

# Eclairage sur les Négociations

Numéro 08

Volume 8. Octobre 2009

Disponible sur

[www.ictsd.net/news/tni](http://www.ictsd.net/news/tni)

[www.acp-eu-trade.org/eclairage](http://www.acp-eu-trade.org/eclairage)

## Sections permanentes

- 2 Editorial
- 2 Nouvelles et publications  
En bref
- 12 OMC  
Aperçu
- 13 APE  
Point sur les négociations
- 16 Calendrier et publications

## A l'affiche ce mois

- 1 **Le traité de Lisbonne – conséquences pour les relations ACP-UE**  
*Eleonora Koeb*
- 4 **Services et APE : une relation difficile, mais essentielle**  
*Fabien Gehl*
- 6 **Les bananes, les Accords de Partenariat Economique et l'OMC**  
*Giovanni Anania*
- 8 **Quelques enseignements à tirer de l'APE CARIFORUM-UE**  
*Norman Girvan*
- 10 **Produits alimentaires haut de gamme en provenance d'Afrique Australe: l'aide qui considère l'Afrique comme un partenaire commercial**  
*Amanda Hilligas*

## Le traité de Lisbonne – conséquences pour les relations ACP-UE<sup>1</sup>

Eleonora Koeb

Après le résultat positif du référendum irlandais le 2 octobre 2009, le traité de Lisbonne devrait entrer en vigueur avant la fin de l'année, sous réserve de sa ratification par la République Tchèque, dernier des États membre de l'UE à ne pas encore avoir donné son aval.

Bien qu'il y ait encore de nombreuses incertitudes quant à la façon dont certaines des nouvelles clauses du Traité seront interprétées et mises en oeuvre, celui-ci devrait affecter les relations ACP-UE en général et leurs relations commerciales en particulier, dans un grand nombre de domaines. Cet article examine nombre de ces sujets-clé, et notamment le rôle accru que l'UE devrait jouer sur la scène internationale, l'action extérieure plus politique et pourtant plus cohérente qu'elle devrait entreprendre sous l'égide du nouveau Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (HRU), ou encore la plus grande harmonisation des politiques de commerce extérieur et d'immigration.

### Changements généraux dans les relations institutionnelles ACP-UE

Le Traité de Lisbonne modifiera la manière dont l'UE gère ses relations avec ses partenaires internationaux au travers des deux nouvelles personnalités-clé dans les relations extérieures : d'une part le HRU, en tant que vice-président de la Commission européenne (CE) assisté par son personnel diplomatique, le Service européen d'action extérieure (SEAE), et d'autre part le président du Conseil européen. Ces deux derniers devraient conduire une action extérieure européenne plus politique, au sein de laquelle une multitude de politiques extérieures et instruments de l'UE, notamment le commerce extérieur et la coopération au développement, devraient être mis en place et utilisés de manière complémentaire et cohérente. Le HRU se chargera également de coordonner l'interaction de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) avec les domaines d'action

extérieure de la CE afin de faire face à un agenda toujours plus large de défis mondiaux. L'extension de la liste des objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE pour y inclure l'éradication de la pauvreté et l'intégration du commerce mondial, témoigne de cet agenda toujours plus vaste.

Dans cette nouvelle configuration de l'action extérieure de l'UE, les relations institutionnelles particulières que l'UE entretenait avec les pays ACP ne peuvent plus être considérées comme acquises. La mise en place du SEAE induira une restructuration des dispositions internes à la CE, avec des conséquences incertaines pour les pays en développement. Le Traité permet potentiellement de rationaliser l'architecture de développement de la CE. Plusieurs options sont possibles afin de faire face à la multiplicité des instruments actuels, avec leurs chevauchements thématiques et géographiques et leur gestion par des structures fragmentées.

La principale question pour les pays ACP est de savoir si les bureaux dédiés aux pays ACP, où l'allocation et la programmation de l'aide publique au développement sont actuellement gérées par la Direction-Générale du Développement, seront partiellement intégrés au SEAE et ainsi mis sous contrôle du HRU. Le scénario opposé serait celui d'une DG Développement renforcée, regroupant l'ensemble de la politique au développement sous le mandat d'un Commissaire, en fusionnant l'actuelle DG Développement, les services de la DG RELEX pertinents pour le développement et la DG EuropeAid. D'autres modèles hybrides pour la réforme institutionnelle de la CE sont actuellement étudiés. Les deux options ébauchées

(Suite page 3)



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



# Les bananes, les Accords de Partenariat Economique et l'OMC

**Giovanni Anania**

La conclusion du cycle de Doha ou d'un accord visant à mettre fin au conflit de la banane à l'OMC pourrait réduire de manière significative les marges préférentielles dont jouissent les exportateurs de bananes des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique du fait de leurs Accords de partenariat économique avec l'Union Européenne (UE).

Le 1er janvier 2008, l'UE a mis en œuvre les Accords de partenariat économique (APE) qu'elle avait négociés avec de nombreux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les pays ACP qui ont paraphé un APE ou, dans la plupart des cas, un APE intérimaire voient désormais l'ensemble de leurs exportations agricoles accéder aux marchés de l'UE sans droits de douanes ni quotas. Dans le cadre des APE, les bananes, le sucre et le riz, sont largement reconnus comme étant les trois produits agricoles susceptibles d'apporter les plus grands bénéfices d'exportation aux pays ACP (toutefois, en ce qui concerne le sucre et le riz, les accords demandent l'élimination progressive de la protection du marché européen d'ici à 2010).

En juillet 2008, onze pays d'Amérique Latine, les États-Unis et l'UE semblaient avoir atteint un accord provisoire susceptible de mettre un terme au conflit de la banane à l'OMC. Cependant, l'échec de la conférence mini-ministérielle de Genève visant à conclure un accord sur les "modalités" du cycle de Doha a laissé la question en suspens<sup>1</sup>. Depuis, les négociations se poursuivent entre l'UE et les producteurs de bananes dont les exportations sont sujettes aux droits de douanes NPF (Nation la plus favorisée) fixés par l'UE à 176 euros par tonne métrique.

## Différentes simulations d'accès aux marchés

Une étude récente, commandée par ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development), a évalué les bénéfices que les exportateurs de bananes ACP pourraient tirer de l'élimination (consécutivement aux APE) des quotas d'importations préférentiels qui leur sont réservés jusqu'à fin 2007. Cette étude examine également comment ces bénéfices pourraient être affectés par l'érosion des marges préférentielles résultant de la conclusion des négociations actuelles à l'OMC.

Six scénarii de politiques différents ont été élaborés (cf. Encadré 1). Toutes ces simulations tiennent compte de la date butoir de 2016 et incluent la mise en œuvre des APE. Les différences entre les scénarii sont liées aux hypothèses formulées quant à la conclusion à l'OMC des négociations multilatérales et « bilatérales » (entre l'UE d'une part, et les exportateurs de bananes NPF et les États-Unis d'autre part) et à la variation des réductions des droits de douane

sur les bananes en résultant. Les principaux résultats de la recherche sont résumés dans le tableau ci-dessous.

## Des effets limités pour l'UE, mais considérables pour les pays ACP et les exportateurs NPF

Compte tenu de ses politiques nationales actuelles, la production de bananes au sein de l'UE est largement indépendante des modifications de politiques commerciales. Toutefois, les revenus des producteurs seront affectés par les modifications de politiques commerciales étant donné l'impact de celles-ci sur les prix nationaux.

Si les Accords de Partenariat Economique sont susceptibles de n'avoir que des effets limités sur le marché intérieur de l'UE, ces derniers peuvent néanmoins avoir des effets significatifs sur les exportations ACP et NPF de bananes vers l'UE. Selon les prédictions, dans le cadre des APE les exportations des pays ACP en 2016 devraient augmenter de 84 % (passant ainsi de 970 000 tonnes à 1 800 000 tonnes). Cette augmentation devraient se faire au dépend des exportations NPF qui devraient chuter de 5 % au total et de 24 % dans l'UE seule considérée. Ainsi, toute chose égale par ailleurs, pour que les exportations NPF restent inchangées en comparaison avec le niveau qu'elles seraient susceptibles d'atteindre sans la mise en œuvre des APE, les droits de douanes NPF appliqués par l'UE devraient être réduits à 60 euros par tonne

La nature du régime d'importation de bananes de l'UE affecte également d'autres marchés. Plus les marchés européens s'ouvrent aux importations NPF, plus le prix des bananes dans d'autres pays importateurs est susceptible d'augmenter, incitant ainsi ces pays à réduire leurs importations. Toutefois, dans le scénario où les droits de douanes à l'entrée des pays importateurs autres que l'UE seraient réduits ou fixés à zéro du fait de la conclusion du cycle de Doha et de la mise en œuvre des clauses relatives aux produits tropicaux, les importations des États-Unis devraient alors diminuer et non augmenter, toute chose égale par ailleurs. Ceci est dû au fait que les droits de douane imposés par les États-Unis sur leurs importations de bananes sont beaucoup moins élevés que ceux imposés par d'autres importateurs importants. Pour les États-Unis, l'effet de « détournement de commerce » émanant des réductions des droits de douane dans les pays tiers autres que l'UE est plus important que "la création de commerce". Les exportations NPF vers les États-Unis (le 2ème importateur mondial de bananes) diminuent, alors que celles dirigées vers d'autres importateurs nets imposant actuellement des droits de douane plus élevés, croissent de manière significative.

Si l'accord provisoire de juillet 2008 entre

l'UE, les pays NPF et les États-Unis était mis en œuvre, il affecterait tant les importations de bananes de l'UE que leur prix au niveau national. Les exportations de bananes des pays ACP resteraient bien supérieures aux niveaux pré-APE, alors que les exportations des pays NPF (bien qu'elles augmenteraient de près de 400 000 tonnes) resteraient inférieures aux niveaux pré-APE.

Si le cycle de Doha devait être conclu et intégrait l'accord provisoire de juillet 2008 sur les bananes, il affecterait peu le marché européen en comparaison avec le scénario où seul cet accord était mis en œuvre. Tant les exportateurs NPF que les exportateurs ACP tireraient avantage de la libéralisation du commerce de bananes dans des pays autres que l'UE.

## Intérêts des pays NPF vs intérêts des ACP

Pour les exportateurs NPF, la libéralisation du commerce est l'élément essentiel : plus on libéralise le commerce de bananes, plus le prix, le volume et les recettes d'exportations devraient augmenter.

Tant qu'un accord au niveau multilatéral intègre l'accord provisoire de juillet 2008, ou que les clauses relatives aux produits tropicaux restent celles entendues à Genève en juillet 2008, la conclusion du cycle de Doha serait plus avantageuse pour les exportateurs NPF que le seul accord de juillet 2008 avec l'UE.

Pour les pays ACP, la solution la plus favorable serait de conserver l'accès aux marchés de l'UE sans quotas, ni droits de douanes, sans que le cycle de Doha ne soit conclu, ni que l'accord provisoire de juillet 2008 ne soit mis en œuvre. Si ce dernier point se produisait, cela impliquerait la diminution d'un tiers des bénéfices provenant des préférences accordées par l'UE dans le cadre des APE. Si les droits NPF appliqués par l'UE devaient être réduits, il serait plus intéressant pour les exportations ACP que cela se fasse dans le cadre du cycle de Doha car cela entraînerait alors l'augmentation de leur accès aux marchés des pays autres que l'UE et un détournement partiel des exportations NPF vers ces marchés. Ceci renforcerait ainsi la compétitivité des pays ACP au sein du marché de l'UE tout en faisant augmenter les prix d'importations de l'UE.

Les exportateurs de bananes NPF et ACP ont donc au moins un intérêt commun: s'il devait y avoir un accord dans le cadre de l'OMC, il faudrait que ce soit la conclusion du cycle de Doha, en cohérence avec l'accord provisoire de juillet 2008, plutôt qu'un accord conclu seulement entre les pays NPF et l'UE.

L'exercice de modélisation réalisé laisse à penser que d'ici à 2016, les pays les moins avancés (PMA) ne seront pas compétitifs sur

le marché européen de la banane face aux pays NPF et ACP et ce, quelles que soient les politiques commerciales en vigueur ; c'est-à-dire, même sans la mise en œuvre des APE. Toutefois, la conclusion des APE implique l'érosion des préférences accordées aux PMA dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ». En ce qui concerne les résultats pouvant émaner des négociations du cycle de Doha, plus l'UE sera ouverte aux importations de bananes NPF, plus il sera difficile pour les PMA d'être compétitifs sur ce marché rentable.

Finalement, bien que les résultats présentés semblent assez solides pour résister à un certain nombre de modifications dans les hypothèses de l'étude, ces résultats restent néanmoins relativement sensibles et dépendants des hypothèses formulées quant aux changements attendus au niveau de la production. Compte tenu du fait que les ACP sont, en général, moins efficaces pour la production et la commercialisation de bananes que leurs rivaux NPF, ce résultat suggère qu'une aide ciblée sur l'amélioration de la production de bananes dans les pays ACP et dans les PMA pourrait être aussi bénéfique que le fait de leur accorder un accès préférentiel aux marchés. De plus, les effets négatifs de l'érosion des préférences pourraient être compensés par l'apport de ressources financières et matérielles nécessaires à l'amélioration des infrastructures logistiques et de l'efficacité technique de leur industrie bananière. Ce résultat est en cohérence avec la position des pays ACP qui demandent comme condition à l'accord provisoire de juillet 2008 une aide technique et financière additionnelle de la part de l'UE destinée à améliorer leur compétitivité sur le marché de la banane.

### Détails des différents scénarii modélisés dans le cadre de l'étude

Deux scénarii se basaient sur l'hypothèse qu'aucun accord ne serait conclu dans le cadre du cycle de Doha. Le premier des deux supposait également l'échec des négociations bilatérales actuelles visant à trouver une solution acceptable au conflit de la banane à l'OMC. Ce scénario simule ainsi l'impact de la seule mise en œuvre des APE (cf. colonne « Sans accord UE-NPF » dans le tableau ci-dessous).

La seconde projection supposait, au contraire, que l'UE, les pays NPF et les États-Unis conviendraient de mettre en œuvre l'accord provisoire atteint en juillet 2008, consistant pour l'UE à remplacer d'ici à 2016 les droits NPF actuellement appliqués de 176 euros par tonne par des taxes d'importation fixées à 114 euros par tonne. Dans ce scénario où aucun accord ne serait conclu dans le cadre du cycle de Doha, les droits de douanes imposés par d'autres pays importateurs nets resteraient inchangés (cf. première des deux colonnes « Accord de Juillet 2008 UE-NPF » du tableau ci-dessous).

Le reste des projections supposait la conclusion d'un accord dans le cadre du cycle de Doha et le respect de la période de mise en œuvre d'ici à 2016.

L'un de ces scénarii (présenté dans l'avant-avant-dernière colonne du tableau) supposait que l'accord final relatif à l'agriculture inclurait l'accord provisoire conclu entre l'UE et les pays NPF en juillet 2008. Les bananes seraient intégrées dans la liste des « produits tropicaux ». Sur la base du compromis qui semblait avoir été trouvé à Genève en juillet 2008, cette simulation supposait que les membres de l'OMC élimineraient l'ensemble des droits de douanes inférieurs à 20 % et réduiraient de 80 % ceux supérieurs à 20 % (à l'exception des droits de douanes imposés par l'UE).

La dernière colonne du tableau présente les implications de l'absence d'accord distinct entre l'UE et les exportateurs NPF. Toutes les bananes seraient alors considérées comme des « produits tropicaux » et l'UE devrait réduire de 80 % ses droits de douanes NPF mis en place en 2006 et fixés à 176 euros par tonne. Ceci signifierait des droits de douanes post-Doha fixés à 35,2 euros par tonne.

Deux autres possibilités, bien moins probables, ont également été élaborées par l'étude (celles-ci ne sont pas intégrées dans le tableau ci-dessous).

La première serait la libéralisation totale du commerce de bananes d'ici à 2016, ce qui représenterait le pire des scénarios pour les pays ACP et le meilleur pour les exportateurs NPF. La seconde supposait l'absence d'accord distinct concernant les bananes. L'UE réduirait de 80 % ses droits de douanes NPF prévus à 680 euros par tonne, conduisant ainsi à des droits de douanes de 136 euros par tonne en 2016. Si l'on utilise les droits de douanes actuellement appliqués de 176 euros par tonne comme référence, cela permet de réduire les droits d'importations à 35,2 euros par tonne. Ces alternatives représentent probablement les extrémités d'un continuum de décisions possibles concernant les droits de douanes de l'UE sur les bananes NPF, adoptée dans le cadre de Doha.

### Sélection des résultats de la simulation concernant le commerce de bananes en 2016

	Base 2016 Sans APE	APE			
		Sans conclusion du cycle de Doha		Conclusion du cycle de Doha t	
		Sans Accord UE-NPF <sup>2</sup>	Accord de Juillet 2008 UE-NPF <sup>3</sup>	Accord de Juillet 2008 UE-NPF <sup>4</sup>	Réduction des droits de douane Produits Trop. <sup>5</sup>
<b>Importations (1,000 tonnes)</b>					
<b>EU-27</b>	4850,8	4893,2	5165,7	5126,3	5471,7
– en provenance des pays ACP	775,0	1784,1	1541,5	1576,6	1269,0
– en prov. des pays NPF	4075,8	3109,1	3624,2	3549,7	4202,7
– en prov. des PMA	0	0	0	0	0
Etats-Unis	4412,0	4475,0	4433,1	4388,4	4334,2
Reste du monde (importations nettes)	4496,6	4620,2	4538,0	5170,7	5080,8
<b>Exportations (1,000 tonnes)</b>					
Total ACP	967,1	1784,1	1541,5	1576,6	1269,0
Total NPF	12792,3	12204,3	12595,3	13108,9	13617,7
PMA	0	0	0	0	0
<b>Recettes d'exportations (1 million US\$)</b>					
–pays ACP	382,7	1213,0	918,4	958,4	636,0
–pays NPF	4703,3	4321,4	4573,6	4915,0	5266,0

#### Auteur

Giovanni Anania est professeur au sein du département d'économie et de statistique de l'Université de Calabre, Italie. Cet article est basé sur un document de recherche du même auteur intitulé : "How Would a WTO Agreement on Bananas Affect Exporting and Importing Countries?" (« Les conséquences d'un accord sur les bananes à l'OMC pour les pays exportateurs et importateurs »). Ce document est disponible sur <http://ictsd.net/programmes/agriculture/>

#### Notes

- 1 voir ICTSD - Bridges 2008, Vol12, No 4, p6.
- 2 Les droits de douane NPF de l'UE resteraient fixés à leur niveau actuel de 176 €/tonne; ceux des Etats-Unis à 0.5 % et ceux du reste du monde à 18.9%. Les pays ACP auraient accès aux marchés de l'UE sans quota ni droit de douane.
- 3 Dans le cas où l'accord provisoire de Juillet 2008 était mis en oeuvre sans conclusion parallèle du cycle de Doha, les droits de douane NPF de l'UE seraient réduits à 114€/tonne alors que ceux des autres pays resteraient fixés à leur niveau actuel.
- 4 Dans le cas où l'accord provisoire de Juillet 2008 était mis en oeuvre dans le cadre d'un accord global à Doha, les droits NPF de l'UE seraient réduits à 114€/ tonne. Les pays tiers quant à eux élimineraient l'ensemble de leurs taxes d'importation actuellement inférieures à 20% et réduiraient de 80% ceux actuellement supérieurs à 20%, conformément aux dispositions du texte provisoire sur la libéralisation des produits tropicaux.
- 5 Ce scénario suppose le rejet par les membres de l'OMC de l'accord provisoire de Juillet 2008. Dans ce scénario, l'UE ainsi que les pays tiers appliquant des droits de douane supérieurs à 20% , doivent réduire leurs droits NPF de 80%.