



### No. 3. LES BANANES: Incidences pour les producteurs des réformes tarifaires de l'UE

#### RÉSUMÉ

- *Il est peu probable que l'UE puisse appliquer un droit sauvegardant les intérêts des principaux acteurs en matière de production et de commerce de bananes.*
- *Un droit élevé rend plus compétitifs les pays ACP fournisseurs, qui bénéficient d'un accès en franchise de droits, tandis qu'un droit peu élevé est favorable aux fournisseurs dollars.*
- *Un droit fixé à un niveau intermédiaire pourrait se traduire par une augmentation des exportations vers l'UE en provenance des pays d'Amérique latine et de certains pays ACP et par une baisse des prix intérieurs sur les marchés de l'UE.*
- *Les estimations économiques d'un équivalent tarifaire divergent en raison des différences qui caractérisent les objectifs des politiques, les hypothèses, les séries de données et les cadres conceptuels.*

Le présent document technique<sup>1</sup> passe en revue les principales questions qui entourent la transformation prochaine du système appliqué par l'Union européenne (UE) aux importations de bananes, qui est actuellement un contingent tarifaire et qui doit devenir un système fondé exclusivement sur des droits de douane. Il évalue les divergences de vues entre divers analystes quant à l'impact vraisemblable de la réforme des politiques et cherche à expliquer pourquoi les estimations de ces impacts varient d'une étude à l'autre.

#### 1 Quelle est la question de principe à résoudre?

Les discussions actuelles sur le commerce mondial de bananes portent principalement sur la détermination du niveau d'un droit qui remplacerait l'actuel système de contingents tarifaires de l'UE (voir l'encadré 1). L'expression "équivalent tarifaire" a été largement utilisée. Telle que définie dans les textes juridiques en rapport avec l'Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay, cette expression désigne les droits qui doivent être calculés conformément aux principes directeurs prescrits dans l'appendice à l'annexe V, qui se rapporte au paragraphe 2 de l'article 4 (Accès aux marchés): les "équivalents tarifaires" sont les droits de douane ordinaires qui doivent se substituer aux mesures existantes de protection à la frontière et

#### Encadré 1 – Le système de contingents tarifaires appliqués par l'UE aux importations de bananes

Il y a quatre contingents: A (2 200 000 tonnes), B (453 000 tonnes), C (750 000 tonnes) et QA, quantité additionnelle, (460 000 tonnes en 2005). Les contingents sont administrés selon un système complexe de licences d'importation. Les bananes en provenance des pays ACP peuvent être importées en franchise de droits dans le cadre de l'un quelconque des contingents susmentionnés. Les bananes en provenance d'autres pays ne peuvent être importées qu'au titre des contingents A, B et QA et font l'objet d'un droit représentant 75 euros la tonne. Bien que les bananes en provenance des pays ACP puissent accéder aux marchés de l'UE et franchise de droits dans le cadre de n'importe quel contingent, elles sont importées principalement au titre dans le cadre du contingent C car, dans le contexte des autres contingents, elles ne peuvent habituellement pas soutenir la concurrence des bananes en provenance d'Amérique latine.

Pratiquement toutes les bananes importées au titre des contingents A et B proviennent d'Amérique latine. Elles sont fréquemment appelées "bananes dollars" car leur commerce se fait en dollars des États-Unis. Les bananes dollars prédominent également dans le contingent QA, créé après l'élargissement de l'UE de mai 2004, pour que des bananes puissent être importées dans les nouveaux États membres. Les importations dépassant les contingents A, B et QA sont soumises à un droit hors-contingent de 680 euros la tonne, les importations hors-contingent de bananes ACP étant soumises à un droit préférentiel de 380 euros la tonne. Étant donné le niveau très élevé du droit applicable, il n'y a presque pas d'importations de bananes hors-contingent.

<sup>1</sup> Le présent document technique a été approuvé à la lumière des résultats de la consultation informelle d'experts sur le commerce de bananes qui a eu lieu les 28 et 29 octobre 2004 à la FAO, à Rome. L'on trouvera dans une note technique plus complète un examen plus détaillé des études existantes, une explication des raisons pour lesquelles leurs conclusions diffèrent et des recommandations sur les recherches à mener à l'avenir, ainsi qu'une liste complète de références. Ce document peut être consulté à l'adresse: [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp).

ils doivent être calculés sur la base de principes directeurs spécifiques. Le texte ne mentionne apparemment nulle part le fait que les équivalents tarifaires doivent être fixés à des niveaux propres à réaliser des objectifs politiques spécifiques. Toutefois, beaucoup d'analystes ont exprimé l'avis que les équivalents tarifaires devraient être conçus précisément de manière à atteindre certains objectifs politiques spécifiques. En interprétant de diverses façons l'"équivalence", différents analystes sont parvenus à des niveaux de droits de douane différents. Pour une large part, c'est de là que provient la controverse. Par exemple, d'aucuns font valoir qu'un équivalent tarifaire devrait être fixé à un niveau de nature à maintenir le volume des importations de bananes dans l'UE, le degré d'accès accordé à une catégorie spécifique de fournisseurs ou le niveau de protection dont bénéficient certains producteurs.

### **Encadré 2 – Les négociations devant mener à un système exclusivement tarifaire**

*En juillet 2004, la CE a informé l'OMC de son intention de modifier le droit établi sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (MFN) applicable aux bananes et, en octobre 2004, a suggéré d'appliquer un droit unique de 230 euros la tonne aux importations de bananes en provenant des pays MFN, précisant qu'elle avait établi le niveau de ce droit en calculant l'écart entre les prix internes et externes. Des négociations formelles ont commencé en novembre 2004 sous les auspices de l'OMC avec ses principaux fournisseurs MFN. Un accord ne s'étant pas avéré possible, la CE a notifié à l'OMC son nouveau droit proposé en janvier 2005.*

*Le texte de la dérogation accordée lors de la Conférence ministérielle de l'OMC qui a eu lieu à Doha en 2001 stipule que les pays tiers fournisseurs (par exemple les pays d'Amérique latine) peuvent, s'ils ne sont pas d'accord avec le droit proposé, demander que la question soit soumise à l'arbitrage. Le 30 mars 2005, le Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras et le Panama ont demandé à l'OMC que le niveau du droit proposé soit soumis à l'arbitrage. Le Brésil, le Nicaragua et le Venezuela se sont par la suite joints aux plaignants. Dans leur sentence, rendue le 1<sup>er</sup> août 2005, les arbitres de l'OMC ont déterminé que la reconsolidation envisagée par la CE "n'aurait pas pour effet, à tout le moins, de préserver l'accès total aux marchés des fournisseurs MFN de bananes, compte tenu de tous les engagements pris par la CE dans le cadre de l'OMC au sujet de l'accès aux marchés des bananes". La Commission européenne a alors proposé de ramener ce droit à 187 euros la tonne et d'instituer un contingent en franchise de droits de 775 000 tonnes pour les bananes en provenance des pays ACP. Cette proposition révisée a été rejetée par les fournisseurs d'Amérique latine. Le 26 septembre 2005, la CE a demandé un deuxième arbitrage à l'OMC pour déterminer si sa nouvelle proposition était conforme aux dispositions de la dérogation convenue à Doha. Le 27 octobre, les arbitres de l'OMC ont à nouveau rejeté la proposition de la CE mais n'ont pas indiqué quel serait le niveau approprié du droit. Les négociations ont repris entre la CE et ses fournisseurs latino-américains.*

Presque toutes les exportations de bananes en provenance du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont destinées à l'UE. En outre, 18 pour cent du total des exportations en provenance de l'Équateur, 33 pour cent des exportations du Costa Rica et 46 pour cent des exportations de la Colombie sont également destinées à l'UE. Les fournisseurs latino-américains craignent que le relèvement du droit appliqué par l'UE aux importations, actuellement de 75 euros la tonne, érode leur compétitivité par rapport aux fournisseurs ACP, et en particulier aux pays d'Afrique, et se traduisent, à moyen et à long terme, par une réduction de la part du marché de l'UE qu'ils détiennent. Les pays ACP, dont les exportations de bananes sont admises en franchise de droits sur les marchés de l'UE conformément à l'Accord de Cotonou, craignent que le prix qu'ils percevront après la réforme ne leur permette pas de continuer à produire dans les mêmes quantités.

Les producteurs de l'UE, qui détiennent 20 pour cent du marché, craignent que la baisse du prix pratiqué sur les marchés intérieurs de l'Union n'ait pour effet de porter les paiements compensatoires à des niveaux inacceptables aussi bien pour l'OMC que pour l'UE. Le présent document technique explique qu'étant donné qu'il est peu probable que l'on trouve une politique de nature à sauvegarder les intérêts de toutes les parties prenantes, une négociation entre elles est inévitable. Cette négociation devra reposer sur une meilleure compréhension de ce que disent et ne disent pas les études et analyses contemporaines.

## **2 Comment la question de principe est-elle abordée?**

Dans leurs études, les analystes ont pris comme postulat qu'un droit est "équivalent" s'il répond à un objectif politique spécifique. Il y a différentes interprétations de l'objectif apparent d'un système fondé exclusivement sur un droit de douane, certaines parties prenantes préconisant des droits compris entre moins de 75 euros la tonne et 300 euros la tonne. Leurs arguments sont fondés sur les conclusions d'analyses et d'études menées au sujet de différentes questions sur la base de diverses hypothèses, séries de données et méthodologies. Ces méthodes peuvent être classées en trois catégories, selon qu'elles sont fondées sur un écart de prix, une comptabilité et des modèles de simulation.<sup>2</sup> Si l'OMC recommande une analyse des écarts de prix en raison de sa transparence, certains doutent de la fiabilité des données disponibles concernant les prix et du type de prix qui devrait être utilisé, et ont manifesté leur préférence pour des méthodes comptables. D'autres considèrent qu'il faudrait étudier l'impact des différents scénarios de droits sur l'offre et la demande, par exemple au moyen de modèles de simulation. Le tableau 1 récapitule les principales similitudes et différences entre ces diverses méthodes.

<sup>2</sup> Les analyses fondées sur les écarts de prix mesurent les différences entre les prix internes et externes, les méthodes comptables calculent les équivalents tarifaires comme étant la somme de la rente liée aux contingents et des droits, et les modèles de simulation sont des représentations mathématiques du marché.

**Tableau 1 – Principales caractéristiques des études**  
**Études du calcul d'un équivalent tarifaire**

|                         | <b>Objectif politique de l'“équivalent” tarifaire</b>     | <b>Équivalent tarifaire (€/tonne)</b> | <b>Méthodologie</b>               | <b>RC<sup>1</sup> des fournisseurs (€/tonne)</b> |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------------|
| Raboy (2004)            | Maintien de l'accès AML <sup>2</sup>                      | 106-143                               | Écart de prix                     | 68                                               |
| Guyomard et al. (2002)  | Maintien du statu quo                                     | 182-239                               | Comptabilité et équilibre partiel | 182                                              |
| Guyomard et al. (2004)  | Maintien du statu quo                                     | 227                                   | Équilibre partiel                 | n/d                                              |
| Borrell et Bauer (2004) | Maintien de l'accès AML                                   | 64                                    | Équilibre partiel                 | 0                                                |
| NERA (2004)             | Maintien de la compétitivité des producteurs des Caraïbes | 197-259                               | Écart de prix et comptabilité     | 122-184                                          |
| Pérez Sánchez (2004)    | Maintien du statu quo                                     | 252                                   | Écart de prix                     | n/d                                              |

<sup>1</sup> Rente fondée sur les contingents. Les hypothèses concernant la part de la RC capturée par les fournisseurs peuvent avoir un effet sur le résultat des modèles.

<sup>2</sup> AML: pays non-ACP exportateurs traditionnels de bananes d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud (Colombie, Costa Rica, Équateur, Panama, etc.).

Les références complètes concernant toutes ces études se trouvent dans le document technique No 3 de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture. qui peut être consulté à l'adresse: [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp).

### 3 Pourquoi et dans quelle mesure les résultats diffèrent-ils?

Si les analystes sont parvenus à des équivalents tarifaires différents, c'est essentiellement parce qu'ils ont interprété différemment l'expression "équivalence". En outre, il est difficile de dire à quel point les résultats des modèles diffèrent car ceux-ci offrent généralement des estimations ponctuelles sans estimation des probabilités. L'un des enseignements à tirer des recherches est la nécessité d'entreprendre des analyses de sensibilité pour identifier les incertitudes qui entourent les principaux paramètres. La note technique dont le présent document est inspiré essaie d'expliquer les raisons des différences qui caractérisent les résultats en apportant une réponse aux questions suivantes:

- *Quels sont les prix que les chercheurs devraient utiliser?* Les prix utilisés influent directement sur les résultats à la fois des modèles de simulation et des analyses des écarts de prix, mais les chercheurs ont peine à décider des prix à utiliser.
- *Qui sont les acteurs sur les marchés?* Le commerce de bananes est concentré entre les mains d'un petit nombre de sociétés multinationales, mais les modèles considèrent que les acteurs sur les marchés sont des pays plutôt que des sociétés. Quelques analyses tendent à séparer les pays, tandis que d'autres préfèrent les regrouper.
- *Comment les acteurs sur les marchés réagissent-ils à la modification du régime applicable aux importations?* La réponse à cette question dépend de la simulation de l'impact d'un régime fondé exclusivement sur un droit de douane, et différents analystes choisissent des architectures et

des paramètres différents pour leurs modèles.

- *Comment la rente liée aux contingents est-elle répartie entre les acteurs sur les marchés?* Pour essayer de prédire l'évolution future de ces marchés, les analystes doivent savoir comment les divers acteurs réagiront à la disparition de la rente qu'ils tirent des contingents. Les analystes sont d'avis différents en ce qui concerne non seulement la valeur totale de cette rente mais aussi la façon dont elle est répartie entre les divers acteurs tout au long de la chaîne d'approvisionnement.
- *Quelle est la nature de la demande de bananes dans l'UE?* Tous les pays membres de l'UE sont soumis au même système d'importation, mais il est douteux que l'on puisse établir un agrégat de la demande dans une équation unique, comme le font la plupart des modèles. Comme l'explique la Note technique No. 3 de la FAO, établir un modèle de la demande à un niveau moins détaillé soulève également de graves problèmes de méthode.

### 4 Quel sera l'impact d'une politique fondée exclusivement sur un droit de douane?

**Il est peu vraisemblable que l'on puisse trouver un droit de nature à préserver le statu quo**

S'il n'est pas possible de trouver un droit de nature à préserver le statu quo, le remplacement de l'actuel système de contingents tarifaires par un système fondé exclusivement sur des droits de douane transformera le marché mondial des bananes. Il se peut qu'il ne soit pas possible de trouver un droit équivalent au système actuel car,

dans la pratique, l'on ne peut pas garantir l'équivalence entre un droit et l'actuel système de contingents. En particulier, les licences ne sont pas vendues aux enchères publiques aux importateurs, les bananes n'ont pas accès aux marchés en franchise de droits dans les limites des contingents et les marchés sont caractérisés par une concurrence imparfaite. Ces caractéristiques des marchés ne sont pas celles qui seraient requises pour assurer une équivalence entre un système fondé exclusivement sur des droits et un système fondé sur des contingents. Quelques analystes soutiennent néanmoins que les conditions directement nécessaires à l'existence d'une équivalence sont réunies dans la pratique et qu'il est par conséquent possible de trouver des droits de nature à préserver le statu quo.

### **Un droit trop élevé rendrait plus compétitifs les fournisseurs ACP, et un droit trop faible les fournisseurs latino-américains**

Comme les bananes importées en provenance des pays ACP ont accès aux marchés de l'UE en franchise de droits, un droit élevé ne s'appliquerait qu'à leurs concurrents non ACP (principalement les pays d'Amérique latine). Les exportations des pays ACP ont augmenté régulièrement ces dernières années et, en 2004, ont dépassé le contingent C de quelque 20 000 tonnes. Quelques analystes y voient la preuve que la préférence tarifaire actuelle a déjà pour effet de rendre les fournisseurs ACP plus compétitifs que les fournisseurs latino-américains, et ils font valoir qu'un droit plus élevé aurait pour effet de renforcer la protection existante. Inversement, un droit peu élevé pourrait privilégier les fournisseurs latino-américains plus économiques, entraîner une poussée soudaine des importations et faire baisser les prix dans l'UE. Même si cela est peut-être vrai pour certains pays, aucun groupe de pays n'est homogène et il existe des différences considérables d'un pays à l'autre pour ce qui est des structures de production, de la productivité, de la compétitivité et de la capacité de s'adapter à une évolution de la demande.

### **Un droit fixé à un niveau intermédiaire pourrait entraîner une augmentation des exportations en provenance des pays d'Amérique latine et de certains pays ACP vers l'UE et une baisse des prix intérieurs sur le marché de l'UE.**

Selon la plupart des études, les prix intérieurs sur les marchés de l'UE baisseraient si le droit était fixé au-dessous d'un certain seuil, mais celui-ci varie d'une étude à l'autre. Selon un modèle, l'on pourrait trouver un niveau intermédiaire qui laisserait inchangées les parts du marché détenues par les pays ACP et les pays d'Amérique latine en 2006, mais ce droit serait inférieur au seuil et entraînerait une augmentation des importations et une baisse des prix intérieurs sur les marchés de l'UE.

### **Fixer un équivalent tarifaire fondé exclusivement sur les prix ne serait pas une méthode totalement fiable en raison de la nature des données disponibles**

Chacune des méthodes de calcul des équivalents tarifaires a ses points forts et ses points faibles, mais aucune ne peut parvenir à des évaluations fiables si des données de meilleure qualité ne sont pas disponibles. Il n'existe pas de séries de données complètes concernant les prix des exportations et des importations et leurs volumes respectifs, et l'expérience montre que les valeurs unitaires des exportations et des importations ne peuvent pas véritablement être utilisées comme indicateurs indirects pour de telles analyses. Les informations nécessaires pour pouvoir analyser l'impact d'un système fondé exclusivement sur des droits de douane sur les importations de bananes sont tenues confidentielles par les sociétés d'import-export et rares sont les chercheurs qui y ont accès.

## **5 Conclusion**

La diversité des résultats des analyses économiques du niveau des droits de douane est imputable aux méthodes différentes qui sont utilisées pour calculer les équivalents tarifaires. Ces analyses reposent sur des hypothèses, des données et des méthodes de modélisation différentes. En outre, l'on ne sait pas vraiment quelles sont les imperfections qui caractérisent la concurrence ni comment l'offre et la demande réagiraient à des droits de taux différents. La situation pourrait apparaître plus clairement aux décideurs si les modèles tenaient davantage compte des incertitudes qui entourent la production et le commerce de bananes.

Néanmoins, deux éléments d'importance capitale amènent à douter qu'il soit possible de trouver un droit permettant de préserver simultanément les intérêts des principales parties prenantes: la première raison est que les conditions qui devraient être remplies pour qu'un tel droit puisse être calculé ne sont pas réunies dans la pratique, et la seconde qu'il ressort des différentes études qu'il faudrait appliquer différents "équivalents tarifaires" pour atteindre des objectifs politiques différents.

Le système actuellement applicable au commerce de bananes repose sur différents instruments d'intervention tendant à atteindre de multiples objectifs politiques. Les analyses montrent que ces objectifs ne peuvent pas être atteints au moyen d'un instrument d'intervention unique fondé sur un simple droit de douane. La concurrence imparfaite qui caractérise les marchés est une autre source de complications. Il semble que d'autres instruments d'intervention devront être mis en œuvre si l'on veut pouvoir trouver une solution acceptable pour toutes les parties prenantes.