

VERS UNE REFORME DU VOLET INTERNE DE L'ORGANISATION COMMUNE DES MARCHES (OCM) DANS LE SECTEUR DE LA BANANE

DOCUMENT DE CONSULTATION DANS LE CADRE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Consultation ouverte jusqu'au 8 mai 2006.

Les contributions devraient parvenir :

- Format électronique

AGRI-HORT-SIMPL-BAN@cec.eu.int

- Envoi normal

Commission Européenne
GPI « Bananes »
c/o Antonella ZONA
130, rue de la Loi
B 1049 Bruxelles.

1. CONTEXTE

Au 1^{er} janvier 2006, une réforme de l'organisation commune des marchés (OCM) dans le secteur de la banane a été engagée¹. En honorant l'accord conclu en 2001 avec les Etats-Unis et en tenant compte des résultats des procédures d'arbitrage au sein de l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC), l'Union européenne substituait un régime uniquement tarifaire au système de quotas d'importation par région d'origine. Depuis lors, un droit de douane de 176€t est uniformément appliqué aux importations de bananes, à l'exception d'un volume de 0,77 millions t en provenance des pays ACP qui en est exempté.

En février 2005, au lendemain de l'extension de l'OCM aux dix nouveaux pays membres et à l'approche du changement du régime d'importation et de la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune décidée en 2003, la Commission publiait un rapport sur le fonctionnement de l'OCM². Elle initiait ainsi un débat plus large sur l'avenir de l'OCM dans le contexte que configurent la perspective de conclusion des négociations du cycle de Doha, la mise en œuvre d'une nouvelle génération d'accords de partenariat avec les pays ACP, la fin prochaine de la dérogation pour les bananes au libre accès de toute importation, sauf des armes, en provenance des PMA, ainsi que le

¹ Instituée par le Règlement (CEE) n° 404/1993 du 13 février 1993, JO L 47 du 25.2.1993.

² Rapport au Parlement européen et au Conseil concernant le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, COM (2005) 50 du 17 février 2005.

renouvellement de la politique de l'Union à l'égard de ses régions ultrapériphériques et des règles qui régissent les programmes POSEI, spécifiquement dédiés au soutien de leur agriculture.

En octobre 2005, en tirant les premières conclusions de ce débat, entre-temps alimenté par les résultats d'une évaluation indépendante réalisée par COGEA³, la Commission a prévu de proposer au cours de 2006 une réforme du volet interne de l'OCM « bananes » et, notamment, de ses aspects qui régissent l'octroi d'aides aux producteurs européens⁴.

Conformément aux engagements pour une meilleure législation⁵, l'instruction de la réforme de l'OCM s'appuiera sur une analyse des dimensions économique, sociale et environnementale des problèmes liés à son fonctionnement et devra examiner l'impact, les avantages et les inconvénients d'approches (options) alternatives pour y répondre.

Pour mobiliser l'expertise nécessaire à une analyse multidimensionnelle des questions étudiées et pour faciliter une instruction de la réforme qui favorise la synergie des interventions de la politique agricole commune avec les actions au titre d'autres politiques de l'Union, qui influencent l'évolution du secteur et du marché européens de la banane ou qui sont influencées par le fonctionnement de l'OCM, le pilotage de l'analyse d'impact a été confié à un groupe interservices (GPI) composé de représentants de tous les services intéressés de la Commission. Ses travaux ont commencé en octobre 2005 et son rapport doit être rendu en juin 2006.

2. OBJECTIFS DE LA REFORME

Au stade actuel, à l'issue d'une série d'auditions des parties intéressées, d'experts et de porteurs d'enjeux, le GPI a concentré son attention sur :

- l'importance du secteur de la banane pour le maintien de l'activité agricole voire, plus largement, pour l'équilibre économique et social des principales régions de production, voire même, pour un nombre limité d'entre elles, pour le maintien de la valeur esthétique de leurs paysages ;
- l'importance du niveau des aides aux producteurs européens de bananes par rapport à la valeur marchande de leur production, l'orientation insuffisante des aides vers l'amélioration de la durabilité économique et environnementale de la production, voire même leur effet négatif sur l'attractivité d'activités alternatives ;
- la singularité du mode de fixation des aides à l'égard des règles de discipline financière imposées depuis la réforme de la PAC aux producteurs des autres secteurs agricoles qui reçoivent des aides ;
- la singularité des conditions d'octroi des aides à l'égard des disciplines multilatérales pour diminuer leur effet sur la distorsion des échanges commerciaux ;

³ Evaluation de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, réalisée par COGEA en 2005, http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/bananas/index_fr.htm

⁴ Programme de travail 2006 de la Commission, COM (2005) 531 final du 25 octobre 2005.

⁵ Communication sur les analyses d'impact, COM(2002) 276 du 5 juin 2002 et Orientations pour la conduite des analyses d'impact, SEC (2005) 791 du 15 juin 2005.

- les inégalités de soutien entre les producteurs des différentes régions de production ;
- les problèmes liés à la gestion et au contrôle des aides.

La libéralisation progressive du marché européen de la banane ne manquera pas d'aggraver certains de ces problèmes et tensions.

Sur cette base et dans le cadre des grandes orientations politiques en vigueur – celles des stratégies en faveur du développement durable et de Lisbonne, et celles de la politique agricole commune réformée – et des contraintes liées aux engagements internationaux et aux perspectives financières de l'Union, les options pour la réforme de l'OCM retenues par le GPI tendent vers l'atteinte des objectifs suivants :

- stabiliser la dépense liée à l'OCM ;
- rendre les aides aux producteurs européens de banane mieux compatibles avec les disciplines de l'OMC ;
- préserver l'activité et les équilibres socio-économiques des régions ultrapériphériques de production ;
- orienter les ressources de l'OCM vers le développement durable du secteur de la banane et, lorsque ceci est hors d'atteinte, vers la diversification de la production agricole ;
- simplifier la gestion de l'OCM sans nuire à la qualité du contrôle de la dépense.

3. PORTEE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Le GPI a retenu l'exploration de quatre options pour la réforme du volet interne de l'OCM :

- Le « **Status Quo** » qui est une option de référence obligatoire « à politique inchangée ». Elle prend en compte l'évolution du contexte et notamment les changements en matière d'accès au marché. Elle prévoit aussi la révision de certaines modalités et montants fixes utilisés pour le calcul des aides.
- Le « **Découplage** » qui s'inscrit dans l'évolution de la politique agricole et préconise l'intégration des aides aux producteurs de bananes dans le régime du paiement unique découplé.
- Le « **Mémorandum** » qui est une option proche de celle présentée par les principaux pays producteurs. Elle envisage la détermination d'enveloppes fixes par pays pour financer des aides aux producteurs, basées sur des références historiques et conditionnées au maintien d'au moins une partie de la production, qui se substitueraient aux aides compensatoires actuelles dont le montant s'ajuste à l'évolution des prix.
- L'« **Intégration aux POSEI** » qui suppose, pour les régions de production ultrapériphériques, le transfert des moyens financiers de l'OCM vers les programmes POSEI, en décentralisant la détermination des modalités d'octroi et des types d'aide selon les priorités et les spécificités de chaque région de production. Pour les régions de production du continent, elle prévoit l'intégration des aides au régime de paiement unique découplé.

Ces options, l'architecture et les instruments du volet interne de l'OCM qui leur correspondent ainsi que le point de vue initial du GPI sur leurs avantages et leurs inconvénients sont présentés dans la section 4 du document.

Sous une série d'hypothèses concernant l'évolution des conditions de l'accès au marché, le GPI cherchera à évaluer l'impact de ces options à l'horizon 2007, 2009 et 2013.

Dans la mesure du possible, pour chacune des options, l'évaluation s'appuiera sur des estimations quantifiées du niveau de production des principales régions européennes de production, du niveau de la consommation, des importations par région d'origine, des prix, du budget consacré à l'aide aux producteurs, du revenu de ceux-ci, de l'emploi, des recettes tirées des droits de douane, du surplus des producteurs et des consommateurs et du bien-être global.

A titre de référence, une libéralisation totale du marché et la suppression de l'OCM sera également simulée.

En vue de l'enrichissement de la proposition qui sera retenue par la Commission par des dispositifs complémentaires à ceux des options présentées ou par des mesures d'accompagnement, le GPI a choisi également d'étudier une série de thèmes indépendamment de l'analyse des options. Ils portent sur :

- Le potentiel de synergies entre les producteurs européens et ACP au sein des mêmes régions géographiques (Caraïbes) ou situées sur les routes d'acheminement vers le continent européen (Canaries) et les moyens de les favoriser ;
- L'influence de la structure des chaînes de commercialisation sur les sources d'approvisionnement et sur la concurrence sur les marchés européens ;
- Les moyens de réduire l'impact environnemental de la production de bananes ;
- Le rôle de la filière banane dans les régions ultrapériphériques de production et les moyens de favoriser des activités alternatives ;
- Les perspectives des filières « bio » et « commerce équitable » et les moyens de les favoriser.

4. OBJECTIFS DE LA CONSULTATION

De l'avis du GPI, les options et les thèmes étudiés dans le cadre de l'analyse d'impact correspondent aux préoccupations et aux vues des parties intéressées sur l'avenir du secteur et sur les enjeux qui lui sont liés, tels en tout cas qu'ils ressortent des prises de positions, des analyses consultées et des auditions réalisées. Leur étude devrait favoriser la mise en évidence des conséquences et des impacts de différentes possibilités et contribuer ainsi à enrichir la base d'information des décideurs européens.

Le GPI souhaiterait connaître le jugement des parties intéressées sur la pertinence des options et des thèmes analysés au regard des objectifs de la réforme.

- Les options analysées sont-elles cohérentes avec les objectifs de la réforme ?
- A quelles difficultés les options analysées risqueraient-elles d'achopper si elles étaient mises en œuvre ?

- Quels seraient les impacts les plus significatifs des options analysées ?
- Y a-t-il des facteurs non pris en compte ou des éléments d'incertitude qui pourraient influencer significativement sur l'impact des options analysées et lesquelles ? Quelle serait cette influence ?
- Le GPI devrait-il chercher à intégrer dans son analyse l'appréciation d'impacts spécifiques autres que ceux dont l'appréciation est envisagée (sections 3) ?
- Comment juge-t-on les avantages et les inconvénients des options analysées présentés dans le document ?
- Quels acteurs seraient particulièrement affectés par la mise en œuvre de ces options et comment ?
- Qui seraient les bénéficiaires des options analysées et pourquoi ?

Le GPI est conscient que les options et les thèmes qu'il a choisis d'explorer tiennent compte d'une série limitée de facteurs et que, en l'état, ils ne peuvent préfigurer l'étendue de choix politiques qui pourraient s'offrir à la Commission. C'est pourquoi, il souhaite la contribution des parties intéressées à l'enrichissement de ces options, comme à l'évaluation de leur faisabilité et de leur impact.

Le GPI souhaite intégrer dans son analyse les propositions des parties intéressées qui, dans le respect des engagements internationaux et des capacités de l'Union permettraient d'améliorer la durabilité économique, sociale et environnementale de la production et de la commercialisation de bananes, qu'elles relèvent de la politique agricole commune ou d'autres de ses politiques et actions. Leur prise en compte dans l'analyse serait favorisée si elles contenaient des éléments factuels vérifiables qui permettraient leur appréciation. Au cas où ces éléments devaient rester confidentiels, il est demandé de le préciser lors de leur soumission.

5. LES SCENARIOS ETUDIEES

STATUS QUO

Dans ce scénario, les producteurs continueraient à bénéficier d'une aide au revenu liée à la quantité de bananes commercialisées et égale à la différence entre le prix moyen obtenu sur le marché et un revenu forfaitaire moyen (640,30 €/t). L'aide resterait limitée à une quantité maximale de 867.500 t pour l'ensemble des régions de production mais ne serait pas plafonnée sur le plan budgétaire.

Soumis à la conditionnalité et à la discipline financière l'aide resterait exclue du régime de paiement unique. La modulation ne s'appliquerait pas, du moins dans les régions ultrapériphériques où est produite la presque totalité des bananes communautaires (98,7%). L'aide de base resterait le seul mécanisme encourageant les producteurs à rechercher des prix rémunérateurs : son niveau étant le même pour tous, les producteurs qui auraient réussi à obtenir des prix plus élevés que la moyenne seraient avantagés.

Un complément d'aide continuerait de pouvoir être accordé aux régions qui enregistreraient une recette sensiblement inférieure à la moyenne. Les Antilles et, dans une moindre mesure, Madère, se sont trouvées régulièrement dans ce cas de figure.

Dans les régions les plus compétitives, la production communautaire devrait se maintenir aux niveaux actuels. Elle continuerait en revanche de s'affaiblir dans les régions où la valorisation de la production est sensiblement inférieure à la moyenne communautaire. Le déclin de la production dans les zones les plus fragiles pourrait être freiné par des apports importants sous forme de complément d'aide.

Le calcul de l'aide qui compense la différence entre le revenu forfaitaire de référence et la recette moyenne régionale pourrait aussi être régionalisé. Dans cette hypothèse, la dépense communautaire serait limitée car les producteurs les plus compétitifs bénéficieraient d'une aide moins élevée. Cela reviendrait cependant ainsi à éliminer du système le seul mécanisme d'orientation par le marché.

Dans un marché communautaire davantage libéralisé et plus concurrentiel, le maintien du régime d'aide actuel comporterait un niveau élevé d'incertitude sur le plan budgétaire, difficilement compatible avec l'actuel cadre financier.

MEMORANDUM

L'option correspond aux propositions contenues dans le Mémorandum signé par les quatre principaux pays producteurs, en septembre 2005.

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

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

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

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

La Grèce qui représente 0,3% de la production communautaire n'a pas signé le Mémorandum et n'a pas fait de commentaires depuis sa présentation en septembre 2005.

Même si aucune mention à ce propos n'est faite par le Mémorandum, on peut estimer que la conditionnalité et la discipline budgétaire continueraient à s'appliquer au régime d'aide proposé.

Les enveloppes financières nationales seraient égales à celles dont les pays producteurs ont bénéficié pour la campagne 2000, année où l'aide a atteint le niveau le plus élevé

sous le régime de l'OCM, soit 302 millions €. Ce montant serait distribué selon la clé de répartition de l'année 2000.

Le Mémoire prévoit une « clause de rendez-vous » en cas de chute des prix permettant d'augmenter les enveloppes nationales des crédits nécessaires pour atteindre le revenu de référence de l'année 2000. Toutefois, l'option retenue par le GPI ne retient pas cette hypothèse.

Le Mémoire représente une plateforme commune à la presque totalité des producteurs et des autorités nationales concernées. Elle met en évidence l'exigence de stratégies différenciées par région de production. Ses principales faiblesses sont l'importance des ressources budgétaires envisagées et la complexité d'une gestion communautaire peu justifiable pour un système conçu et appliqué différemment dans chaque région de production.

Le budget de 302 millions proposé dans le Mémoire dépasse la moyenne historique des aides pour la banane et il faudrait puiser dans les ressources destinées à d'autres produits pour respecter les perspectives financières. En outre, il correspond à une aide moyenne de plus de 11.000 €/par hectare. Le niveau d'aide actuel d'environ 8.800 €/ha est un des plus élevés de la PAC et a été pointé du doigt par la Cour des comptes et par plusieurs États membres. On peut se demander si les coûts de production élevés⁶, l'importance de la banane pour le tissu socio-économique des régions ultrapériphériques, l'ouverture progressive du marché communautaire face à la protection nationale d'avant 1993 suffisent à justifier un montant aussi élevé.

DECOUPLAGE

Cette option appliquerait aux producteurs de bananes l'approche retenue en 2003 pour la réforme de la PAC. La première année, chaque producteur recevrait de droits à paiement sur la base des paiements reçus au titre de différents régimes d'aide sectoriels préexistants et calculés par hectare. Sous réserve du maintien des surfaces correspondantes en bonne condition agricole et du respect des exigences environnementales et de santé publique et animale, il pourrait activer ces droits chaque année sans obligation de produire.

Les montants de l'aide compensatoire seraient en principe intégrés dans le régime de paiement unique.

En Crète et à Chypre, où le régime de paiement unique est déjà en place ou sera mis en place à partir de 2009, l'intégration de l'aide compensatoire dans le régime de paiement unique constituerait une simplification administrative et ne devrait pas porter atteinte à l'équilibre socio-économique des régions de production où la culture de bananes est secondaire ou marginale par rapport à d'autres cultures.

Faisant usage de la faculté de « opt-out » accordée par le Conseil au moment de la réforme de la PAC, les gouvernements espagnol, français et portugais ont exclu les agriculteurs des Canaries, des Antilles et de Madère du régime de paiement unique. Dans ces conditions, et en considérant le niveau particulièrement élevé d'aide à l'hectare dont

⁶ Les coûts moyens de production des bananes communautaires n'ont pas pu être définis de manière précise en l'absence d'un système de comptabilité régional dans les RUP.

bénéficie la banane, l'introduction d'un paiement unique par exploitation pour les seuls producteurs de banane pourrait revenir à l'octroi d'une prime à l'abandon.

En cas de découplage la faculté d'exclusion du régime du paiement unique pour les RUP ne s'appliquerait pas au secteur de la banane. Or, les raisons qui ont plaidé pour exclure du découplage toute une série d'aides agricoles en 2003 - à savoir, le maintien des filières agricoles locales pour l'équilibre socio-économique, la sauvegarde des paysages, l'absence d'activités alternatives et le risque d'abandon - sont encore plus vraies pour la banane qui est une activité majeure pour les RUP productrices.

La mise en œuvre du découplage nécessiterait de mettre sur pied dans ces régions un système de gestion et contrôle du paiement unique seulement pour la banane.

« POSEI »

L'option « POSEI » vise la suppression de l'actuel système de soutien au revenu des producteurs dans le cadre de l'OCM et le transfert des ressources consacrées au financement de l'aide compensatoire vers les programmes POSEI⁷ qui comprennent des mesures spécifiques pour assurer la continuité et le développement des productions agricoles locales dans les régions ultrapériphériques en tenant compte de leurs handicaps spécifiques.

Dans la limite de leur enveloppe budgétaire, les Etats Membres pourraient établir les mesures pour soutenir les producteurs de bananes spécifiques à chaque région de production. Ils pourraient également décider de mettre en place un système d'aide compensatoire proche du régime actuel ou bien des régimes d'aides directes tels qu'envisagés dans le Mémoire.

L'intégration de la banane dans des programmes régionaux renforcerait la cohérence de la stratégie de soutien à l'agriculture des régions ultrapériphériques alors que la flexibilité dans la définition des aides et la décentralisation de la gestion faciliterait la prise en compte des particularités de chaque région de production.

La stabilité budgétaire serait assurée dans le cadre des plans de financement annuels des programmes régionaux.

L'option POSEI n'est pas applicable aux régions de production non ultrapériphériques. Pour ces régions, qui produisent environ 1% des bananes communautaires, l'option de l'intégration dans le régime de paiement unique serait retenue.

Le transfert des crédits de l'OCM augmenterait sensiblement les ressources des programmes POSEI dont la gestion, quoique suivie au sein d'un Comité de gestion, est parfois perçue comme peu transparente. Certains redoutent les tensions qu'une telle augmentation pourrait créer pour les responsables régionaux.

⁷ Règlement du Conseil (CE) n° 247/2006.

REFORME BANANES

OPTIONS POUR L'AIDE AUX PRODUCTEURS COMMUNAUTAIRES

STATUS QUO	MEMORANDUM	DECOUPLAGE	POSEI
<ul style="list-style-type: none"> • Aide compensatoire couvrant la différence entre le prix moyen communautaire et un revenu forfaitaire de référence + éventuel complément d'aide pour les régions ayant enregistré un prix sensiblement inférieur à la moyenne • Quantités éligibles à l'aide plafonnées à 867.500 t. • Pas de plafond budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide à l'exploitation conditionnée au maintien d'au moins 70% de la production (sauf Portugal) + un complément d'aide pour les producteurs à l'air libre ou en zone de montagne. Possibilité d'une réserve pour nouveaux producteurs ou nouvelles plantations • Portugal, aide couplée à la production dans la limite de l'enveloppe nationale • Enveloppes budgétaires fixes par pays <p>N.B. Clause de révision budgétaire non retenue</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration des montants correspondant à l'aide compensatoire pour la banane dans le régime du paiement unique institué par le règlement 1782/03 <p>NB. Les régions ultrapériphériques sont exclues du régime du paiement unique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Régions ultrapériphériques : Intégration de la banane dans les programmes de soutien des filières locales POSEI pour les Canaries, les Antilles et Madère • Régions européennes : Découplage (idem option III)

REFORME BANANES

AUTRES HYPOTHESES

Régime d'importation	Aide aux organisations de producteurs (OP)	Normes	Mesures structurelles
<ul style="list-style-type: none"> • Accès illimité aux bananes pays tiers avec paiement d'un droit de douane de 176 €/t • Accès à droit nul pour bananes ACP dans le cadre d'un contingent de 775.000 tonnes • Evolution du tarif et de la préférence ACP liée à DDA et EPA 	<ul style="list-style-type: none"> • Aide temporaire et dégressive au démarrage des organisations de producteurs constituées avant le 31.12.2006. • Aide dans le cadre des programmes de développement rural (aide au démarrage de nouvelles OP pour les nouveaux Etats membres et aides aux activités de promotion). • Possibilité d'autres aides aux OP au sein des POSEI (au choix de l'État membre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Commercialisation : possible intégration dans les normes fruits et légumes. • Environnement : la conditionnalité s'applique. Des normes spécifiques à la banane pourraient être ajoutées • Conditions sociales L'extension de la conditionnalité au respect des normes sociales est à l'étude • Certification privé : Pas d'encadrement normatif envisagé 	<p>Actions cofinancées dans le cadre des programmes de développement rural visant à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la qualité et la commercialisation • Améliorer l'utilisation des ressources dans le respect de l'environnement • Accroître la compétitivité