



Programme d'appui à l'initiative

# ENPARD

## MÉDITERRANÉE

Programme Européen de Voisinage pour  
l'Agriculture et le Développement Rural

**Bonnes pratiques et accès au marché européen**  
-  
**Séminaire sous régional Mashreq**



Ce programme d'appui  
est mis en oeuvre par le



*Programme d'appui à l'initiative*

**ENPARD**  
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée  
par l'Union Européenne

CIHEAM Montpellier  
ENPARD Capitalisation

## **ENPARD South Support Programme II (ESSP II)**

### **Bonnes pratiques et accès au marché européen**

#### **Atelier sous régional Mashreq**

**8 et 9 Décembre 2015**

**Le Caire, Egypte**

### **Introduction**

Le commerce des produits agricole et agroalimentaire entre les pays des rives sud et est de la Méditerranéen et ceux de l'Europe, au nord, a été progressivement organisé suite à la convention de Barcelone en 1995 dans le cadre des négociations des accords de libre-échange. Chaque pays a négocié son accord avec l'Union Européenne (UE) entre 1995 et 2010. L'objectif de création d'une Zone de Libre Echange Euro-Méditerranéenne (ZLEM) à horizon 2010 a dû être reporté en raison de la lenteur et de l'incomplétude de ces négociations.

Depuis 2010, certains accords de libre-échange sont en cours de révision comme pour l'Algérie, l'Egypte et la Tunisie en vue d'arriver à un accord approfondi et plus complet. Parmi les enjeux de cette révision, les conditions d'échange des produits agricoles et agro-alimentaires sont d'une grande importance pour l'économie des PSEM (Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée). En effet, une part importante des négociations des accords de libre-échange concerne les produits agricoles et agroalimentaires dans la mesure où le principal débouché pour les producteurs en fruits et légumes dans ces pays reste le marché commun européen.

Les grandes lignes des aspects agricoles des accords de libre-échange et leurs enjeux pour les PSEM sont d'abord présentés. Leur lien avec la question des bonnes pratiques agricoles est ensuite précisé. Les impacts potentiels de la libéralisation, sur les différents acteurs et compartiments du secteur agricole, ainsi que les risques et les obstacles associés sont enfin développés.

## Le commerce agricole euro-méditerranéen

Le commerce des produits issus des secteurs agricoles et de l'industrie agro-alimentaire est un des piliers des exportations des PSEM : ces pays se sont spécialisés dans la vente de fruits et légumes qui représente 49% du total de leurs exportations agro-alimentaires en 2009. Plus de la moitié de ces exportations de fruits et légumes est destinée aux différents marchés européens.

Les PSEM disposent de véritables avantages comparatifs pour ces productions : climat, savoir-faire, main-d'œuvre abondante et peu coûteuse. Cependant, le commerce euro-méditerranéen de denrées agricoles est profondément asymétrique, ce qui peut pénaliser les PSEM dans les négociations d'accords de libre-échange avec l'UE :

- Si le marché commun européen est un débouché essentiel pour les PSEM, l'inverse n'est pas vrai. Bien que les PSEM soient les principaux fournisseurs hors-UE en matière de produits agro-alimentaires, la grande majorité des échanges se fait au sein du marché commun.
- Les importations des PSEM en provenance de l'UE en matière de produits agro-alimentaires sont deux fois plus importantes que les exportations vers le marché européen.
- Les exportations européennes en direction des PSEM ont un poids relatif très faible : seules 4% de ses ventes prennent la direction des PSEM.

## Négociations avec l'Union Européenne : normes et bonnes pratiques

Les négociations entre les PSEM et l'UE sur les accords de libre-échange sont longues et complexes notamment celles qui concernent le commerce des produits agro-alimentaires. Elles sont encore plus sensibles pour certains produits essentiels : les céréales et les produits laitiers dans le sens UE-PSEM ; et les fruits et légumes et notamment les tomates dans le sens PSEM-UE.

Ces négociations prennent beaucoup de temps car elles ont souvent lieu produit par produit. L'attribution des taxes et des quotas est spécifique à chaque pays. Pour un produit donné, la taxe d'entrée pour l'accès au marché européen dépendra par exemple du type de produit, de son prix initial avant taxation (prix d'importation), de la période de l'année (saison) ainsi que de l'historique des échanges antérieurs dans le cadre des quotas négociés.

Cependant, selon plusieurs études scientifiques, la signature d'accords bilatéraux de libre-échange entre les PSEM et l'UE n'auront que peu d'impacts sur les exportations en direction du marché européen tant que des réformes profondes des systèmes de production et d'acheminement de ces produits périssables ne seront pas mises en place. Une question qui rejoint celle des bonnes pratiques dans les domaines agricoles et agro-alimentaires.

Dans le contexte actuel, les impacts bénéfiques et attendus d'une libéralisation totale des échanges entre l'UE et les PSEM seront bien plus faibles que ceux généralement imaginés, pour plusieurs raisons :

- Les PSEM bénéficient de préférences importantes suite à la signature d'accords antérieurs et qui perdureront.
- L'élasticité de la production agricole des PSEM est peu élevée du fait de nombreux goulots d'étranglement : rareté des ressources naturelles et difficultés organisationnelle le long des chaînes de valeur.
- Les taux de remplissage des quotas sont de facto très inégaux selon les pays de provenance et les produits visés.
- Au-delà des taxes et des quotas, les exportations de fruits et légumes des PSEM vers l'UE sont limitées par d'autres raisons liées aux conditions de production, de transport et de stockage. Elles concernent principalement la qualité des produits exportables, souvent insuffisante selon les normes européennes : règles sanitaires et phytosanitaires dictées par les marchés européens, insuffisances liées au transport et au conditionnement ou encore absence d'informations stratégiques sur les marchés débouchés.

Afin d'accroître leurs exportations vers l'UE, les PSEM devraient en principe organiser la convergence des conditions nationales de production, de transformation, de transports et de stockage de leurs produits avec celles des normes européennes.

Ces normes européennes sont une référence importante pour la définition des bonnes pratiques en matière agricole et agro-alimentaire. Les bonnes pratiques concernent les règles sanitaires et phytosanitaires, les normes environnementales, de transport, les espaces de stockage et de conditionnement, la traçabilité, voire la mise en valeur des productions par la labélisation et la création d'indications géographiques.

### **Convergence des normes : impacts positifs, risques et gouvernance**

Au-delà d'une visée commerciale d'exportation, il y aurait d'autres impacts positifs à la convergence des normes dans les PSEM, non seulement pour les producteurs mais aussi pour de nouveaux types de consommateurs locaux.

- Les modèles de consommation changent pour ce qui est de la qualité sanitaire et nutritionnelle exigée par les consommateurs aisés. L'amélioration de la qualité des produits commercialisés localement permettra d'alimenter ces marchés nationaux émergents. Ces débouchés locaux seront d'indispensables relais du fait de la concurrence engendrée par la signature des accords de libre-échange avec l'UE.

- La création de labels et d'indications géographiques méditerranéens, basée sur la qualité et la spécificité des produits permet d'accroître la visibilité de ces produits, leur traçabilité et mais aussi leur valeur ajoutée.
- Enfin, les réformes nécessaires à la convergence des normes pourraient aider à renforcer la structuration des filières de ces pays, structuration qui demeure assez partielle et problématique car elle exclut de nombreux petits producteurs.

Parmi les risques liés à l'adoption et à la mise en œuvre de normes concernant le secteur agricole, il est important de souligner :

- L'absence de cadres juridiques clairs dans la plupart des PSEM, encadrant le marché du travail agricole qui limite la portée de toute réforme dans le secteur.
- La nécessité de créer des infrastructures dédiées, des programmes spécifiques ainsi qu'un appui technique important, auprès des structures publiques et privées impliquées dans le secteur agricole, ainsi qu'auprès des producteurs des PSEM.
- La faible capacité des petits producteurs à investir dans un système de traçabilité, et à organiser l'évolution et le relevé de leurs pratiques dans un cadre contractuel. Cela engendre un risque élevé de rester exclus de ces nouveaux marchés créés, basés sur la qualité au sens des normes européennes, qu'il s'agisse de marché d'export ou de marchés locaux.

L'adaptation des productions des PSEM aux exigences des normes européennes nécessitera un effort financier public et privé conséquent, ainsi que des réformes importantes dans les systèmes de production et les chaînes de valeur. Tous les acteurs du secteurs seront donc concernés.

L'acteur public a un rôle majeur à jouer, en termes d'environnement porteur et de cadres institutionnels d'incitation, de mobilisation et d'appui à la formation des cadres et des vulgarisateurs dans le domaine agricole. Au-delà du simple contrôle des normes à organiser, l'État pourra agir par le biais d'incitations financières et investir massivement dans la création d'infrastructures de transport et de conditionnement, afin de créer une dynamique porteuse.

Le secteur privé est également un acteur majeur de l'évolution des modes de production et de commercialisation. Il est composé d'acteurs diversifiés et hétérogènes, dont certains interviennent directement auprès des producteurs en leur proposant des biens et services spécifiques (conseil, intrants, débouchés etc.) et d'autres auprès des autres acteurs de l'agriculture et des filières agro-alimentaire, qu'il s'agisse d'acteurs nationaux, y compris l'acteur public, ou même internationaux.

L'aide publique internationale et le développement d'investissements directs à l'étranger dans les filières de l'agriculture et de l'industrie agro-alimentaire peuvent appuyer la mise à niveau des filières notamment en matière de convergence des normes.

Les entreprises européennes sont amenées à investir dans les PSEM afin d'assurer leur approvisionnement et de contrôler la qualité de la marchandise achetée, par le recours à

l'agriculture contractuelle. Ces types de contrat permettent aux acteurs locaux de profiter du réseau de l'entreprise européenne, des informations et d'accélérer la mise aux normes européennes de leur exploitation et activité. Ils améliorent leurs débouchés, leur visibilité, leur savoir-faire et maîtrise technique. Cependant, cette agriculture contractuelle « de partenariat » nord sud est plus difficile à organiser auprès des petits producteurs que des propriétaires de grands domaines.

Ainsi, la bonne coordination ou gouvernance des acteurs du secteur agricole est un élément essentiel à la réussite des réformes qui pourraient être entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des accords de libre-échange ; cette gouvernance est également tributaire des capacités des acteurs, qui sont bien inégales selon les contextes et souvent localement limitées.

### **Libre-échange et bonnes pratiques : obstacles et difficultés**

Les conditions de réussite à un meilleur accès au marché européen semblent assez bien connues. L'application de mesures de mise en œuvre opératoires visant à les remplir s'avère plus problématique :

- La création d'institutions compétentes et la formation de personnels susceptibles d'adapter les agricultures aux respects de normes exogènes sont les bases incontournables de la mise en œuvre des accords au plan normatif.
- Peu de pays disposent actuellement des instances nécessaires à la mise en place d'inspections et de contrôles indépendants ; un simple contrôle répressif sur le produit fini serait inutile et contreproductif. La définition des responsabilités se révèle délicate.
- Les capacités de suivi de leurs pratiques par les moyens et les petits producteurs sont actuellement trop limitées ; ce point est à lier au manque de débouchés et d'organisation des filières pour ces acteurs. Seuls des investissements importants pourront renforcer leurs capacités et améliorer leurs revenus.
- Un des principaux obstacles à la mise en place de réformes profondes en vue d'une amélioration du potentiel exportateur de l'agriculture des PSEM est finalement le fort risque d'exclusion d'une grande partie des moyens et petits producteurs qui ne disposent pas des capacités nécessaires (financières, logistiques, techniques, administratives managériales...) pour respecter les conditions commerciales imposées par l'UE. Les petits producteurs souffrent souvent d'une agrégation prédatrice et de la multiplication des intermédiaires qui limitent leur chiffre d'affaire.
- La prégnance de l'économie informelle au sein du secteur agricole des PSEM peut remettre en cause la pertinence globale de réformes visant la convergence des normes dans la mesure où seul 1/3 des produits vendus transite par les marchés de gros.

- En matière de consommation, le rôle joué par la société civile dans les PSEM demeure assez limité et n'incite pas les producteurs à réformer leurs procédés.

Les normes à respecter sont lourdes, elles demandent une mise à niveau longue et coûteuse, avec un retour sur investissement incertain. De nombreux acteurs pourraient refuser cette démarche et préférer se tourner vers des marchés locaux ou régionaux moins exigeants.

## Conclusion

L'appui à la convergence des normes et aux réformes politiques nécessaires à l'accroissement de leurs exportations est inscrit comme un axe fondamental de la nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV) pour le secteur agricole.

- Dans cette optique, plusieurs questions peuvent se poser quant à l'adoption de bonnes pratiques au service du libre-échange méditerranéen:
- Quels sont, dans les PSEM, les acteurs principaux de la libéralisation des échanges, leurs atouts et leurs contraintes ?
- Comment les grandes firmes exportatrices et les moyens et petits producteurs pourraient-ils conjointement tirer profit du travail d'adaptation et de réorganisation des systèmes de production et des filières dans le cadre de la convergence des normes ?
- Quel type de coopération réciproquement avantageuse pourrait être mise en place entre les différents acteurs du secteur agricole des PSEM et comment l'organiser du point de vue de la gouvernance : les principaux acteurs et leur rôle ?
- Une prise en compte prioritaire des enjeux d'exportations vers l'UE dans les politiques agricoles est-elle compatible avec celle des enjeux de sécurité alimentaire et de maintien d'activité agricole durable dans les espaces ruraux des PSEM?
- Quelles sont, enfin, les actions pouvant améliorer les effets positifs des accords de libre-échange et pouvant surtout limiter les effets négatifs, en termes d'exclusion des petits producteurs et des autres acteurs vulnérables du secteur agricole ?

Ce programme d'appui  
est mis en oeuvre par le



*Programme d'appui à l'initiative*

ENPARD  
MÉDITERRANÉE



Cette initiative est financée  
par l'Union Européenne

**Contacts :**

Aymeric Debrun, expert junior ENPARD ; [debrun@iamm.fr](mailto:debrun@iamm.fr)

Mélanie Requier-Desjardins, expert senior ENPARD ; [requier@iamm.fr](mailto:requier@iamm.fr)

**Références :**

- EL HADAD-GAUTHIER Fatima, « Normes sanitaires internationales dans les pays tiers méditerranéens et coordination des filières » in HAMMOUDI Abdelhakim, SURRY Yves et GRAZIA Cristina, Sécurité sanitaire des aliments, Lavoisier, Paris, 2012,
- EL HADAD-GAUTHIER Fatima « Echanges UE-Pays tiers méditerranéens (PTM) : le point sur les produits et les pays » in Végétale : l'écho de la planète fruits et légumes, n. 277, 01/04/2011.
- RASTOIN Jean-Louis, BOURGEOIS Lucien, CHERIET Foued, MOVAHEDI Nahid, Pour une politique agricole et agro-alimentaire euro-méditerranéenne, 2012.