

CATHERINE LAROCHE DUPRAZ¹

LE DIFFÉREND SUR LA BANANE À L'OMC

RÉSUMÉ. En septembre 1997, l'Organisation Mondiale du Commerce a condamné l'Organisation Commune de Marché de la Banane (OCMB) mise en place par l'Union européenne. Une analyse du jugement montre cependant que l'OCMB n'est pas condamnée dans sa totalité. En effet, certaines dispositions qui favorisent les importations de bananes ACP par rapport aux importations de bananes en provenance d'Amérique latine (« bananes dollar ») sont tolérées, en dérogation aux règles du GATT, afin de permettre à l'Union européenne de respecter la Convention de Lomé, jusqu'à l'échéance de celle-ci. En revanche, les dispositions qui concernent le système d'allocation des licences d'importation, lié au contingent tarifaire imposé aux bananes dollar, sont remises en cause. Il est en particulier reproché à ce système d'allouer 30 % des licences d'importation dollar à des firmes importatrices de bananes communautaires et ACP, non concernées par le contingent tarifaire. Cette particularité de la réglementation permet en effet aux opérateurs commercialisant des bananes communautaires et ACP de capter

une partie de la rente de quota hors tarif douanier qui, sans ce système, reviendrait intégralement aux firmes importatrices de bananes dollar.

Le démantèlement du seul système d'allocation de licences d'importation modifierait essentiellement le partage de la rente de quota entre les opérateurs, mais aurait peu d'effets sur l'équilibre du marché communautaire de la banane, en termes de prix et quantités consommées. En revanche, l'impact d'une refonte plus globale de l'OCMB, qui remettrait en cause la séparation du régime d'importation en fonction de la provenance, dollar ou ACP, des bananes, dépendrait étroitement du mode d'allocation des droits à importer dans le régime d'importation unique ainsi institué. Dans le cas où les licences d'importation seraient échangeables entre les opérateurs dollar et les opérateurs ACP, la part des importations ACP sur le marché communautaire pourrait être réduite au profit des importations issues de la zone dollar.

Classification JEL : Q17.

1. CATHERINE LAROCHE DUPRAZ est économiste au département d'Economie, Gestion et Sciences Sociales (DEGSS) de l'ENSA de Rennes ; e-mail : laroche@epi.roazhon.inra.fr.

L'auteur remercie Hervé Guyomard, Chantal Le Mouél ainsi que les deux référés anonymes pour leurs remarques et suggestions.

L'Organisation Commune de Marché de la Banane (OCMB) a été mise en place par l'Union européenne (UE) en juillet 1993 afin de répondre à plusieurs objectifs, difficilement conciliables. En plus de l'unification des politiques d'importation de bananes des différents Etats membres, la réglementation devait prendre en compte les intérêts des producteurs des territoires communautaires, des consommateurs européens et des opérateurs de la filière, tout en respectant les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), notamment la garantie du maintien de l'accès au marché, et les engagements de l'UE vis-à-vis des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) en vertu de la quatrième Convention de Lomé².

Les bananes commercialisées dans l'UE proviennent pour près de 60 % d'Amérique latine, communément appelée « zone dollar » car les importations provenant de cette zone sont contrôlées en grande partie par des firmes multinationales américaines³. Le reste des importations est issu des territoires communautaires et des pays ACP. Les offres de « bananes dollar » et de « bananes communautaires et ACP » ont des caractéristiques très différentes. L'intégration verticale de la filière et l'abondance des surfaces faciles à exploiter rendent l'offre de la zone dollar très élastique. De plus, les coûts de production des bananes dollar sont les plus faibles de toutes les zones exportatrices. Les offres ACP et communautaires sont moins élastiques que l'offre dollar du fait de la petite taille des exploitations et de la relative rareté des surfaces disponibles. Les coûts de production y sont plus élevés que dans la zone dollar, même si l'on observe de larges disparités d'une région à l'autre (Apruma, 1992 ; Noilch, 1985).

En 1997, quatre ans après la mise en place de l'OCMB dans l'UE, cette réglementation est au coeur d'un conflit commercial opposant l'UE aux Etats-Unis (EU) et quatre pays exportateurs de bananes d'Amérique latine (Equateur, Honduras, Mexique et Guatemala).

Cet article a pour objectif principal d'analyser le jugement adopté en septembre 1997 par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur l'OCMB, et d'étudier les réponses possibles de la réglementation communautaire dans ce secteur. Il décrit les modalités de l'OCMB et résume les phases successives du conflit commercial international depuis 1994, qui ont amené à une condamnation de la réglementation européenne à l'OMC. Puis il examine les conclusions de l'OMC qui remettent en cause certaines dispositions de l'OCMB afin de permettre une première analyse du jugement. Il présente enfin les aménagements possibles de l'OCMB en réponse à ce jugement et les effets économiques que l'on peut attendre de ces aménagements.

2. « Pour ses exportations de bananes vers les marchés de la Communauté, aucun Etat ACP n'est placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ces avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement. » (Extrait de la Convention de Lomé, Protocole n° 5 relatif aux bananes, article 1).

3. Trois firmes multinationales, Chiquita, Dole et Del Monte contrôlent directement, ou par le biais de filiales, 2/3 de la production de bananes en Amérique centrale (Loeillet et Rastoin, 1996) ; ces mêmes firmes assurent, en 1994, 41,5 % des importations de bananes de l'UE, toutes origines confondues (Arthur D. Little, 1995).

L'OCMB au cœur d'un conflit commercial international

Les modalités de fonctionnement de l'OCMB

La réglementation peut être résumée de la manière suivante. Un revenu minimum, pour une quantité maximale de 854 000 tonnes est assuré aux producteurs de l'UE par l'intermédiaire d'un système d'aides compensatoires qui remplace le soutien par les prix dont ils bénéficiaient avant l'OCMB (TABLEAU 1). Les bananes ACP traditionnelles peuvent entrer dans l'UE sans droit de douane pour une quantité maximale de 857 700 tonnes (pour la définition des bananes ACP traditionnelles et non traditionnelles, cf. ENCADRÉ 1).

TABLEAU 1

Le fonctionnement de l'OCMB appliqué en 1997		
Sources d'approvisionnement	Limites quantitatives	Protection tarifaire
<i>Bananes communautaires bénéficiant de l'aide compensatoire</i>	854 000 tonnes	aucune
<i>Bananes ACP traditionnelles</i>	857 700 tonnes réparties en quantités de référence individuelles par pays ACP traditionnels	aucune
<i>Bananes tiers et ACP non traditionnelles</i>	contingent tarifaire de 2,553 millions de tonnes pour l'UE à 15, réparti en parts spécifiques : Costa Rica (23,4 %) Colombie (21,0 %) Nicaragua (3,0 %) Venezuela (2,0 %) autres pays dollar (46,5 %) pays non traditionnels ACP (90 000t)	- à l'intérieur du contingent : 75 ecus par tonne (fruits dollar) 0 ecu par tonne (fruits ACP) - hors du contingent * : 850 ecus par tonne (fruits dollar) 750 ecus par tonne (fruits ACP)

* A la suite des accords de l'Uruguay Round (1994), les droits de douane appliqués au delà du contingent tarifaire doivent être réduits de 20 % sur six ans (communication personnelle, Commission des communautés européennes, DG VI).

Source : D'après les Règlements communautaires n° 404/93, n° 1443/93, n° 3224/94 et n° 3290/94.

Afin de protéger les flux d'importation ACP et communautaires de la concurrence des importations dollar, l'importation des bananes dollar et, à hauteur de 90 000 tonnes, des bananes non traditionnelles ACP, est soumise à un contingent tarifaire fixé, pour l'UE à 15 Etats membres, à 2,553 millions de tonnes. À l'intérieur du contingent tarifaire, les bananes dollar doivent acquitter un droit de douane de 75 ecus par tonne. Les droits de douane hors-quota sont fixés à 850 et

750 ecus par tonne pour les bananes dollar et les bananes non traditionnelles ACP, respectivement. Ces droits de douane appliqués en cas de dépassement sont suffisamment élevés pour être dissuasifs ; le contingent tarifaire limite donc effectivement les volumes importés des deux zones concernées.

ENCADRÉ 1

Définition des bananes ACP traditionnelles et ACP non traditionnelles

Dans sa réglementation, l'UE distingue les « *bananes ACP traditionnelles* » et les bananes « *ACP non traditionnelles* ».

Les « *bananes ACP traditionnelles* » sont celles issues de pays qui bénéficiaient, avant la mise en place de l'OCM, d'un accès privilégié dans la Communauté européenne, à hauteur de quantités de référence définies par la Commission européenne pour chaque pays ACP traditionnel. Ces quantités de références ont été calculées de façon à correspondre aux meilleurs volumes exportés par les pays ACP traditionnels vers l'UE avant 1991 et à prendre en compte, dans certains pays ACP, le potentiel d'accroissement des exportations suite aux investissements réalisés.

TABLEAU

Quantités ACP traditionnelles et quantités maximales importées des pays ACP avant 1991

	Quantité maximale importée avant 1991	Quantité traditionnelle
Cameroun	79 596	155 000
Côte d'Ivoire	108 474	155 000
Surinam	36 073	38 000
Somalie	59 388	60 000
Jamaïque	79 857	105 000
Sainte Lucie	127 225	127 000
Saint Vincent et les Grenadines	81 536	82 000
Dominique	70 332	71 000
Belize	26 580	40 000
Cap Vert	2 734	4 800
Grenade	14 017	14 000
Madagascar	5 986	5 000
Total	691 798	857 700

Source : Base Comext, Eurostat.

Les bananes en provenance d'autres pays ACP ou bien de pays ACP traditionnels, au delà des quantités de référence mentionnées ci-dessus, sont appelées « *bananes ACP non traditionnelles* ».

Source : d'après JOCE, 1994.

Le contingent tarifaire est également divisé en quotas spécifiques nationaux pour quatre pays d'Amérique latine signataires de l'Accord Cadre de 1994, le Costa Rica, la Colombie, le Nicaragua et le Venezuela. Ces pays ont la possibilité de gérer eux-mêmes la part de contingent qui leur est réservée en délivrant

des Certificats Spéciaux d'Exportation (CSE) aux importateurs de bananes vers l'UE.

Toute importation réalisée dans le cadre du contingent tarifaire doit être accompagnée de licences d'importation distribuées, à titre gratuit, aux firmes importatrices sur la base des échanges passés, selon une double clé de répartition, par origine et par fonction (TABLEAU 2).

Afin d'établir un partenariat entre le commerce de bananes communautaires et traditionnelles ACP et le commerce de bananes dollar, les licences d'importation sont attribuées, à titre gratuit, aux firmes importatrices en fonction de la provenance de leurs approvisionnements : 66,5 % du contingent tarifaire est alloué aux firmes commercialisant des bananes dollar ou non traditionnelles ACP (opérateurs A), 30 % aux firmes commercialisant des bananes communautaires ou ACP (opérateurs B) et 3,5 % aux entrants dans la branche (opérateurs C).

Dans le but de protéger les entreprises spécialisées dans une activité particulière face aux entreprises verticalement intégrées, l'OCMB répartit également le contingent entre les opérateurs en fonction des activités qu'ils exercent : pour les opérateurs A et B, les licences d'importation sont réparties entre importateurs primaires⁴, importateurs secondaires⁵ et mûrisseurs. Les licences d'importation peuvent être librement échangées entre les opérateurs.

TABLEAU 2

Répartition des licences d'importation liées au contingent tarifaire					
Catégories	Opérateurs A	Opérateurs B	Opérateurs C	Total	En %
<i>Activités</i>					
Importation primaire	37,9	17,1	2,0	57	
Importation secondaire	4,5	4,5	0,5	15	
Mûrissage	18,6	8,4	1,0	28	
Total	66,5	30,0	3,5	100	

Note : le pourcentage de certificats d'importation reporté dans chaque case du tableau est obtenu en multipliant l'allocation en colonne de l'opérateur considéré (A, B ou C) par l'allocation en ligne de l'activité considérée (importateur primaire, importateur secondaire ou mûrisseur). Les pourcentages de la colonne correspondant aux opérateurs C sont uniquement indicatifs dans la mesure où les règlements traitent le cas des opérateurs C dans leur ensemble, sans différencier les fonctions.

Source : D'après les Règlements communautaires n° 404/93, n° 1443/93, n° 3224/94 et n° 3290/94.

Les procédures engagées contre l'OCMB

Les négociations du cycle Uruguay ont permis la signature, en 1994, de nombreux accords internationaux dont deux concernent particulièrement l'OCMB. D'une part, l'Accord Cadre a modifié le règlement originel de l'OCMB en garantissant aux quatre pays d'Amérique latine signataires de l'Accord (Costa-

4. L'importation primaire regroupe la fonction d'achat de bananes vertes au producteur (ou la production elle-même s'il y a intégration verticale), l'acheminement et l'embarquement au port d'exportation, et l'expédition vers le lieu d'importation.

5. L'importation secondaire consiste, pour le propriétaire de la marchandise, à débarquer et à mettre en libre pratique, *i.e.* dédouaner, les bananes au niveau du port d'importation pour une vente ultérieure sur le marché d'un Etat membre.

Rica, Colombie, Nicaragua et Venezuela) des parts substantielles du contingent tarifaire. Cette proposition offre aux gouvernements des pays signataires un contrôle accru du commerce de bananes, jusqu'alors dominé par les firmes multinationales nord-américaines (Agra Europe, 1994). En échange, ces pays se sont engagés à ne pas déposer de plainte contre l'OCMB jusqu'en 2003. D'autre part, l'Accord instituant l'Organisation Mondiale du Commerce, dont la portée dépasse largement le secteur de la banane, définit les procédures à suivre en cas de conflit commercial entre pays membres (ENCADRÉ 2). C'est dans le cadre de ces procédures que se sont déroulées les phases du conflit commercial international dont l'OCMB fait l'objet entre 1995 et 1997⁶.

Le 28 septembre 1995, les États-Unis, le Honduras, le Mexique et le Guatemala demandent à l'OMC une consultation de l'UE concernant l'OCMB. Dès son adhésion à l'OMC, l'Equateur rejoint le groupe des plaignants qui réitérent leur requête le 5 février 1996. Ils estiment en effet que le régime européen d'importation, de commercialisation et de distribution de bananes, qui favorise les importateurs de bananes issues des pays ACP et des pays dollar signataires de l'Accord Cadre au détriment des autres opérateurs tiers est discriminatoire, et donc incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée au GATT, l'Accord sur les procédures des licences d'importation, l'Accord sur l'agriculture, l'Accord sur les mesures concernant l'investissement et liées au commerce (TRIMs) et l'Accord Général sur le commerce des services (GATS)⁷.

L'UE justifie les avantages concédés aux pays ACP sur la base d'une décision du Conseil du GATT datant de décembre 1994. Celle-ci établit que la clause de la Nation la Plus Favorisée, définie dans l'article I du GATT, doit être suspendue jusqu'au 29 février 2000, afin de permettre à l'UE d'assurer un traitement préférentiel aux ACP, conformément à la Convention de Lomé et jusqu'à échéance de celle-ci, sans être contrainte d'appliquer ce traitement préférentiel aux autres pays. Cette dérogation constitue le « Lomé waiver ». En ce qui concerne les avantages concédés aux pays signataires de l'Accord Cadre, l'UE précise que cet accord a été négocié dans le cadre de l'Uruguay Round et que les pays non signataires auraient pu également le signer s'ils l'avaient souhaité. De plus, l'UE conteste l'application de l'Accord sur les licences au contingent tarifaire. Selon l'UE, cet instrument ne peut être assimilé à un quota car s'il limite les importations pouvant bénéficier d'un droit de douane réduit, il n'empêche pas d'importer au delà du volume du contingent tarifaire, à tarif plus élevé. Enfin, l'UE conteste la légitimité d'une plainte déposée par les Etats-Unis à l'encontre de l'OCMB, alors que l'activité d'exportation de bananes de ce pays vers l'UE est très peu développée (WTO, 1997a).

Un panel est constitué le 8 mai 1996. Le rapport du panel est publié le 22 mai

6. Les régimes d'importation de bananes de certains Etats membres avaient déjà fait l'objet de plaintes au GATT par les pays latino-américains avant la mise en place de l'OCMB. Les rapports de panel présentés en juin 1993 et février 1994 condamnaient les avantages concédés aux importations ACP par rapport aux importations dollar dans ces régimes sans remettre en cause les avantages offerts aux productions communautaires. La mise en place de l'OCMB en 1993 et l'Accord Cadre de 1994 ont rendu temporairement les conclusions du panel obsolètes.

7. Ces quatre accords font partie des nombreux accords multilatéraux sur le commerce des marchandises figurant en annexe 1 de l'Accord instituant l'Organisation Mondiale du Commerce dans l'Acte final qui reprend les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle Uruguay. Les articles du GATT, du GATS et de l'Accord sur les procédures des licences d'importation auxquels il est fait référence dans la suite de l'article figurent en annexe.

À L'OMC

1997. Ce dernier affirme que le régime d'importation de bananes de l'UE, et en particulier les procédures d'allocation des licences d'importation, est incompatible avec le GATT, l'Accord sur les licences, l'Accord TRIMs et le GATS. C'est en vertu de ces deux derniers accords que le panel estime que les Etats-Unis, par l'intermédiaire des intérêts des multinationales « américaines » (Chiquita, Dole), sont concernés par l'OCMB et peuvent porter plainte. De plus, le panel estime que si le « Lomé waiver » peut justifier que l'OCMB déroge à l'article XIII du GATT, il ne peut en aucun cas permettre à l'OCMB de se soustraire aux obligations relevant de l'Accord sur les licences.

Le 11 juin 1997, l'UE annonce son intention de faire appel. Dans son rapport paru le 9 septembre 1997, l'Organe d'appel, non seulement confirme pour une grande part les conclusions du panel, mais renverse de plus le résultat du panel selon lequel l'incompatibilité à l'article XIII du GATT est couverte par le « Lomé waiver ».

Les rapports du panel et les modifications apportées par l'Organe d'appel ont été adoptés par l'Organe de Règlement des Différends (ORD) le 25 septembre 1997.

ENCADRÉ 2

Les procédures prévues en cas de conflit commercial entre pays membres de l'OMC

En cas de différend entre deux parties contractantes, la partie plaignante peut demander une « consultation » à la partie concernée par sa plainte, en vue d'arriver à une solution mutuellement convenue entre les parties en conflit.

En l'absence de règlement mutuellement convenu, la partie plaignante peut demander l'établissement d'un « groupe spécial » ou « panel », qui est alors établi lors d'une réunion de l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC. Le panel est composé de personnes qualifiées, ayant ou non des attaches avec les administrations nationales, et d'origines et de formations suffisamment diverses pour assurer l'indépendance de son activité. À l'issue de son travail, le panel expose ses constatations sous la forme d'un rapport écrit à l'ORD. Le rapport est adopté lors de la réunion de l'ORD qui suit la remise du rapport, à moins qu'une partie concernée notifie sa décision de faire appel. Dans ce cas, l'ORD n'examine le rapport du panel qu'à l'issue de la procédure d'appel.

L'Organe d'appel est une structure permanente. Les personnes qui le constituent sont désignées par l'ORD. La procédure d'appel dure en principe deux mois à l'issue desquels l'Organe d'appel rend son rapport. Si ce rapport est adopté par l'ORD lors de la réunion qui suit la remise du rapport, ses conclusions doivent être acceptées sans condition par les parties concernées. L'ORD assure la surveillance de la mise en œuvre des décisions et recommandations exprimées dans le rapport.

Source : D'après le Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, figurant en annexe 2 de l'Accord instituant l'Organisation Mondiale du Commerce.

Les dispositions de l'OCMB remises en cause à l'OMC

Volet interne et volet externe de l'OCMB

Le volet interne de l'OCMB, qui définit le volume de bananes communautaires donnant droit au versement d'aide compensatoires, n'a pas fait l'objet d'un examen dans le cadre de la plainte déposée à l'OMC. Ce volet n'a donc pas été remis en cause. En revanche, un certain nombre de dispositions de l'OCMB relatives au volet externe ont été examinées dans le cadre du panel. Le TABLEAU 3 les résume ainsi que les conclusions de l'Organe d'appel adoptées par l'ORD en septembre 1997 à leur sujet.

L'Organe d'appel met en cause l'existence de deux régimes d'importation distincts en fonction de la provenance (dollar ou ACP) des bananes (voir *infra*). C'est pourquoi, il considère dans ses conclusions que tout se passe comme si les importations de bananes de l'UE faisaient l'objet d'un régime d'importation unique. Ainsi, lorsque l'Organe d'appel évoque un « quota tarifaire », sans autre précision, c'est de l'ensemble du régime d'importation de bananes dollar et ACP qu'il s'agit, et pas seulement du contingent tarifaire appliqué aux importations dollar et non traditionnelles ACP défini par l'OCMB (celui-ci, par souci de clarté, est désigné par « contingent tarifaire dollar » dans la suite de l'article).

Les conclusions de l'ORD relatives aux différentes dispositions constituant le volet externe peuvent être résumées de la façon suivante. Tout d'abord, la taille du contingent tarifaire de bananes dollar et non traditionnelles ACP n'est remise en cause ni dans les conclusions du panel, ni dans celles de l'Organe d'appel. Ensuite, l'exonération de droit de douane pour les importations de bananes originaires des ACP relève des engagements de l'UE envers les ACP en vertu de la Convention de Lomé. En dépit de l'article I du GATT, cette mesure est acceptée sans que ce traitement de faveur doive nécessairement être étendu aux importations de bananes en provenance de la zone dollar. En revanche, la Convention de Lomé ne peut pas être invoquée pour justifier l'allocation de 90 000 tonnes du contingent tarifaire dollar aux bananes non traditionnelles ACP. Enfin, l'allocation de parts spécifiques du contingent tarifaire aux pays signataires de l'Accord Cadre qui ne détiennent pas d'intérêts substantiels dans l'exportation de bananes vers l'UE n'est pas conforme à l'article XIII du GATT.

L'allocation et la gestion des droits à importer liés au contingent tarifaire dollar

Le TABLEAU 4 résume les dispositions de l'OCMB relatives aux systèmes d'allocation et de gestion des droits à importer liés au contingent tarifaire dollar examinées à l'OMC et les conclusions de l'Organe d'appel adoptées par l'ORD à leur sujet.

TABLEAU 3

Principales conclusions de l'Organe d'appel relatives au volet externe de l'OCMB

Principales dispositions de l'OCM ayant fait l'objet d'un examen par le panel

Existence de deux régimes d'importation différenciés en fonction de l'origine des bananes, ACP traditionnelle d'une part, dollar et non traditionnelle ACP d'autre part.

Allocation des quantités d'importation de bananes ACP traditionnelles (857 700 tonnes réparties en quantités individuelles allouées aux différents pays ACP traditionnels).

Allocation d'un volume de 90 000 tonnes du contingent tarifaire dollar aux bananes ACP non traditionnelles.

Allocation de parts individuelles du contingent tarifaire dollar aux pays tiers signataires de l'Accord Cadre.

Différence du montant de droit de douane entre les bananes ACP non traditionnelles (0 ecus par tonne) et les bananes dollar (75 ecus par tonne) à l'intérieur du contingent tarifaire.

Différence du montant de droit de douane entre les bananes dollar à l'intérieur du contingent tarifaire (75 ecus par tonne) et les bananes ACP traditionnelles (0 ecu par tonne).

Conclusions de l'Organe d'appel adoptées par l'ORD*

L'Organe d'appel ne reconnaît qu'un seul régime d'importation de bananes dans l'UE, qui doit être considéré dans sa globalité.

En vertu du « Lomé waiver », l'UE est en droit d'allouer des parts individuelles de quota tarifaire aux pays traditionnels ACP, dans la limite des meilleurs volumes exportés par ces pays vers l'UE avant 1991.

Cette disposition n'est pas couverte par le « Lomé waiver ».

La Colombie et le Costa-Rica avaient, lors de la négociation de l'Accord Cadre, des intérêts substantiels dans l'exportation de bananes vers l'UE. En revanche ce n'était pas le cas du Nicaragua et du Venezuela. L'allocation de parts du quota tarifaire à ces deux derniers pays n'est donc pas conforme à l'article XIII du GATT. De plus, le fait que l'Accord Cadre ait été signé lors des négociations du GATT ne signifie pas nécessairement qu'il est GATT compatible.

Cette disposition est couverte par le « Lomé waiver ».

Cette disposition est couverte par le « Lomé waiver ».

* ORD : Organe de Règlement des Différends à l'OMC.

TABLEAU 4

Principales conclusions de l'Organe d'appel relatives aux systèmes des licences d'importation et des CSE* de l'OCMB
Principales dispositions de l'OCM ayant fait l'objet d'un examen par le panel
Conclusions de l'Organe d'appel adoptées par l'ORD*
Le système des licences d'importation

Le mode d'allocation des licences d'importation liées au contingent de bananes dollar et non traditionnelles ACP met en jeu différentes catégories d'opérateurs (A, B ou C) ainsi que la fonction exercée par ces derniers (importateur primaire, secondaire, ou mûrisseur), alors que ce type de règle n'a pas cours pour l'allocation des licences liées aux importations ACP traditionnelles.

Les licences "tempête" (1) sont proposées uniquement aux opérateurs B (importateurs de bananes communautaires ou ACP).

30% des licences nécessaires à l'importation de bananes dollar ou non traditionnelles ACP sont alloués à des opérateurs de la catégorie B.

28% des licences nécessaires à l'importation de bananes dollar ou non traditionnelles ACP sont alloués aux mûrisseurs.

L'application de règles différentes d'allocation des licences d'importation, selon qu'il s'agit de bananes en provenance de pays ACP traditionnels ou bien d'autres origines, n'est pas incompatible avec l'article X du GATT.

Cette disposition est contraire à l'article I.3. de l'Accord sur les licences et à l'article II du GATS.

Cette disposition est contraire aux articles I et III du GATT, aux articles II et XVII du GATS et n'est pas nécessaire au respect de la Convention de Lomé.

Cette disposition est contraire à l'article XVII du GATS.

L'Accord Cadre et le système des Certificats Spéciaux d'Exportation

Tout opérateur A souhaitant importer des bananes vers l'UE en provenance d'un pays dollar signataire de l'Accord Cadre doit détenir un CSE.

Les opérateurs B sont exemptés de la règle définie ci-dessus.

Cette disposition est contraire à l'article I du GATT.

Cette disposition est contraire aux articles II et XVII du GATS.

* CSE : Contrats Spéciaux d'Exportation.

** ORD : Organe de Règlement des Différends à l'OMC.

(1) A la suite des ouragans de 1995 ayant largement perturbé les productions communautaires, l'UE a émis des licences d'importation dollar supplémentaires. Ces licences "tempête" ont été gratuitement allouées aux seuls opérateurs B, en vue de compenser les pertes liées aux dégâts des ouragans.

L'ORD condamne les dispositions de l'OCMB relatives au système d'allocation et de gestion des droits à importer appliqué au contingent tarifaire dollar, qui sont jugées discriminatoires. L'UE semble contrainte de revoir entièrement cette partie de sa réglementation.

La coexistence de régimes d'importation différenciés selon l'origine des fruits

Les conclusions de l'ORD concernant la coexistence de régimes d'importation de bananes, différenciés selon que les fruits sont issus de région ACP ou de la région dollar, posent des difficultés d'interprétation. En effet sur ce point, certaines conclusions de l'Organe d'appel diffèrent des conclusions du panel, ce qui rend la position finale de l'ORD ambiguë.

Le panel estime qu'il n'y a pas lieu de considérer deux régimes d'importation distincts parce qu'en vertu de l'article X du GATT, les procédures d'allocation de licences doivent être les mêmes, que ces licences permettent d'importer des bananes dollar et ACP non traditionnelles ou des bananes ACP traditionnelles. C'est en particulier la double clé de répartition, par type d'opérateur (A, B ou C) et par fonction (importateur primaire, secondaire ou mûrisseur), spécifique au contingent tarifaire dollar, qui est remise en cause par le panel. Sur ce point, l'Organe d'appel, tout en condamnant l'existence de deux régimes distincts, contredit les conclusions du panel, en considérant que le respect de l'article X du GATT n'empêche pas l'application de mécanismes d'allocation de licences différents en fonction de l'origine des bananes.

Tout en préconisant l'unification du régime d'importation des bananes de toutes origines extra-communautaires, les conclusions adoptées par l'ORD tolèrent, comme on l'a vu, conformément au « Lomé waiver », que les importations ACP bénéficient de certains avantages par rapport aux importations dollar (exonération de droit de douane en particulier). Toutefois, il est difficile de définir précisément, à la lecture des conclusions de l'Organe d'appel, la limite de la portée du « Lomé waiver ». En particulier, la position finale de l'Organe d'appel en ce qui concerne les quantités individuelles de référence accordées aux ACP traditionnels est ambiguë. En effet, l'Organe d'appel indique que la Convention de Lomé est en contradiction avec l'article XIII du GATT mais reconnaît toutefois que, pour respecter la première, l'UE doit attribuer des parts garanties de quota tarifaire aux pays ACP traditionnels, correspondant à leurs meilleurs volumes d'exportation vers l'UE avant 1991⁸. Ainsi, en premier lieu, l'Organe d'appel relève l'incompatibilité entre les engagements pris à Lomé et le respect de l'article XIII du GATT, mais ne va pas jusqu'à en tirer les conséquences pratiques en termes de définition de la banane par l'OCM puisqu'il ne remet pas explicitement en cause le principe

8. « The Appellate Body concludes that the European Communities is « required » under the relevant provisions of Lomé Convention to : (...) allocate tariff quota shares to the traditional ACP States in the amount of their pre-1991 best-ever export volumes » ;

« The Appellate Body (...) upholds the findings of the Panel that the European Communities (...) is not « required » under the relevant provisions of Lomé Convention to (...) allocate tariff quota shares to the traditional ACP States in excess of their pre-1991 best-ever export volumes (...) » ;

« The Appellate Body reverses the finding of the Panel that the Lomé waiver waives any inconsistency with article XIII : 1 of the GATT 1994 to the extent necessary to permit the European Communities to allocate tariff quota shares to traditional ACP States » ; (WTO, 1997b).

des quantités de référence ACP traditionnelles. Cette première conclusion ambiguë pose, pour l'UE, le problème de son interprétation en termes de modifications envisageables par l'OCMB et la question sous-jacente de l'acceptabilité de cette interprétation par les parties plaignantes.

En second lieu, en insistant sur « les meilleurs volumes exportés avant 1991 », l'Organe d'appel conteste le calcul des quantités de référence ACP traditionnelles définies dans le cadre de l'OCMB. Le tableau reporté dans l'encadré 1 permet de comparer les quantités maximales exportées par les pays ACP traditionnels vers l'UE, entre 1976 à 1990, aux quantités de bananes ACP traditionnelles de référence. On observe que pour le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, Belize et le Cap Vert, les quantités ACP traditionnelles définies sont sensiblement supérieures à leurs quantités maximales exportées vers l'UE avant 1991, afin de prendre en compte les investissements entrepris depuis 1992 dans ces pays, susceptibles d'accroître leur potentiel d'exportation. Cette entorse à la règle initiale de calcul des quantités ACP traditionnelles, opérée par l'UE lors de l'élaboration de l'OCMB, est condamnée par l'Organe d'appel.

En résumé, la question de la séparation des deux régimes d'importation, dollar d'une part et ACP d'autre part, n'est pas clairement réglée. Le panel et l'Organe d'appel condamnent tous deux le principe de la séparation des régimes. Mais l'Organe d'appel reconnaît que la seule préférence tarifaire accordée aux importations ACP est insuffisante à l'UE pour respecter les engagements de Lomé. C'est pourquoi il admet, jusqu'à l'échéance de la Convention de Lomé, l'existence de quantités traditionnelles de référence pour les exportations ACP d'une part, et le maintien d'un contingent tarifaire pour les importations dollar d'autre part, sous réserve que l'UE corrige le calcul des quantités traditionnelles ACP et redéfinisse le système d'allocation et de gestion des licences d'importation liées au contingent tarifaire dollar.

Vers une refonte de la réglementation des importations

Nous supposons d'abord que l'existence de deux régimes distincts, l'un concernant les importations de bananes ACP, l'autre les importations de bananes dollar, peut être maintenu à court terme. Nous étudions alors les conséquences d'une remise en cause du seul système d'allocation des licences d'importation dans le cadre du contingent tarifaire dollar⁹. Puis nous faisons l'hypothèse qu'à long terme, le maintien de régimes distincts en fonction de l'origine est impossible, et analysons les effets d'une refonte plus globale de l'OCMB.

9. Nous supposons que la disposition qui réserve 90 000 tonnes du contingent tarifaire dollar aux bananes ACP non traditionnelles est supprimée.

La modification du seul système d'allocation de licences d'importation de bananes dollar

En raréfiant l'offre totale disponible sur le marché intérieur, le contingent tarifaire dollar élève le prix communautaire d'importation de bananes au delà du cours mondial (Guyomard et al., 1997a) et l'écart de prix observé entre le marché contingenté et le prix mondial constitue la rente unitaire de quota.

Le mode actuel d'allocation des licences d'importation dollar qui attribue 30 % des licences aux opérateurs B, commercialisant des bananes communautaires et ACP, offre la possibilité à ces opérateurs de capter une partie de la rente totale, hors tarif douanier, liée au contingent tarifaire dollar au détriment des opérateurs A. Cet effet redistributif, des opérateurs A vers les opérateurs B, peut résulter en premier lieu de l'utilisation par les opérateurs B des licences qu'ils détiennent pour investir dans le commerce de bananes dollar. Toutefois, la quantité minimale qu'il est nécessaire de commercialiser pour rentabiliser cette stratégie offensive est d'environ 120 000 tonnes (Loeillet, 1995). Les groupements de producteurs des régions productrices de l'UE sont souvent de taille trop faible pour disposer du montant correspondant de certificats d'importation. Ils doivent donc, s'ils désirent effectivement exploiter eux-mêmes leurs licences, s'associer avec d'autres opérateurs, soit d'autres opérateurs B, soit, et c'est plus souvent le cas, des opérateurs A (Loeillet, 1995), qui voient par là le moyen de diversifier leurs sources d'approvisionnement. En revanche, certaines entreprises privées importatrices de bananes communautaires ou ACP (Fyffes, Pomona, etc.), ont une taille suffisante pour se lancer dans la commercialisation de bananes dollar. Nous manquons cependant d'informations précises concernant les résultats, en termes de partage de rente, de cette stratégie.

L'effet redistributif, des opérateurs A vers les opérateurs B, peut résulter en second lieu d'une stratégie moins offensive des opérateurs B consistant à commercialiser directement les licences qu'ils détiennent aux opérateurs A. Les opérateurs B captent alors, *via* le marché des droits à importer, une partie de la rente totale liée au contingent tarifaire dollar et bénéficient ainsi d'un revenu complémentaire à celui de leur activité d'importation de bananes communautaires et traditionnelles ACP. L'émergence d'un marché actif de licences d'importation dollar entre les opérateurs est d'ailleurs un fait reconnu (Commission des Communautés Européennes, 1994).

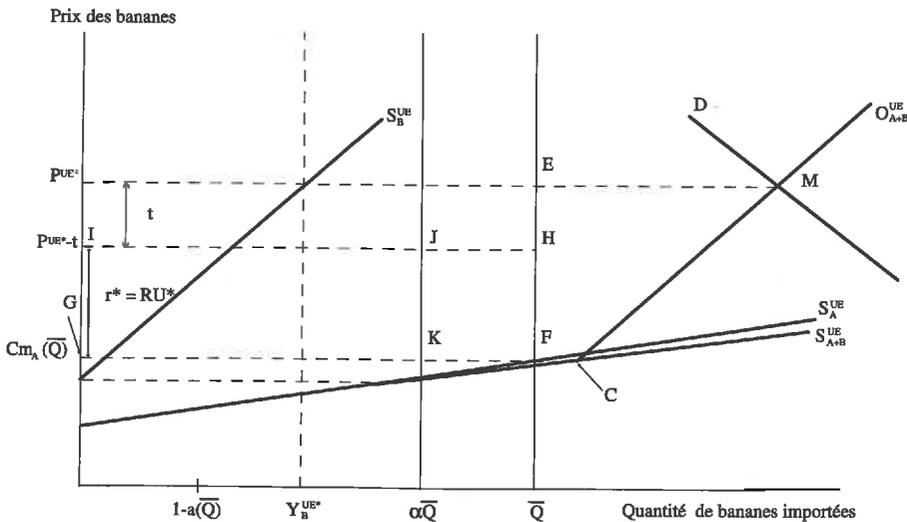
Le caractère stratégique du mode d'allocation des licences peut être perçu au travers du GRAPHIQUE 1, qui illustre le lien entre l'équilibre du marché communautaire de la banane, le prix des licences d'importation et le partage de la rente de quota en situation de concurrence pure et parfaite sur tous les marchés. La courbe *D* correspond à la demande totale en bananes de l'UE. Cette demande est satisfaite par deux offres distinctes de bananes. L'offre de bananes communautaires et ACP commercialisées par les opérateurs B est notée S_B^{UE} . L'offre de bananes dollar, commercialisées par les opérateurs A, destinées au marché de l'UE, est notée S_A^{UE} . Cette offre est plus élastique que l'offre de bananes communautaires et ACP. La courbe d'offre potentielle totale obtenue par la sommation des offres des deux types d'opérateurs est notée S_{A+B}^{UE} . On note Q le contingent

tarifaire imposé aux importations de bananes dollar. Les droits à importer liés au contingent tarifaire dollar sont alloués pour $\alpha\bar{Q}$ ($\alpha=70\%$) aux opérateurs A et pour $(1-\alpha)\bar{Q}$ aux opérateurs B. On suppose que seuls les opérateurs A ont la capacité de commercialiser des bananes dollar dans l'UE. Pour commercialiser la totalité du contingent tarifaire, les opérateurs A doivent donc acheter les licences d'importation qui leur manquent auprès des opérateurs B.

Sur le marché communautaire, l'offre de bananes dollar est contrainte par le niveau de contingent tarifaire \bar{Q} . La courbe d'offre totale de bananes qu'il convient de considérer n'est donc plus S_{A+B}^{UE} mais O_{A+B}^{UE} , qui se sépare de S_{A+B}^{UE} au coude C. En effet, une fois que la quantité \bar{Q} de bananes dollar est importée, seules les bananes ACP et communautaires peuvent continuer à entrer sur le marché de l'UE. L'équilibre du marché communautaire de la banane correspond au point M, à l'intersection de la courbe de demande totale de l'UE en bananes et la courbe d'offre totale de bananes vers l'UE. Au point d'équilibre M, le prix commun des bananes dans l'UE est p^{UE*} , la quantité de bananes dollar importées est égale à la totalité du contingent tarifaire \bar{Q} , et la quantité de bananes communautaires et ACP importées correspond à la différence $O_{A+B}^{UE}(p^{UE*}) - \bar{Q} = Y_B^{UE*}$.

GRAPHIQUE 1

Fonctionnement du marché communautaire de la banane et détermination du prix des certificats d'importation liés au contingent tarifaire



On note $Cm_A(Y_A^{UE})$ le coût marginal d'importation vers l'UE de bananes dollar des opérateurs A. Les opérateurs A, qui commercialisent le volume \bar{Q} de bananes dollar vers l'UE, bénéficient sur leurs importations d'une rente unitaire égale à $RU^* = p^{UE*} - Cm_A(\bar{Q})$.

La rente totale est le produit de cette rente unitaire par la taille du contingent tarifaire \bar{Q} . Elle est représentée par le rectangle $p^{UE*}EFG$ sur le GRAPHIQUE 1. La rente totale est partagée entre les opérateurs A, les opérateurs B et le budget de l'UE de la façon suivante.

Une première partie de la rente est captée par le budget de l'UE via le droit de douane t appliqué aux importations dollar. Elle est égale à $t\bar{Q}$ et correspond à la surface rectangulaire $p^{UE*}EHI$.

Une deuxième partie de la rente totale est captée par les opérateurs B via le marché des certificats d'importation. Cette deuxième partie est égale au produit du volume de certificats échangés par le prix de ces certificats soit $r^* \cdot (1 - \alpha)\bar{Q}$ où, sous l'hypothèse de concurrence pure et parfaite, $r^* = p^{UE*} - t - Cm_A(\bar{Q})$. Elle correspond à la surface rectangulaire $JHFK$.

Le solde de la rente, représenté par le rectangle $IJKG$, est capté par les opérateurs A.

Si l'on adopte un cadre d'analyse statique de court terme, le marché des licences assure aux opérateurs B une recette supplémentaire, mais elle ne leur permet pas de développer leur activité dans une optique d'accroissement des quantités commercialisées et de conquête de parts de marché. En effet, tout se passe comme si les opérateurs B considèrent la part de rente qu'ils sont susceptibles de capter comme une aide découplée. Cette aide n'a donc pas d'effet sur l'offre d'importation de bananes de ces opérateurs, puisqu'elle intervient comme un complément de revenu sans impact sur les décisions d'offre. À court terme, le système d'allocation des licences liées au contingent tarifaire dollar ne perturbe pas le fonctionnement du marché d'importation de bananes dans l'UE, et n'a donc aucune répercussion, ni sur les parts de marché d'importation des différentes origines, ni sur le bien-être des consommateurs (Guyomard et al., 1997b).

Toutefois, Guyomard et al. (1997b) ont montré que le transfert de la rente des opérateurs A vers les opérateurs B via le marché des licences peut être fortement limité si les marchés de la banane et des certificats ne sont pas parfaitement concurrentiels. En effet, lorsque les opérateurs A adoptent un comportement de Cournot sur le marché de la banane, leur pouvoir de marché ne peut s'exprimer directement sur le marché de la banane du fait de la présence du contingent tarifaire contraignant. Ce pouvoir de marché se reporte sur le marché des licences d'importation : les opérateurs A réduisent leur consentement à payer pour l'achat de licences supplémentaires, ce qui diminue les gains retirés, par les opérateurs B, de la vente des licences qui leur ont été allouées, le prix de celles-ci étant ajusté à la baisse. Ainsi, en exerçant leur pouvoir d'oligopole dans l'UE, les opérateurs A sont en mesure de contrer, au moins en partie, l'objectif de transfert de rente vers

les opérateurs B. Cet effet est accru lorsque les opérateurs A détiennent un pouvoir sur les deux marchés liés verticalement des bananes et des droits à importer. Or, les opérateurs A sont pour l'essentiel des firmes multinationales (Chiquita, Dole et Del Monte), détenant à elles seules la part la plus importante du marché d'importation de l'UE. On peut donc raisonnablement considérer que les structures de marché ne sont pas parfaitement concurrentielles et que ces firmes sont en mesure d'adopter des comportements oligopolistiques capables de limiter fortement le transfert de rente des opérateurs A vers les opérateurs B.

Ainsi, si l'allocation initiale de 30 % des licences aux opérateurs B permet l'existence d'un transfert de rente en faveur de ces opérateurs, la part de rente que ceux-ci reçoivent effectivement au final est certainement bien en deçà de 30 % de la rente totale, hors droit de douane. C'est donc le principe même d'une redistribution d'une partie de la rente de contingent des opérateurs A vers les opérateurs B, *via* le processus d'allocation des licences, qui est condamné à l'OMC, alors que dans la pratique, le système d'allocation des licences dollar instauré par l'UE a des effets limités sur le partage final de la rente entre opérateurs, et pas d'effets à court terme sur l'équilibre du marché communautaire d'importation de bananes, en termes de prix et de quantités échangées.

Le démantèlement du système d'allocation des licences liées au contingent tarifaire d'importation de bananes dollar et son alignement, par exemple, sur les procédures appliquées pour la gestion des importations ACP traditionnelles, auront pour principale conséquence de priver l'UE d'un processus d'aide aux importateurs ACP financé par les opérateurs A *via* un transfert de rente. Pour remplacer ce système, l'UE pourrait mettre en place une aide directe aux importateurs de bananes ACP équivalente à la part de rente de quota reçue au travers du système actuel (sous réserve d'évaluer précisément la part de rente effectivement transférée des opérateurs A vers les opérateurs B dans le cadre du système actuel). La différence essentielle entre le système d'aide actuel et une aide directe est que cette dernière suppose une ligne budgétaire supplémentaire financée par le contribuable européen.

Une façon de résoudre ce problème serait d'organiser une vente aux enchères des licences d'importation liées au contingent dollar, et d'utiliser les bénéfices de cette vente pour financer l'aide directe aux ACP. Cette méthode reviendrait à reproduire le transfert de rente des opérateurs A vers les opérateurs B, avec une étape intermédiaire supplémentaire liée au transfert de la rente au budget de l'UE. En pratique, cette solution pose deux problèmes principaux. Le premier problème est qu'une vente aux enchères des licences d'importation dollar n'empêche pas la présence éventuelle de comportements non concurrentiels des firmes importatrices de bananes. Or, outre réduire le prix des certificats et la recette attendue de l'adjudication, ces comportements peuvent entraîner, dans le cas d'une vente aux enchères, une concentration des certificats dans les mains des plus grosses entreprises, éliminant à moyen terme les firmes de tailles plus modestes. L'adoption d'un système d'adjudication nécessiterait donc la mise en place de mesures « garde-fous » (prix minimum de vente des certificats, quantités maximales de demandes par opérateurs...) afin de réduire les effets des comportements non concurrentiels. Le second problème à résoudre avant d'adopter le système d'une vente aux enchères des licences dollar, est de s'assurer que cette solution ne

risque pas d'exposer l'OCMB à une nouvelle condamnation à l'OMC. Le contingent d'importation dollar étant déjà soumis à un tarif de 75 ecus par tonne in-quota, l'obligation d'acheter des licences aux enchères pourrait être considérée comme le paiement d'un droit d'entrée qui, ajouté au droit de douane déjà imposé de 75 ecus par tonne, serait difficile à justifier par le « Lomé waiver »¹⁰. Il serait nécessaire de s'assurer, de surcroît, qu'une vente aux enchères pourrait être acceptée comme mode d'allocation des licences d'importation pour le seul contingent dollar alors que les importations ACP resteraient gérées entre opérateurs, selon la règle du « premier arrivé, premier servi » dans le cadre de quantités traditionnelles définies pour chaque pays ACP.

La remise en cause des régimes séparés d'importation

Sous le régime actuel d'importation, la demande communautaire est satisfaite par des bananes dollar à hauteur du contingent tarifaire dollar et par des bananes traditionnelles ACP et communautaires. Afin de simplifier l'exposition du fonctionnement du marché de bananes en UE, nous supposons que l'offre de bananes communautaires est constante. L'OCMB, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, protège l'offre ACP de la concurrence de l'offre dollar par le contingent tarifaire contraignant imposé aux importations dollar.

Examinons maintenant les effets de la mise en place d'un régime unique. Imaginons que l'UE mette en place un quota tarifaire unique pour les importations dollar et ACP, dont le volume total corresponde à la somme du contingent tarifaire dollar et des quantités ACP traditionnelles de l'OCMB actuelle. Des parts de quota sont allouées spécifiquement aux différentes zones d'exportation, et les droits d'entrée sont plus élevés pour les importations dollar que pour les importations ACP. Chaque zone exportatrice recevrait des licences d'importation pour un volume correspondant à sa part de quota. Les effets de l'introduction d'un tel régime dépendent étroitement du mode de gestion des droits à importer dans le cadre de ce quota¹¹. Plus précisément, ce sont les possibilités de transfert de licences d'un opérateur à l'autre qui détermineront si le débouché européen des exportations ACP est menacé par la concurrence de la zone dollar. Trois cas principaux peuvent se présenter.

Dans le cas où les licences ne sont pas transférables, l'unicité du régime ne modifie pas le fonctionnement du marché d'importation de bananes dans l'UE en termes de prix et de quantités exportées de chaque zone.

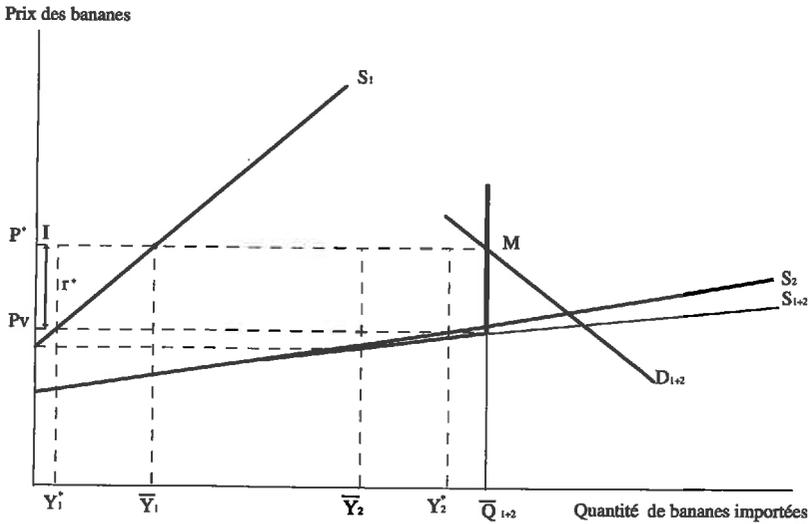
Dans le cas où les licences sont transférables d'un opérateur à l'autre, mais

10. Avant l'établissement de l'OCMB, les régimes d'importation de tous les Etats membres, à l'exception de l'Allemagne (en vertu d'un protocole annexé au Traité de Rome), imposaient un droit de douane commun de 20 % aux importations de bananes dollar, tandis que les importations de bananes ACP n'étaient pas taxées. Lors de l'établissement de l'OCMB, afin de respecter le protocole 5 de la Convention de Lomé, il a été décidé de maintenir cette différence de traitement tarifaire en faveur des régions ACP. Un droit de douane de 100 ecus verts par tonne a donc été calculé pour correspondre au tarif douanier anciennement pratiqué de 20 % (règlement (CE) n° 404/93). En 1994, le montant du droit de douane est passé de 100 ecus verts à 75 ecus commerciaux.

11. Ils dépendent également des droits de douane et des volumes réservés initialement à chaque zone d'exportation, par rapport au régime actuel. Pour la suite de l'analyse, on suppose que les parts de quota et les montants de droits de douane qui sont attribués initialement à chaque zone d'exportation sont identiques à ceux qui ont cours dans le régime actuel.

GRAPHIQUE 2

Effets de la transférabilité des droits à importer liés à un quota d'importation contraignant



que ces transferts sont limités à l'intérieur de chaque grande zone (*i.e.* un importateur ACP peut céder sa licence à un autre importateur ACP, mais pas à un importateur dollar et *vice versa*), alors l'équilibre global du marché d'importation de bananes dans l'UE sera inchangé ; mais la distribution finale des parts de marchés à l'intérieur de la zone ACP et à l'intérieur de la zone dollar peut être modifiée de façon importante, dans la mesure où les zones les plus compétitives, contraintes par leur niveau individuel de quota, sont alors autorisées à acheter les droits à importer non utilisés par les zones les moins compétitives. Le GRAPHIQUE 2 illustre cette situation.

Supposons qu'à l'intérieur d'une grande zone, il existe deux offres d'importation d'origines distinctes, notées S_1 et S_2 , S_2 étant plus compétitive et plus élastique que S_1 . L'offre totale, égale à la somme des deux offres, notée S_{1+2} , est soumise à la restriction quantitative \bar{Q}_{1+2} . On suppose que les zones 1 et 2 reçoivent initialement les quantités de droits à importer \bar{Y}_1 et \bar{Y}_2 , avec $\bar{Y}_1 + \bar{Y}_2 = \bar{Q}_{1+2}$, correspondant aux quotas d'offre qui leur étaient respectivement attribués avant la transférabilité des quotas. L'équilibre du marché contingenté est obtenu en M à l'intersection de la courbe d'offre totale contingentee par \bar{Q}_{1+2} représentée en gras sur le graphique avec la courbe de demande D_{1+2} qui s'adresse à cette offre. Le prix s'équilibre à p^* .

Sous l'hypothèse que le marché s'équilibre à l'optimum d'efficacité, alors les

offres des deux origines égalisent leurs coûts marginaux au niveau du prix virtuel p_v , *i.e.* prix auquel, en l'absence de tout contingent, les deux zones offriraient les quantités d'équilibre Y_1^* et Y_2^* , tels que $Y_1^* Y_{2t}^* = \bar{Q}_{1+2}$. Pour atteindre cet équilibre, les opérateurs de la zone 1 commercialisent, auprès des opérateurs de la zone 2, la quantité de droits $\bar{Y}_1 - Y_1^* = Y_2^* - \bar{Y}_2$ au prix $r = p^* - p_v$. Par rapport à la situation où les droits à importer n'étaient pas transférables, la zone 1 perd une part de marché égale à $\bar{Y}_1 - Y_1^*$, au profit de la zone 2. Mais les opérateurs de la zone 1 reçoivent la rente de quota sur la totalité de leur allocation initiale \bar{Y}_1 . La part de rente $\bar{Y}_1 \cdot r$ est captée directement sur les importations et la part $(\bar{Y}_1 - Y_1^*) \cdot r$ est récupérée *via* la vente des droits à importer aux opérateurs de la zone 2.

Dans le cas où les licences sont transférables d'un opérateur à l'autre, et que ces transferts ne sont pas limités à l'intérieur de chaque grande zone (*i.e.* un importateur ACP peut céder sa licence à un autre importateur ACP ou à un importateur dollar et *vice versa*), alors le marché des droits à importer décrit ci-dessus à l'échelle d'une grande zone est élargi au niveau mondial. Les offres ACP étant d'une façon générale moins compétitives que les offres dollar, la part du marché d'importation de l'UE détenue par les importateurs de bananes dollar risque donc de s'accroître au détriment des producteurs ACP. En revanche, la vente des droits à importer qu'ils n'utilisent pas peut permettre aux opérateurs ACP de recevoir une part de rente de quota lorsque celui-ci est globalement contraignant sur le marché communautaire.

Conclusion

Lorsque l'OCMB fait l'objet de plaintes à l'OMC, on peut naturellement s'attendre à une remise en cause des éléments de la réglementation qui vont à l'encontre de la libéralisation du marché, *i.e.* le contingent tarifaire d'importation dollar et le droit de douane à l'entrée spécifiques aux importations dollar (voir, par exemple, Borrell, 1997). Or, aucun de ces deux points ne fait l'objet d'une condamnation explicite par l'OMC. L'analyse des conclusions de l'OMC révèle que c'est le principe d'une redistribution d'une partie de la rente de contingent des opérateurs A vers les opérateurs B, *via* le processus d'allocation des licences, qui est clairement condamné. La mise en conformité de l'OCMB avec les conclusions de l'OMC risque de consolider les avantages acquis par les firmes multinationales importatrices de bananes dollar en place, au détriment des opérateurs commercialisant des bananes ACP moins compétitives.

Le mode de gestion actuel du contingent tarifaire dollar touche aux intérêts commerciaux des firmes multinationales à capitaux américains (Chiquita, Dole); c'est à ce titre, et en référence au GATS, qu'il est condamné par l'OMC. Le seul recours au GATT n'aurait pas permis de telles conclusions privilégiant les intérêts commerciaux des firmes multinationales par rapport aux intérêts des pays exportateurs. De plus, les conclusions de l'OMC remettent en cause l'Accord Cadre négocié lors du cycle Uruguay du GATT. Ces deux constatations soulèvent les

interrogations suivantes : les conclusions adoptées à l'encontre de l'OCMB peuvent-elles faire jurisprudence pour le règlement des différends d'autres secteurs ? En particulier, quel accord, du GATT, du GATS ou des autres, prévaudra lors des conflits commerciaux ? Les concessions agricoles négociées lors de l'Uruguay Round sont-elles susceptibles d'être remises en cause à l'exemple de l'Accord Cadre banane ?

Le jugement à l'OMC tolère certains avantages concédés aux pays ACP en vertu du « Lomé waiver » et jusqu'à échéance de la Convention de Lomé. Que se passera-t-il après 2000 ? La remise en cause de l'OCMB à l'OMC pose, d'une façon plus générale, la question de la cohérence de la politique de l'UE vis-à-vis des pays en développement avec lesquels l'Union entretient des relations historiques¹². Ce problème n'est pas spécifique au régime communautaire d'importation de bananes mais concerne plus généralement l'ensemble des produits (viande bovine, rhum et sucre) qui font l'objet de protocoles d'accords préférentiels non réciproque entre les pays ACP et l'UE. L'UE qui a largement contribué à la mise en place de l'OMC en 1994 peut difficilement envisager maintenir ces protocoles incompatibles avec les règles du GATT. La marge de manoeuvre dont dispose l'UE pour respecter à la fois les règles du GATT et les intérêts des pays ACP est étroite et l'UE sera sans doute amenée à réviser la Convention de Lomé lors de la renégociation de celle-ci pour la décennie 2000-2010, afin d'assouplir les exigences de soutien des pays ACP dans le cadre des protocoles produits.

Concernant le régime d'importation des bananes en particulier, l'enjeu d'une refonte de l'OCMB est majeur pour certains pays producteurs ACP (les Iles sous le Vent par exemple), dont l'économie est largement dépendante de la filière d'exportation de bananes. Les modalités d'allocation, d'utilisation et d'échange des licences entre importateurs de bananes dans l'UE seront, sans aucun doute, au coeur des négociations internationales puisqu'elles conditionnent non seulement l'accès au marché d'importation, mais aussi le partage de la rente de quota. Les quelques scénarios rapidement esquissés *supra* méritent d'être développés de façon à envisager plus précisément les voies de réformes possibles de l'OCMB au regard des conclusions adoptées à l'OMC et de tous les objectifs de l'OCMB. Des travaux de recherche sont en cours en vue de modéliser les alternatives politiques et d'en mesurer les effets en termes d'équilibre de marché, de bien-être des producteurs et des consommateurs, et de coût budgétaire pour l'UE.

C. L. D.

12. La question de la pertinence de l'aide aux ACP sous le régime d'OCM de la banane est reprise dans la presse économique française comme en témoigne le débat entre Messieurs Rocard et Messerlin, *le Figaro économie*, 19/09/1997, 10/11/1997 et 28/11/1997.

ANNEXE
EXTRAITS DU GATT, DU GATS ET
DE L'ACCORD RELATIF AUX LICENCES D'IMPORTATION

EXTRAITS DU GATT

Article I :1. Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les importations de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III.

Article III :4. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas soumis à un traitement moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Les dispositions du présent paragraphe n'interdiront pas l'application de tarifs différents pour les transports intérieurs, fondés exclusivement sur l'utilisation économique des moyens de transport et non sur l'origine du produit.

Article X :3(a). Chaque partie contractante appliquera d'une manière uniforme, impartiale et équitable, tous les règlements, lois, décisions judiciaires et administratives visées au paragraphe premier du présent article. [i.e. « règlements, lois, décisions judiciaires et administratives qui visent la classification ou l'évaluation de produits à des fins douanières, les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation, ou au transfert de paiements les concernant, ou qui touchent la vente, la distribution, le transport, l'assurance, l'entreposage l'inspection, l'exposition, la transformation, le mélange ou toute autre utilisation de ces produits »].

Article XIII :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.

EXTRAITS DU GATS

Article II :1. En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs

de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays.

Article XVII :

1. Dans les secteurs inscrits dans sa liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre membre, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de service, un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires.

2. Un Membre pourra satisfaire à la prescription du paragraphe 1 en accordant aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, soit un traitement formellement identique à celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires, soit un traitement formellement différent.

3. Un traitement formellement identique ou formellement différent sera considéré comme étant moins favorable s'il modifie les conditions de concurrence en faveur des services ou fournisseurs de services du Membre par rapport aux services similaires ou aux fournisseurs de services similaires de tout autre Membre.

EXTRAIT DE L'ACCORD RELATIF AUX LICENCES D'IMPORTATION

Article I.3. Les règles relatives aux procédures en matière de licences d'importation seront neutres dans leur application et administrées de manière juste et équitable.

RÉFÉRENCES

- Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (1969), *Instruments de base et documents divers*, volume IV, 104 p.
- Agra Europe (Londres), 21/01/94, 18/02/94, 15/14/94.
- APROMA (1992.), *Le marché de la banane*, Paris, Ministère de la Coopération et du Développement, 70 p.
- Arthur D. Little (1995), « Etude de l'évaluation des effets de la mise en place de l'OCM bananes sur la filière dans l'Union européenne », *Note de synthèse*, 12 p.
- Borrell B. (1997), « Policy-Making in the EU : the Bananarama Story, the WTO and Policy Transparency », *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, n° 41:2, pp. 263-276.
- Commission des Communautés Européennes (1994), *Rapport sur l'organisation commune des marchés de la banane*, DGVI, 18 p.
- Guyomard H., C. Laroche. & C. Le Mouël (1996), « An Economic Assessment of the Common Market Organisation for Bananas in the EU », *Journal of Policy Modelling*, à paraître.
- Guyomard H., N. Herrard, C. Laroche & C. Le Mouël (1997a), « L'organisation commune du marché de la banane dans l'Union européenne : impact de la taille du contingent tarifaire appliqué aux bananes dollar et non traditionnelles ACP », *Economie et Prévision*, n° 127, Paris, ministère de l'Economie, pp. 15-32.
- Guyomard H., N. Herrard, C. Laroche & C. Le Mouël (1997b), *Analyse théorique et empirique du fonctionnement de l'organisation commune de marché de la banane dans l'Union européenne*, Rapport pour la Commission des Communautés Européennes, DGVI, INRA-ESR Rennes, 300 p.

- Journal officiel des Communautés Européennes (1994), *Règlements Communautaires* n° 404/93, n° 1443/93, n° 3224/94, n° 3290/94, Bruxelles.
- Loeillet D. (1995), « OCM banane, acte II, scène 1 », *FruitTrop* n° 13, pp. 8-15.
- Loeillet D. & J.-L. Rastoin (1996), « Le marché mondial de la banane : OCM contre OMC », *Economie et Sociologie Rurales*, Série Etudes et Recherches ENSA-INRA, n° 106, 65p, octobre.
- Noilch A. (1985), « European Community Trade Regulations for Bananas and Imports from Developing Countries », *Quarterly Journal of International Agriculture*, Vol. 24 n° 1, pp. 65-77, mars.
- Secrétariat du GATT (1994), *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*, Marrakech, 458 p, 15 avril.
- World Trade Organization (WTO) (1997a), *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaint by the United States*, Report, 29 avril 1997, 394 p.
- World Trade Organization (WTO) (1997b), « European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Appellate Body », *Report*, 9 Septembre 1997, 124 p.