

Libéralisation du commerce euro-méditerranéen : les tarifs douaniers ne sont pas le principal frein aux importations européennes de fruits et légumes

Alors que la libéralisation du commerce des produits industriels est déjà largement entamée, l'ouverture des marchés reste encore limitée dans le secteur agricole. Les enjeux de la libéralisation des échanges agricoles sont variables d'une rive à l'autre de la Méditerranée. Pour les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, les deux principaux enjeux sont la protection des marchés de produits de base et l'amélioration de l'accès au marché européen des produits d'exportation que sont les fruits et légumes. Les producteurs européens, de leur côté, redoutent une exacerbation de la concurrence méditerranéenne dans ce même secteur sensible aux crises et relativement peu soutenu par la Politique agricole commune. La question de l'accès au marché de l'Union européenne (UE) pour les fruits et légumes méditerranéens est d'autant plus sensible que l'UE constitue le principal débouché des exportations horticoles de ces pays. L'analyse des protections tarifaires appliquées par l'UE aux importations de fruits et légumes révèle que les pays méditerranéens bénéficient déjà de préférences importantes sur le marché européen par rapport aux autres pays exportateurs. L'estimation d'un modèle économétrique montre par ailleurs que la protection douanière n'est pas le seul déterminant des échanges. La baisse des tarifs serait loin d'éliminer la totalité des freins aux échanges.

Les pays méditerranéens et l'Union européenne sont engagés depuis 1995 dans un partenariat économique, social et politique appelé « processus de Barcelone ». Jusqu'à aujourd'hui, les objectifs de ce processus se sont surtout concrétisés par la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux entre l'UE et chaque pays partenaire. Le renouvellement de ces accords dans une perspective de libéralisation accrue suscite bien des débats, en particulier dans le secteur des fruits et légumes (les pays méditerranéens fournissent, en 2007, 22,4 % des fruits et légumes importés par l'UE). Or ces produits font l'objet d'un système de protection commerciale complexe à l'entrée du marché européen (voir encadré 1). Une analyse détaillée est donc nécessaire pour mesurer les enjeux de cette libéralisation.

Des préférences tarifaires importantes pour les fruits et légumes en provenance des pays méditerranéens

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure certains pays exportateurs sont avantagés par rapport à d'autres dans l'accès au marché européen, compte tenu de la complexité

du système de protection et de préférence de l'UE. La marge préférentielle est un indicateur qui permet de mesurer cet avantage. La marge d'un pays correspond à la différence entre les droits effectivement payés par ce pays avec le montant des droits qu'il aurait payé s'il n'avait pas bénéficié de préférences tarifaires (droits NPF¹). Les marges préférentielles présentées dans les tableaux 1 et 2 ont été calculées au niveau le plus fin des produits, en prenant en compte les différents outils de protection tarifaire (prix d'entrée, contingents, saisonnalité).

La marge préférentielle moyenne des pays méditerranéens représente 5,2 % de la valeur de leurs exportations à destination de l'UE. D'autres pays, en particulier les pays bénéficiant de la politique de voisinage de l'UE (Suisse, Norvège), bénéficient également de préférences importantes, mais sont de faibles exportateurs de fruits et légumes.

1. Droits de la nation la plus favorisée. Les droits NPF sont négociés à l'OMC, les pays membres de l'OMC s'engageant à ne pas appliquer de droits de douane supérieurs à ces droits NPF vis-à-vis des autres pays membres.

Encadré 1 : Un système de protection complexe pour le secteur européen des fruits et légumes

Comme la plupart des produits agricoles, les fruits et légumes font à la fois l'objet de droits *ad valorem* (proportionnels à la valeur du produit) et de droits spécifiques (en euros par kilo) à l'entrée du marché européen. Pour une grande partie des fruits et légumes, ces droits sont variables en fonction des saisons de l'année. Par l'établissement de droits saisonniers, l'Union européenne vise à renforcer la protection de sa production au moment de sa mise en marché, tout en facilitant l'accès au marché communautaire aux moments où la production européenne est faible.

Par ailleurs, pour certains produits comme la tomate (et quatorze autres fruits et légumes), le montant des droits spécifiques dépend de leur prix d'importation. Ce système, dit système de prix d'entrée (SPE) est propre au secteur des fruits et légumes. Il est basé sur un prix seuil, appelé aussi prix de déclenchement, défini pour chaque produit. Le montant des droits spécifiques qui s'appliquent lors de l'arrivée d'un produit sur le marché communautaire dépend de la position du prix d'importation relativement au prix de déclenchement. Ces droits sont particulièrement élevés lorsque le prix d'importation est inférieur à 92 % du prix de déclenchement, rendant la taxation particulièrement prohibitive.

Dans le cadre d'accords préférentiels, l'Union européenne accorde à certains de ses partenaires des réductions de droits de douane (droits spécifiques ou *ad-valorem*). Ces concessions tarifaires s'appliquent sur la quantité totale échangée, ou dans certains cas sur un volume pré-déterminé et fixe d'échanges, définissant alors ce qui est appelé un contingent tarifaire. La période d'application des préférences est par ailleurs variable : il arrive que les concessions soient limitées à certaines périodes de l'année, ce qui définit alors des « fenêtres » de préférences. Enfin, pour certains produits, une concession au niveau du prix de déclenchement s'ajoute à ces réductions de droits *ad valorem*. Ce dernier type de préférence ne s'applique que dans le cadre d'un contingent tarifaire.

Quatre pays, le Maroc, la Turquie, Israël et l'Égypte réalisent 95 % des exportations de fruits et légumes de la région méditerranéenne à destination de l'UE. Mais pour tous les pays, les accords avec l'UE offrent un accès préférentiel au marché européen, sur des produits qui tiennent une place importante dans leurs exportations agricoles.

Le graphique 1 présente le classement des différents pays méditerranéens en fonction de leur marge préférentielle sur le marché européen. Pour chaque pays sont représentés le

Tableau 1. Exportations et marges préférentielles vers le marché européen dans le secteur des fruits et légumes en 2007 (par régime tarifaire)

zone	Exportations vers l'UE (millions €)	Marge préférentielle (en %)
Pas de préférences	2 135	-
Système généralisé de préférences	4 507	1,80
Autres accords bilatéraux	3 755	3,50
Accords Euro- Méditerranéens*	3 361	5,20
Afrique Caraïbes Pacifique	956	1,90
Pays les moins avancés	181	1,40
Politique de voisinage	54	18,40
Balkans	28	3,30
Total	14 977	2,80

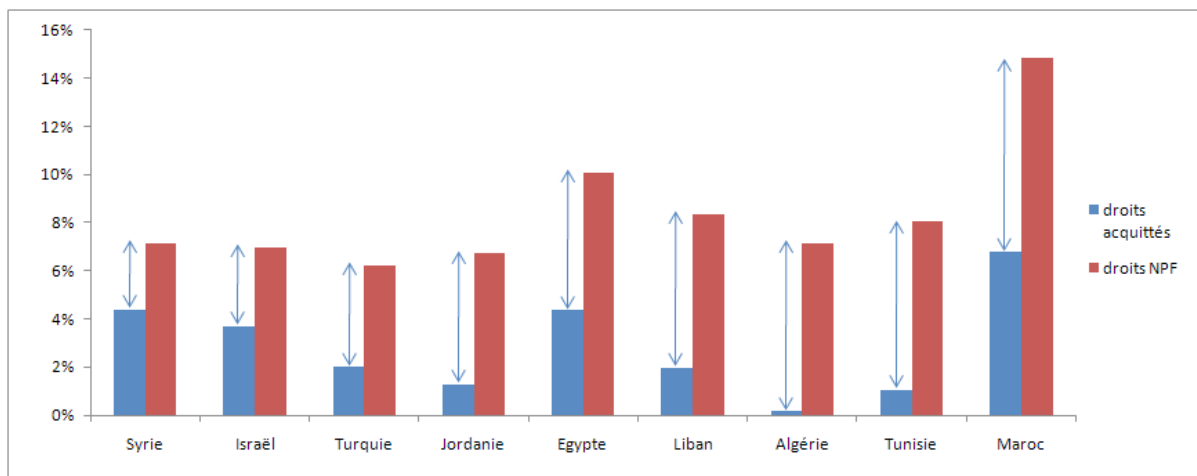
* neuf pays méditerranéens sont signataires d'accords bilatéraux avec l'Union européenne dans le cadre du processus euro-méditerranéen (voir tableau 2)
Source : Calcul des auteurs à partir des bases COMEXT et TARIC d'Eurostat

Tableau 2. Exportations et marges préférentielles vers le marché européen dans le secteur des fruits et légumes en 2007 (par pays méditerranéen)

pays	Exportations vers l'UE (millions €)	Marge préférentielle (%)
Algérie	17	7,0
Égypte	378	5,7
Israël	592	3,3
Jordanie	12	5,5
Liban	22	6,4
Maroc	796	8,0
Syrie	26	2,8
Tunisie	92	7,0
Turquie	1 447	4,2

Source : Calcul des auteurs à partir des bases COMEXT et TARIC

Graphique 1. Marges préférentielles à l'entrée du marché européen des fruits et légumes, par pays méditerranéen (2007)



Source : Calcul des auteurs à partir des bases COMEXT et TARIC

niveau des droits payés pour exporter les fruits et légumes sur le marché européen en 2007 (bleu), et celui des droits que ces pays auraient payés, s'ils n'avaient pas bénéficié de préférences (rouge). La flèche indiquant la différence entre les deux droits correspond à la marge préférentielle. L'Algérie, la Tunisie et le Maroc sont les pays méditerranéens qui ont la marge préférentielle la plus forte.

Cette marge s'explique différemment selon les pays. Dans le cas de la Tunisie et de l'Algérie ce niveau élevé s'explique par les faibles droits préférentiels appliqués à leurs exportations (comme les dattes). Pour le Maroc, en revanche, il s'explique par la spécialisation des exportations marocaines sur des produits très taxés dans le régime multilatéral. Les droits de douane qui auraient dus être payés si le pays ne bénéficiait pas de préférences sont en effet très élevés (plus de 14 % en moyenne). De ce fait, même si ce pays doit encore s'acquitter de taxes non négligeables pour entrer sur le marché européen (plus de 6 %), il bénéficie également de la plus forte marge préférentielle. C'est également la structure des exportations qui explique la faible marge préférentielle de la Turquie. En effet, elle exporte principalement des produits peu taxés dans le cadre multilatéral (fruits secs). En revanche, pour Israël, l'explication tient davantage au faible niveau des préférences accordées par l'UE à ce pays qu'à la structure de ses exportations. Cette première analyse statistique des préférences accordées aux importations de fruits et légumes en provenance des pays méditerranéens permet de mettre en évidence la forte hétérogénéité de la zone méditerranéenne en termes d'accès au marché européen, liée soit à l'avancée des négociations bilatérales, soit à la structure de leurs exportations.

Les résultats montrent que ces pays bénéficient d'ores et déjà de préférences importantes sur le marché européen. Ces préférences laissent globalement peu de marge de manœuvre à une libéralisation plus avancée, mais on note cependant des différences sensibles entre pays.

Les barrières tarifaires ne sont pas les seuls freins aux échanges entre l'UE et les Pays méditerranéens

L'estimation économétrique de l'accès au marché européen pour les différents pays méditerranéens complète l'analyse détaillée de la protection tarifaire européenne. Elle permet de prendre en compte l'ensemble des barrières aux échanges à l'entrée de l'UE. Cette estimation est réalisée grâce à un modèle de gravité (voir encadré 2). L'estimation du modèle a ici été réalisée à partir de données très désagrégées (au niveau produit, soit plus de 70 fruits et légumes différents),

Encadré 2 - Effet frontière et modèle de gravité, une estimation économétrique des barrières aux échanges

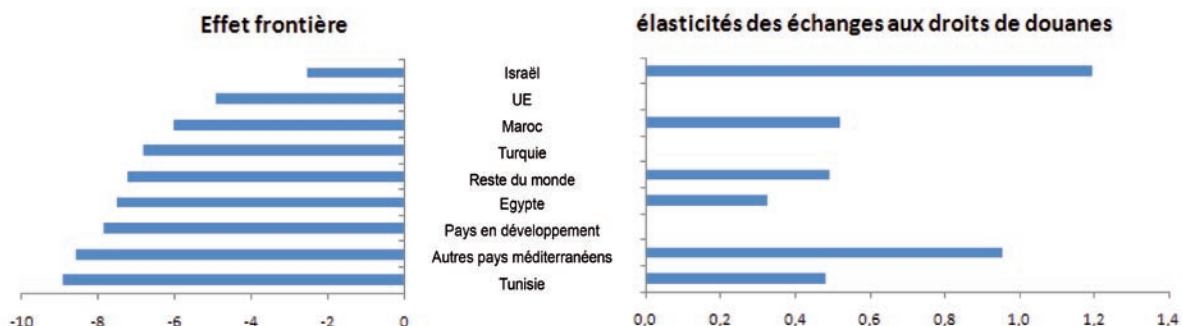
La méthodologie de « l'effet frontière » permet d'appréhender l'impact des frontières sur le commerce (Mc Callum 1995). Elle consiste à comparer les importations en provenance des différents pays fournisseurs avec le commerce qui a lieu à l'intérieur du pays importateur (ici chaque pays européen pris séparément). Les flux intra-nationaux servent ainsi de référence pour appréhender l'accès au marché des pays exportateurs, en faisant l'hypothèse que le meilleur accès possible est celui des producteurs domestiques.

Le modèle de gravité, modèle économétrique d'échanges, est souvent mobilisé pour réaliser cette comparaison des échanges intra et internationaux. Ce modèle tire son nom de l'analogie avec la loi de Newton. Il est basé sur l'intuition selon laquelle le flux de commerce entre deux pays est proportionnel à leurs poids respectifs et inversement proportionnel à la distance qui les sépare. Longtemps critiqué pour son manque de fondement théorique, le modèle de gravité fait aujourd'hui l'objet d'un nombre croissant de travaux visant à expliquer sa spécification du point de vue théorique. Le modèle de gravité estimé ici est basé sur celui développé par Anderson et Van Wincoop (2004). Dans ce modèle, le commerce bilatéral dépend de la production du pays exportateur, de la compétitivité prix relative des deux pays partenaires, de la distance séparant les pays, des droits de douane et de la périssabilité des produits. Tous les effets qui n'ont pas été captés par les variables précédentes sont pris en compte par des variables spécifiques aux pays exportateurs (effets fixes). Ces effets donnent une image globale des coûts induits par le passage des frontières. Ces coûts, couramment appelés « effets frontières », intègrent par exemple les coûts de mise aux normes des pays importateurs, les coûts de prospection de marché, les barrières informelles ou la compétitivité hors prix.

pour l'ensemble des fournisseurs du marché européen. Les données de commerce proviennent de la base COMTRADE des Nations Unies, les données de production et de prix de la base de la FAO, les données de distance de la base du Centre d'études prospectives et d'information internationale (CEPII), et celles de protection de la base Eurostat TARIC.

Le graphique 2 présente le classement des différents pays méditerranéens et autres régions du monde du point de vue de la sensibilité de leur commerce aux droits de douane (élasticité) et de l'effet frontière (coefficients relatifs aux effets fixes pays, estimés dans le modèle de gravité). Les pays méditerranéens sont inégalement sensibles à la politique commerciale de l'UE. Le commerce en provenance d'Israël est plus sensible au niveau de protection que celui des autres pays, tandis que celui de la Turquie ne l'est pas du tout. Ainsi, une hausse de 1 % de droit de douane entraînerait

Graphique 2. Effet frontière et élasticité du commerce vis-à-vis des droits de douane, résultat de l'estimation du modèle de gravité appliqué aux importations de fruits et légumes de l'UE (15)



Source : estimations des auteurs – L'axe des abscisses correspond à la valeur des coefficients estimés dans la régression économétrique (valeur des coefficients des effets fixes pays dans le graphique de gauche, et élasticité des échanges au tarif pour le graphique de droite).

nerait une baisse de 1,2 % des exportations israéliennes de fruits et légumes vers l'Europe. L'effet frontière présenté dans le graphique est toujours négatif ce qui signifie que tous les exportateurs sont désavantagés dans l'accès au marché européen par rapport aux producteurs domestiques de chaque pays européen. Pour la Tunisie et le groupe des « autres pays de la zone méditerranéenne » (Syrie, Liban, Jordanie et Algérie) cet effet est très important. « Toutes choses égales par ailleurs », les barrières autres que tarifaires réduisent fortement l'accès de ces pays au marché européen. Ces barrières (normes, logistiques...) constituent ainsi un frein important aux importations européennes en provenance de ces pays. Comparativement aux autres pays exportateurs, Israël bénéficie d'avantages importants pour exporter vers l'Union européenne. Son effet frontière est même plus faible que celui des pays européens, ce qui signifie que pour exporter vers un pays européen donné, Israël est en moyenne plus avantagé que les autres pays de l'UE. Ceci peut s'expliquer par ses performances logistiques. Le Maroc et la Turquie ont un effet frontière relativement faible. Notons enfin que même pour les exportateurs européens (UE) l'effet frontière est également négatif et significatif. Ceci signifie que les échanges de fruits et légumes se font préférentiellement au niveau local ou national avant de donner lieu à des échanges entre les pays européens. Ainsi, malgré le marché unique, le marché européen reste fragmenté.

L'estimation économétrique a par ailleurs montré que la distance entre les pays partenaires joue également un rôle non négligeable sur le commerce, en particulier pour les produits les plus périssables. Ces différents résultats mettent en évidence le fait que les barrières tarifaires sont loin d'être

les seuls freins aux échanges. Les coûts de transports, mais aussi des coûts non observables, limitent l'accès au marché de l'UE. Ces coûts, élevés à l'intérieur même du marché européen, font relativiser l'impact d'une réduction des droits de douane sur les échanges. Une libéralisation, même totale, n'éliminerait pas l'ensemble des barrières au commerce.

Conclusion

Nos résultats suggèrent qu'une libéralisation euro-méditerranéenne des échanges de fruits et légumes devrait avoir, toutes choses égales par ailleurs, un faible impact global sur les échanges entre les deux zones. En effet, les pays méditerranéens bénéficient d'ores et déjà d'un accès fortement préférentiel au marché communautaire des fruits et légumes. En outre, les échanges de fruits et légumes de la zone méditerranéenne vers l'Europe sont caractérisés par d'importants coûts non tarifaires, que nous avons mis en évidence via l'effet frontière. La libéralisation pourrait cependant avoir un impact important dans le cas d'Israël ou du Maroc. Cette hétérogénéité des enjeux d'une libéralisation pour les différents pays méditerranéens s'explique à la fois par l'avancée des négociations avec l'UE, variable selon les pays, et par la diversité de la structure de leurs échanges avec l'UE et de leur niveau de compétitivité.

Ainsi, il est illusoire de considérer la libéralisation des échanges agricoles comme pouvant entraîner à elle seule le développement agricole des pays méditerranéens. En effet, sans mesures d'accompagnement, l'ouverture du marché européen dans le secteur des fruits et légumes n'apporterait qu'un avantage réduit aux pays méditerranéens.

Charlotte Emlinger, CEPII Paris

charlotte.emlinger@cepii.fr

Emmanuelle Chevassus-Lozza, UR 1134 LERECO, INRA Nantes

chevassu@nantes.inra.fr

Florence Jacquet, UMR 210 Economie Publique, INRA Paris Grignon

fjacquet@grignon.inra.fr

Les résultats présentés ici ont été obtenus dans le cadre d'une thèse et du projet européen EUMEDAGPOL (FP6) réunissant plusieurs équipes de recherche des pays du pourtour méditerranéen.

Pour en savoir plus

Anderson, J. E., van Wincoop, E. (2004) Trade costs. *Journal of Economic Literature*, 42 : 691–751.

Emlinger, C., Jacquet F., Chevassus-Lozza, E. (2008) Tariffs and other trade costs : Which access for Mediterranean countries on the EU15 fruit and vegetables markets ? *European Review of Agricultural Economics*, 35 : 409-438.

Emlinger, C., Chevassus-Lozza, E., Jacquet, F. (2008) Euromediterranean agreements : which advantages for Mediterranean countries in fruit and vegetables sector ? 12^e Congrès AEEA, août 2008, Gand, Belgique.

McCallum, J. (1995) National borders matter : Canada–U.S. regional trade patterns. *American Economic Review*, 85 : 615–623.