



HAL
open science

Impacts de la révision du système généralisé des préférences européens sur les importations agroalimentaires en provenance des pays en développement

Sophie Drogue, Federica Demaria, Alan Matthews

► To cite this version:

Sophie Drogue, Federica Demaria, Alan Matthews. Impacts de la révision du système généralisé des préférences européens sur les importations agroalimentaires en provenance des pays en développement. INRA sciences sociales, 2009, 3, pp.1-6. hal-01172950

HAL Id: hal-01172950

<https://hal.science/hal-01172950>

Submitted on 29 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Impacts de la révision du système généralisé des préférences européen sur les importations agroalimentaires en provenance des pays en développement

La plupart des pays taxent leurs importations. Au niveau mondial, ces taxes (ou droits de douane ou encore tarifs) sont réglementées par des accords de commerce régis par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces tarifs sont fixés selon la clause de la nation la plus favorisée (NPF) qui stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre doit être automatiquement étendu à tous. Toutefois, il existe de nombreuses exceptions à cette clause. Beaucoup de pays ou de régions du monde signent des accords commerciaux préférentiels où ils s'engagent de manière unilatérale ou bilatérale à réduire leurs tarifs par rapport au niveau NPF. C'est le cas de l'Union européenne (UE) qui offre de manière unilatérale des préférences commerciales aux pays en développement dans le cadre du système généralisé des préférences (SGP) pour notamment promouvoir le commerce de ces pays. Depuis leur mise en place, il y a débat sur l'efficacité de ces préférences du fait d'obstacles administratifs ou de règles d'attribution restrictives qui en limitent la portée. L'UE déclare cependant que le nouveau SGP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2006, est à la fois plus simple et plus généreux que les précédents. Dans cette étude qui examine si ces revendications sont justifiées et si elles se vérifient dans les faits, on se concentre sur les échanges agroalimentaires dans la mesure où la plupart des changements intervenus concernent des droits de douane grevant ce type de produits. Si les révisions opérées par l'Union européenne dans son régime de préférence ont permis d'améliorer l'accès de ses marchés agroalimentaires à certains pays en développement, leur impact reste cependant limité.

Le nouveau régime SGP adopté par l'UE et mis en place en 2006 est composé de trois types d'accords : le premier (SGPG) est un accord général de préférences qui concerne 7 200 produits ; le second (SGPE) offre des avantages complémentaires aux pays qui s'engagent dans une démarche de développement durable et de bonne gouvernance ; le troisième reste centré sur l'accord « Tout sauf les armes » qui se traduit par un octroi de droits nuls aux pays les moins avancés (PMA). Si ce nouveau régime semble, comme le revendique l'UE, plus généreux que sa version précédente (cf. encadré 1), il apparaît nécessaire, face aux critiques répétées sur ce type d'accord, de vérifier si les faits confortent les revendications de l'UE.

Malgré la révision, le niveau moyen des « tarifs SGP » n'a pas beaucoup évolué.

En mobilisant les bases de données disponibles sur les tarifs et le commerce (cf. encadré 2), on calcule, pour les

produits agroalimentaires, l'évolution 2004-2006 du nombre de produits bénéficiant d'une réduction de tarif, et du nombre de produits dont le tarif est nul, ainsi que l'évolution du niveau moyen du tarif et de la marge préférentielle¹ (Cf. Tableau 1). Bien que des efforts aient été accomplis, le constat reste mitigé.

Le nombre et la proportion de produits bénéficiant de tarifs réduits ou nuls n'a augmenté – et, dans ce cas, fortement – que pour les bénéficiaires du SGPG. Pour les autres accords, ces chiffres ont en général diminué entre 2004 et 2006.

1. Les tarifs douaniers sont exprimés soit en % de la valeur du produit (tarifs *ad valorem*), soit en euros par unité de mesure, ex : en 100 €/kg (tarifs spécifique), soit par une combinaison des deux (tarifs mixtes). Pour pouvoir les comparer, il est intéressant de tout ramener en % ou en équivalent *ad valorem* (EAV). Pour 2004, les EAV ont directement été extraits de DBTAR, pour 2006, nous avons effectué les calculs à partir de la valeur unitaire de 2004 utilisée par DBTAR pour éviter les différences liées aux fluctuations des prix mondiaux. La marge préférentielle moyenne est égale à la différence entre l'EAV NPF et l'EAV préférentiel.

Encadré 1 : les évolutions du système généralisé des préférences (SGP) de l'Union européenne.

En 1968, la Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) recommande la création d'un système généralisé de préférences tarifaires (SGP) dans le cadre duquel les pays industrialisés offrent aux pays en développement un accès privilégié à leurs marchés sous la forme de réduction de tarifs par rapport aux tarifs NPF. Le premier régime SGP européen a été adopté par l'Union européenne en 1971 pour une période de dix ans et renouvelé périodiquement. Le SGP européen offre, sous conditions de critères et niveaux de développement, un accès privilégié aux marchés de l'UE grâce à des tarifs réduits, voire nuls, à 178 pays et territoires en développement¹.

Le 1^{er} janvier 1995, un nouveau régime SGP est entré en vigueur pour une période de 10 ans. Il prévoyait :

I) un accord général (désigné ici par SGPG) couvrant environ 6900 « produits » classés en 4 groupes. Les produits non sensibles (3300) ne sont pas taxés. Les produits très sensibles sont taxés à 85 % du tarif NPF ; les produits sensibles à 70 % du niveau NPF et les produits semi-sensibles à 35 % du NPF.

II) trois accords spéciaux (désignés par SGPE) :

- un accord d'encouragement à la protection des droits des travailleurs qui réduit les droits pour les produits sensibles de 8,5 points de pourcentage par rapport au niveau NPF ;

- un accord d'encouragement à la protection de l'environnement pour lequel des concessions supplémentaires sont accordées ;

- un accord d'encouragement à la lutte contre la production et le trafic de drogue pour les pays d'Amérique Centrale et le Pakistan (7200 produits non taxés) ;

III) un accord spécial pour les pays les moins avancés (PMA) appelé aussi initiative « Tout sauf les armes » (désigné par SGPA) introduit en 2001 et qui offre un accès au marché européen hors taxe pour 50 pays parmi les plus pauvres du monde pour tous les produits sauf les armes et les munitions et trois produits sensibles : les bananes, le sucre et le riz. Pour ces trois produits, les préférences seront accordées à l'issue de périodes de transition.

En janvier 2002, une première révision du régime SGP simplifie et harmonise les accords en réduisant le nombre de groupes de produits de 4 à 2 (produits sensibles avec une réduction unique égale à 3,5 points de pourcentage par rapport au tarif NPF et produits non sensibles à droits nuls).

En janvier 2006, le nouveau régime SGP est entré en vigueur pour la période 2006-2008. Revendiqué par l'UE pour être plus généreux, plus simple, plus transparent et plus stable, il réduit le nombre d'accords de 5 à 3.

I) Le régime général (SGPG) est maintenu mais le nombre de produits concernés passe de 6900 à 7200 principalement dans l'agroalimentaire.

II) Un accord spécial pour le développement durable et la bonne gouvernance (SGPE) pour les pays les plus vulnérables est mis en place. Il concerne 7200 produits sous condition que le bénéficiaire remplisse un certain nombre de critères, signe et applique 27 conventions internationales sur les droits de l'Homme et du travailleur, la protection de l'environnement, la lutte contre la drogue et la bonne gouvernance.

III) L'accord « Tout sauf les armes » (SGPA) n'est pas vraiment modifié. Seules les périodes de transition s'achèvent pour les bananes (en janvier 2006), pour le riz (en septembre 2009) et pour le sucre (en octobre 2009), ces produits bénéficieront alors de droits nuls.

2. La plupart de ces pays bénéficient d'autres régimes commerciaux préférentiels comme les accord de Cotonou (pour la zone Afrique Caraïbes Pacifique), les accords Euro-méditerranéens (pour les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient), ou d'accords commerciaux bilatéraux (c'est le cas du Mexique, du Chili ou de l'Afrique du Sud).

Encadré 2 : Les bases de données utilisées

TARIC est la base administrative qui informe sur les droits de douane qui grèvent tous les produits importés par l'Union européenne pour chaque régime douanier. Dans le système douanier européen les différents produits importés sont codifiés selon une classification appelée nomenclature combinée (NC). Ces codes (ou lignes) comptent jusqu'à 14 chiffres en fonction du degré de détail avec lequel est défini chaque produit et renvoient à un tarif douanier particulier.

Ex. : Le code 01 (quand le code ne comporte que 2 chiffres on parle de chapitre) correspond aux animaux vivants, 0102 ...de l'espèce bovine, 010210 ...reproducteurs de race pure, 01021010 ...Génisses. Le tarif douanier est donné à partir de la ligne tarifaire à 8 chiffres (NC8). Dans le cas de notre exemple le droit NPF est de 0 %. Les chapitres 01 à 24 recouvrent la majeure partie des produits agricoles et agroalimentaires. L'information contenue dans TARIC est brute. Pour pouvoir comparer les tarifs il faut les convertir en équivalents ad-valorem (EAV).

COMEXT est la base de données du commerce extérieur d'EUROSTAT. Elle contient depuis 1995, les valeurs et volumes des flux de commerce pour tous les produits entrant dans / sortant de l'Union européenne par provenance / destination. Cette base nous donne au niveau 10 chiffres de la NC, les importations de la Communauté sous quatre régimes : NPF, NPF à droits nuls, Préférentiel, Préférentiel à droits nuls, pour les années 2000 à 2008. Toutefois, aucune information n'est donnée sur le type de régime préférentiel utilisé (ACP³, SGP, Euromed etc.)

DBTAR est une base de données développée à l'INRA par J. Gallezot. Elle donne en EAV les tarifs appliqués par l'UE au niveau 10 chiffres de la NC. Les tarifs sont donnés pour les années 2002 à 2004.

TRADEPREF est une base de données développée à l'INRA par J. Gallezot. Elle offre pour tous les pays bénéficiant d'une préférence et pour l'année 2002, au niveau 10 chiffres de la NC : la valeur du commerce, le régime d'importation dans la Communauté, l'équivalent ad-valorem du tarif appliqué et l'équivalent NPF. Ce travail est basé sur l'exploitation de l'information contenue dans les déclarations en douane.

3. Il existe d'autres accords préférentiels que le SGP comme les accords de Lomé/Cotonou pour la zone Afrique Caraïbes Pacifique ou les accords Euromed qui concernent les pays du pourtour de la Méditerranée etc.

Le tarif NPF moyen pour les biens agroalimentaires est, selon nos calculs, égal à environ 19-20 % pour 2004 et 2006, résultat conforme à la littérature (European Commission, 2008). Les bénéficiaires du SGP jouissent d'un tarif moins élevé d'environ 14-18 % et d'un tarif quasi-nul dans le cas des PMA.

Globalement, le tarif moyen que supporte un bénéficiaire du SGP n'a pas beaucoup évolué avec le nouveau régime (moins d'un point de pourcentage entre 2004 et 2006) et cette évolution diverge selon les groupes de produits. Trois secteurs (les produits laitiers, les légumes et les « résidus de l'industrie alimentaire ») ont même vu leurs tarifs augmenter pour les régimes SGPG et SGPE. En revanche, le secteur des céréales a connu une très forte diminution de son droit moyen, celui-ci étant passé de 36 % en moyenne en 2004 à 19 % en 2006.

Dans l'ensemble, la marge préférentielle exprimée en pourcentage n'a que peu augmenté entre 2004 et 2006.

Tableau 1 – Comparaison de quelques indicateurs sous les régimes NPF et SGP entre 2004 et 2006 pour les produits agroalimentaires.

	Nb. total de produits ⁴	Nb. de produits sous préférence	Nb. de produits à droit nul	Tarif moyen (%)	Marge préférentielle (%)
2004					
NPF	3677	0	405	19,61	0
SGPG	3683	1658	522	17,68	1,93
SGPE	3683	2489	2236	14,58	5,03
SGPA	3683	3631	3629	1,38	18,25
2006					
NPF	3447	0	388	19,04	0
SGPG	3453	1998	553	16,95	2,10
SGPE	3453	2178	2161	13,97	5,07
SGPA	3453	3390	3389	0,38	18,66

4. Le produit renvoie ici à la ligne à 10 chiffres de la NC (Cf. encadré). Le nombre total de lignes a diminué car entre 2004 et 2006 certaines lignes ont été recodées. C'est le cas par exemple quand le tarif de deux produits proches sont égaux (ex : En 2004 la ligne 0403105300 « yoghourts aromatisés » étaient scindés en deux lignes : (0403105310) pour ceux contenant du cacao ; (0403105390) pour les autres. Pour ces deux lignes le tarif était identique. En 2006, il ne subsiste plus que la ligne 0403105300.

Source : DBTAR, TARIC et calcul des auteurs

Les importations agroalimentaires en provenance des pays bénéficiaires du SGP ont considérablement évolué

La valeur des importations agroalimentaires en provenance des pays bénéficiaires et ayant bénéficié du système généralisé des préférences européen a considérablement évolué entre 2004 et 2006 (cf. tableau 2). Pour les pays SGPG, elle est passée de 37 à 43 milliards d'euros et de 11 à 18 % des importations totales de l'UE. Pour les pays du SGPE, ses importations se sont accrues de 2 milliards et leur part a progressé de 10 points (28 à 38 %). Seuls les pays SGPA n'ont pas vu leurs exportations agroalimentaires vers l'UE augmenter du fait de l'absence de changement de l'accord « Tout sauf les armes ».

Enfin, nous avons évalué la valeur de la marge préférentielle en multipliant la valeur des importations par la marge préférentielle en pourcentage (cf. tableau 3). C'est en quelque sorte la valeur de la rente que peuvent se partager les exportateurs et les importateurs grâce au régime préférentiel. Nous avons comparé la valeur des préférences utilisées à la valeur des préférences potentielles (les produits pouvaient bénéficier du SGP mais sont entrés dans l'UE soit en NPF, soit au titre d'un autre régime). Des changements significatifs appa-

raissent entre 2004 et 2006 : la valeur des marges réalisables et réalisées a augmenté pour tous les accords entre les deux dates. Ces résultats sont en cohérence avec l'évolution des exportations vers l'UE identifiée précédemment.

Une évolution différenciée selon les pays

Quand on s'intéresse au classement des pays en fonction de la valeur de leurs exportations agroalimentaires vers l'UE, on s'aperçoit que les pays émergents sont les grands bénéficiaires de ce régime préférentiel. Que ce soit en 2004 ou en 2006, la Chine, l'Argentine, l'Inde et le Brésil apparaissent dans les cinq premières places de ce classement. Ces pays ont non seulement augmenté la valeur totale de leurs exportations (sous et hors préférence) mais ils ont aussi sans exception augmenté la part de leurs exportations SGP dans le total.

Certains autres pays ont également su tirer leur épingle du jeu de façon spectaculaire. C'est le cas de la Thaïlande qui, en 2006, est classé au 5^{ème} rang des pays SGP pour son volume d'exportations sous régime préférentiel et au 4^{ème} rang des pays bénéficiant du SGP pour sa marge préférentielle, alors qu'elle était respectivement 17^{ème} et 18^{ème} en 2004. Les exportations de produits agroalimentaires de ce pays vers l'UE ont

Tableau 2 – Evolution de la valeur des importations agroalimentaires de l'UE en provenance des pays bénéficiaires du SGP entre 2004 et 2006 (indice 100 en 2004)

	I) Importations sous préférence SGP (en Mo d'euros)	II) Importations éligibles au SGP (en Mo d'euros)	III) Importations totales de l'UE (en Mo d'euros)	IV) Part en % (I / III)
2004				
Pays SGPG	4276,83 -100	13687,08 -100	37315,83 -100	11
Pays SGPE	1517,70 -100	1817,34 -100	5345,25 -100	28
Pays SGPA	524,10 -100	1471,37 -100	2132,57 -100	25
2006				
Pays SGPG	7580,40 -177	19616,63 -143	43201,59 -116	18
Pays SGPE	2643,89 -174	3052,24 -168	7138,85 -133	37
Pays SGPA	603,65 -115	1669,43 -113	2510,12 -118	24

Source : EUROSTAT/COMEXT et calcul des auteurs

Tableau 3 – Evolution de la valeur de la marge préférentielle SGP entre 2004 et 2006

	Marge préférentielle Réalisée (en Mo d'euros)	Marge préférentielle Réalisable (en Mo d'euros)	% marge réalisée (1)/(2)
2004			
Pays SGPG	210,96	443,55	48
Pays SGPE	202,71	226,82	89
Pays SGPA	62,78	165,95	38
2006			
Pays SGPG	353,00	732,51	48
Pays SGPE	313,81	354,91	88
Pays SGPA	69,82	191,85	36

Source : Calculs des auteurs à partir de EUROSTAT/COMEXT, TRADEPREF, DBTAR et TARIC

augmenté de 1,4 à 1,7 milliard d'euros sur cette courte période. Dans le même temps, ses exportations éligibles à une préférence sont passées de 74 à 962 millions d'euros et celles ayant effectivement bénéficié d'une préférence de 45 à 588 millions d'euros. Une telle évolution concerne également le Vietnam (7^{ème} en 2006) ou la Russie (10^{ème}) qui utilisent désormais beaucoup plus les préférences SGPG.

En ce qui concerne le SGPE, si le niveau du commerce a augmenté, le classement des bénéficiaires ne s'est pas modifié pour autant. Le Sri Lanka a remplacé le Pakistan à la 6^{ème} place puisque ce dernier a perdu son statut de bénéficiaire. Enfin, comme on pouvait s'en douter, ni le niveau du commerce, ni le rang des bénéficiaires SGPA n'a beaucoup changé sur la période étudiée.

Conclusion

Le nouveau système généralisé des préférences tarifaires de l'Union européenne a-t-il favorisé la croissance des importations en provenance des pays bénéficiai-

res ? A la date de l'étude, seule l'année 2006 était disponible mais certaines conclusions ont pu en être tirées par comparaison avec la période précédant ces modifications. Bien que le droit SGP moyen n'ait pas beaucoup changé entre les deux périodes, les importations en provenance des pays bénéficiaires ont évolué favorablement, surtout pour les pays concernés par l'accord général, le SGPG. De fait, bien que la marge préférentielle en pourcentage n'ait pas beaucoup progressé, la valeur de la marge globale, elle, a augmenté de manière importante. Ces évolutions sont dues à l'augmentation du volume des importations mais aussi à un changement dans leur composition. Cette évolution est cependant à nuancer en fonction des pays bénéficiaires. Le nouveau SGP a confirmé la présence en tête de pays émergents tels que la Chine, le Brésil, l'Argentine, l'Inde ou l'Afrique du Sud, mais il a vu apparaître de nouveaux venus comme la Thaïlande, le Vietnam ou la Russie qui sont parvenus à tirer parti des préférences offertes par l'UE. En revanche, les PMA, parce qu'ils bénéficiaient déjà de tarifs nuls sur la quasi-totalité de leurs produits agroalimentaires, n'ont pas connu d'amélioration sensible dans le montant de leurs exportations.

Toutefois, cette analyse ne tient compte que des changements dans le niveau des tarifs, et pas des changements dans les critères d'éligibilité dont dépend également la valeur des préférences. A titre d'exemple, le SGP de 2004 octroyait une réduction de 15 % sur le tarif NPF pour l'éthanol. Cette préférence a été éliminée en 2006, mais maintenue pour les bénéficiaires du SGPE. Compte tenu du potentiel de croissance des importations de bioéthanol en Europe, cela représente une perte potentielle pour certains pays. C'est le cas du Pakistan qui était le second plus gros exportateur d'éthanol vers l'UE et qui ne bénéficie plus des préférences SGPE depuis 2005.

Sophie Drogué, INRA, UMR 210 Economie Publique F-78850 Thivernal-Grignon
 Federica DeMaria, Université de la Calabre (Italie)
 Alan Matthews, Trinity College Dublin (Irlande)
drogue@agroparistech.fr, fdemaria@unica1.it, alan.matthews@tcd.ie

Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet TRADEAG « Agricultural Trade Agreements » financé par la Commission européenne (Specific Targeted Research Project, Contrat n° 513666).

Pour en savoir plus

Bureau JC., R. Chakir et J. Gallezot (2007). « The Utilization of Trade Preferences for Developing Countries in the Agri-Food Sector ». *Journal of Agricultural Economics*, 58, (2) : 175-98.

De Maria F., S. Drogué et A. Matthews (2008). « Agro-Food Preferences in the EU's GSP Scheme : An Analysis of Changes between 2004 and 2006 ». *Development Policy Review*, 26, 6, novembre 2008.

Drogué S., L. Bartova et al. (2007). « A Critical Survey of Databases on Tariffs and Trade Available for the Analysis of EU Agricultural Agreements ». Tradeag WP2007-7.

European Commission (2008). « Putting Trade Policy at the Service of Development ». Bruxelles : Direction Générale du Commerce.