



N° 2178

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

***sur la proposition de la Commission réformant l'organisation
commune des marchés dans le secteur de la banane
(COM [1999] 0582 final / n° E 1353)***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CAMILLE DARSIÈRES,

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. Alain Barrau, *président* ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, *vice-présidents* ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LA FRAGILITÉ DES PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES ET ACP	11
A. Le marché communautaire de la banane est déséquilibré	11
1) Une concurrence inégale	11
2) Le cas particulier des Antilles	13
B. L'évolution de la réglementation communautaire a accentué ce déséquilibre	16
1) Les dispositions du régime actuel régissant l'accès au marché communautaire	16
2) Les effets des modifications du règlement de 1993 sur les producteurs communautaires	18
a) L'augmentation des contingents.....	18
b) La répartition des licences.....	20
c) L'aide compensatoire	20
3) L'effet des modifications du règlement de 1993 sur les producteurs ACP	22

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION MENACENT LES INTERETS DES PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES ET ACP	25
A. La solution proposée par la Commission.....	26
1) La période transitoire.....	26
2) Le passage à un régime purement tarifaire	28
3) Le régime d'aide aux producteurs communautaires	29
B. Les contraintes	29
1) Définir un régime conforme aux conclusions de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC.....	29
2) La pression des pays tiers.....	31
a) Les sanctions	32
b) Le paradoxe de la position des tiers	33
3) Les divisions internes de la Communauté.....	34
CONCLUSION.....	37
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	41
1) Réunion du 3 février 2000.....	41
2) Réunion du 10 février 2000.....	42
PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION.....	45
ANNEXES.....	49
Annexe 1 : Article XIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce	51
Annexe 2 : Article 299 du Traité instituant la Communauté européenne.....	53

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 12 avril 1999, le régime communautaire de la banane, modifié en dernier lieu en juillet 1998, a été jugé une nouvelle fois non conforme aux règles de l'OMC par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de cette organisation.

A la suite de cette décision, la Commission a transmis au Conseil une nouvelle proposition de règlement modifiant celui qui avait instauré l'OCM-banane⁽¹⁾, ainsi qu'une recommandation de décision autorisant la Commission européenne à ouvrir des négociations relatives à une modification du tarif douanier consolidé pour les bananes.

Seul le premier de ces projets d'acte a été transmis au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. En effet, le Conseil d'Etat a estimé qu'une recommandation de décision du Conseil qui se situe à un stade d'élaboration antérieur à la signature de l'accord ou à sa conclusion ne constitue pas, par elle-même, une proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative au sens de l'article 88-4. Il va de soi que cela ne devra pas empêcher votre Rapporteur d'examiner cet aspect central du dossier.

L'Organisation commune du marché de la banane (OCM-banane), mise en place en 1993, est composée de deux volets.

Le volet interne repose sur des normes communes de qualité et de commercialisation des bananes produites dans la Communauté, des règles régissant les organisations de producteurs et un mécanisme d'aide à la production qui prévoit une aide compensatoire à la perte de recettes des producteurs communautaires.

Le volet externe permet de contrôler l'accès au marché communautaire des productions des pays tiers dont les prix de revient, – nous aurons l'occasion d'y revenir – sont très inférieurs à ceux des productions

⁽¹⁾ Le règlement CE n° 404/93

communautaires. Ce volet est constitué par deux contingents – l'un réservé aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) afin de maintenir à leur profit un accès préférentiel ; l'autre pour les autres pays tiers et les productions des pays ACP dépassant le premier contingent – ainsi que par un mécanisme d'attribution des licences d'importation entre les différents opérateurs.

L'Assemblée nationale, depuis 1993, a eu l'occasion de se prononcer, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, sur des propositions de modification de l'OCM-banane.

Elle a ainsi adopté, le 10 août 1995, une résolution (TA n°395) demandant au Gouvernement de rejeter des propositions de la Commission visant à augmenter le contingent d'importation des pays tiers et à transférer les « bananes figues » dans l'OCM-fruits et légumes. Rejointe par d'autres Etats membres, la France s'était opposée à ces propositions au motif qu'elles déséquilibraient le régime au détriment des intérêts des producteurs communautaires et des ACP. Ces propositions avaient été par la suite retirées par la Commission⁽²⁾.

L'Assemblée nationale a également adopté, le 4 juin 1998, une résolution (TA n°146) sur les propositions faites par la Commission à la suite de la première condamnation de l'OCM-banane par l'OMC. Cette résolution avait fait l'objet d'un débat en séance publique. La Délégation pour l'Union européenne était à l'origine de ce vote sur une proposition qui menaçait déjà les intérêts des producteurs communautaires et des pays ACP et laissait une trop grande marge de manœuvre à la Commission dans les négociations qui devaient s'ouvrir avec les pays tiers⁽³⁾.

En outre, le contentieux de la banane a été traité par divers rapports d'information : le rapport de M. Yves Dauge sur le partenariat entre l'Union européenne et les pays ACP (n° 1776), le rapport de M. Jean-Claude Lefort sur les relations économiques transatlantiques (n° 1386) et le rapport de Mme Béatrice Marre sur les enjeux de la conférence de Seattle (n° 1824).

⁽²⁾ Voir le rapport présenté par M. Robert Pandraud au nom de la Délégation pour l'Union européenne, n° 2152, 12 juillet 1995 et le rapport présenté par M. Pierre Micaut au nom de la Commission de la production et des échanges, n° 2184 rectifié, 27 juillet 1995.

⁽³⁾ Voir le rapport d'information présenté par M. Henri Nallet au nom de la Délégation pour l'Union européenne, n° 738, 26 février 1997, et le rapport présenté par M. Daniel Marsin au nom de la Commission de la production et des échanges, n° 863, 29 avril 1998.

Aujourd'hui, nous sommes saisis d'une proposition qui risque de bouleverser l'organisation d'un marché d'une importance capitale pour l'économie antillaise et de remettre en cause, dans les faits sinon en droit, le régime préférentiel accordé par la Communauté aux pays ACP, anciennes colonies européennes que les anciennes métropoles n'entendent pas abandonner, et où se trouvent installés des producteurs « européens » de bananes se rappelant à l'attention de leurs gouvernements.

En effet, la Commission propose de passer à un système basé uniquement sur un tarif douanier commun. Ce système pourrait être mis en place soit en 2006, soit à une date beaucoup plus proche si les négociations engagées par la Commission avec les pays tiers pour définir un régime transitoire échouent.

Or, même si la Commission parvenait à négocier un niveau de droits d'entrée élevé – ce qui paraît improbable – ce système ne garantirait pas les intérêts des producteurs communautaires ni même l'accès au marché des pays ACP.

D'autre part, le régime transitoire proposé par la Commission se prête lui aussi à des critiques dans la mesure où il consiste à assouplir un peu plus la gestion des contingents, mais, ainsi que nous le ferons voir, au détriment de la production communautaire.

La proposition se caractérise également par sa très grande imprécision, l'essentiel étant renvoyé aux négociations avec les pays tiers alors qu'il sera très difficile de parvenir à un accord satisfaisant.

Il est vrai que trois contraintes limitent la marge de manœuvre de la Commission.

En premier lieu, l'Union européenne, en l'état du droit international, a l'obligation de respecter les règles de l'OMC et de trouver une solution compatible avec les conclusions de l'ORD.

Ces dernières soulignent la difficulté qu'il y a à définir un régime contingentaire, sans pour autant condamner formellement tout régime contingentaire et tout en reconnaissant la compatibilité de la Convention de Lomé avec les règles de l'OMC.

En deuxième lieu, les pays membres ont sur ce sujet des approches et des intérêts totalement divergents et il n'apparaît pas qu'une majorité qualifiée puisse facilement être réunie autour d'un aménagement du régime contingentaire.

L'organisation du marché de la banane a toujours été une source de dissensions internes, au point que l'entrée en vigueur du traité de Rome en a été repoussée de 24 heures. C'est le lieu de rappeler que, lorsque le Parlement eut, le 9 juillet 1957, à autoriser la ratification de ce traité, sept députés de l'outre-mer sur dix, de tendances politiques diverses, votèrent contre, invoquant notamment les difficultés que rencontrerait la commercialisation de la banane du fait des engagements de l'Allemagne avec des producteurs d'Amérique latine, engagements que le traité sauvegardait expressément.

Avant 1993, de nombreux pays de la Communauté avaient un régime d'importation de la banane très libéral alors que d'autres, comme la France, protégeaient leurs producteurs et accordaient des préférences à certains pays ACP. Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt, pour mieux comprendre la préférence française pour le contingentement, de rappeler que la réglementation française du marché de la banane, antérieurement au Marché unique, reposait sur un partage du marché français : deux tiers étant réservé aux Antilles, un tiers aux anciennes colonies africaines.

En 1993, la création du marché unique européen s'est traduite par un régime unique d'importation de la banane. Depuis son adoption, ce régime reposant essentiellement sur le contingentement a été constamment attaqué par de nombreux Etats membres, particulièrement par l'Allemagne, qui souhaitaient la mise en place d'un système plus libéral avec, pour seule protection, un tarif douanier commun appliqué aux importations de bananes.

En dernier lieu, les pays tiers, en fait des multinationales à dominante américaine, ont multiplié leurs attaques contre l'OCM-banane et la Commission aura les plus grandes difficultés à définir un système contingentaire qui ne soit plus contesté.

La France, quant à elle, a toujours plaidé en faveur d'une approche contingentaire, articulée autour de deux contingents et permettant de trouver, dans le respect des règles de l'OMC, une solution préservant les intérêts des producteurs communautaires ainsi que les engagements de l'Union européenne vis-à-vis des pays ACP.

La Commission est visiblement inspirée par le souci de mettre un terme à un contentieux permanent dont le dernier rebondissement a eu comme conséquence des sanctions économiques à l'encontre de la Communauté à hauteur de 191,4 millions de dollars.

Or, pour des raisons complexes, définir un nouveau régime de contingents tarifaires qui ne soit pas contesté par les pays tiers sera très

difficile, car si ces pays y sont en majorité favorables, le consensus se volatilise dès qu'il s'agit de définir les modalités de répartition des contingents et des licences.

Cependant, compte tenu des divisions internes de la Communauté et dans le souci de régler ce contentieux, un compromis pourrait être envisagé. Selon votre Rapporteur, la France pourrait demander des modifications essentiellement sur deux points :

– que le passage à la deuxième étape, purement tarifaire, ne soit en aucun cas conçu comme une perspective automatique mais que le règlement prévoit une clause de rendez-vous au terme d'une période transitoire longue, à l'issue de laquelle une nouvelle réglementation ne s'imposera pas nécessairement ;

– que la Commission propose un système de gestion des licences qui permette un accès égal de tous les opérateurs – y compris communautaires – aux certificats d'importation.

Dans le même temps, le règlement actuellement négocié ou tout autre, devrait être accompagné d'une réforme équitable des mécanismes d'aide aux producteurs communautaires.

Telles sont les principales observations qui seront développées dans ce rapport.

I. LA FRAGILITE DES PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES ET ACP

Avant d'aborder l'examen de la proposition de la Commission, il convient de présenter les caractéristiques du marché communautaire de la banane et d'analyser dans quelle mesure la réglementation européenne permet de préserver les intérêts des producteurs communautaires et de respecter les engagements politiques pris dans le cadre de la Convention de Lomé.

Le marché communautaire apparaît comme un marché déséquilibré essentiellement par le très fort différentiel entre les conditions sociales qui prévalent dans les pays d'Amérique latine et celles qui s'imposent dans les départements d'outre-mer.

Le régime mis en place en 1993 a permis de limiter les conséquences de ce déséquilibre mais les modifications qu'il a subies au fil du temps ont réduit considérablement la protection des producteurs communautaires et ACP.

A. Le marché communautaire de la banane est déséquilibré

1) Une concurrence inégale

Au niveau communautaire, la consommation de bananes s'est élevée à 3,8 millions de tonnes en 1998. L'Allemagne vient en tête de cette consommation avec 16 kilos de bananes consommées par an et par personne alors que la consommation française s'élève à 8 kilos.

Le tableau ci-après récapitule la provenance des bananes consommées sur ce marché. Il fait apparaître la grande diversité des sources d'approvisionnement puisque, outre les producteurs communautaires, plus de vingt-cinq pays sont des fournisseurs de l'Union.

APPROVISIONNEMENT EN BANANES DE L'UNION EUROPEENNE		
PROVENANCE	1993	1998
Union européenne	643 000	786 000
Grèce	7 000	4 000
Espagne	330 000	437 000
France	280 000	315 000
<i>Martinique</i>	<i>181 000</i>	<i>240 000</i>
<i>Guadeloupe</i>	<i>99 000</i>	<i>75 000</i>
Portugal	26 000	30 000
Pays ACP ⁽¹⁾	748 000	619 000
Zone Dollar ⁽²⁾	2 219 000	2 383 000
Total	3 610 000	3 788 000

(1) Cette catégorie comprend douze pays ACP traditionnels (Côte-d'Ivoire, Cameroun, Surinam, Somalie, Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Dominique, Belize, Cap-Vert, Grenade, Madagascar) et deux non traditionnels (République Dominicaine et Ghana).

(2) Cette catégorie comprend dix pays : Colombie, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela, Equateur, Honduras, Guatemala, Panama, Mexique, Philippines.

Trois groupes peuvent être distingués :

- *Les producteurs de « bananes communautaires »*

Ils assurent, avec 786 000 tonnes en 1998, un peu plus de 20 % des besoins. Seuls quatre pays de la Communauté ont des producteurs sur leur territoire et deux d'entre eux – la France et l'Espagne – assurent plus de 95% de la production communautaire.

- *Les producteurs de « bananes ACP »*

Ces producteurs, avec 615 000 tonnes en 1998, couvrent 16 % du marché. Là encore, parmi ces quinze pays, certains sont beaucoup plus performants que d'autres. La Côte-d'Ivoire et le Cameroun (A, de ACP) se distinguent par des volumes de production en augmentation et une progression de leur compétitivité en hausse grâce à des investissements importants. En revanche, les pays des Caraïbes (C, de ACP) subissent des aléas climatiques très pénalisants et ont des structures de production peu compétitives.

- *Les producteurs de « bananes dollar »*

Ces producteurs sont pour la plupart latino-américains. Ils détiennent, avec 2,4 millions de tonnes, 64 % du marché communautaire. Ils dominent très largement le marché mondial. Parmi eux, la Colombie,

le Costa Rica, l'Equateur et Panama exportaient dans la Communauté 2,25 millions de tonnes, soit 59 % de l'approvisionnement communautaire. Par ailleurs, si la part de la « banane dollar » sur le marché a peu varié au cours des dix dernières années, certains pays – l'Equateur en particulier – ont fortement accru leur part de marché.

Or, les différences de prix de revient entre les différents producteurs sont fortes. Les estimations sont imprécises mais l'on peut avancer que le prix de revient de la « banane dollar » est de 2 francs le kilo alors que celui de la « banane ACP » est de 4 francs le kilo et celui de la « banane communautaire » est de 6 francs le kilo. Toutefois, à l'intérieur de ces catégories, les écarts de prix de revient peuvent être très importants.

Les compagnies multinationales – Chiquita, Dole, Del Monte – contrôlent largement la filière, de la production jusqu'à la distribution en passant par les mûrisseries. Quelques producteurs indépendants subsistent dans la Communauté ou en Equateur, et certains pays de la Communauté, la France et l'Irlande en particulier, ont encore des opérateurs. Mais le mouvement de concentration commerciale et financière des grands opérateurs s'est amplifié au cours des dernières années, au profit des opérateurs relevant des multinationales.

Le risque d'une éviction des producteurs communautaires et ACP est donc évident. Il peut se concrétiser *via* les prix, si leur formation était abandonnée au jeu du marché, ou *via* la distribution si les opérateurs ne voyaient plus l'intérêt de commercialiser ces productions.

Jusqu'à tout récemment, le système des contingents a permis peu ou prou de conjurer cette menace. Les compagnies européennes de négoce ont été les principales bénéficiaires du système mis en place en 1993. Les multinationales américaines n'en ont pas pour autant fait les frais, la preuve en étant qu'elles ont augmenté leurs parts de marché, se sont développées dans certains pays ACP et ont conclu des accords avec certaines compagnies européennes. En outre, comme le rappelait M. Jean-Claude Lefort dans son rapport « *Les relations transatlantiques à l'épreuve de la mondialisation* » (n° 1386, page 181), « *le droit communautaire permet aux filiales européennes des entreprises américaines d'être, par exemple, éligibles aux aides de l'Etat* ».

2) *Le cas particulier des Antilles*

Il n'est jamais superflu de rappeler que la Guadeloupe et la Martinique connaissent aujourd'hui une situation économique et sociale

difficile. L'insularité, l'éloignement de la métropole, la pression démographique, l'étroitesse du marché local, la dépendance vis-à-vis de nombreux produits, intrants indispensables à la production (engrais, produits phytosanitaires, cartons d'emballage, ... tous articles importés de 7 000 km) et qui participent pour 25 % au prix de revient, sont autant de handicaps structurels qui brident le développement de leurs économies. Le chômage a pris une dimension sans commune mesure avec la situation de la métropole. En Guadeloupe, le taux de chômage atteint 29,5 % de la population et les allocataires du RMI représentent 11,7 % de la population. En Martinique, ces taux sont respectivement de 28,8 % et 11,8 %.

Dans ces deux départements, la banane est le premier produit « d'exportation ». Cette spécialisation remonte aux années soixante à la Martinique, plus récemment en Guadeloupe, suite à la déconfiture de l'économie sucrière, dont la structure incitait, tout naturellement, à une certaine diversification des cultures aujourd'hui absolument abandonnée. C'est dire si toute baisse de la production bananière constituerait pour ces îles une catastrophe économique et sociale certaine.

En Guadeloupe, la banane occupe aujourd'hui 11 % de la surface agricole utile et la production s'élève à 90 000 tonnes. En Martinique, la production est de 250 000 tonnes, soit 49,5 % de la production agricole et 80 % de la population active agricole.

Par ailleurs, il faut s'interroger sur les raisons profondes de la différence entre le prix de revient de la « banane communautaire » et celui de la « banane dollar ». C'est, déjà, le coût élevé, non contrôlé, des intrants ; c'est, encore, le coût du fret que fait payer un transporteur monopolistique, qui n'est pas davantage contrôlé par les pouvoirs publics⁽⁴⁾ ; mais aussi, et pour beaucoup, l'écart entre les coûts salariaux. Les Antilles françaises bénéficient fort légitimement des lois sociales de la République génératrices de charges importantes, alors que beaucoup de pays d'Amérique latine producteurs de bananes ne sont pas sortis de leur Moyen Âge. Lors d'un débat à l'Assemblée nationale, le 4 juin 1998, (JO du 4 juin 1998, p. 4755), votre Rapporteur faisait état d'un audit indiquant que « *si dans les DOM, le salaire moyen représente 337 francs par jour, il ne dépasse pas 50 à 60 francs dans l'Amérique des multinationales* ».

Notre collègue, Béatrice Marre, dans son très édifiant rapport sur l'Organisation mondiale du commerce et la mondialisation, insiste sur le

⁽⁴⁾ A ce sujet, il est très regrettable que le décret d'application de l'article 21 de la loi du 25 juillet 1994 n'ait pas été publié. Cet article prévoit en effet la création d'une conférence paritaire des transports qui pourrait contribuer à instaurer une plus grande transparence.

véritable « dumping » social encouragé par les pays qui « *permettent à leurs entreprises de vendre à moindre coût, par rapport aux pays dotés d'une législation sociale* » protectrice des travailleurs. Et de dénoncer les Etats-Unis : « *Il n'est pas normal que la première puissance économique au monde ne respecte pas les règles qu'elle a largement contribué à définir* » (p. 32 du rapport d'information n°1824).

Cette donnée générale interdit également de placer trop d'espoirs dans la politique de diversification de la production agricole des Antilles car les autres productions qui pourraient être développées seraient soumises à la même règle d'inégalité des charges salariales et sociales. De surcroît, la bataille économique ne ferait que se déplacer, car la production nouvelle devrait affronter des réseaux commerciaux déjà bien établis depuis des décennies. Enfin, les dettes contractées dans un secteur tenu par de simples individus, et non par des sociétés, seraient à la charge des secteurs nouveaux et obérerait leur nouveau départ.

Sans doute, il serait excessif – en tout cas, il s'avérerait vain, voire naïf – de priver les pays latino-américains de leurs débouchés au motif qu'ils ne respectent pas les normes sociales fondamentales telles le libre exercice des droits syndicaux ou l'interdiction du travail des enfants. Cependant, il convient certainement d'intégrer ces préoccupations dans le champ des règles de l'OMC. Le rapport de Béatrice Marre rappelle que la première Conférence ministérielle de l'OMC, à Singapour, en décembre 1996, a « *établi un lien entre l'évolution du commerce mondial et le respect des normes fondamentales du travail et invité l'OMC et l'OIT à approfondir leur collaboration* » (p. 26 du rapport d'information n°1824).

Un autre aspect, interne à la Communauté, doit être souligné.

La banane antillaise, en effet, est également placée dans une situation différente de celle des bananes produites aux Canaries et à Madère. Ces dernières productions ont un handicap d'éloignement de leur centre de commercialisation qu'il échet de compenser. Cependant, par rapport aux Antilles, ces productions bénéficient de la proximité de leur marché de consommation. La production des Canaries (400 000 tonnes) est protégée par le chauvinisme du consommateur espagnol qui lui garantit un débouché à meilleur prix. Or, le mécanisme de l'aide compensatoire, on le verra dans la suite de ce rapport, ne tient pas compte de ce double avantage structurel.

Toutes ces considérations justifient que la banane antillaise bénéficie de mécanismes protecteurs.

B. L'évolution de la réglementation communautaire a accentué ce déséquilibre

Donc, en 1993, en raison de l'entrée en vigueur du marché unique, la Communauté a institué une organisation commune du marché (OCM) de la banane qui s'est substituée aux organisations nationales.

Le volet externe de l'OCM est fondé sur le mécanisme des contingents qui permet théoriquement de limiter l'accès au marché communautaire des bananes dollar et ACP à la stricte satisfaction des besoins estimés du marché après déduction de la production communautaire.

Cette OCM comporte par ailleurs un volet interne qui consiste notamment en un mécanisme de compensation des pertes de recettes des producteurs communautaires dans les limites d'un quota global de 854 000 tonnes.

Malheureusement, depuis 1993, les modifications apportées au règlement de 1993 ont compromis l'efficacité de cette protection.

1) Les dispositions du régime actuel régissant l'accès au marché communautaire

Depuis janvier 1999, l'accès au marché communautaire est réglementé de la façon suivante :

• Une quantité de 857 000 tonnes est réservée à douze Etats ACP⁽⁵⁾ ; ce volume représente ce que l'on appelle les « importations traditionnelles » des Etats ACP. Ces importations entrent à droit nul, sans répartition préalable entre les différents pays.

Le niveau de ce contingent n'a pas été relevé depuis 1993, cependant, les Etats ACP peuvent exporter à droit nul des quantités supplémentaires, dites « importations non traditionnelles », imputables sur le deuxième contingent tarifaire.

A la suite des conclusions de l'OMC de 1997, ce contingent ne fait plus l'objet d'une répartition entre les douze pays ACP.

⁽⁵⁾ Côte-d'Ivoire, Cameroun, Surinam, Somalie, Jamaïque, Sainte-Lucie, Saint Vincent, Dominique, Belize, Cap-Vert, Grenade, Madagascar.

• Un contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes et un contingent autonome de 353 000 tonnes sont ouverts aux pays tiers, assortis d'un droit de 75 euros par tonnes, et aux « importations non traditionnelles » des Etats ACP, assorties d'un droit nul.

Pour ce contingent, il existe une répartition entre pays fournisseurs sur la base des importations communautaires au cours des années 1994 à 1996. Quatre fournisseurs assurent ainsi plus de 90 % de ce contingent : Equateur (26,17 %), Costa Rica (25,61 %), Colombie (23,03 %), Panama (15,76 %) et autres (9,43 %).

Cette répartition s'est substituée à celle prévue par l'accord-cadre annexé aux accords de Marrakech qui réservait près de 50 % du contingent à quatre Etats (Colombie, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela). L'OMC a en effet jugé en 1997 que cette répartition était discriminatoire.

Rappelons, par ailleurs, qu'initialement, le règlement de 1993 prévoyait que le contingent tarifaire était de 2 millions de tonnes et le droit assorti à ce contingent était de 100 écus par tonne.

• En dehors de ces contingents, s'applique un droit de 737 euros par tonne, avec un droit réduit à 537 euros pour les bananes provenant des pays ACP.

• Le règlement définit également un régime de répartition des licences d'importation entre les opérateurs.

Le contingent tarifaire de 2,553 millions de tonnes et les quantités traditionnelles ACP sont accessibles à deux catégories d'opérateurs : les opérateurs traditionnels et les nouveaux arrivés. Les premiers ont accès à 92 % des quantités et les seconds à 8 %. La qualité d'opérateur traditionnel suppose d'être établi dans la Communauté et d'avoir importé une quantité minimale de bananes originaires des pays tiers et/ou des pays ACP en vue d'une mise en vente ultérieure sur le marché communautaire pendant une période de référence soit les trois années antérieures. Un nouvel arrivé peut devenir opérateur traditionnel au terme de trois années d'activité.

Le régime antérieur à 1999 prévoyait une répartition entre trois catégories d'opérateurs. Les licences d'importation étaient délivrées sur la base des quantités de bananes commercialisées durant trois années de référence, selon la clé de répartition suivante :

- 66,5 % aux opérateurs ayant commercialisé des « bananes dollar » et/ou non traditionnelles ACP (licence A) ;

- 30 % aux opérateurs ayant commercialisé des bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP (licence B) ;

- 3,5 % aux nouveaux opérateurs sur le marché de la banane, autres que communautaires ou traditionnels (licence C).

2) *Les effets des modifications du règlement de 1993 sur les producteurs communautaires*

Les paragraphes qui précèdent mettent en évidence que le règlement initial de 1993 a été modifié plusieurs fois. Certaines modifications ont été effectuées par la Commission dans le cadre de son pouvoir de gestion délégué par le Conseil et se sont ajoutées aux modifications imposées par l'OMC.

La Commission a été amenée à gérer le système de 1993 dans un contexte de vive contestation interne et externe. Les différentes délégations nationales des Etats membres contestant l'OCM-banane ont maintenu, à l'occasion des différentes réunions du Comité de gestion, une pression constante, notamment pour augmenter le niveau du contingent tarifaire qu'elles jugeaient insuffisant.

Par ailleurs, le 25 septembre 1997, l'Organe d'appel de l'OMC a invalidé certaines dispositions de l'OCM-banane. Ces conclusions ne remettaient pas en cause les aspects essentiels du régime comme le volume des contingents, le montant des droits de douane et l'aide compensatoire versée aux producteurs communautaires. Les griefs portaient sur trois autres éléments : les conditions de délivrance des « licences B » et des licences « tempête » ; la répartition entre les pays ACP du contingent qui leur est réservé.

La situation des producteurs communautaires a été progressivement et gravement affectée par ces modifications successives, en particulier par l'augmentation du contingent tarifaire des « bananes dollar » et par les modifications apportées au régime des licences. En outre, les effets négatifs de ces modifications ont été insuffisamment compensés par le mécanisme de l'aide compensatoire.

a) L'augmentation des contingents

En 1994, la Commission a estimé nécessaire d'augmenter le contingent tarifaire de 118 000 tonnes sur la base d'une estimation à la hausse des besoins de consommation. Elle fut ensuite à l'origine de la signature de l'accord-cadre, annexé aux accords de Marrakech, qui ont

porté le contingent à 2,2 millions de tonnes, attribué des quotas à quatre pays et diminué le droit de 100 à 75 écus par tonne. La Commission avait pour objectif politique de désamorcer le mouvement de contestation à Genève, concession qui s'avérera par la suite inutile.

En 1995 et 1996, pour tenir compte de l'adhésion de la Suède, l'Autriche et la Finlande, la Commission proposa de créer un contingent tarifaire supplémentaire de 353 000 tonnes. Cette proposition a été adoptée malgré l'opposition de la France.

En 1998, la Commission, suivant les recommandations de l'OMC, a également supprimé la répartition par pays du contingent ACP.

Les augmentations successives du contingent tarifaire ont constitué un facteur de baisse des prix car l'estimation des besoins du marché a été surévaluée par la Commission, l'offre dépassant la demande de 300 000 à 500 000 tonnes. Ces dernières années, l'approvisionnement du marché communautaire a donc été supérieur au niveau de la consommation lequel a atteint un palier. Cette situation aurait pu être encore plus défavorable aux cours si les flux réels d'approvisionnement avaient atteint leurs niveaux potentiels.

Au cours des années 1996, 1997, 1998, la différence entre le flux réel et le flux potentiel a été de l'ordre de 300 000 tonnes. Cette différence s'explique par le fait que la production en provenance des Caraïbes a chuté ainsi que celle des productions communautaires en raison des aléas climatiques. Le contingent ACP faisant, à cette époque, l'objet d'une répartition par pays, les producteurs africains n'ont pu compenser la chute des approvisionnements des pays caraïbes. Si cela avait pu être le cas et si la production communautaire n'avait pas été limitée par les cyclones, les prix auraient certainement connu un effondrement plus important encore.

En 1999, le marché français a subi les effets négatifs des exportations africaines qui privilégient leur marché de consommation traditionnel. Le niveau des prix en France s'est affaibli alors qu'il diminuait dans le reste de l'Union européenne. Or, ce sont les producteurs de la Guadeloupe et de la Martinique qui souffrent particulièrement de la crise du marché français. En effet, en dépit de la mise en place du marché unique, le marché de la banane est encore cloisonné.

Les producteurs caribéens sont demeurés orientés vers le marché métropolitain en même temps que la production de la Côte-d'Ivoire et du Cameroun, en forte augmentation, est restée fidèle aux mûrissières installées sur le territoire français. Cette fidélisation est très largement la

conséquence de la politique des multinationales qui ont empêché les autres mûrisseries de s'approvisionner en bananes communautaires.

b) La répartition des licences

La décision de l'ORD de 1997, en entraînant la suppression des licences B et des licences « tempête », a également gravement affecté les producteurs communautaires.

En effet, les producteurs de bananes communautaires ne peuvent commercialiser leurs produits qu'en passant par un réseau de mûrisseries contrôlé par les multinationales. Le régime de répartition des licences prévu par le règlement de 1993 permettait d'éviter que les mûrisseries ne boycottent les bananes communautaires.

En réservant 30 % du contingent « bananes dollar » aux opérateurs ayant commercialisé des bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP (licence B), le règlement de 1993 favorisait la commercialisation des bananes communautaires et ACP par un effet de découplage puisqu'il était nécessaire de vendre les premières pour avoir le droit d'importer les secondes, les « bananes dollar ». Il permettait aussi à ces importateurs de réaliser une marge – dite « rente contingente » – sur la vente des « bananes dollar » qui compensait en partie les coûts de revient élevés de la banane communautaire.

En 1999, suite à la suppression des licences B, les difficultés de commercialiser des bananes communautaires se sont accrues du fait des réticences des mûrisseries qui ne bénéficient plus du mécanisme d'incitation.

Par ailleurs, dans le régime de 1993, en cas de tempête ou de cyclone frappant les régions d'outre-mer, il était délivré des licences B supplémentaires, aux producteurs communautaires principalement. Cela permettait, par l'attribution d'une part de rente contingente, de compenser les pertes souvent très importantes occasionnées par les aléas climatiques. L'OMC, en jugeant qu'une telle attribution était discriminatoire a une nouvelle fois affaibli la protection des producteurs communautaires.

c) L'aide compensatoire

Le volet interne de l'OCM consiste en un système de compensation des pertes de recettes subies par les producteurs communautaires à concurrence d'une quantité globale de 854 000 tonnes.

L'aide compensatoire, versée annuellement, est la différence entre la recette moyenne forfaitaire de référence, prix de vente considéré comme nécessaire pour assurer la couverture de leurs coûts, et la recette moyenne réelle de tous les producteurs communautaires, c'est-à-dire le prix de vente moyen effectivement réalisé par ces producteurs entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de chaque année.

Le montant de l'aide compensatoire s'est élevé à 192,1 millions d'euros en 1998 et pourrait atteindre 267 millions d'euros en 1999. Pour jauger l'effort de l'Europe, il faut comparer l'aide calculée par rapport à la tonne, qui est inférieure à celle versée pour les céréales ou le tabac : 1 935 FF / tonne-bananes contre 3 553 FF / tonne-céréales et 18 924 FF / tonne-tabac.

Si l'on compare le montant de l'aide compensatoire versée en 1998 par l'Union européenne et le produit des droits de douane sur les importations de bananes, il apparaît que l'OCM est pratiquement « autofinancée » : l'aide compensatoire a coûté 192,1 millions d'euros mais les taxes perçues ont rapporté 179,5 millions d'euros .

Le 25 juin 1998, lors de l'adoption du nouveau règlement, les Etats avaient reconnu la nécessité de mesures de rééquilibrage en faveur des producteurs communautaires : la recette forfaitaire de référence, base de calcul de l'aide compensatoire, a été augmentée de 8 % en deux temps (5 % en 1998 et 3 % en 1999) et un engagement clair a été adopté. Sa formulation est la suivante : « *La Commission s'engage à suivre les effets des modifications du régime applicable à la banane sur la commercialisation des bananes communautaires et, le cas échéant, à modifier le revenu de référence afin d'en tenir compte* ».

Le principe ainsi posé est bon. Il faut qu'appliqué, il soit équitable. C'est que l'aide compensatoire a pour inconvénient de ne pas être régionalisée. Calculée sur la base d'une recette moyenne de référence, l'aide ne prend pas en considération les différences structurelles entre les régions productrices. Ainsi, on a vu que les Canaries bénéficient des avantages de la proximité et surtout d'un marché captif avantageux du fait du « chauvinisme » du consommateur espagnol qui consent à acheter à des prix élevés.

L'aide compensatoire moyenne est la différence entre la recette forfaitaire de référence et le prix moyen SHE (sortie hangar expédition). En 1999, du fait de l'effondrement des prix sur le marché français, les prix de vente réalisés par les producteurs des Antilles françaises ont été très inférieurs à ceux des producteurs des Canaries. L'aide accordée par l'Europe a, pourtant, été la même pour les Canariens et les Antillais. L'on

aurait calculé que la Martinique, pour 1999, recevra 10 % de moins que sa perte réelle, Madère, 40 % de moins, la Guadeloupe 27 % de moins. Les Canaries ont reçu 13 % de plus que leur perte réelle.

Par ailleurs, le fait générateur de l'aide est la commercialisation et non l'expédition, ce qui pénalise les producteurs, victimes des aléas de la distribution. Or, ces aléas sont moindres pour les Canaries que pour les Antilles.

Enfin, l'aide calculée sur l'année est versée en un seul paiement en fin de période, ce qui peut poser d'importants problèmes de trésorerie aux producteurs contraints à de coûteux prêts-relais. De surcroît, l'aide compensatoire n'a évidemment pas pour fonction de compenser les pertes dues à des calamités naturelles. Or, pour mettre à bas une bananeraie, il n'est pas besoin d'un vent cyclonique de 150-250 km/h ; un vent de 70 km/h suffit.

Tous ces inconvénients se conjuguent pour handicaper structurellement les producteurs de la Guadeloupe et de la Martinique par rapport aux autres producteurs communautaires.

Il faut en retenir que les conséquences négatives successives des modifications apportées au règlement de 1993 ont été insuffisamment compensées s'agissant des producteurs antillais ; et, singulièrement, de nombreux petits exploitants qui ne survivent que par la structure familiale de leur entreprise. Il est urgent de venir en aide à tous ceux-là dont on répète que, smicards aujourd'hui, ils courent grand risque de devenir, sous peu, des RMistes à la charge de l'Etat.

3) *L'effet des modifications du règlement de 1993 sur les producteurs ACP*

Les modifications du règlement de 1993 ont eu des conséquences plus contrastées sur la situation des producteurs ACP.

La première décision de l'OMC a eu une première conséquence heureuse pour les ACP. Dans le règlement de 1993, le contingent des ACP était réparti entre les différents pays et les sous-contingents n'étaient pas transférables. En d'autres termes, quand un pays ne remplissait pas son quota pour une raison ou pour une autre, les autres pays ne pouvaient en bénéficier.

En 1997, cette non-transférabilité a été condamnée par l'ORD. Cela a permis à des producteurs – dont la compétitivité est d'autant plus grande

qu'elle repose sur des coûts minorés par des salaires et des charges sociales inférieures à ceux qu'eût tolérés l'OIT si celle-ci avait son mot à dire – d'augmenter leurs parts de marché et de concurrencer dangereusement les producteurs communautaires en particulier sur leurs marchés traditionnels comme la France.

En revanche, la même décision de l'OMC a eu une conséquence moins heureuse. La suppression des licences B est sans doute un élément susceptible de fragiliser la position des producteurs ACP sur le marché communautaire. Il en résulte que la banane africaine, A de ACP, et la banane caribéenne, C de ACP, se livrent aujourd'hui une guerre commerciale particulièrement rude.

Or, le pire est à venir.

II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION MENACENT LES INTERETS DES PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES ET ACP

Les conclusions du groupe spécial de l'OMC, rendues en avril 1999, ont invalidé le règlement qui n'était entré en vigueur qu'en janvier 1999. Cette décision oblige à réviser deux aspects importants de l'OCM-banane : l'attribution d'un contingent réservé aux pays ACP et les modalités d'attribution des licences d'importation.

La Commission, contrairement à l'avis de la France et à ce qu'elle avait fait à la suite des conclusions de l'OMC en 1997, n'a pas voulu faire appel.

Elle a transmis au Conseil un premier rapport intérimaire concernant les contacts qu'elle a eus avec les différentes parties puis a rendu compte au Conseil de ses consultations ultérieures le 13 septembre 1999.

La proposition qu'elle a ensuite élaborée a été transmise au Conseil le 19 novembre 1999.

L'idée dominante qui se dégage de cette proposition et de son exposé des motifs est que, de l'avis de la Commission, « *le système le plus stable est celui qui repose sur un système uniquement tarifaire* ». Considérant qu'il sera difficile de parvenir à une définition d'un nouveau système contingentaire, la Commission propose de bouleverser complètement les conditions d'accès au marché communautaire, ce que ne lui demande pas l'OMC.

Le paradoxe de cette proposition qui présente de sérieux risques est, en effet, qu'elle va au-delà des exigences des conclusions du groupe spécial et des demandes des Etats tiers. Cette position répond en revanche aux demandes de certains Etats membres favorables à un régime libéral (libéral peut-être, mais reposant sur une exploitation évidente des travailleurs).

A. La solution proposée par la Commission

La proposition comporte deux étapes : tout d'abord une période transitoire allant du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2005 au plus tard, fondée sur un système contingentaire, puis un régime définitif reposant sur une base purement tarifaire applicable à partir du 1^{er} janvier 2006 au plus tard.

1) La période transitoire

Le système contingentaire proposé consiste à maintenir le volume des contingents mais à les ouvrir à toutes les origines et à définir un nouveau régime d'attribution des licences.

Trois contingents seraient créés :

– un premier contingent toutes origines de 2,2 millions de tonnes, au taux de 75 euros par tonne et à droit nul pour les ACP ;

– un deuxième contingent également toutes origines de 353 000 tonnes aux mêmes niveaux de droit ;

– un troisième contingent de 850 000 tonnes ouvert à tous également et dont le niveau de droit est déterminé par enchères descendantes, selon la méthode dite du « *striking price* ».

Le niveau global des contingents, en devenant « toutes origines », n'offre plus la même garantie d'écoulement pour les bananes ACP.

La proposition envisage plusieurs modalités d'attribution des licences d'importation.

La Commission laisse ouverte la méthode de gestion des licences attachées aux deux premiers contingents. Elle est parvenue sur ce sujet à des conclusions pratiquement identiques à celles de l'ORD, soit donc qu'il n'existerait pas de méthodes idéales.

Quatre méthodes de répartition sont envisagées par la Commission.

- *le système « opérateurs traditionnels - nouveaux arrivés »*

Il consisterait à aménager le régime actuel en retenant une nouvelle période de référence.

C'est le système que toutes les parties privilégient, mais définir une période de référence incontestée est la quadrature du cercle. Ainsi, l'Equateur souhaiterait que soit retenue la période la plus récente car sa production est en forte augmentation mais les pays tiers s'opposeraient très certainement à cette solution. Les Etats-Unis et les multinationales souhaiteraient une période antérieure à 1993 mais il n'existe pas de statistiques fiables sur cette période et cette solution serait très défavorable aux producteurs communautaires.

- *la mise aux enchères*

Les licences seraient cédées aux plus offrants des opérateurs.

C'est un moyen simple de répartir les certificats mais il risque d'être assimilé à une augmentation du droit de douane consolidé à l'OMC. Et, surtout, cette méthode ne peut que nuire aux opérateurs communautaires, carrément livrés aux opérateurs des multinationales.

- *l'examen simultané*

C'est la méthode utilisée par la Communauté pour la gestion de ses autres contingents. Elle consiste à appliquer un coefficient de réduction aux demandes des opérateurs afin que tous disposent d'un volume. Elle aboutit donc à une atomisation de l'attribution des certificats.

Cette méthode est peut-être celle qui garantirait le mieux que les opérateurs communautaires auront accès aux contingents des bananes ACP et des « bananes dollar ». Cependant la Commission ne la retient pas car elle redoute que les Etats-Unis attaquent ce régime devant l'OMC, ce qui, en cas d'invalidation, saperait les bases des autres contingents.

- *le système « premier arrivé - premier servi »*

Egalement appelé « régates nautique », cette méthode consiste à attribuer les licences à ceux qui arrivent les premiers dans un port communautaire. Elle favorise *a priori* les opérateurs les mieux organisés, c'est à dire les multinationales ; mais, selon une autre analyse, ses aléas pourraient aussi s'avérer coûteux pour les multinationales, les bateaux n'ayant pas la garantie d'obtenir des licences pour la totalité de leur cargaison. L'Equateur est défavorable à ce régime qui pénaliserait également les opérateurs communautaires. Par ailleurs, sur le plan administratif, ce système paraît difficile à gérer.

La Commission laisse entendre dans l'exposé des motifs que la méthode dite « du premier arrivé, premier servi » est celle qui s'imposera

si une autre, en particulier celle fondée sur les références historiques, ne recueille pas l'accord des différentes parties concernées. Elle privilégie ainsi la méthode qui, selon elle, risque le moins d'être invalidée par l'OMC.

Selon les informations – malheureusement très parcellaires – transmises par la Commission, le troisième contingent ferait l'objet d'enchères descendantes. Pour un volume donné, chaque opérateur demanderait un volume assorti d'un droit d'entrée. La Commission retiendrait les offres assorties des droits d'entrée les plus élevés à concurrence de ce volume mais le droit le moins élevé parmi les offres retenues serait appliqué à l'ensemble du contingent. Une préférence de 275 euros par tonne serait ensuite appliquée aux importations originaires des pays ACP.

Ce dernier aspect suscite des interrogations. En effet, la méthode du « *striking price* » est appliquée par la Communauté pour la gestion du contingent applicable aux importations de maïs en Espagne et donne satisfaction. Cependant, dans le cas de la banane, la préférence ACP que les Accords de Lomé ont promise ne semble pas garantie. Dans l'hypothèse où le droit d'entrée fixé par adjudication serait inférieur à 275 euros par tonne, comment sera-t-il possible de préserver intégralement la préférence ACP ? La Commission à ce stade n'a pas répondu aux demandes d'explication des administrations.

Supposons par exemple que la Commission mette aux enchères un volume de 100 000 tonnes et que trois opérateurs demandent des licences pour une quantité de 50 000 tonnes assortis de droits d'entrée de 300 euros (opérateur A), 250 euros (opérateur B) et 200 euros (opérateur C). La Commission attribuera des licences aux opérateurs A et B et fixera le droit d'entrée à 250 euros, niveau inférieur à la préférence de 275 euros.

2) *Le passage à un régime purement tarifaire*

La proposition de règlement envisage le passage automatique au régime tarifaire au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2006. Elle ne comporte aucune indication sur ce régime. En particulier, le niveau du droit applicable aux pays tiers et la préférence qui en découlera pour les ACP ne sont pas fixés à ce stade.

La Commission a étudié trois hypothèses de tarif douanier, l'une fixant le tarif à 375 euros par tonne, l'autre à 275 euros et la dernière à 175 euros. Selon une étude qui n'a pas été rendue publique, le niveau de 275 euros correspondrait au même degré de protection que le régime

contingentaire actuel. Les Etats-Unis, pour leur part, ont demandé que le niveau de ce droit soit fixé à 115 euros par tonne.

Ce passage fait l'objet d'un projet de directive de négociation selon lequel le droit doit « *permettre de respecter les intérêts des producteurs communautaires et les engagements de l'Union européenne et d'assurer le maintien d'une offre de bananes suffisante* ».

L'énoncé de ce principe serait rassurant, si l'exposé des motifs de la proposition n'inclinait à laisser penser que la Commission a une nette préférence pour un système purement tarifaire et envisage d'instaurer le tarif unique avant 2006, dans l'hypothèse où les négociations avec les parties intéressées échoueraient. Or, il ne peut faire de doute que le tarif unique conduirait inéluctablement à l'éviction des producteurs communautaires.

3) *Le régime d'aide aux producteurs communautaires*

La Commission ne fait aucune proposition de modification, l'exposé des motifs se bornant à faire référence à un éventuel recours aux instruments des fonds structurels. L'enjeu est beaucoup trop important pour l'économie des départements français d'Amérique pour que la Commission puisse se contenter de simple et vagues énoncés sur le régime d'aide qui garantira le respect de la préférence communautaire.

B. Les contraintes

La Commission a présenté sa proposition en tenant compte de trois contraintes : les conclusions de l'OMC, la pression des pays tiers et le rapport de force au sein du Conseil.

En réalité, de ces trois contraintes, seule la dernière est la plus déterminante.

1) *Définir un régime conforme aux conclusions de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC*

C'est la deuxième fois que l'OMC invalide le régime organisant l'accès au marché communautaire des producteurs de banane. On peut comprendre que la Commission souhaite clore ce contentieux mais les contraintes posées par la dernière décision de l'Organe de Règlement des différends ne doivent pas être surestimées dans la mesure où elles ne

remettent pas explicitement en cause le système des contingents dans son principe, système dont on a vu qu'il a été le premier choisi par la France, puis par l'OCM, et qu'il est en outre protecteur des intérêts des producteurs communautaires.

Le 18 août 1998, l'Equateur, les Etats-Unis, le Guatemala, le Honduras et le Mexique ont demandé l'ouverture de consultations avec la Communauté européenne sur la mise en œuvre des recommandations formulées par l'ORD en 1997. Ces consultations n'ayant pas abouti, un groupe spécial a été constitué et a rendu ses conclusions le 12 avril 1999.

Le rapport de ce groupe spécial part de trois constats :

- La quantité de 857 000 tonnes est à considérer comme un contingent tarifaire et ne peut donc, selon l'OMC, être réservée aux pays ACP sans une dérogation au titre de l'article XXIII du GATT.

En revanche, l'accès au marché communautaire des 857 000 tonnes à droit nul n'est pas contesté par le groupe spécial de même que la préférence tarifaire de 200 euros par tonne.

- L'OMC a jugé que la Communauté opérait une discrimination entre les pays fournisseurs dans la mesure où les pays ACP ont accès à deux contingents alors que les pays tiers n'ont accès qu'au seul contingent de 2,53 millions de tonnes.

- L'OMC a également jugé que l'attribution des licences était discriminatoire tant en ce qui concernait la période de référence choisie – en l'occurrence, pour 1999, la période 1994 à 1996 – que pour les conditions d'acquisition du statut de nouvel arrivé.

Ayant donc, ainsi, constaté, le groupe spécial énumère trois options :

- un système purement tarifaire avec un droit préférentiel pour les ACP ;

- un système uniquement tarifaire avec un contingent tarifaire spécifique pour les bananes ACP ;

- le maintien de contingents tarifaires mais sans allouer de parts spécifiques par pays à moins d'un accord entre tous les fournisseurs ayant un intérêt substantiel.

Autrement dit, l'OMC n'a remis en cause ni la préférence tarifaire accordée aux pays ACP, ni l'existence des contingents tarifaires.

En revanche, elle a estimé qu'un contingent ne pouvait plus être réservé aux ACP et que la répartition actuelle des contingents et des licences était discriminatoire au détriment de l'Equateur.

L'article XIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, en effet, énonce une série de règles relatives à l'application non discriminatoires des restrictions quantitatives, règles qui s'imposent à l'Union européenne.

On trouvera en annexe de ce rapport le texte de cet article fondamental qui s'interprète comme suit.

Selon l'OMC, la répartition d'un contingent nécessite un accord entre les parties ayant un intérêt substantiel, ou bien la définition d'une clé basée sur une période représentative antérieure, la plus récente possible et tenant compte de tous les facteurs spéciaux qui ont pu affecter le commerce du produit. La répartition doit donc s'approcher de celle qui aurait résulté du libre jeu du marché. Or, le marché de la banane n'a jamais connu une telle liberté. En conséquence, l'OMC a considéré que l'Equateur se plaignait à juste titre de la période de référence retenue par la Communauté mais n'a pas proposé de solution alternative. Elle se borne à souligner que cette question ne se poserait plus dans un système purement tarifaire.

De cette analyse, il se dégage qu'un nouveau régime contingentaire n'aurait de chance d'échapper à une nouvelle invalidation que s'il était accepté par toutes les parties ayant un intérêt substantiel. Il serait hautement souhaitable de tenter d'obtenir un tel régime avant de se lancer dans une nouvelle formule qui ne serait qu'une aventureuse inconnue.

La Commission privilégie dans sa proposition les solutions qui sont les moins susceptibles d'une invalidation. Selon votre Rapporteur, ce choix stratégique est néfaste car il a pour effet de placer l'Union européenne sous l'emprise des pays tiers – eux-mêmes sous la férule des Etats-Unis – et de s'écarter de ce qui devrait être le souci principal : la garantie aux producteurs « européens » de la préférence communautaire.

2) *La pression des pays tiers*

L'OCM-banane a été attaquée une première fois devant le GATT qui a condamné plusieurs de ses aspects : les droits de douane, le système des préférences et les certificats d'importation. Cependant, cette

condamnation n'avait pas eu de suite, les conclusions des groupes spéciaux n'étant pas contraignantes, en ce temps-là.

Depuis la création de l'OMC, il en va autrement car les conclusions de l'Organe de Règlement des Différends ont un caractère obligatoire qui permet aux Etats d'appliquer des sanctions après arbitrage de l'OMC.

Le régime a été attaqué à l'OMC en dépit des efforts de la Communauté pour parvenir à un accord avec les pays tiers.

En effet, la Communauté a conclu un accord-cadre sur les bananes annexé aux accords de Marrakech du 15 avril 1994 avec quatre pays latino-américains (Colombie, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela) qui réservait près de 50 % du contingent tarifaire des pays tiers à ces pays.

Cependant, dès la signature des accords de Marrakech, d'autres pays latino-américains et les Etats-Unis ont rouvert les négociations. Le litige a été arbitré par le nouvel Organe de Règlement des Différends (ORD) qui a conclu dans son rapport final, après appel de la Commission, à une première condamnation, en 1997, du mode d'attribution des licences du contingent tarifaire et du mode de répartition de ce contingent entre les pays tiers fournisseurs.

La Communauté a donc décidé de se mettre en conformité avec les recommandations de l'OMC mais son nouveau règlement, entré en vigueur en janvier 1999, a été à son tour attaqué dès avril 1999. Les parties plaignantes fondaient ce nouveau recours par un refus catégorique du système dit des « références historiques » ou « échange traditionnel / nouveaux venus » tel qu'adopté par la Commission pour l'attribution des licences d'importation. Elles critiquaient également les modalités du traitement préférentiel accordé aux pays ACP.

Cet acharnement des pays tiers appelle plusieurs commentaires.

a) Les sanctions

Les nouvelles conclusions de l'ORD se distinguent des précédentes par le fait qu'elles ont été assorties par les Etats-Unis de sanctions à l'encontre de la Communauté d'un montant de 191,4 millions de dollars.

Par ailleurs, l'Equateur a formalisé sa demande de sanctions contre l'Union européenne. Il évalue le préjudice subi à 450 millions de dollars et, à défaut de pouvoir frapper les marchandises importées de l'Union dont son économie a besoin, il voudrait obtenir de l'OMC l'autorisation de retirer à l'Union le bénéfice de concessions commerciales liées aux droits

de propriété intellectuelle – y compris certains vins et spiritueux aux appellations protégées – et à certains services.

Contrairement aux règles de l'OMC, les Etats-Unis n'ont pas attendu l'arbitrage de l'OMC pour appliquer des sanctions sous forme d'un doublement des droits de douane sur un certain nombre d'importations pour un montant initial de 520 millions de dollars. Toutefois, cette contravention n'a duré qu'un mois, les sanctions ayant été réduites à 191,4 millions de dollars après la décision d'arbitrage de l'OMC en avril 1999.

On notera que l'OMC a eu l'occasion de préciser depuis sa position s'agissant des sanctions unilatérales. L'Union européenne en effet a contesté devant l'OMC la « Section 301 » de la loi américaine sur le commerce. Le groupe spécial constitué pour traiter ce contentieux a rendu officiellement ses conclusions le 22 décembre 1999. Le groupe a confirmé la nécessité d'une autorisation de l'Organe de Règlement des Différends avant la mise en œuvre de toute mesure de rétorsion et a reconnu que la Section 301 violait dans son principe les règles de l'OMC. Cependant, il a estimé que l'engagement pris par les Etats-Unis de se conformer aux règles de l'OMC permettait une application de la Section 301 conforme à ces dernières.

Si marginal que soit l'impact économique des sanctions américaines qui – paraît-il – ne frapperaient que quelques entreprises françaises, il est clair que l'Union européenne doit les faire lever.

b) Le paradoxe de la position des tiers

Les contacts de la Commission ont permis de confirmer que, d'une manière générale, les pays exportateurs de bananes d'Amérique latine et les multinationales préféraient un système de contingents tarifaires. De surcroît, à ce jour, aucune demande écrite manifestant une préférence pour un régime purement tarifaire n'a été formulée par les parties. C'est que le système contingentaire garantit une rente aux exportateurs et permet à beaucoup de réaliser une marge élevée alors que le régime tarifaire conduirait à une grande instabilité, et à des difficultés évidentes de compétitivité pour les producteurs communautaires et ACP.

Jusqu'à présent, les contacts ont fait apparaître que ce consensus se volatilisait dès que l'on abordait la question des modalités de répartition des contingents et des licences, chaque partie tentant d'obtenir les modalités les plus favorables.

Néanmoins, en dépit des difficultés techniques, on peut espérer que la menace de passer à un régime purement tarifaire finira par convaincre les tiers qu'il serait plus sage de parvenir à un compromis sur les contingents.

Les Etats-Unis et les pays des Caraïbes ont proposé récemment un régime contingentaire basé sur deux contingents : l'un de 2,7 millions de tonnes fondé sur des références historiques antérieures à 1993, l'autre de 850 000 tonnes fondé sur la période 1994-1997. Cette proposition est encore très éloignée de la position de l'Union et est combattue par le Cameroun, la Côte d'Ivoire et l'Equateur ; mais elle signifie que les négociations sont loin d'être condamnées à l'échec.

3) *Les divisions internes de la Communauté*

La Commission a dû surtout prendre en considération l'opposition traditionnelle de la majorité des Etats membres à l'égard du système contingentaire.

Avant 1993, certains Etats – la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni – avaient adopté un régime de protection rigoureux afin de garantir au mieux l'accès à leur marché qu'ils avaient décidé d'accorder à certains producteurs.

Les deux tiers des besoins de la France étaient couverts par ses départements d'outre-mer et des pays ACP (Côte d'Ivoire, Cameroun, Madagascar) exonérés de tout droit d'importation. Les importations des pays tiers étaient soumises à un droit de 20 % et à un système de licences.

De la même façon, l'Espagne et le Portugal protégeaient les producteurs des Canaries et de l'île de Madère et appliquaient un droit de 20 % aux pays tiers.

L'Italie et le Royaume-Uni accordaient un régime préférentiel à certains pays et appliquaient un droit de 20 % aux autres importations.

En revanche, d'autres pays de la Communauté avaient adopté un système beaucoup plus libéral, voire totalement libéral, afin de garantir au consommateur les meilleurs prix.

La Belgique, le Danemark, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas soumettaient les importations à un droit de 20 % mais ne pratiquaient aucune restriction contingentaire.

L'Allemagne avait, dès le traité de 1957, obtenu une dérogation aux règles du Marché commun qui lui permettrait d'exonérer toutes les importations de bananes de tout droit quelles que fussent leurs origines et ne pratiquait aucune restriction quantitative.

A partir du 1^{er} janvier 1993, date de mise en place du Marché unique européen, les organisations nationales de marché se trouvaient par définition condamnées à disparaître. En ce qui concerne le secteur de la banane, l'Organisation Commune de Marché (OCM) n'a pu être mise en œuvre qu'à compter du 1^{er} juillet 1993.

Mais les Etats « libéraux » se sont immédiatement livrés à des attaques contre l'OMC, qui se sont traduites par des recours devant la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), introduits par des Etats membres et des opérateurs. Ces recours, qui demandaient une modification du règlement ou des réparations des préjudices, ont tous été rejetés par la CJCE.

Sur ce dossier, la France dispose d'une minorité de blocage courte et fragile.

La France défend des intérêts multiples et, pour une part, opposés : ceux des producteurs communautaires dans un contexte de crise économique touchant la Martinique et la Guadeloupe et ceux des pays ACP qui lui sont proches (Côte-d'Ivoire et Cameroun), dont la production est en concurrence directe avec la banane communautaire.

Ses quelques alliés ont une approche beaucoup plus simple.

L'Espagne est son alliée la plus solide. L'Espagne n'a pas de pays ACP particuliers à défendre ; en revanche, les intérêts des Canaries sont à ses yeux essentiels.

Le Portugal est en partie neutralisé par son statut de Président de l'Union.

L'Irlande a pour souci unique de défendre les intérêts d'un opérateur – Fyves – qui est le principal opérateur communautaire de bananes.

Le Royaume-Uni défend les intérêts de producteurs ACP des Caraïbes qui sont dans une situation de crise mais qui pourraient être satisfaits par un régime de soutien financier particulier. Son soutien aux positions françaises paraît mal assuré.

Tous les autres Etats sont acquis à un système d'importation libéral ou bien peu sensibilisés sur le sujet et convaincus qu'il faut clore définitivement ce contentieux.

CONCLUSION

Pour plusieurs raisons, la proposition de la Commission de passer avant 2006 à un régime purement tarifaire est inacceptable.

Le niveau du tarif, même s'il est élevé – par exemple 300 euros par tonne – ne permettra pas d'assurer une protection efficace des producteurs communautaires et ACP. Compte tenu des rivalités entre compagnies multinationales, il est à craindre que le tarif unique se traduise par une chute des prix sous l'effet des stratégies de dumping absolument incontrôlables.

Pour les producteurs communautaires des Antilles, le coup serait fatal. La Commission semble spéculer sur les possibilités de reconversion de la région qui bénéficie d'un montant de fonds structurels élevés. Mais c'est ignorer les difficultés insurmontables d'une telle entreprise. Nous nous sommes déjà expliqués sur l'impossibilité de fait de passer de la production bananière à une diversification des cultures en tant que cultures d'exportation.

Les producteurs ACP non plus n'ont pas une compétitivité suffisante pour affronter la concurrence des producteurs latino-américains. Même si le Cameroun et la Côte-d'Ivoire ont réalisé des investissements susceptibles d'améliorer leurs positions, ceci ne pourra être vérifié qu'au bout d'un certain temps.

Le régime purement tarifaire risque de se révéler coûteux pour le budget communautaire car il sera assorti d'une forte augmentation de l'aide compensatoire et des fonds structurels au profit des DOM. En outre, forts de ce précédent, les autres producteurs de la Communauté pourraient demander une augmentation de l'aide qui leur est actuellement versée.

Le régime du tarif unique suppose aussi l'ouverture d'une négociation en vue de déconsolider les tarifs actuels et d'en fixer de nouveaux. Si l'on souhaite obtenir un niveau de droits d'entrée suffisant, il conviendra d'offrir des compensations aux pays tiers. Or, les pays latino-américains bénéficient déjà, au titre du Système de préférences

généralisées communautaire, d'un accès au marché communautaire généreux.

On ne comprend pas non plus pourquoi il serait nécessaire de passer à ce régime dans l'hypothèse où un régime contingentaire stable serait défini, hypothèse qu'on ne doit pas écarter compte tenu du fait que toutes les parties sont en fait attachées à ce régime.

Le Rapporteur se plaît à penser que la proposition de la Commission de passer au régime purement tarifaire constitue une manœuvre, voire une menace à l'effet de convaincre les pays tiers qu'il faut parvenir à un compromis sur la répartition des licences. Cette perspective répond aussi aux souhaits d'une majorité des Etats membres. Le régime transitoire doit être évacué de la discussion, en ce qu'il conduirait au régime purement tarifaire qui n'est souhaité que par les gros opérateurs économiques, friands de faire disparaître les opérateurs moins armés. Et, qui plus est, d'anéantir les économies déjà si fragiles des départements français d'Amérique.

En résumé, s'agissant du volet externe de l'OCM :

Le Rapporteur est d'avis qu'il convient de modifier la proposition de la Commission en demandant que le passage à un système purement tarifaire ne soit pas automatique mais que le règlement prévoit une clause de rendez-vous au terme d'une période à définir, qui, sauf dégradation de la situation appelant une renégociation de sauvegarde, ne serait pas inférieure à dix ans.

Le régime contingentaire, tel qu'il a évolué au cours des dernières années, ne présente plus les mêmes garanties que par le passé mais il demeure encore le moins mauvais des systèmes à condition que le système d'attribution des licences soit rationnel.

A moyen terme, il pourrait d'ailleurs connaître une seconde jeunesse si l'élargissement de l'Union européenne est négocié de manière satisfaisante. Les pays d'Europe centrale et orientale sont de gros consommateurs de bananes et ont adopté des régimes d'importation très divers. La Pologne a d'ores et déjà demandé une dérogation mais il doit rester clair que l'OCM-banane fait partie de l'acquis communautaire. L'élargissement doit être l'occasion de consolider le régime contingentaire.

Par ailleurs, la méthode du *striking price* doit être précisée afin qu'elle ne compromette pas l'application effective du régime

préférentiel accordé aux ACP déjà malmené par la création de contingents « toutes origines ».

Quant aux modalités d'attribution des licences, si aucune n'est vraiment satisfaisante, certaines présentent moins d'inconvénients que les autres.

Selon le Rapporteur, c'est probablement la méthode dite de « l'examen simultané » qui garantirait le mieux aux opérateurs communautaires l'accès aux contingents ACP et « bananes dollar ».

Dans ce système, chacun a l'assurance d'obtenir une part de contingents et l'appétit des opérateurs les plus puissants se trouve limité.

La réflexion doit se poursuivre afin d'expertiser plus avant le système reposant sur les contingents.

En tout état de cause, la France devra plaider pour que le régime retenu garantisse au mieux à tous les opérateurs, notamment communautaires, un accès égal aux certificats d'importation.

Quant au volet *interne* de l'OCM :

Les producteurs des Antilles ont particulièrement souffert de la réforme de l'OCM intervenue en 1999. Aussi, le gouvernement français serait fondé à demander un complément d'aide en application de l'engagement pris en 1998.

Pour l'avenir, il conviendra de redéfinir les mécanismes de l'aide compensatoire. Quatre pistes devraient être explorées :

- **la régionalisation de l'aide compensatoire**

La mise en place de l'OCM-banane était sensée aboutir à une harmonisation du prix de vente de la banane sur le marché communautaire. Or, le cloisonnement du marché s'est perpétué en raison de la position dominante des multinationales, cependant que les prix des ventes des Canaries se sont maintenus à un niveau confortable.

Cela justifie que l'on définisse un nouveau mécanisme qui tienne compte de ces différences de prix entre les régions d'expédition.

- **la révision du fait générateur de l'aide**

Actuellement le fait générateur de l'aide est la commercialisation. Or, les modifications en cours d'examen risquent de se traduire par des invendus élevés.

Il conviendrait que le fait générateur soit désormais l'expédition.

- **la création d'une aide à la suite des catastrophes naturelles**

La fréquence des cyclones et/ou des tempêtes tropicales est un handicap majeur pour les économies antillaises. Or, cette réalité n'est pas prise en considération par la Communauté. Sans doute est-ce ici qu'il faudrait prévoir l'intervention automatique du FEOGA, voire des fonds structurels.

- **Le système de paiement**

Actuellement, l'aide est calculée en fin de campagne. Ainsi, le montant définitif de l'aide pour 1999 sera déterminé en juillet 2000. Même si des avances sont versées, il en résulte déjà des difficultés de trésorerie pour les petits producteurs, assorties d'aggravations budgétaires tenant à ce que ces producteurs, du fait de prêts-relais, ont à subir d'insupportables intérêts et agios bancaires.

Avant de clore ce rapport, il est important de souligner la très forte position de principe adoptée par le gouvernement français, le 10 décembre 1999, à propos de la mise en œuvre de l'article 299, paragraphe 2⁽⁶⁾ du traité instituant la Communauté européenne : « *Hors POSEIDOM Agricole, il n'est nul besoin de rappeler l'importance attachée par le gouvernement français à la sauvegarde des intérêts des producteurs communautaires dans le cadre de la nouvelle réforme de l'OCM-banane qui doit intervenir ; aucune solution ne saurait obtenir son accord sans cette garantie* ».

⁽⁶⁾ Voir Annexe 2.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie les jeudis 3 et 10 février 2000, sous la présidence de M. Alain Barrau, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

1) Réunion du 3 février 2000

Après l'exposé du **Rapporteur**, la Délégation a entamé le débat.

M. Jean-Claude Lefort a soutenu pleinement les propositions du Rapporteur, avant de s'élever contre la décision de l'ORD, qui, en appliquant la seule loi du marché, méconnaît à la fois les spécificités des DOM et des ACP, ainsi que la notion de multifonctionnalité de l'agriculture. Cette décision, qui pose à nouveau la question de la réforme de l'ORD, méconnaît également le mode de fonctionnement de l'Union européenne : contrairement aux Etats-Unis, l'Union subventionne les entreprises étrangères présentes sur son territoire ; ainsi, les multinationales américaines bénéficient des mécanismes communautaires de marché lorsqu'elles commercialisent leur production en Europe. Plus que jamais, il lui semble nécessaire de travailler à la réforme de l'OMC et de reconsidérer les relations entre l'Union européenne et les pays du Sud.

Mme Béatrice Marre a approuvé ces propos et salué le travail du Rapporteur, avant d'estimer qu'il n'y aurait, en dépit des propositions de la France, ni nouvelle conférence ministérielle, ni réforme de l'OMC avant les élections américaines. Evoquant la proposition de résolution, elle a souhaité que le dernier point, appelant une réforme substantielle des mécanismes d'aide aux producteurs communautaires, précise l'orientation préconisée par le Rapporteur. Elle s'est demandé si le choix de l'acte d'expédition comme fait générateur de l'aide était le meilleur moyen de prendre en considération les risques liés à l'expédition.

Elle a enfin estimé que le travail de la Délégation dans le domaine des relations commerciales multilatérales devrait comporter deux volets : le premier, portant sur la réforme de l'OMC et de l'ORD, aborderait aussi la question de leurs relations avec les institutions de l'ONU et avec la Banque

Mondiale et le FMI ; le second devrait se concentrer sur les relations entre l'Union européenne et les pays du Sud.

Le **Rapporteur** a indiqué que les compagnies multinationales américaines bénéficiaient effectivement des mécanismes de soutien communautaires. A propos des pays en développement, il a estimé que l'on pourrait étudier la possibilité de verser à ces pays une partie du produit des droits de douane perçus sur les importations de bananes.

2) Réunion du 10 février 2000

Résumant le contenu du rapport qu'il a présenté à la Délégation lors de sa précédente réunion, **le Rapporteur** a rappelé que la Communauté européenne avait créé en 1993 une organisation commune du marché de la banane fondée sur un contingentement des importations, pour tenir compte de la situation des producteurs communautaires et de ceux des pays ACP. Ce régime prend en compte les distorsions de concurrence, la compétitivité des producteurs de la zone dollar étant largement liée aux différences de conditions de travail, de salaires et de protection sociale. De surcroît, les modifications successives du régime initial ont pénalisé les producteurs antillais. En avril 1999, l'OCM-banane ayant été à nouveau invalidée par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce, la Commission européenne a proposé que le régime d'importation soit fondé, au plus tard à partir de 2006, sur un système purement tarifaire. Or, cette proposition excède ce qui est demandé par l'ORD, laquelle n'a pas condamné explicitement le système contingentaire, ni les mesures de soutien aux producteurs communautaires.

Face à cette situation, la proposition de résolution exclut l'automatisme du passage à un système purement tarifaire et demande que le régime contingentaire soit maintenu pendant une durée minimale de dix années, au terme de laquelle la situation serait réexaminée. Elle demande une réforme substantielle de l'aide compensatoire, afin de prendre en compte les préjudices subis par les producteurs communautaires et les handicaps structurels des producteurs des Antilles par rapport aux producteurs des Canaries.

M. Pierre Brana, en accord avec les conclusions du Rapporteur, a souhaité que la résolution souligne les différences de législation sociale entre les producteurs de la zone dollar et les autres. Comparant les mérites respectifs de la méthode de l'examen simultané - qui lui semble convenir le mieux aux producteurs communautaires mais qui a peu de chances d'être retenue - et de la méthode des opérateurs traditionnels, il s'est demandé si celle-ci pouvait être prise en considération à titre de position de repli.

M. Gérard Fuchs a souhaité que les distorsions de concurrence résultant des différences de salaires, de protection sociale et de préservation de l'environnement figurent dans le dispositif de la proposition de résolution. Par ailleurs, le maintien de droits de douane et de contingents s'avérant de plus en plus difficile, un système d'aides directes aux producteurs devrait être envisagé et tenir compte de leur apport à l'emploi et à l'environnement ; à cet effet, le système des contrats territoriaux d'exploitation pourrait être utilisé, tandis que l'aide destinée aux départements périphériques devrait être plus élevée.

M. Jean-Claude Lefort a soutenu le dispositif de la proposition de résolution et insisté à nouveau sur le déséquilibre entre les multinationales américaines – qui bénéficient des subventions versées à leurs filiales implantées dans les DOM et les pays ACP – et les filiales des entreprises européennes, qui ne sont pas éligibles aux subventions américaines. Il a par ailleurs déploré le fait que la reprise des négociations de l'OMC ne soit envisagée que pour les services et l'agriculture.

Après les réponses du **Rapporteur**, qui a notamment approuvé l'insertion d'une disposition soulignant les inégalités sociales des différents producteurs et les distorsions de concurrence qui en résultent et jugé difficile de déterminer, à ce stade, le choix d'une méthode d'attribution des licences d'importation, la Délégation a abordé l'examen du dispositif de la proposition de résolution. Elle a introduit dans un considérant une référence au renouvellement de la Convention entre l'Union européenne et les pays ACP avant d'adopter un amendement de **M. Gérard Fuchs** précisant que l'OCM devait tenir compte des différences de législation sociale entre les différents producteurs et refuser un nivellement par le bas. S'agissant du complément d'aide aux producteurs communautaires de Guadeloupe, Madère et Martinique au titre de 1999, la Délégation a écarté l'idée d'une référence aux contrats territoriaux d'exploitation, qui relèvent d'une logique nationale, et a précisé que ce complément se justifiait par l'engagement pris par le Conseil, le 29 juin 1999, de compenser les effets des réformes subies par l'OCM.

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

**PROPOSITIONS DE RESOLUTION
DEPOSEE PAR LA DELEGATION⁽⁷⁾**

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu la proposition de règlement (CE) modifiant le règlement (CEE) n° 404/93 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (COM [1999] 0582 final /n° E 1353),

- Vu le rapport du groupe spécial de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce du 12 avril 1999 relatif au régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes,

- Vu le point 39 du compromis adopté le 29 juin 1999 par le Conseil de l'Union européenne selon lequel « *la Commission s'engage à suivre les effets des modifications du régime applicable à la banane sur la commercialisation des bananes communautaires et, le cas échéant, à modifier le revenu de référence afin d'en tenir compte* »,

Considérant la situation très préoccupante des économies de la Martinique et de la Guadeloupe dont l'avenir dépend en grande partie de la production et du commerce de la banane ;

Considérant les termes du renouvellement de la Convention de Lomé et l'engagement pris par l'Union européenne d'admettre en franchise de droits l'essentiel des produits en provenance des pays les moins avancés ;

⁽⁷⁾ Document parlementaire n° 2179.

Considérant que la Commission européenne a proposé de modifier certaines dispositions de l'OCM-banane afin de les mettre en conformité avec le rapport du groupe spécial de l'OMC ;

Considérant que la proposition de la Commission européenne remet en cause le maintien des contingents et des droits de douane applicables aux importations de bananes en prévoyant que le régime douanier applicable à ces importations soit basé sur un système purement tarifaire à compter du 1^{er} janvier 2006 au plus tard ;

Considérant que les conclusions du groupe spécial de l'OMC ne suggèrent nullement la mise en place d'un système purement tarifaire mais admettent la validité de principe des contingents tarifaires ;

Considérant les risques importants que feraient courir les propositions de la Commission pour la garantie de l'écoulement des productions communautaires et ACP ;

Considérant que les modifications successives de l'OCM-banane ont eu de graves conséquences sur les producteurs communautaires et que ces conséquences ont été insuffisamment compensées par l'Union européenne ;

Invite en conséquence le Gouvernement à subordonner son accord aux conditions suivantes :

1. que le passage à un régime d'importations fondé sur un système purement tarifaire ne soit en aucun cas conçu comme une perspective automatique mais que le règlement soit assorti d'une clause de rendez-vous permettant d'évaluer le nouveau système contingentaire à l'issue d'une période d'expérimentation qui ne serait pas inférieure à dix ans ; qu'une renégociation de sauvegarde soit prévue au cours de cette période en cas de dégradation de la situation des producteurs ;

2. que l'organisation commune du marché de la banane reconnaisse les différences de législations sociales entre les pays producteurs et que sa réforme n'ait pas pour conséquence un alignement de ces conditions sociales vers le bas ;

3. que la Commission européenne définisse un nouveau régime d'attribution des licences d'importation, afin de permettre un accès égal de tous les opérateurs à toutes les sources d'approvisionnement originaires des pays tiers ;

4. qu'un complément d'aide communautaire, conforme au compromis adopté par le Conseil le 29 juin 1999, soit versé aux producteurs de Guadeloupe, Martinique et Madère au titre de l'année 1999 ;

5. que soit obtenue une réforme substantielle des mécanismes d'aide aux producteurs communautaires, avec comme objectifs :

– la prise en compte de la différence des prix de vente entre les producteurs pour le calcul de l'aide compensatoire ;

– la modification du fait générateur de l'aide, qui doit être l'expédition et non la commercialisation ;

– la rapidité du paiement de l'aide ;

– la mise en place d'un système efficace d'aide à la suite de catastrophes naturelles.

ANNEXES

Annexe 1 :

Article XIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Application non discriminatoire des restrictions quantitatives

1. Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers.

2. Dans l'application des restrictions à l'importation d'un produit quelconque, les parties contractantes s'efforceront de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre et elles observeront à cette fin les dispositions suivantes :

a) Chaque fois que cela sera possible, des contingents représentant le montant global des importations autorisées (qu'ils soient ou non répartis entre les pays fournisseurs) seront fixés et leur montant sera publié conformément à l'alinéa *b)* du paragraphe 3 du présent article.

b) Lorsqu'il ne sera pas possible de fixer des contingents globaux, les restrictions pourront être appliquées au moyen de licences ou permis d'importation sans contingent global.

c) Sauf s'il s'agit de faire jouer les contingents alloués conformément à l'alinéa *d)* du présent paragraphe, les parties contractantes ne prescriront pas que les licences ou permis d'importation soient utilisés pour l'importation du produit visé en provenance d'une source d'approvisionnement ou d'un pays déterminés.

d) Dans les cas où un contingent serait réparti entre les pays fournisseurs, la partie contractante qui applique les restrictions pourra se mettre d'accord sur la répartition du contingent avec toutes les autres parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit visé. Dans les cas où il ne serait raisonnablement pas possible d'appliquer cette méthode, la partie contractante en question attribuera, aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture de ce produit, des parts proportionnelles à la contribution apportée par lesdites parties contractantes au volume total ou à la valeur totale des importations du produit en question au cours d'une période représentative antérieure, compte dûment tenu de tous les facteurs spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce de ce produit. Il ne sera imposé aucune condition ou formalité de nature à empêcher une partie contractante d'utiliser intégralement la part du volume total ou de la valeur totale qui lui aura été attribuée, sous réserve que l'importation soit faite dans les délais fixés pour l'utilisation de ce contingent.

3. *a)* Dans les cas où des licences d'importation seraient attribuées dans le cadre de restrictions à l'importation, la partie contractante qui applique une restriction fournira, sur demande de toute partie contractante intéressée au commerce du produit visé, tous renseignements utiles sur l'application de cette restriction, les licences d'importation accordées au cours d'une

période récente et la répartition de ces licences entre les pays fournisseurs, étant entendu qu'elle ne sera pas tenue de dévoiler le nom des établissements importateurs ou fournisseurs.

b) Dans les cas de restrictions à l'importation comportant la fixation de contingents, la partie contractante qui les applique publiera le volume total ou la valeur totale du ou des produits dont l'importation sera autorisée au cours d'une période ultérieure déterminée et tout changement survenu dans ce volume ou cette valeur. Si l'un de ces produits est en cours de route au moment où cette publication est effectuée, l'entrée n'en sera pas refusée. Toutefois, il sera loisible d'imputer ce produit, dans la mesure du possible, sur la quantité dont l'importation est autorisée au cours de la période en question et, le cas échéant, sur la quantité dont l'importation sera autorisée au cours de la période ou des périodes suivantes. En outre, si, d'une manière habituelle, une partie contractante dispense de ces restrictions les produits qui, dans les trente jours à compter de la date de cette publication, sont dédouanés à l'arrivée de l'étranger ou à la sortie d'entrepôt, cette pratique sera considérée comme satisfaisant pleinement aux prescriptions du présent alinéa.

c) Dans le cas de contingents répartis entre les pays fournisseurs, la partie contractante qui applique la restriction informera dans les moindres délais toutes les autres parties contractantes intéressées à la fourniture du produit en question de la part du contingent, exprimée en volume ou en valeur, qui est attribuée, pour la période en cours, aux divers pays fournisseurs et publiera tous renseignements utiles à ce sujet.

4. En ce qui concerne les restrictions appliquées conformément à l'alinéa *d)* du paragraphe 2 du présent article ou à l'alinéa *c)* du paragraphe 2 de l'article XI, le choix, pour tout produit, d'une période représentative et l'appréciation des facteurs spéciaux affectant le commerce de ce produit seront faits, à l'origine, par la partie contractante instituant la restriction. Toutefois, ladite partie contractante, à la requête de toute autre partie contractante ayant un intérêt substantiel à la fourniture de ce produit ou à la requête des PARTIES CONTRACTANTES, entrera sans tarder en consultations avec l'autre partie contractante ou avec les PARTIES CONTRACTANTES au sujet de la nécessité de réviser le pourcentage alloué ou la période représentative, d'apprécier à nouveau les facteurs spéciaux qui entrent en ligne de compte, ou de supprimer les conditions, formalités ou autres dispositions prescrites de façon unilatérale et qui concernent l'attribution d'un contingent approprié ou son utilisation sans restriction.

5. Les dispositions du présent article s'appliqueront à tout contingent tarifaire institué ou maintenu par une partie contractante ; de plus, dans toute la mesure du possible, les principes du présent article s'appliqueront également aux restrictions à l'exportation.

Annexe 2 :

Article 299 du Traité instituant la Communauté européenne

1. Le présent traité s'applique au royaume de Belgique, au royaume de Danemark, à la République fédérale d'Allemagne, à la République hellénique, au royaume d'Espagne, à la République française, à l'Irlande, à la République italienne, au grand-duché de Luxembourg, au royaume des Pays-Bas, à la République d'Autriche, à la République portugaise, à la République de Finlande, au royaume de Suède et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

2. 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.

3. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à *l'annexe II* du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité.

Le présent traité ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée.

4. Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures.

5. Les dispositions du présent traité s'appliquent aux îles Åland conformément aux dispositions figurant au protocole n° 2 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède.

6. Par dérogation aux paragraphes précédents :

a) le présent traité ne s'applique pas aux îles Féroé ;

b) le présent traité ne s'applique pas aux zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre ;

c) les dispositions du présent traité ne sont applicables aux îles Anglo-normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux Etats membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972.