



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

RECHERCHES EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

Les exportations agro-alimentaires des pays en développement : l'impact des normes sanitaires

A la suite d'une série d'alertes sanitaires (la crise de la vache folle en 1992, le poulet à la dioxine en 1999), l'Europe a renforcé son appareil réglementaire concernant la sécurité alimentaire. À la différence des droits de douane, les normes n'ont en principe pas d'effet intrinsèquement discriminatoire sur les importations dans la mesure où elles s'appliquent autant aux produits intérieurs qu'aux produits importés. Toutefois, elles peuvent avoir un effet dissuasif, intentionnellement ou non, et deviennent dans ce cas ce que l'on appelle en droit commercial international des « obstacles techniques au commerce ». De ce fait, à la suite de la mise en place d'une norme ou lorsqu'une norme existante devient plus exigeante, certains producteurs du Sud n'arrivent plus à exporter vers les pays du Nord. Au niveau de l'UE, cela se traduirait par un recentrage des sources d'approvisionnement pour les produits pour lesquels il existe un risque sanitaire.

Afin d'explorer cette hypothèse, nous avons étudié la structure des importations agro-alimentaires de l'UE et son évolution, en lien avec le risque sanitaire des produits. Nous avons estimé ce dernier en exploitant les alertes sanitaires notifiées par les états membres de l'UE sur leurs importations agricoles. Les importations agro-alimentaires de l'UE ont évolué depuis 1988 vers une structure à deux vitesses : d'une part, à la marge intensive, les pays européens ont tendance à concentrer le gros de leurs achats vers quelques pays ; de l'autre, à la marge extensive, le nombre de pays fournisseurs de l'UE augmente, mais les nouveaux entrants envoient tout d'abord de plus petites quantités. Cette structure à deux vitesses est plus marquée pour les produits à risque sanitaire élevé.

Les normes sanitaires : des obstacles non tarifaires aux échanges ?

A la différence des droits de douane, les normes obligatoires de sécurité alimentaire s'appliquent à tous les produits, qu'ils soient domestiques ou étrangers. La mise en conformité entraîne un coût pour le producteur : tout d'abord un investissement de départ important dans l'appareil de production, puis des coûts récurrents de certification, de contrôle et de traçabilité documentaire. Ces effets d'augmentation de coûts peuvent affecter les producteurs intérieurs et étrangers de façon asymétrique. À moins que le pays exportateur et le pays importateur n'aient des accords de reconnaissance mutuelle, qui ne viennent en général qu'avec des liens commerciaux étroits et des niveaux de développement économique similaires, les démarches de certification doivent se faire dans le pays importateur, dont la bureaucratie peut être défavorable aux producteurs étrangers. Bien entendu, toutes les procédures de certification ne sont pas conçues à dessein comme des obstacles au commerce : certaines sont réellement justifiées par des considérations de protection du consommateur. En pratique, cependant, lorsqu'il y a concurrence, les producteurs locaux du pays importateur sont souvent, pour diverses raisons, en meilleure position que leurs concurrents étrangers pour minimiser les coûts de mise en conformité.

Les normes ont ainsi non seulement un aspect de *protection* des consommateurs mais aussi potentiellement, de *protectionnisme* des échanges. Un gouvernement peut en effet être tenté d'imposer une régulation restrictive, afin de protéger son marché intérieur de

la concurrence étrangère : il s'agit d'une barrière non tarifaire aux échanges. Mais ce gouvernement peut également choisir d'imposer une régulation restrictive pour de « bonnes » raisons, si la régulation procure une externalité sociale, d'ordre éthique, sanitaire ou environnemental. L'analyse économique peut construire des outils analytiques permettant de distinguer ces deux aspects : l'externalité positive sur la santé des consommateurs et l'impact sur le degré de concurrence du marché.

Le rôle potentiellement protectionniste des normes sanitaires mérite l'attention en raison de l'évolution récente du contexte international. Premièrement, les instruments traditionnels de protection, comme les droits de douane, sont en baisse, que ce soit en raison de la libéralisation multilatérale ou à la faveur de la prolifération d'accords commerciaux préférentiels. Aussi, la plupart des importations agro-alimentaires de l'Union européenne (UE) en provenance des pays pauvres entrent désormais sans droit de douane. Deuxièmement, la composition des importations agro-alimentaires de l'UE a évolué : les pays en développement exportent désormais moins de produits tropicaux comme le café, le cacao ou les épices, et plus de produits frais comme les fruits et légumes, les poissons ou les crevettes, pour lesquels la surveillance sanitaire s'avère cruciale.

Ainsi, pour les pays en développement, l'accès aux marchés internationaux dépend désormais de nouveaux instruments aux effets moins transparents et plus incertains sur les flux d'échange que les droits de douane ou les quotas d'importations. Les normes sanitaires imposés dans les pays industrialisés peuvent restreindre les exportations des pays en développement, alors même que ces

derniers espéraient accroître leur parts de marché à la faveur de la réduction des droits de douane et en se tournant vers des produits à haute valeur ajoutée. En particulier, les normes sanitaires européennes, souvent plus restrictives que les normes multilatérales du Codex Alimentarius, ont souvent été soupçonnées d'être trop exigeantes et de fait, protectionnistes.

Mesurer le risque sanitaire des produits agro-alimentaires

Nous utilisons une base de notifications des alertes sanitaires aux frontières de l'UE (le *Rapid Alert System for Food and Feed*). La base collecte les notifications émises par les états membres (environ 2000 notifications en 2005), dont 85 % conduisent au rejet de la cargaison. Les raisons les plus fréquentes sont la contamination par les mycotoxines (fruits secs et noix), la contamination par des résidus de produits vétérinaires (poissons et crevettes), des organismes pathogènes (céréales) et des résidus de pesticides (fruits et légumes). Les pays qui encourent le plus de notifications sont en 2005, la Chine, la Turquie et le Brésil (mais ce sont également de gros exportateurs vers l'UE) ; l'Iran et le Vietnam suscitent un nombre de notifications disproportionné par rapport à leur faible part dans les importations européennes.

Le nombre d'alertes ne suffit pas à indiquer la dangerosité intrinsèque d'un produit. Pour cela, il faut tout d'abord contrôler pour les caractéristiques du pays source. En outre, le nombre d'alertes peut être corrélé au nombre d'inspections, ce qui pose problème si celles-ci ne sont pas aléatoires mais visent certains producteurs de certains pays. Aussi, nous utilisons une procédure en deux étapes. Tout d'abord, nous estimons un index du risque sanitaire lié à un produit, purgé de l'effet du pays dont il est originaire et en tenant compte des politiques commerciales de l'UE. C'est cet indice estimé du risque sanitaire que nous confrontons dans un deuxième temps, à la structure des exportations à destination de l'Union européenne. À l'issue des estimations de la première étape, les produits les plus risqués s'avèrent être les crevettes et les moules, les préparations à base de poisson et les noix ; les plus sûrs étant le soja et le cacao. Notre indicateur de risque, fondé sur les alertes sanitaires, apparaît comme une mesure *ex-post* et effective du risque, qui vient compléter les enseignements tirés de mesures *ex-ante* ou *de jure*, provenant de la simple existence des normes (ou de la notification de leur existence à l'OMC).¹

L'impact du risque sanitaire sur la structure des importations européennes

Nous avons étudié l'impact des normes sanitaires européennes sur la structure des importations agro-alimentaires de l'UE. Les données

1. Ce travail s'intéresse aux normes publiques. En pratique, les normes publiques sont complétées par des normes privées mises au point par les distributeurs, qui s'imposent de fait à leurs sous-traitants. À cela s'ajoutent des normes non obligatoires, qui contribuent à différencier le produit et attester de sa qualité.

d'échanges commerciaux sont extraites de la base Comext d'Eurostat et nous considérons plus de 2 000 produits agro-alimentaires (nomenclature combinée à 8 chiffres), entre 1988 et 2005, en provenance de 147 pays, dont 122 pays en développement, à destination de douze pays de l'UE. Les pays en développement représentent les trois-quarts des importations agro-alimentaires européennes en 2005. Un produit provient en moyenne de 12 pays d'origine.

Nous caractérisons la structure des importations européennes par un indicateur agrégé, l'indice de Theil. Celui-ci mesure le degré de concentration. Il a deux propriétés intéressantes : il est plus sensible à ce qui se passe aux deux extrêmes de la distribution et il est décomposable. En utilisant cette dernière propriété, nous pouvons évaluer l'impact du risque sanitaire du produit sur la marge extensive (le nombre de pays exportateurs) et sur la marge intensive (la répartition des montants entre les exportateurs « actifs »).

Sur une période relativement longue (1988-2005), l'Union européenne a diversifié ses sources d'approvisionnement de produits agro-alimentaires. Cette évolution s'est accentuée après 2000. La tendance globale cache cependant deux phénomènes opposés : d'une part, une ouverture vers de nouveaux acteurs (diversification à la marge extensive) ; de l'autre, une concentration des quantités importées entre un petit nombre de pays (concentration à la marge intensive).

Nous trouvons que le risque sanitaire influe effectivement sur la composition des importations agro-alimentaires. De manière générale, le risque sanitaire accentue le trend de diversification des importations. Cependant, c'est le cas à la marge extensive : l'UE exporte de plus de pays quand il s'agit de produits risqués mais en plus petites quantités. En revanche, le risque sanitaire augmente la concentration à la marge intensive : l'UE achète le gros de ses importations auprès de pays fiables.

Cette structure duale pourrait se lire comme une mise à l'épreuve des nouveaux entrants. En présence de risques sanitaires, un nouvel entrant a besoin de construire sa réputation ; il commencera à exporter de petites quantités (des quantités d'autant plus faibles si le produit est risqué), puis au fur et à mesure qu'il se révélera fiable, les quantités exportées augmenteront.

La conséquence du risque sanitaire sur les exportations vers l'Union européenne est une structure à deux vitesses : un petit nombre d'exportateurs dominants et une marge croissante de petits exportateurs. Les opportunités des pays en développement sont ainsi de plus en plus contraintes par l'exigence sanitaire, et ce pour les produits à forte valeur ajoutée dans lesquels ils se spécialisent de plus en plus. Du point de vue de l'UE, la dépendance croissante envers quelques sources réputées fiables ne garantit pas de tout risque sanitaire à l'avenir.

Ainsi, pour comprendre les conséquences de la mondialisation des échanges, il est important désormais d'aller au-delà de la politique commerciale au sens traditionnel du terme, et de prendre en compte les nouveaux instruments que sont les normes sanitaires ou environnementales et le degré de concurrence des marchés.

Akiko Suwa-Eisenmann (auteur de correspondance), INRA, UMR1393 PjSE, F-75014, Paris, France.

suwa@pse.ens.fr

Olivier Cadot Université de Lausanne, FERDI et CEPR, CH-1015, Lausanne, Suisse

olivier.cadot@unil.ch

Mélise Jaud World Bank, Washington D.C., USA

mjaud@worldbank.org

Pour en savoir plus

Cadot O., Jaud M., Suwa-Eisenmann, A. (2013). Do food scares explain supplier concentration? An analysis of EU agrofood imports. *European Review of Agricultural Economics* 40(5), 873-890.

Jaud M., Cadot O., Suwa-Eisenmann, A. (2012). Sanitary risk and concentration in EU food imports, chap 6 in O. Cadot and M. Malouche (eds), *Non-tariff Measures: a Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*, CEPR and the World Bank, the World Bank. Washington D.C., 117-140

Jaud M. (2010). *Food standards, finance and trade: five essays in international trade*, thèse EHESS.

Suwa-Eisenmann A., Verdier T. (2002). L'économie politique des négociations commerciales : le cas des normes techniques. *Economie internationale*, n° 89-90, 155-171