europe, grâce au découplage des aides à la viande et aux grandes cultures décidé en 2003, dispose d'une marge suffisante sur les autres aides pour que le soutien destiné à la banane, si jamais il devait être classé en boîte orange, sous la pression des autres membres de l'OMC, ne soit pas concerné par les nouveaux engagements de réduction.

Au total, les règles de l'OMC devraient permettre à l'Europe de sécuriser ses aides aux producteurs de bananes.

Certes, il subsistera toujours un risque, par exemple, celui de voir un pays d'Amérique latine demander à l'Organe de règlement des différends de l'OMC de constituer un panel, afin de que la « légalité » de ce soutien soit jugée. Mais on voit mal comment l'Europe pourrait être condamnée sur ce soutien, dès lors qu'elle respecte tant les critères de classement que les plafonds autorisés d'aides, d'autant plus qu'il s'agit d'une enveloppe de seulement 280 millions d'euros, à comparer aux 4 milliards de dollars d'aide versés par les Etats-Unis à leurs producteurs de coton.

Pour conclure cette appréciation de l'un des principaux volets de la réforme proposée, il convient d'évoquer les dispositions prévues pour les producteurs de Grèce, de Chypre et du Portugal continental.

Ces zones de cultures, non couvertes par le programme POSEI, seraient incluses dans le régime de paiement unique (aide découplée) instauré pour les autres secteurs par les réformes de la PAC de 2003 (grandes cultures, viande bovine), 2004 (tabac, coton et huile d'olive) et 2005 (sucre), lequel est encadré par le règlement (CE^o) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003. L'exposé des motifs de la proposition précise que les trois Etats membres devront établir les montants de référence et les hectares admissibles au bénéfice de l'aide dans le cadre du régime de paiement unique sur la base d'une période de référence « *appropriée* » pour le marché de la banane et de critères adéquats, « *objectifs et non discriminatoires* ».

Le traitement distinct accordé aux régions non ultrapériphériques tient à la faiblesse des quantités qu'elles produisent, moins de 2 % du total communautaire.

Les Etats membres concernés ont néanmoins estimé que le découplage intégral de l'aide pourrait entraîner des conséquences négatives. Ainsi, la Grèce estime que cette considération doit amener la Commission à accepter le principe d'une aide spécifique supplémentaire couplée, afin de maintenir la production en Crète, région ne disposant pas d'alternative agricole. De son côté, Chypre a fait part de son soutien à la proposition de la Commission, tout en souhaitant disposer également d'une aide spécifique dans une enveloppe nationale, en complément du dispositif proposé.

Enfin, il y a lieu de noter que la Commission propose de supprimer dans le cadre de l'OCM banane les règles communautaires concernant les organisations de producteurs et les aides qui leur sont octroyées. Le considérant 11 du texte justifie cette évolution en observant que l'aide à la constitution de ces organisations a atteint ses objectifs, puisque la grande majorité des producteurs sont membres de ces entités. Il précise que cette proposition doit permettre aux Etats membres d'adopter, le cas échéant, « *des règles similaires, correspondant aux situations spécifiques de chacun d'entre eux* », une souplesse qui convient à la France, car elle entend l'utiliser.

b) Une enveloppe budgétaire satisfaisante

Il faut se féliciter du montant de l'enveloppe budgétaire que la proposition prévoit d'affecter au soutien à la production de bananes car, s'il est adopté tel quel, il représentera **un engagement financier substantiel auprès des planteurs**.

La Commission européenne doit être remerciée pour avoir proposé ce montant ; elle doit, en outre, recevoir tout l'appui politique des principaux Etats membres producteurs, France en tête, afin d'éviter, dans la négociation, un « grignotage » de l'enveloppe.

Cette enveloppe comprend plusieurs montants :

- la dotation budgétaire du programme POSEI sera augmentée, pour l'exercice 2008 et au-delà, de 278,8 millions

d'euros pour couvrir l'aide aux producteurs de bananes. La clé de répartition proposée répond à la demande des Etats membres producteurs : 141,1 millions d'euros seront attribués aux îles Canaries (50,4 % de l'enveloppe), **129,1 millions d'euros à la Martinique et à la Guadeloupe** (46,1 % de l'enveloppe) et 8,6 millions d'euros pour Madère (3,1 %) ;

- les plafonds nationaux pour la Grèce et le Portugal prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 seront, afin d'y intégrer le soutien à la banane, augmentés de respectivement 1,1 million d'euros et 0,1 million d'euros pour 2007 et les années suivantes ;

- un budget supplémentaire de 3,4 millions d'euros est ajouté au plafond national prévu pour Chypre, où les producteurs de bananes sont déjà soutenus au titre du paiement unique à la surface.

Le total de ces dotations supplémentaires s'élève à 283,4 millions d'euros.

D'après la Commission, l'enveloppe proposée représente **un point d'équilibre qui ne doit pas être remis en question** : exiger davantage, c'est s'exposer aux foudres des Etats membres libéraux et prendre le risque de voir leurs rangs grossis par d'autres Etats membres, aujourd'hui indifférents au sort de la banane communautaire, mais qui peuvent être mobilisés demain contre une dotation budgétaire qui serait perçue comme étant trop généreuse.

Le rapporteur partage cette analyse : la France n'a pas d'autre choix que de soutenir la Commission, aux côtés des autres principaux pays producteurs, pour obtenir l'adoption d'un règlement reprenant intégralement l'enveloppe proposée. En effet, il est clair que toute réclamation intempestive en la matière finirait par se retourner contre les intérêts de la filière communautaire, en particulier la filière antillaise.

En outre, cette enveloppe doit être défendue, car elle représente, de la part de la Commission, un effort de solidarité important, qui doit être reconnu et valorisé, et non déprécié.

Cela est d'autant plus vrai qu'**au départ, le chiffre envisagé pour « l'enveloppe banane » n'était que de 242 millions d'euros.**

En effet, ce n'est que lorsque la proposition a circulé à l'état de projet au niveau du Collège des commissaires qu'il a été décidé, sous la forte pression du Président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, de rajouter quarante millions d'euros à l'enveloppe « banane ».

Il y a lieu de noter que lors de cette phase de consultation, les discussions entre les commissaires ont été tendues, ce qui a d'ailleurs conduit à reporter la présentation de la réforme d'une semaine, du 13 au 20 septembre 2006.

De plus, la direction générale de l'agriculture et du développement rural de **la Commission soutenait, en toute logique, le montant de 242 millions d'euros**, car celui-ci était le résultat mathématique de l'application d'une méthode de calcul utilisée pour toutes les autres réformes agricoles. Cette méthode consiste à calculer l'enveloppe d'une aide agricole d'après une moyenne de montants constatée sur trois ans, pour la période 2000-2002.

En réalité, l'enveloppe proposée aurait, selon les termes d'un interlocuteur du rapporteur, une nature politique.

Il existe un indice sur la réalité de l'effort financier consenti, qui ne peut guère nous tromper : c'est la réaction des Etats membres « libéraux », laquelle est sans surprise. Ainsi, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède critiquent tous la générosité de l'enveloppe budgétaire, en contestant la période de référence choisie. Le Royaume-Uni souhaite également une autre période de référence, plus récente.

La commissaire européenne en charge de l'agriculture et du développement rural, Mme Mariann Fischer Boël, a indiqué au rapporteur qu'il est, au niveau du Conseil, « *impératif d'éviter un débat sur les chiffres* », car celui-ci pourrait mettre en péril toute l'architecture de la réforme. Il partage entièrement ce point de vue et tient à exprimer ici son soutien à la Commission.

La Commission répond aux Etats membres libéraux, en indiquant que les 40 millions d'euros qui apparaissent « en plus » par rapport à la période de référence ne constituent qu'**une marge de sécurité, de l'ordre de 8,5 % du budget proposé**, laquelle est

néanmoins indispensable. En effet, lors de son entretien avec la direction générale de l'agriculture, **il a été précisé au rapporteur que cette « prime de risque » tient compte des incertitudes liées à l'évolution du nouveau régime tarifaire.** Ainsi, dans l'esprit du directeur général adjoint, M. Lars Holgaard, les 40 millions d'euros « de plus » doivent permettre aux producteurs européens de faire face, jusqu'à un certain point, aux chutes de revenus pouvant survenir du fait d'une baisse des prix consécutive à une augmentation des importations.

Cette position conduit la Commission à défendre avec loyauté et fermeté l'enveloppe, mais elle pose aussi problème.

D'abord, elle tend aussi à conforter une vision très « budgétaire », selon laquelle, puisque le montant proposé devrait permettre de couvrir toutes les situations, il n'est pas nécessaire de clarifier la clause de révision dans un sens qui pourrait conduire à augmenter le soutien aux producteurs.

Ensuite, comme l'enveloppe proposée résulte d'une défaite de la direction générale de l'agriculture face à l'arbitrage politique rendu par le Collège des commissaires, **la Commission, depuis la présentation de la proposition de règlement, tend à s'arc-bouter sur le texte, en considérant que plus une seule virgule ne doit être modifiée, sous peine de voir la proposition détricotée par les Etats membres non producteurs.**

Cette fermeté peut se comprendre, mais elle a pour conséquence de rendre presque impossible toute discussion sur l'aspect de la proposition qu'il est essentiel de clarifier, à savoir la « clause de révision ».

3) Une « clause de révision » bienvenue, mais dont la rédaction n'est pas assez précise pour réagir efficacement aux variations de revenus des producteurs

Nous abordons, avec la clause dite de révision, **le point le plus difficile** des négociations.

Le rapporteur l'a longuement abordé dans ses entretiens à Bruxelles et à Paris, tant avec Mme Mariann Fischer Boël et ses

services qu'avec les représentants des ministères français de l'agriculture et de l'outre-mer et ceux des producteurs antillais.

Cet aspect du projet de réforme semble, à première vue, anodin, alors qu'en réalité, il est capital : il s'agit de vérifier si la rédaction de la clause de révision choisie par la Commission garantit effectivement aux producteurs de bananes qu'en cas de modification significative de leurs revenus, entraînée par l'évolution du marché, la Commission se saisira de ce problème pour proposer au Conseil des ministres de l'Union européenne des mesures appropriées, y compris une augmentation de l'enveloppe.

Autrement dit, il s'agit de s'assurer qu'une fois l'aide à la banane intégrée dans le programme POSEI, la Commission ne se désintéressera pas de l'avenir de cette production, mais exercera, en vertu d'un engagement précis, un droit de regard sur le marché et le revenu des producteurs et proposera, si la situation l'impose, d'adapter le dispositif de soutien, afin d'éviter un effondrement de la filière, provoqué par l'afflux des bananes dollar.

Comme on l'a vu, l'hypothèse d'un coup fatal pouvant être porté de l'extérieur à la production communautaire de bananes ne peut être exclue. Le potentiel de l'Equateur, auquel s'ajoute celui du Brésil, et la fragilité du tarif actuel, qui n'est toujours pas consolidé à l'OMC et risque, par conséquent, d'être encore abaissé, font peser une menace sérieuse sur les équilibres du marché communautaire.

Or force est de constater que la clause de révision n'est pas, dans sa rédaction actuelle, assez précise pour apporter aux producteurs de bananes la garantie d'une intervention rapide des institutions européennes, dès lors que leurs revenus sont menacés par une évolution défavorable du tarif extérieur et des prix.

La proposition de règlement fait allusion à cette clause à deux reprises.

Premièrement, dans le cinquième considérant, il est rappelé que la Commission est tenue de présenter un rapport d'évaluation, au plus tard au 31 décembre 2009, des programmes POSEI mis en œuvre. Toutefois, s'il est constaté « *un changement significatif dans les conditions économiques affectant les sources de revenu dans les*

régions ultrapériphériques », la Commission doit présenter ce rapport avant l'échéance prévue.

On observera que ce considérant ne fait aucune référence explicite au revenu des producteurs de bananes. En outre, si celui-ci change de manière significative, cette évolution ne donnera pas lieu à un rapport spécifique, mais elle sera abordée dans le cadre d'une appréciation d'ensemble des mesures POSEI.

Deuxièmement, à l'article 3 de la proposition, il est précisé qu'au plus tard le 31 décembre 2009, puis tous les cinq ans, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport d'évaluation sur « *l'impact des actions réalisées en application du présent règlement, y compris dans le secteur de la banane, assorti, le cas échéant, des propositions appropriées* ».

Cet article permet donc une intervention législative de la Communauté, mais seulement au bout de cinq ans, si le bilan effectué par la Commission la juge nécessaire, sans mentionner la possibilité, envisagée par le considérant, de présenter de manière anticipée le rapport d'évaluation.

Lors de son entretien avec la commissaire européenne en charge de l'agriculture et du développement rural, le rapporteur a obtenu des précisions importantes, qu'il lui a ensuite rappelées par courrier. Celles-ci tendent à démontrer que la clause entrera en jeu dès lorsqu'il sera constaté un changement significatif dans le revenu des producteurs de bananes.

D'après Mme Mariann Fischer Boël, en effet, il n'est pas nécessaire de modifier la rédaction actuelle, car :

- la référence faite à un « *un changement significatif dans les conditions économiques affectant les sources de revenu dans les régions ultrapériphériques* » vise implicitement les producteurs, en particulier ceux de bananes ;

- les termes « *sources de revenu* » doivent être interprétés comme concernant *de facto* les producteurs de bananes et, par conséquent, la clause de révision s'applique à ces derniers ;

- comme l'enveloppe POSEI, après l'adoption de la réforme, sera constituée, à hauteur de 50 % environ, des aides prévues pour les producteurs de bananes, s'il est constaté un changement significatif dans les revenus de ce secteur spécifique, cela aura une influence à la hausse sur l'enveloppe, dès lors que la Communauté examinera la situation, sur la base du rapport devant être préparé par la Commission européenne.

Le rapporteur tient à remercier Mme Mariann Fischer Boël pour lui avoir communiqué cette grille de lecture.

Cette « lecture » de la clause de révision est *a priori* partagée par la direction générale de l'agriculture de la Commission, même si le rapporteur souhaite déplorer ici la tonalité de l'entretien qu'il a eu à ce sujet avec M. Lars Hoelgaard, le directeur général adjoint.

En effet, il lui semble que ce dernier a interprété les demandes de précision formulées à cette occasion comme étant un appel à la générosité de la Commission. L'attitude qui consiste à percevoir un rapporteur d'information de l'Assemblée nationale comme un quémendeur de fonds n'est pas acceptable, mais elle n'est guère surprenante, dans la mesure où le directeur général en charge de l'agriculture lui-même, un Français, M. Jean-Luc Demarty, considère qu'il est habituel aux producteurs de bananes des régions ultrapériphériques de « *crier avant d'avoir mal* ».

Le rapporteur déplore l'existence d'une telle vision chez des fonctionnaires éminents de l'administration de la Commission et souhaite rappeler ici deux vérités sur la politique d'aide aux producteurs de bananes.

D'une part, le dispositif proposé aux régions ultrapériphériques ne doit pas être confondu avec une manifestation de charité : il est une expression du droit à la cohésion des régions ultrapériphériques, lequel est garanti par l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne.

C'est tout l'esprit du projet de réforme et c'est ainsi que le comprend la commissaire en charge de l'agriculture lorsqu'elle est interrogée à ce sujet. Un haut fonctionnaire de la Commission n'est pas fondé à porter une appréciation ironique sur les demandes de clarification concernant l'un des aspects les plus essentiels de la

politique d'aide, *a fortiori* lorsqu'elles émanent d'un membre de l'Assemblée nationale.

D'autre part, l'importance accordée par le rapporteur à cette question est naturelle : elle résulte de la rédaction d'un texte qui, hélas, pour être correctement compris, doit faire l'objet d'un important travail d'interprétation.

Pour revenir au contenu de l'entretien à la direction générale de l'agriculture, il a été précisé au rapporteur que la clause de révision est une « *clause de sauvetage* », qui se déclenche en cas de « *crise extraordinaire* ». Cette situation recouvre, par exemple, les conséquences qu'entraînerait, pour les producteurs communautaires, l'application d'un tarif de 100 euros/la tonne : dans cette hypothèse, les Etats membres « *pourront frapper à la porte de l'Union* ».

Compte tenu de ces observations et des assurances entendues par le rapporteur, il est surprenant que la Commission ne veuille pas expliciter davantage les conditions de déclenchement de la clause de révision, en acceptant une rédaction qui cible bien les revenus des producteurs de bananes.

La Commission répond à cette observation par deux arguments. Le premier, déjà présenté, est qu'il est inutile d'écrire en toutes lettres ce que le texte sous-entend. Le second est de nature plus politique, mais révèle la vraie raison de l'opposition de la Commission à toute modification de la clause : préciser que celle-ci s'applique spécifiquement aux producteurs de bananes aurait pour conséquence, en faisant apparaître plus clairement les conséquences budgétaires induites par une perturbation du marché communautaire, de durcir le débat au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne sur le montant de l'enveloppe, dont l'issue pourrait, alors, s'avérer désastreuse pour la somme proposée par la Commission européenne. C'est le raisonnement qui a été tenu par Mme Mariann Fischer Boël devant le rapporteur : indiquer clairement que l'enveloppe pourrait, à terme, être révisée à la hausse est susceptible de provoquer un affrontement majeur au Conseil.

Pour reprendre une expression entendue par le rapporteur, **une clarification de la clause ouvrirait la « boîte de pandore »**, c'est-à-dire que, dans ce cas de figure, les Etats membres libéraux auraient plus de facilité à constituer une coalition pour dénaturer le

projet de réforme. Ce n'est pas une hypothèse d'école : la Lituanie, la Slovaquie, l'Estonie et la République tchèque ont rejoint l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni pour interroger la Commission sur le budget actuellement retenu.

Le rapporteur pense que la rédaction actuelle de la clause est, de ce point de vue, habile, car elle est de nature à éviter un tel dérapage de la négociation.

Dans le même temps, ce non-dit n'est pas satisfaisant, car il pose un problème de nature logique et politique.

D'une part, sur le plan intellectuel, il n'est pas cohérent qu'une détérioration de la situation particulière des producteurs de bananes, intervenant avant l'échéance prévue pour l'évaluation, déclenche un rapport général, portant sur l'ensemble du programme POSEI.

D'autre part, seule une référence claire au revenu des producteurs de bananes, dont l'évolution préoccupante sera mise en avant par l'élaboration d'un rapport spécifique, fournira aux Etats membres un levier politique suffisant pour s'assurer que la Communauté adoptera les mesures que la situation impose. **L'implicite ne permet pas, aux yeux du rapporteur, d'apporter aux producteurs une garantie suffisante et opérationnelle.**

C. Les améliorations proposées par le rapporteur pour soutenir de manière durable la production de bananes

1) *Préciser le champ d'application de la « clause de révision »*

Production stratégique et dynamique, la banane doit bénéficier d'un soutien stable dans le temps et être assurée que la solidarité européenne ne lui fera pas défaut quand l'affrontement avec la banane dollar deviendra de plus en plus rude.

C'est pourquoi la clause de révision doit, d'une part, indiquer clairement que le « *changement significatif dans les conditions économiques affectant les sources de revenu des*

***régions ultrapériphériques* » cible bien le revenu des producteurs de bananes et, d'autre part, prévoir la rédaction d'un rapport spécifique sur le sujet. En outre, le lien entre l'évolution des revenus et la mise en œuvre du tarif unique doit être lui aussi plus explicite.**

L'ajout de ces mots témoignerait de la solidité de l'engagement européen auprès d'une filière agricole qui est le symbole vivant de la grandeur de l'idéal de solidarité animant la construction européenne.

Le rapporteur demande donc que la rédaction de la clause de révision figurant dans le cinquième considérant de la proposition de règlement soit modifiée dans ce sens ou, qu'à défaut, les Etats membres producteurs obtiennent de la Commission européenne qu'elle adopte une déclaration sur ce sujet, précisant que la révision doit s'effectuer lorsque les revenus des producteurs des RUP, en particulier dans le secteur de la banane, sont affectés de manière significative.

L'avenir de la production de banane doit pouvoir bénéficier d'une garantie d'intervention écrite. Si cette demande de clarification paraît, à première vue, peu importante au regard de tout ce qu'apporte déjà la proposition de la Commission, elle est néanmoins indispensable, car elle permet de parfaire le nouveau dispositif. Il ne faut pas qu'une seule zone d'ombre plane sur l'expression de la solidarité européenne à l'égard des régions ultrapériphériques.

2) Elargir la base juridique du futur règlement à l'article 299 §2 du Traité

L'actuelle proposition de règlement a pour base juridique, on l'a vu, l'article 37 du traité instituant la Communauté européenne. Cela revient à dire que le texte proposé a pour seul cadre de référence la politique agricole, et plus précisément les OCM, dont les principes sont posés par l'article en question.

Or il est évident que le nouveau règlement doit avoir pour base juridique, à côté de l'article 37, l'article 299§2, consacré aux régions ultrapériphériques pour les raisons suivantes :

- la réforme est largement faite « sur mesure » pour les RUP, puisqu'elle prévoit de transférer la plus grande partie de l'enveloppe « banane » de l'OCM à un dispositif d'aide, le POSEI, qui est spécialement mis en œuvre pour ces régions ;

- la Commission ne cesse d'invoquer les handicaps des RUP pour justifier le montant et la nature de l'enveloppe.

Aussi, puisque la réforme établit, enfin, un lien entre l'aide à la banane et la situation particulière des RUP, ce lien doit impérativement figurer dans la base juridique du futur règlement.

3) Réussir la mise en place du nouveau dispositif

Le nouveau règlement doit fixer des « règles du jeu » qui ne pénalisent pas les producteurs.

Actuellement, en France, l'aide est versée selon six avances, tous les deux mois donc, et un solde. L'avance est égale à 70 % de l'aide définitive de l'année précédente, assortie d'une caution à hauteur de 50 % de son montant. Le solde est acquitté sur la base du montant définitif de l'aide et correspond à l'ajustement des montants des versements effectués pour les six bimestres.

Ce système permet d'éviter une rupture dans la trésorerie des planteurs. Or c'est ce qui risque de se produire avec la mise en place du nouveau dispositif d'aide, car les règles de versement qui s'appliqueront seront différentes des mécanismes en vigueur.

L'aide à la banane sera intégralement versée au 1^{er} décembre, conformément à la règle qui vaut pour toutes les aides agricoles directes et qui est posée par le règlement (CE) n° 1783/2003. Ce versement couvre la période allant du 1^{er} décembre de l'année N au 30 juin de l'année N+1.

Ce dispositif ne permet pas d'effectuer des avances. Toutefois, il comprend deux dérogations :

- pour une cause exceptionnelle, un paiement de 50 % peut être effectué au 16 octobre, avec un paiement du solde entre le 1^{er} janvier et le 30 juin ;

- après autorisation de la Commission, un paiement peut être effectué en deux fois entre le 1^{er} décembre et le 30 juin. La Commission a indiqué que ces autorisations ne seraient pas accordées de manière automatique.

La Commission considère que le nouveau système offrira plus de visibilité au producteur : dans le système en vigueur, cette visibilité n'est assurée qu'au moment du versement du solde, qui a lieu en juin de l'année N+1. Aujourd'hui, en moyenne, le producteur ne perçoit qu'entre 20 % et 40 % de l'aide avant le 1^{er} décembre, alors qu'avec le nouveau système, à cette date, il pourra bénéficier de 100 % de l'aide.

Lors de l'année de mise en place de la nouvelle aide, au premier semestre 2007, les producteurs recevront les deux dernières avances de l'année 2006, puis le solde leur sera versé en juin ou juillet, après quoi s'ouvrira une période sans avance jusqu'en octobre 2006.

Les producteurs français signalent que l'absence d'avances pendant cette période va créer de sérieuses difficultés. D'après eux, en effet, la production de banane, du moins dans les Antilles, ne peut se passer d'un mécanisme d'avances : il s'agit d'une culture, industrialisée et intensive en main-d'œuvre et, de ce fait, très « dépendante », contrairement aux autres productions, lesquelles peuvent parfaitement vivre sans avances.

Les autorités françaises devront donc répondre à ces inquiétudes, en s'assurant que les producteurs antillais ne seront pas pénalisés par la disparition du système des avances bimestrielles.

Par ailleurs, le rapporteur estime que les mesures nationales de soutien aux producteurs de bananes qui seront définies sous le couvert du programme POSEI doivent bénéficier de trois garanties, que les autorités françaises doivent obtenir rapidement.

En effet, une fois les mesures nationales d'aide aux producteurs de bananes définies, elles devront être approuvées par la Commission, celle-ci ayant la responsabilité de valider les programmes POSEI présentés par les Etats membres.

Il faut donc se prémunir de toute mauvaise surprise.

Dans cette perspective, il est indispensable, premièrement, que les Etats membres adoptent des programmes nationaux de soutien proches les uns des autres, afin d'éviter tout effet de dispersion face à la Commission. Plus ces programmes seront divergents, plus le risque est grand que la Commission ne veuille « recadrer » ce qu'a prévu de mettre en place un Etat membre, avec l'accord de la filière. Pour éviter une division qui est cause de fragilité face à la Commission, les principaux Etats membres producteurs doivent promouvoir un modèle unique d'aide à la production.

Deuxièmement, les critères de versement de l'aide aux producteurs doivent être objectifs et transparents et liés à l'évolution du marché. Plus le mode de calcul de l'aide permettra de refléter les évolutions du marché, plus les Etats membres disposeront, face à la Commission, d'arguments pour justifier une révision du montant de l'enveloppe « banane », s'il est constaté, par ce biais, que la filière connaît de graves difficultés provoquées par l'afflux d'importations provenant des pays latino-américains.

Troisièmement, la filière de la banane antillaise doit travailler, au plus vite, à l'élaboration des mesures d'aide pour que la France obtienne, au moment de l'adoption de la réforme, prévue au Conseil des ministres de l'agriculture des 19 et 20 décembre 2006, de la part de la Commission, son accord politique sur le contenu du dispositif national qui sera mis en œuvre.

4) Adopter un plan national d'accompagnement de la filière

La mise en place du nouveau dispositif d'aide communautaire doit être suivie de l'adoption d'un plan national de d'accompagnement de la filière.

Il est logique de demander à la solidarité nationale de venir appuyer la solidarité européenne : la filière antillaise doit pouvoir s'appuyer sur ces deux jambes pour progresser.

Cet engagement national doit s'inscrire dans la continuité des actions menées dans le cadre de l'actuel contrat de progrès relatif à la filière « banane antillaise », lequel a été signé le 23 juin 2004 entre le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et

des affaires rurales, le ministre de l'outre-mer, les présidents des organisations de producteurs et des chambres d'agriculture, ainsi que le président de l'Union des groupements. Devant mobiliser, sur cinq ans, de 2004 à 2008, 25 millions d'euros, ce contrat est destiné à financer la restructuration de la commercialisation et de la production, ainsi que des mesures socio-économiques, comprenant notamment des primes spécifiques à l'arrachage, à la reconversion et au départ.

Le rapporteur juge souhaitable qu'au vu de la mise en place, début 2007, du nouveau cadre communautaire et des incertitudes concernant le maintien du droit de douane protégeant la production européenne, la filière de Guadeloupe et de Martinique dispose le plus rapidement d'une visibilité suffisante sur les contours du soutien qu'apportera l'Etat après l'extinction de l'actuel contrat, afin qu'elle poursuive ses efforts de restructuration et négocie, par anticipation, les modalités concrètes d'application du prochain contrat de progrès.

Ce futur contrat de progrès pourrait couvrir la période 2007-2011 et comporter les volets suivants : la promotion du produit, la restauration des capacités de production, notamment par un désendettement des planteurs, l'accompagnement de la restructuration et un dispositif en faveur du plan pesticide zéro.

5) Maintenir la préférence communautaire en faveur de la banane

Adopter le meilleur dispositif possible pour les producteurs européens de bananes ne suffit pas.

En effet, il faut éviter aussi le recours permanent aux plans de sauvetage de la filière qu'imposerait, inéluctablement, un droit de douane appliqué aux importations de bananes dollar ayant franchi la « ligne rouge », car rendant difficile le maintien de la production communautaire.

Une bonne clause de révision va de pair avec un bon tarif, lequel se situe donc, après les arbitrages rendus à l'OMC en 2005, aux alentours du droit actuellement appliqué de 176 euros/tonne. Certaines estimations indiquent qu'une baisse de ce tarif aux

alentours des 130-140 euros permettrait encore de rester dans le cadre de l'enveloppe budgétaire proposée par la Commission. Cela signifie qu'en dessous de ce seuil critique, l'Europe devra faire preuve de davantage de solidarité envers ses producteurs de bananes.

Le maintien d'un tarif « soutenable » pour le marché communautaire est d'autant plus indispensable, que malgré une année 2005 marquée par une baisse de la production en Amérique latine, et une première moitié d'année 2006 relativement clémente, tous les experts s'attendent à une hausse rapide et très significative des importations, en raison de la suppression des quotas.

Ainsi, d'après le document de travail des services de la Commission de septembre 2006, le volume des importations, d'ici 2009 et 2013, avec la mise en œuvre d'un dispositif POSEI, serait de :

- 4,9 à 5,2 millions de tonnes d'importations en cas d'échec du Cycle de Doha. Ce chiffre est à comparer avec le maximum enregistré jusqu'ici, depuis la mise en place de l'OCM, qui est de 3,86 millions de tonnes en 2004 ;

- 5 à 5,6 millions de tonnes en cas de succès du Cycle et d'application de la formule de réduction des droits de douane proposée par l'Europe en octobre 2005 (réduction du tarif de 45 % sur 5 ans). Ces chiffres atteignent 5,1 à 5,7 millions de tonnes avec l'application de la formule de réduction proposée par le Brésil (réduction du tarif de 55 % sur 5 ans).

Ce document estime qu'en cas d'adoption d'un dispositif de type POSEI, « *l'évolution de la protection tarifaire n'apparaît pas avoir d'influence sur la production* ». Puisse cet avis d'expert ne pas être un vœu pieux ! Ce qui est certain, en revanche, est que la filière européenne sera soumise à de fortes tensions qui, très rapidement, pourraient se transformer en une crise dévastatrice.

Compte tenu de ces observations, l'Europe doit faire du maintien du tarif actuellement appliqué une priorité de sa politique commerciale.

A chaque réforme agricole, le visage de l'Europe change.

Mais ce qui est en jeu, cette fois, avec la réforme de l'OCM banane, c'est le lien de solidarité très particulier qui existe entre l'Union européenne et certaines de ses régions : le texte examiné par la Délégation concerne une production stratégique tant sur le plan agricole qu'économique et social, majoritairement cultivée dans des îles faisant face à des handicaps spécifiques et permanents.

C'est pourquoi la réforme en cause ne peut obéir aux logiques de celles ayant œuvré pour les grandes productions continentales que sont les céréales, la viande bovine ou le sucre. Elle doit s'inscrire dans une autre démarche, qui est celle de l'adaptation de la politique communautaire à la situation spécifique des régions ultrapériphériques.

Jugée à cette aune, le projet de réforme de la Commission mérite l'appui déterminé de la France : ses principaux aspects constituent autant d'avancées qu'il faut défendre. Toutefois, le texte proposé n'est « que » presque parfait, puisque les conditions d'évolution du dispositif d'aide ne sont pas aussi claires qu'elles devraient l'être. Or, les territoires concernés n'étant comparables à nul autre, l'attention que doit porter l'Europe aux producteurs de bananes et à leur environnement international et tarifaire doit être elle-même exceptionnelle : c'est à cette condition que la réforme pourra être décrite comme étant une réussite.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 15 novembre 2006, sous la présidence du Président Pierre Lequiller, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le rapporteur, en soulignant que la proposition de résolution incluait la demande de précisions concernant la « clause de révision ».

Le rapporteur a ajouté que selon les informations les plus récentes, la présidence finlandaise est disposée à ce qu'il soit fait expressément référence à l'article 299, paragraphe 2, du traité. Le gouvernement français est très mobilisé sur ce dossier.

M. François Guillaume a estimé que, dans le cadre étroit de ces négociations, les producteurs ont essayé de tirer au mieux leur épingle du jeu. Le système relatif au secteur de la banane était intéressant au départ, avec les quotas d'importation, mais ensuite, comme pour beaucoup d'autres productions, le système protecteur a été supprimé et remplacé par un droit de douane destiné à s'abaisser continuellement dans le contexte des négociations commerciales mondiales. Cette évolution a des conséquences graves.

M. François Guillaume a interrogé le rapporteur sur la situation du protocole « banane » dans le cadre des accords de Lomé entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Ces accords assuraient au départ des conditions intéressantes pour les pays ACP producteurs de bananes comme la Côte d'Ivoire et le Cameroun, mais les accords de Cotonou ont laminé ce dispositif. Où en est-on aujourd'hui ?

D'autre part, quelles sont les modalités de versement de l'aide communautaire ? Est-elle déterminée par la superficie des exploitations ou bien prend-elle la forme d'une prime unique ? S'agissant du

dispositif POSEI, ne va-t-on pas recréer un dispositif similaire à celui du FEOGA, avec un premier pilier pour l'aide et un second pilier, qui va se développer considérablement au détriment du premier, pour le développement rural ? Si tel était le cas, les producteurs se trouveront obligés de justifier aux yeux de l'opinion publique l'existence à leur bénéfice d'une aide financière substantielle alors qu'en réalité une bonne partie de ces sommes ne sera pas consacrée au soutien à la production.

Enfin, M. François Guillaume a indiqué qu'il s'associait à la demande de précisions portant sur la « clause de révision », tout en exprimant ses craintes de voir l'aide se réduire à l'avenir malgré les engagements pris.

M. Jean-Claude Lefort a proposé un amendement au dernier paragraphe de la proposition de résolution, afin d'assurer la cohérence avec la position adoptée par la Délégation le 5 juillet dernier sur la négociation des accords de partenariat économique avec les pays ACP, et pour éviter d'envoyer un signal négatif à ces pays. Il faut faire des efforts vis-à-vis des pays ACP, même s'il faut par ailleurs être clair et ferme vis-à-vis des pays d'Amérique latine.

Prenant acte de l'assentiment du rapporteur sur l'amendement proposé, le **Président Pierre Lequiller** a soumis à l'approbation de la Délégation une nouvelle rédaction du point 5 de la proposition de résolution, d'où sont ôtés les mots « et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ».

M. Christian Philip a ensuite interrogé le rapporteur sur la position, dans les négociations, des Etats membres autres que les pays producteurs de bananes.

Le rapporteur a indiqué en réponse à M. François Guillaume que des négociations sont actuellement en cours avec les pays ACP dans le cadre des accords de Cotonou. Concernant leurs exportations de bananes vers l'Europe, ces pays bénéficient d'un quota d'importation de 775.000 tonnes sans droits de douane, et ne payent donc le droit de douane de 176 euros par tonne que pour les quantités supplémentaires qu'ils exportent vers l'Union européenne au-delà de ce seuil de 775.000 tonnes. Il faut maintenir les relations privilégiées que l'Union européenne entretient avec ces pays.

S'agissant des conditions de versement de l'aide, il s'agit d'une aide à la tonne. Il appartient à chaque Etat membre d'en fixer les modalités. Ce sont les producteurs eux-mêmes qui se chargent d'établir les demandes.

En réponse à M. Christian Philip, le rapporteur a indiqué qu'après la Conférence de l'OMC à Hong Kong qui a menacé de disparition la production européenne de bananes, il a, à la tête d'une délégation, rencontré 17 ministres de pays du nord et de l'est de l'Europe et qu'il a été dans l'ensemble très bien reçu. En Pologne, ses interlocuteurs se sont montrés très intéressés par le fonctionnement du système de la préférence communautaire, qu'ils souhaiteraient voir appliquer au profit de leur production très importante de fraises, concurrencée par la production chinoise. En revanche, quelques Etats – l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas – gros consommateurs de bananes sont essentiellement désireux d'acheter les bananes les moins chères possible. Il ne faudra donc pas compter sur leur soutien lors de la réunion du Conseil « Agriculture » du 20 décembre. Malgré leur position, la position française devrait pouvoir y recueillir la majorité qualifiée requise.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté la proposition de résolution ainsi amendée, dont le texte figure ci-après :

PROPOSITION DE RESOLUTION

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Conseil modifiant les règlements (CEE) n° 404/93, (CE) n° 1782/2003 et (CE) n° 247/2006 en ce qui concerne le secteur de la banane (COM [2006] 489 final/n° E 3266),

Considérant le rôle fondamental que joue, tant sur le plan de l'économie et de l'aménagement du territoire que social et humain, la production et le commerce de la banane dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, en particulier en Guadeloupe et en Martinique ;

Considérant les handicaps spécifiques et permanents dont souffrent ces régions et qui justifient un traitement différencié au sein de la Communauté européenne, lequel est reconnu par l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne ;

Considérant que l'aide communautaire à la production de bananes est indispensable au maintien des équilibres fragiles de ces régions et qu'elle constitue, de fait, une expression du droit à la cohésion, garanti par le traité, de ces territoires ;

Considérant que la production de bananes est conditionnelle du développement de régions confrontées à une concurrence déloyale exercée, parfois au mépris des droits des travailleurs, par les producteurs d'Amérique latine, lesquels mènent, depuis plus de dix ans, avec l'appui des multinationales des Etats-Unis, une guerre commerciale contre le dispositif

communautaire, en ayant recours aux procédures de l'Organisation mondiale du commerce ;

Considérant que, depuis le 1er janvier 2006, la Communauté européenne met en œuvre un système de protection de son marché uniquement tarifaire, lequel amène les producteurs, notamment des Antilles, à commercialiser leurs bananes à des prix de plus en plus bas ;

1. Approuve les principes de la réforme proposée par la Commission européenne le 20 septembre 2006, car elle devrait apporter plus de sécurité aux producteurs des régions ultrapériphériques, en intégrant l'aide à la banane dans un programme permanent d'appui spécifique à ces régions, dit programme POSEI ;

2. Se félicite du montant de l'enveloppe budgétaire proposée pour l'aide aux producteurs, notamment ultrapériphériques, qui bénéficieront de 278,8 millions d'euros, lequel est satisfaisant, tout en souhaitant que les dispositifs nationaux de mise en œuvre du soutien destiné aux régions ultrapériphériques s'appuient sur des critères objectifs et transparents, liés à l'évolution du marché ;

3. Demande que soient apportées les deux précisions suivantes, afin de parfaire le projet de réforme et de permettre, dans un contexte de renforcement de la compétition internationale, le recours à une garantie d'intervention claire de la Communauté européenne en cas de chute brutale du revenu des producteurs ;

- la clause de révision, qui déclenche une évaluation anticipée du dispositif d'aide, assortie, le cas échéant, de propositions appropriées, doit indiquer, en se référant à l'évolution du marché et des prix, que le changement significatif des conditions économiques affectant les sources de revenu dans les régions ultrapériphériques cible bien le revenu des producteurs

de bananes et implique la rédaction d'un rapport spécifique sur le sujet. Si cette clarification n'est pas apportée dans le texte du futur règlement, la Commission doit le faire par le biais d'une déclaration ;

- la base juridique du futur règlement, qui établit un lien entre l'aide à la banane et la situation particulière des régions ultrapériphériques, doit se référer à l'article 299§2 du traité instituant la Communauté européenne ;

4. Juge indispensable que la mise en place du nouveau dispositif tienne compte des effets que pourrait entraîner la suppression des avances aux producteurs antillais et s'accompagne d'un plan de modernisation de la filière, dans la continuité des efforts de restructuration entrepris dans le cadre du contrat de progrès signé en 2004 ;

5. Demande que soit consolidé à l'Organisation mondiale du commerce le droit de douane de 176 euros par tonne actuellement appliqué aux bananes provenant d'Amérique latine, afin d'éviter l'anéantissement de la préférence communautaire, qui doit rester un principe cardinal de la politique agricole commune.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnes entendues par le rapporteur**

– M. Joseph DAUL, président de la commission de l’agriculture et du développement rural du Parlement européen ;

– Mme Mariann FISCHER BOEL, commissaire européenne en charge de l’agriculture et du développement rural ;

– Mme Lene NAESENGER, conseillère au cabinet de la commissaire européenne en charge de l’agriculture et du développement rural ;

– M. Lars HOELGAARD, directeur général adjoint de la direction générale de l’agriculture et du développement rural de la Commission européenne ;

– Mme Linda MAUPERON, chef d’unité adjoint à la direction générale de l’agriculture et du développement rural de la Commission européenne ;

– M. Marc OSBORNE, administrateur à la direction générale de l’agriculture et du développement rural de la Commission européenne ;

– M. Daniel LABORDE, conseiller technique au cabinet du ministre de l’agriculture et de la pêche ;

– M. Francis LEFEVRE, conseiller technique au cabinet du ministre de l’outre-mer ;

– M. Yves MADRE, délégué pour les affaires agricoles à la représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne ;

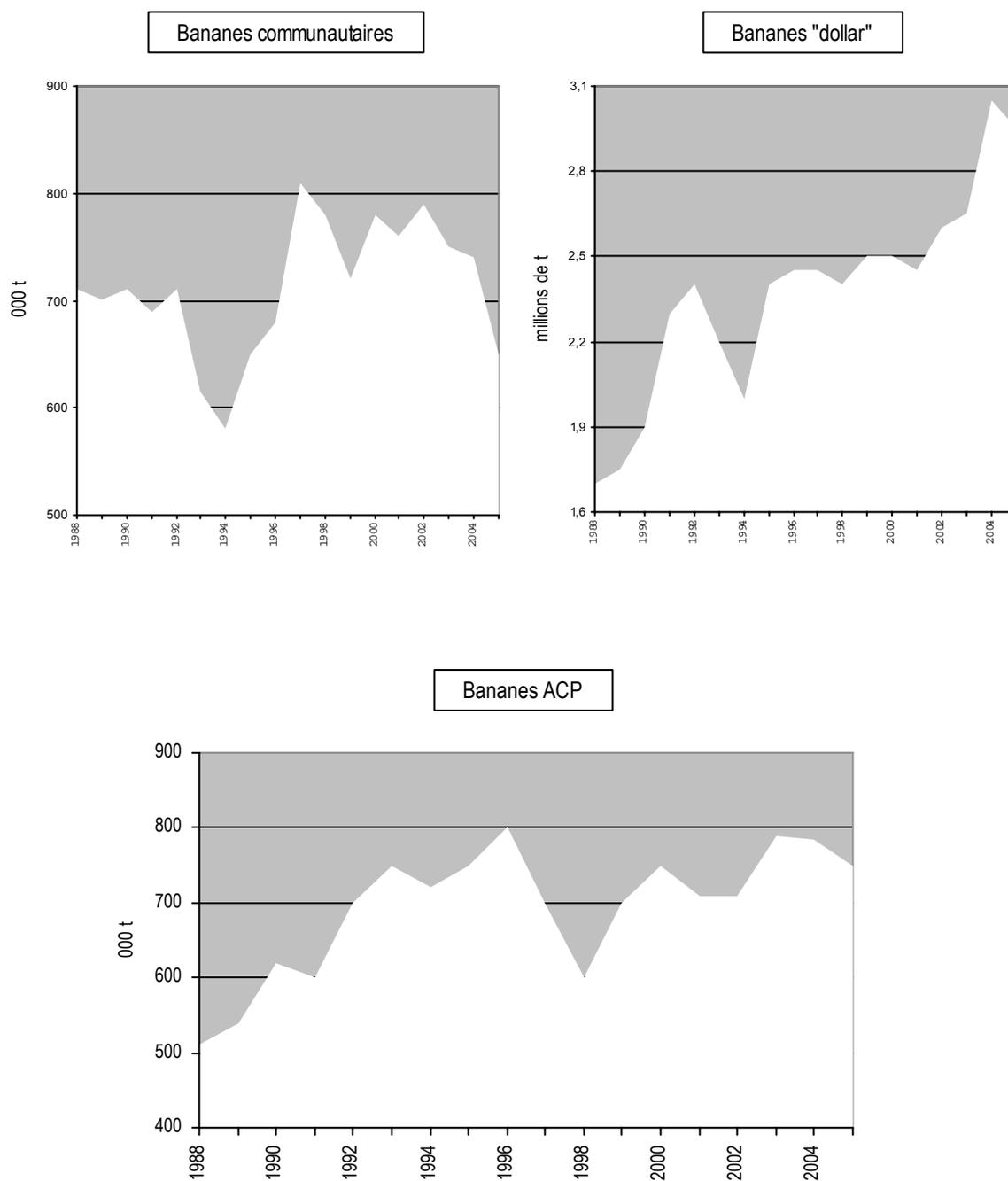
– M. Jean-Christophe LEGRIS, délégué adjoint pour les affaires agricoles à la représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne ;

– M. Gérard BALLY, délégué général d’Eurodom ;

– M. Eric de LUCY DE FOSSARIEU, président directeur général de l’Union des groupements de producteurs de bananes.

Annexe 2 :
Bilan de l'approvisionnement
de l'Union européenne 1988-2005

1998-2005 – BILAN DE L'APPROVISIONNEMENT DE L'UNION EUROPEENNE



Source : Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Infobanane, juin 2006.

Annexe 3 :

Place de la banane dans l'agriculture des régions ultrapériphériques

	Canaries		Martinique		Guadeloupe		Madère	
	2004	2000 2004	2004	2000 2004	2004	2000 2004	2004	2000 2004
Production (t x 1 000)	418	→	246	→	59	↘	21	↘
%	54		33		8		3	
Exploitations	10 250	→	630	↘	300	↘	4 267	→
%	27		16		10		30	
Taille moyenne (ha)	0,9	→	12,4	↗	1,5	↗	0,15	→
SAU(*) en banane (ha)	9 600	→	7 800	↘	2 000	↘	640	↘
%	18		30		10		11	
Rendement (t/ha)	42	→	34	↗	30	↗	30	→
Emplois directs	15 000	→	6 000	↘	2 000	↘	840	→
% emploi agricole	± 30 %		± 60 %		± 20 %		± 7 %	
% VA(**) Agricole	16		47		15		20	

(*) SAU : surface agricole utile.

(**) VA : Valeur ajoutée.

Source : Commission européenne, document de travail des services .

Annexe 4 :
Mémoire des Etats producteurs, de septembre 2005,
sur l'aide à la banane

Royaume d'Espagne

*Le Ministre de l'Agriculture, de la
Pêche et de l'Alimentation*

République Française

*Le Ministre de l'Agriculture et de la
Pêche*

République Portugaise

*Le Ministre de l'Agriculture, du
Développement Rural
et des Pêches*

Le Ministre de l'Outre-Mer

République de Chypre

*Le Ministre de l'Agriculture
des Ressources naturelles et
de l'Environnement*



20 SEP. 2005

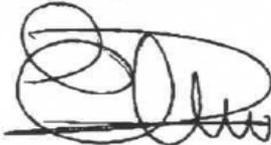
Madame la Commissaire,

Dans les régions ultrapériphériques des Iles Canaries, de Guadeloupe, de Martinique et de Madère, ainsi qu'à Chypre, la filière de production de bananes revêt une importance politique, socio-économique et environnementale majeure.

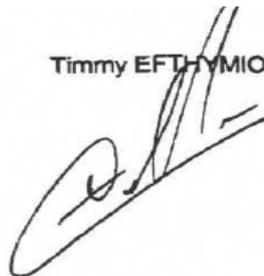
Au moment où la Commission européenne s'apprête à dresser un bilan du mécanisme d'aide compensatoire en vigueur et où se définit un futur régime d'importation de bananes dans l'Union européenne, il nous est apparu de la plus grande importance de vous faire part de notre demande commune de voir le dispositif d'aide communautaire à la banane européenne réformé selon les orientations contenues dans le mémorandum commun, que nous vous adressons ci-joint.

Nous vous prions de croire, Madame la Commissaire, à l'assurance de notre considération distinguée.

Elena ESPINOSA MANGANA



Timmy EFTHYMIU



Jaime LOPES DA SILVA



Madame Mariann FISCHER-BOËL
Membre de la Commission européenne

.../...

A stylized handwritten signature consisting of several sharp, sweeping lines that form a shape reminiscent of a bird or a wing.

Dominique BUSSEureau

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'François Baroin'.

François BAROIN

MEMORANDUM RELATIF
A UN NOUVEAU REGIME D'AIDE AU REVENU DES PRODUCTEURS
COMMUNAUTAIRES DANS LE CADRE DE L'OCM BANANE

L'aide compensatoire aux producteurs communautaires est un élément essentiel de l'organisation commune du marché de la banane, mise en place en 1993.

Compte tenu de l'importance des écarts entre les coûts de production des régions communautaires et ceux des pays exportateurs d'Amérique latine, la production communautaire n'a réussi à se maintenir, après le décloisonnement du marché, que grâce à cette aide.

Au cours des douze premières années d'application de l'OCM, les bananes communautaires ont dû affronter la concurrence des bananes ACP et d'Amérique latine. Pour ce faire, l'ensemble de la filière a dû s'adapter et se moderniser, depuis la production jusqu'à la mise en marché, en améliorant de façon très significative la qualité des produits.

Le caractère uniforme de l'aide, s'appuyant sur un prix moyen communautaire, devait inciter les producteurs à réaliser des efforts en termes de productivité et de qualité.

Cependant, en raison du comportement des marchés, les résultats de ces efforts ont varié selon les régions productrices, et des différences de revenus ont été remarquées entre les producteurs avec, dans certaines régions et au cours des dernières campagnes, l'impossibilité d'atteindre un niveau minimum de revenu permettant le maintien de la culture.

C'est ainsi que la Commission a été amenée à verser des compléments d'aide pour compenser partiellement les écarts constatés. De fait, certaines régions n'obtenaient plus la compensation attendue et leurs producteurs se trouvaient confrontés à de graves difficultés financières.

Par ailleurs, la suppression des contingents tarifaires à partir du 1^{er} janvier 2006 va accroître la concurrence entre les produits de différentes origines sur le marché communautaire, risquant de provoquer ainsi de grandes difficultés pour la survie des exploitations du secteur, et par voie de conséquence, pour le maintien d'une culture aussi importante que la banane pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, dont la spécificité est reconnue par le Traité même. En effet, dans son article 299, paragraphe 2, il est prévu la possibilité de traitements différenciés en raison de leur éloignement, de leur insularité, de leur faible superficie, du relief et du climat difficile ainsi que la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, en particulier la production de bananes.

Tout cela permet de conclure que le régime actuel de l'aide compensatoire n'est plus adapté à l'objectif principal de l'OCM, à savoir la possibilité de commercialiser les productions et l'obtention de revenus adéquats pour toute la production communautaire.

Les producteurs européens, conscients de la problématique qui se pose pour le secteur et après deux années de travail d'analyse approfondie, se sont réunis à Madère en septembre 2004 et sont arrivés à un accord sur une proposition de nouvel encadrement réglementaire. A partir de cette proposition, les autorités des pays producteurs ont élaboré le présent mémorandum avec pour objectif l'introduction d'un nouveau régime d'aide :

- adapté à la situation des régions de production ;
- responsabilisant les producteurs de façon à ce qu'ils adoptent les mesures les plus adaptées au maintien de leurs productions et de leurs revenus dans le cadre du nouveau régime d'importation qui sera appliqué dans l'Union européenne ;
- encadré budgétairement.

Un droit à paiement serait octroyé à chaque producteur sur la base des aides perçues au cours de la période 2000-2004. La prise en compte d'une période de 5 ans pour l'établissement des références individuelles permettra d'amortir l'influence des campagnes anormales dues à des accidents climatologiques ou d'autre nature.

L'enveloppe financière minimale correspondant à l'ensemble du dispositif serait égale au montant global annuel le plus élevé des aides versées au cours de la période 2000-2004 (environ 300 M€ en 2000), de façon à tenir compte des effets attendus que la suppression des contingents tarifaires devrait logiquement avoir sur le niveau des prix, et des conséquences du niveau du tarif actuellement en cours de négociation. Le niveau de 230 euros/t proposé initialement par la Commission était déjà inférieur au niveau considéré comme adapté pour maintenir la situation actuelle des échanges. La nouvelle proposition de la Commission, consécutive à l'arbitrage de l'OMC, renforce cette analyse. Cette enveloppe serait répartie entre les Etats membres producteurs selon la répartition de l'année de référence (année 2000), ce qui permettra une récupération de l'équilibre des revenus des producteurs des différentes régions.

Cette base de référence retenue pour la détermination de l'enveloppe budgétaire devra être revue en fonction de la situation du marché au cours des trois premières années d'application du nouveau régime tarifaire. Dans le cas où le montant de l'enveloppe visée au paragraphe précédent ne permettrait pas le maintien du niveau de revenu de référence de l'année 2000, ce montant sera actualisé par pays producteur en fonction de révolution de leur prix respectif.

Le droit à taux plein serait accordé à tout producteur livrant au moins 70 % de son volume de référence, correspondant à la moyenne des quantités que celui-ci a livrées au cours de la période 2000-2004» sous réserve du respect d'un cahier des charges.

Tout producteur livrant une quantité inférieure à 70 % de son volume de référence verrait son droit réduit selon une règle de proportionnalité, liée à la quantité effectivement livrée. Toutefois, en cas de catastrophe naturelle ou autre cause de force majeure officiellement reconnue, le respect de ce seuil des 70 % serait apprécié en tenant compte des quantités perdues du fait des événements en question.

Pour les Canaries, les Antilles françaises et le Portugal, l'enveloppe financière serait gérée par chaque Etat membre producteur via des organisations de producteurs reconnues.

Dans le cas spécifique du Portugal, un montant d'aide serait calculé en divisant l'enveloppe attribuée au Portugal par le volume moyen annuel global des quantités livrées au cours des années 2000-2004. Les producteurs percevraient un montant d'aide au prorata des quantités livrées dans la limite de l'enveloppe attribuée au Portugal.

Pour les Canaries et les Antilles françaises, l'enveloppe financière aurait trois composantes :

- La première composante, égale à 60 % du montant de l'enveloppe, serait répartie entre les producteurs, en fonction des droits acquis.

Le producteur ayant livré au moins 70 % de son volume de référence obtiendrait un premier montant d'aide égal à 60 % de son droit.

Le producteur ayant livré une quantité inférieure à 70 % de son volume de référence obtiendrait un montant d'aide réduit selon la règle de proportionnalité retenue.

- La deuxième composante servirait au financement d'aides spécifiques pour un montant de 30 €/t

Elle concernerait les producteurs canariens à l'air libre ainsi que les producteurs de Martinique et Guadeloupe situés en zone de montagne.

- La troisième composante serait constituée du solde de l'enveloppe de l'Etat concerné, incluant la part non utilisée de la première composante.

Ce solde serait réparti entre les producteurs selon les mêmes modalités que celles retenues pour la première composante, après constitution le cas échéant, au choix de l'Etat membre, d'une réserve de droits pour l'installation de nouveaux agriculteurs ou des agrandissements.

Les droits resteraient liés à la sole bananière et seraient cessibles en même temps que les terres, dans des conditions à déterminer au niveau de chaque Etat membre.

Au terme de chaque période de trois ans, un bilan d'utilisation des droits par producteur serait réalisé. Les droits seraient maintenus pour les producteurs réalisant au moins 70 % de leur quantité de référence. Au-dessous de 70 %, les droits seraient réduits selon une règle de dégressivité. Les droits ainsi récupérés pourraient être réattribués, au choix de l'Etat membre, pour de nouvelles installations ou des agrandissements.

Enfin, il convient de noter que des conditions pratiquement similaires à celles des régions ultrapériphériques affectent également les producteurs de bananes à Chypre. Bien que faible, la production de bananes à Chypre revêt une grande importance environnementale et sociale, et doit être préservée par des mesures de soutien des revenus équivalentes à celles présentées dans ce mémorandum.

En outre, il convient de souligner que la proposition contenue dans le présent mémorandum se place dans l'hypothèse de la fixation d'un tarif minimal acceptable, telle que retenue jusqu'à présent par la Commission européenne.