

La nouvelle PAC a-t-elle oublié la Méditerranée ?

Michel Petit

Professeur associé, CIHEAM-IAM Montpellier



Depuis de nombreuses années, la libéralisation des échanges a été mise au cœur des discussions et des négociations visant à une plus grande intégration de l'espace euro-méditerranéen. Ce fut le cas notamment en 1995 lors du lancement du processus dit de Barcelone. L'objectif très ambitieux de créer une zone de « prospérité partagée » devait être réalisé grâce à la création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne (ZLEEM) en 2010. On en est encore loin en cette fin 2013. Il est vrai que nul ne songea alors à souligner que des obstacles politiques considérables, notamment une frontière interdisant tout échange légal entre l'Algérie et le Maroc, devraient être surmontés pour réussir une telle démarche !

Cet objectif de libre-échange était sans doute utopique. Il a eu en outre des effets très négatifs en agriculture, focalisant l'attention sur un problème difficile à résoudre, la libéralisation de l'accès aux divers marchés, que ce soit pour les fruits et légumes au nord et les céréales au sud, et négligeant des domaines de coopération potentiellement très féconds mais encore très mal exploités. C'est dans ce contexte général du rôle de la libéralisation des échanges agricoles dans les débats et les négociations que doit être examiné l'effet de la Politique agricole Commune (PAC) sur les pays partenaires méditerranéens (PPM) de l'Union européenne (UE).

Une libéralisation difficile

Le point le plus sensible des débats et des négociations sur les échanges internationaux en Méditerranée est depuis longtemps l'accès au marché européen pour certains produits agricoles, tout particulièrement les fruits et légumes en provenance des PPM. Ces derniers ont en effet un avantage relatif clair dans la production de ces produits.

Fatima El-Hadad Gauthier

Enseignant-chercheur, Administrateur scientifique
CIHEAM-IAM Montpellier



Toute libéralisation des échanges devrait donc entraîner une augmentation de ces flux, au bénéfice des pays tiers mais au détriment des producteurs des mêmes fruits et légumes en Europe. Or ceux-ci disposent d'organisations professionnelles puissantes sachant faire pression sur les pouvoirs publics, tant au niveau communautaire qu'au niveau national dans des pays comme la France, l'Espagne ou l'Italie. Et cette opposition a souvent été présentée comme un obstacle politique majeur au mouvement général de libéralisation sur lequel était fondé le processus de Barcelone.

Pourtant deux projets de recherche européens, soutenus par la Commission Européenne dans le cadre du 6e PCRD et conduits par deux instituts du CIHEAM (MEDFROL à Chania et EUMED-AGPOL à Montpellier) en collaboration avec de nombreuses institutions de recherche, ont bien montré que les enjeux économiques liés à la protection aux frontières des marchés européens des fruits et légumes étaient très largement surestimés.

Certes, une réduction de la protection aux frontières entraînerait généralement une augmentation des importations venant des PPM. Mais cette augmentation, très variable selon les produits et les pays, ne serait pas massive, sauf peut-être dans certains cas particuliers, par exemple peut-être les cerises venant de Turquie. Autrement dit, les pertes potentielles des producteurs européens, même si elles peuvent être sérieuses dans des cas bien spécifiques, ne constituent pas des enjeux économiques majeurs, expliquant le blocage au niveau politique (Jacquet et al, 2007).

Ces résultats, diffusés avant le lancement des débats sur la réforme de la PAC, y compris auprès des plus hautes instances de la Commission Européenne, n'ont cependant pas influencé l'évolution de cette PAC.

En effet, le régime de protection du marché des fruits et légumes, qui font partie du premier pilier, n'a pratiquement pas changé, les principales négociations relatives à ce pilier ayant porté sur les paiements directs: les modalités de leur attribution et leur plus ou moins grand degré de « verdissement ». En ce sens, on peut dire clairement que la réforme de la PAC a totalement ignoré la Méditerranée. Dans un tel contexte, l'idée d'une politique agricole euro-méditerranéenne commune, qui étendrait en quelque sorte la PAC européenne à l'ensemble des pays partenaires méditerranéens, apparaît comme totalement utopique, même si elle est souvent défendue avec vigueur par le think tank *IPEMed* basé à Paris.

Quelques concessions à la marge ont été faites sur les protections aux frontières pour les fruits et légumes dans le cadre des accords bilatéraux entre l'Union Européenne et des pays tiers spécifiques. Il faut cependant être conscient que, même si ces accords pour l'agriculture s'inscrivent depuis le milieu des années 2000-2010 dans le cadre d'une relance du processus régional de Barcelone, ils ont continué à être négociés de façon bilatérale. Au total tout s'est déroulé très lentement et selon des dynamiques spécifiques pays par pays (Abis, 2013).

C'est ainsi qu'un accord a été conclu avec la Jordanie en 2007, mais les volumes d'échanges concernés sont très faibles. Avec l'Égypte un accord a été signé en 2010 ; il donne à chacune des deux parties un accès amélioré au marché de l'autre ; mais il laisse des exceptions notoires, par exemple pour l'accès au marché européen des tomates, des concombres, du riz, des artichauts ou des fraises d'origine égyptienne. Enfin, un accord avec le Maroc a été atteint et mis en œuvre en 2012, malgré de vives oppositions des organisations agricoles européennes, très bien relayées au Parlement Européen. Néanmoins, cet accord bilatéral illustre bien que des progrès sensibles ont été faits dans le sens de la libéralisation bilatérale des échanges (par exemple 55 % de la valeur des exportations marocaines entrent maintenant en franchise dans l'Union européenne, sans contingents et sans aucun calendrier). Mais pour des produits importants, qui ont été jugés « sensibles » (ail, clémentine, concombre, courgette, fraise et tomates), de fortes contraintes ont été négociées au niveau politique le plus élevé. Les évaluations empiriques sur modèle des effets de ces accords suggèrent que leur portée sera limitée (Garcia Alvarez-Coque et al, 2011). Au total donc, ces concessions européennes, négociées dans le cadre de la nouvelle politique de voisinage, n'ont pas changé radicalement les modalités d'accès aux marchés européens et le processus de libéralisation reste très graduel.

Cependant, pour les PPM on constate une ouverture significative de leurs marchés aux importations de l'UE. Ainsi dans le cas de l'Égypte, on note une libéralisation quasiment immédiate pour de nombreux produits pour lesquels l'UE a un intérêt offensif (produits laitiers, viandes, produits transformés) et peu de produits considérés comme sensibles sont exclus. Pour le Maroc, 45% des importations en valeur en provenance de l'UE sont libéralisées, part qui atteindra 70% en 2020 (El Hadad-Gauthier et al, 2012).

Une nécessité: le retour aux fondamentaux

C'est bien dans le cadre de cette politique de voisinage, beaucoup plus que dans l'évolution de la PAC, que se traitent les rapports agricoles euro-méditerranéens. Quelles sont alors les perspectives en la matière ? En particulier, que peut offrir le nouvel instrument ENPARD (*European Neighborhood Program for Agriculture and Rural Development*) proposé par la Commission Européenne en 2012 (Ciolos, 2012) ?

Pour répondre à ces questions, il faut d'abord focaliser l'attention sur la situation de l'agriculture et du développement rural dans les PPM. Les résultats d'un autre projet de recherche financé par la Commission européenne, dans le cadre du 7e PCRD, permettent de mettre à jour les connaissances sur ce sujet. Il s'agit du projet SUSTAINMED coordonné par l'Institut du CIHEAM à Montpellier en collaboration notamment avec celui de Chania, projet qui vient de se terminer en 2013. Trois caractéristiques de la situation méritent d'être soulignées ici.

- 1) La pauvreté rurale continue d'être une source de tensions et de préoccupations très sérieuses dans la plupart des pays de la région; ceux-ci ont été obligés d'importer des quantités très importantes et rapidement croissantes de céréales et autres produits alimentaires de base pour assurer l'approvisionnement de leurs populations; et les problèmes de gestion des ressources naturelles, notamment l'eau, sont particulièrement aigus et deviennent de plus en plus urgents.
- 2) De nombreuses politiques publiques ont été mises en place depuis plusieurs décennies pour faire face à cette situation. Et elles ont permis des progrès significatifs sur plusieurs fronts. Ces constats ne sont pas nouveaux et ils sont généralement bien connus. Cependant, ce qui apparaît comme plus nouveau, c'est la robustesse des diagnostics amenant à considérer que les politiques existantes ne sont pas à la hauteur des défis soulevés par la conjonction de ces crises sociale, économique et écologique. L'aspect le plus visible de cette crise des politiques publiques est le coût budgétaire croissant

des interventions sur le marché du blé en particulier. Combien de temps sera-t-il possible de financer les subventions à la consommation, le soutien des prix aux producteurs nationaux et le paiement d'importations de plus en plus onéreuses ? Divers signes suggèrent une prise de conscience relativement récente de l'ampleur des problèmes à résoudre au sein des pays de la région, alors que cependant les incertitudes politiques liées aux suites du « printemps arabe » dans plusieurs pays retardent l'adoption de mesures radicales et novatrices.

- 3) Enfin, il faut souligner que les situations varient beaucoup d'un pays à l'autre. Par ailleurs, la Turquie constitue un cas vraiment spécifique, même si là aussi la nécessité de lutter contre la pauvreté rurale est apparue de plus en plus impérieuse au cours des années récentes. Au total, l'importance des problèmes à résoudre et la spécificité des situations dans chacun des PPM sont telles que la responsabilité principale repose sur les gouvernements de ces pays. Les Européens ne peuvent avoir qu'un rôle second, celui de soutien attentif, ou d'accompagnateur dans le meilleur des cas. Ils doivent aussi bien sûr éviter d'être des obstacles au développement de ces pays si proches.

Y a-t-il des leçons de la politique agricole européenne utiles à tirer pour les PPM ?

Revenant à la nouvelle PAC, on a vu qu'elle n'apportait rien de nouveau pour les PPM, sur leur principal sujet d'intérêt: l'accès au marché européen. Cette politique est-elle néanmoins porteuse de leçons utiles pour eux ? La réponse à cette question est « oui peut-être », à condition bien sûr de ne pas considérer cette politique agricole comme un modèle à suivre. Il s'agit plutôt d'une référence historique utile à connaître et à prendre en compte. Trois aspects seront abordés ici.

Depuis 1992, la PAC a été réformée pour rapprocher le niveau des prix intérieurs de celui du prix mondial, avec instauration de paiements directs aux producteurs, initialement pour compenser la baisse du prix de soutien. Malgré de nombreuses vicissitudes, on peut dire aujourd'hui que cette réforme a été réussie. Certes, il a fallu de nombreuses années pour la mettre en œuvre et le résultat final, en particulier la répartition des aides publiques, suscite critiques et controverses très vives. Mais nul ne suggère de revenir en arrière car de nombreuses distorsions, aux conséquences diverses et négatives, ont été éliminées.

Or plusieurs pays tiers méditerranéens devront réformer leurs interventions sur les marchés agricoles. Peut-être pourraient-ils alors réduire aussi les distorsions liées à ces politiques, mieux cibler les subventions, en réduire le coût budgétaire et dégager des ressources financières pour financer des compensations transitoires aux perdants, comme il y en a toujours dans tout processus de réforme.

La deuxième leçon porte sur l'existence de deux « piliers » dans la PAC. Certes, l'histoire du deuxième pilier, consacré au financement des actions de développement rural, a été chaotique. Ce n'est que progressivement que l'objectif affiché de développement rural a été réellement poursuivi. Mais l'idée de distinguer deux grands objectifs et de définir des actions spécifiques pour chacun d'eux a probablement constitué un progrès à de nombreux égards, notamment en clarifiant les débats sur ces politiques. Remarquons que le plan « Maroc vert » repose aussi sur la distinction entre deux grandes catégories d'objectifs et de mesures et utilise la même terminologie de deux piliers, le premier destiné à soutenir le développement de « l'agriculture moderne » dans les zones favorables et le second le développement de « l'agriculture solidaire » dans les zones difficiles. Ce type de distinction et de différenciation pourrait être utile pour d'autres pays.

Enfin certaines des expériences européennes dans le domaine du développement rural pourraient être pertinentes dans les PPM. Nous pensons aux groupes d'action locale (GAL) des programmes LEADER et au rôle des produits de terroir, protégés par des Indications Géographiques (IG). Les premiers reflètent la prise de conscience que tout développement rural implique la mobilisation des ressources au niveau local, dans un processus « bottom up », et donc toute politique publique (processus par essence « top down ») doit reposer sur une participation effective des forces vives locales à la conception et à la conduite des actions. Cette exigence facile à formuler n'est pas facile à mettre en œuvre, le contexte socio-politique s'y prêtant mal dans de nombreux pays du sud. Quant aux produits de terroir, ils représentent un atout potentiel du développement local, déjà exploité d'ailleurs dans plusieurs PPM, tout particulièrement la Turquie, qui a adopté une législation très ambitieuse sur la reconnaissance des produits de terroirs, et le Maroc où les politiques publiques de lutte contre la pauvreté rurale, en particulier le deuxième pilier du plan 'Maroc vert', donnent une place privilégiée à ces mêmes produits

Implications pour la coopération en Méditerranée

Les développements qui précèdent invitent les Européens à faire preuve de beaucoup d'humilité en matière de coopération, particulièrement dans le domaine si difficile du développement rural. Le lancement du programme ENPARD peut être interprété à cet égard comme résultant d'un certain repentir intellectuel, celui de ne pas avoir accordé dans les activités de coopération antérieures assez de place à la lutte contre la pauvreté rurale, pourtant si criante dans plusieurs pays tiers. Elle est donc tout à fait bienvenue. Mais il ne faut pas se cacher les difficultés de cette tâche. Les premières impressions recueillies dans les PPM soulignent en particulier l'ampleur des problèmes bureaucratiques à résoudre au sein de la Commission, tant à Bruxelles que dans ses Délégations, et dans les administrations publiques des pays tiers, tant au niveau national que dans les instances décentralisées. Faire travailler ensemble dans des programmes novateurs tous ces acteurs publics apparaît bien difficile.

Par ailleurs, c'est un nouveau regard sur le rôle de la libéralisation des échanges dans les relations avec les PPM qu'il faut porter. Nous avons dénoncé au début de cet article le rôle central qui a été donné à cette libéralisation des échanges dans le processus de Barcelone. La rhétorique l'avait emporté sur l'examen lucide des obstacles à surmonter. Il n'empêche que souvent un meilleur accès aux marchés européens serait bénéfique pour les pays tiers. A un moment où les négociations multilatérales à l'OMC sont paralysées et où les concurrences entre régions s'exacerbent, du fait de la multiplication des accords bilatéraux et régionaux, l'avenir des relations commerciales euro-méditerranéennes est incertain mais continue à avoir une importance stratégique majeure.

C'est donc une attitude pragmatique qu'il faut encourager en la matière. Par exemple en favorisant le partenariat entre les entreprises du Nord et du Sud sur la base de logiques de complémentarités. Par ailleurs, il convient d'adopter une vision large des questions de libéralisation, incluant mais ne se limitant pas aux instruments, tels que droits de douanes et contingents, qui affectent directement les échanges de produits. Les normes publiques et privées sont devenues des 'mesures non tarifaires' parfois très importantes, ce qui milite fortement pour une promotion de la convergence des normes. Et les enjeux autour de la libéralisation des services sont parfois plus importants que ceux liés aux échanges de produits.

Enfin de nombreux autres domaines de coopération offrent des perspectives de développement potentiellement très fructueuses dans les domaines de l'agriculture et du développement rural. Certes, le cadre de cette note se prête mal à de longs développements sur ces sujets. Mais nous pouvons au moins citer deux domaines que nous connaissons bien dans lesquels la coopération pourrait être avantageusement développée : celui de l'enseignement supérieur et de la recherche agronomiques et celui des coordinations dans les filières agro-alimentaires. Dans ce dernier domaine, nous pensons qu'à côté des politiques les acteurs économiques (entreprises et organisations professionnelles) ont un rôle majeur à jouer. En témoigne, par exemple, la création récente (décembre 2012) d'un comité mixte maroco-espagnol de coordination dans le secteur des fruits et légumes.

Notre expérience quotidienne en matière d'enseignement supérieur au CIHEAM et ailleurs nous montre l'intérêt de cette action de coopération et nous avons bien conscience que nous ne satisfaisons qu'une toute petite partie des besoins en la matière. De même dans le domaine de la recherche, notre expérience des actions en réseaux, impliquant un vrai partenariat entre équipes travaillant tout autour de la mer commune, démontre la fécondité de ce type de dispositifs. Et, là encore, beaucoup plus pourrait être fait, comme le démontre d'ailleurs le succès de l'ERANET ArimNet. Ainsi, notre plaidoyer est que si la PAC a effectivement oublié la Méditerranée, il existe beaucoup d'autres pistes pour corriger cet oubli.

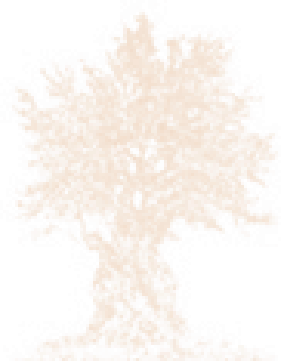
Références bibliographiques

- Abis S. (2013). Euro-Méditerranée: Quand le commerce agricole révèle des dissonances stratégiques. / Futuribles : Note d'analyse prospective, n°136, 25 juillet 2013.
- Ait El Mekki A., Cagatay S., El Hadad-Gauthier F., Petit M., Soliman I., Thabet B. (2013). Report on implications for poverty alleviation policies/. D17. 85 p. Project co-funded by the European Commission within the Seventh Framework Programme (2010-2013): SUSTAINMED (Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries).
- Ciolos D. (2012). L'agriculture au cœur de la politique européenne de voisinage, Conférence ENPARD (Programme européen de Voisinage pour l'Agriculture et le Développement rural), SPEECH/12/405, Bruxelles, Commission Européenne, 31 mai 2012.

- El Hadad-Gauthier F., Montaigne E., Petit M., Hamadache H. (collab.). (2012). Report on global and sectorial policies in the MPCs and in the EU. WP2T2 "Review of national and international policies. //Euro-Mediterranean policy and other ongoing processes and their main impact on Mediterranean Partner Countries/. D09. 73 p. Project co-funded by the European Commission within the Seventh Framework Programme (2010-2013) : SUSTAINMED (Sustainable agri-food systems and Rural development in the Mediterranean Partner Countries).
- García Alvarez-Coque J.M. (coord.). (2011). Agricultural trade liberalization in the Mediterranean region/. /Progress in SUSTAINMED research/. D10. 279 p. Project co-funded by the European Commission within the Seventh Framework Programme (2010-2013): SUSTAINMED (Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries).
- Jacquet F., Petit M., Tyner W., El Hadad-Gauthier F. (2007). Impacts of agricultural trade liberalization between the EU and Mediterranean countries: synthesis report/. Montpellier : CIHEAM-IAMM. 42 p. D 27. Project co-funded by the European Commission within the Sixth Framework Programme (2002-2006) : Projet EumedAgpol : Impacts of Agricultural trade liberalization between the EU and Mediterranean countries.

Webographie

- EUMED AGPOL project
Impacts of agricultural trade liberalization between the EU and Mediterranean countries
<http://eumed-agpol.iamm.fr>
- MEDFROL project
Market and Trade Policies for Mediterranean Agriculture: The case of fruit/vegetable and olive oil
<http://medfrol.maich.gr>
- SUSTAINMED project
Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries
<http://sustainmed.iamm.fr>



ERANET-Med

The kick-off meeting of the ERANET-Med programme was held in Istanbul on 4 and 5 November 2013. The main aim of the programme is to enhance Euro-Mediterranean co-ownership through innovation and competitive research in the societal challenges of the region.

The project aims at reducing fragmentation of programming in the Mediterranean region by increasing coordination among national research programmes of European Member States, Associated Countries and Mediterranean Partner Countries.



Following the Conference of Barcelona on 2012, the ERANETMED responds to the need to develop new ways of "sustainable" cooperation, in which both European and MPC partners will equally participate and benefit from the output and the opportunities created by the project.

The ERANETMED will consider a broad area for research, addressing not only the most important societal challenges of the region but also actions to enhance innovation through applied research, capacity building, mobility and clustering. Its action will result in concrete co-operation between research programmes, such as networking, definition of strategic scientific activities, research structuring for long-lasting and stable cooperation beyond ERANET.

The main goals addressed by the project will be establishing a framework for communication and coordination of programme owners and managers related to S&T cooperation from Europe and Mediterranean Partner Countries (i), strengthening Euro-Mediterranean R&I Cooperation promoting joint activities (ii), developing joint funding schemes and procedures between partners (iii), supporting long-term and stable Euro-Mediterranean cooperation (iv) and strengthening MPC capacities to enhance research and innovation and increase the impact of research on the socio-economic development of the region (v).

It also implies the achievement of coherence among research, policy and funding instruments to contribute to regional societal challenges, to have a real impact on the society and to establish synergies with other programmes and instruments.

More information on
www.eranetmed.eu