

Paralysie des négociations internationales agricoles Enjeux et risques pour les pays méditerranéens

Michel Petit

Professeur, Enseignant associé au CIHEAM-IAMM

IAM Chania

L'utilisation d'eau salée pour l'irrigation des cultures sous serre provoque un stress abiotique pour les cultures légumières et constitue un problème majeur pour les cultivateurs qui voient ainsi leur production et leurs revenus diminuer.

Le programme SYNERGASIA, coordonné par l'IAM de Chania, et qui s'étend sur les années 2010-2012, a pour objectif de développer l'introduction de biocapteurs dans des biomolécules afin d'améliorer le contrôle moléculaire de la tolérance au stress abiotique des plantes et de pouvoir y remédier par un apport en CO₂.

Des approches génomiques et métabolomiques seront utilisées pour identifier des processus moléculaires ou cellulaires en qualité d'indicateurs précoces de stress de la salinité.

Le programme, d'un coût total de 700.000 €, est financé par ESPA Action at National Level Cooperation.

www.maich.gr

Au cours des dernières années, libéralisation des marchés et des échanges commerciaux, nationaux et internationaux, ajustement structurel, restauration des équilibres macroéconomiques, mises à niveau ont été au cœur des principaux débats de politique économique dans de nombreux pays, y compris ceux de la région méditerranéenne. Ces préoccupations reflètent à la fois un large consensus interne sur la nécessité de réformer les politiques publiques et des pressions externes poussant à la libéralisation des échanges. Or, la paralysie actuelle des négociations commerciales internationales multilatérales, menées dans le cadre du « round de Doha » de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), implique probablement une réduction significative des pressions externes, ce qui peut bien sûr être perçu comme un soulagement par les citoyens et les responsables politiques des pays soumis à ces pressions.

Mais cette réduction des pressions extérieures est-elle vraiment une bonne chose pour les pays méditerranéens ? La paralysie reflète en effet, à bien des égards, une dégradation de la gouvernance mondiale, gouvernance porteuse de régulations dont ces pays auraient bien besoin. Par ailleurs, le blocage des négociations commerciales entre Etats ne signifie pas un arrêt des processus de mondialisation. Les exigences de la compétitivité internationale, et donc des adaptations internes des économies et des politiques publiques, n'ont pas disparu. Elles prennent souvent de nouvelles formes, plus discrètes mais pas moins brutales pour ceux qui ne sauront ou ne pourront pas s'adapter. Dans une première partie, nous examinerons la détérioration du consensus mondial en faveur de la libéralisation des échanges, interprétée comme discipline collective que s'imposaient les Etats-Nations afin de favoriser la croissance économique mondiale, puis la réduction des pressions extérieures exercées sur les pays méditerranéens, notamment en matière agricole, qui résulte de cette détérioration. Dans une deuxième partie, nous évoquerons les changements dans les formes de régulation mondiale résultant de l'essoufflement ou, plus généralement, des limites des processus intergouvernementaux. Ceci nous amènera enfin à souligner les risques impliqués par cette évolution pour tous les pays méditerranéens.

Réduction des pressions externes poussant à la libéralisation des échanges

La paralysie de négociations commerciales résulte de l'échec de la réunion ministérielle de l'OMC à Genève en juillet 2008, échec dans lequel le dossier agricole a joué un rôle central, puisque la négociation a buté sur un conflit entre les Etats-Unis et l'Inde portant sur les conditions de mise en œuvre d'une clause spéciale de sauvegarde, en cas d'augmentation soudaine des importations de produits agricoles. Certes, au-delà de cette cause immédiate, bien d'autres raisons expliquent l'échec de la négociation. Mais il n'en demeure pas moins que le dossier agricole continue de jouer un rôle central dans le blocage des négociations à l'OMC, les pays émergents et les pays les plus pauvres n'acceptant pas le soutien public massif accordé à l'agriculture dans les pays riches car ce soutien est vu comme une source majeure de distorsions de concurrence sur les marchés internationaux. Or les causes historiques (économiques et sociales en particulier) de ces politiques agricoles dans les pays riches sont telles que l'on imagine mal un processus politique qui aboutirait à une diminution drastique de ce soutien.

Au-delà du dossier agricole, l'échec de la conférence ministérielle de Genève en juillet 2008 illustre l'érosion du consensus en faveur de la libéralisation des échanges. Ce consensus avait été forgé à la fin de la deuxième guerre mondiale dans le souci de ne pas répéter les erreurs de politiques économiques face à la grande crise des années 1930, notamment la course au protectionnisme, ces erreurs ayant contribué à entretenir la crise et ayant ainsi facilité la prise du pouvoir par les Nazis en Allemagne. Pendant quelques cinquante ans, jusqu'aux accords de Marrakech en 1994, ce consensus en faveur de la libéralisation des échanges avait été suffisamment fort pour surmonter les obstacles inhérents à tout processus de libéralisation. Tel n'a pas été le cas dans le cycle de Doha, jusqu'à maintenant au moins. Et la plupart des observateurs sont maintenant sceptiques sur la possibilité de trouver un accord dans un avenir prévisible, en particulier par ce que le gouvernement américain n'est plus en mesure de jouer le rôle de leadership en la matière qu'il a exercé dans le passé.

Mais, on le sait, les enjeux directs du cycle de Doha dans la région méditerranéenne n'ont jamais été considérables. Pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM), les échanges commerciaux avec l'Europe sont largement dominants bien que moins exclusifs qu'auparavant. Les pressions en faveur de la libéralisation dans ce cadre régional ou bilatéral se sont-elles réduites ?

Séminaire ADEPTA sur la Turquie

Le CIHEAM a participé au séminaire co-organisé à Paris par ADEPTA (Association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agricoles) et le Ministère français de l'agriculture, le vendredi 26 novembre 2010, qui fut consacré à la Turquie et son potentiel agro-alimentaire.

Cette rencontre a démarré par des interventions effectuées par le CIHEAM pour livrer un cadrage géoéconomique et agricole sur la Turquie et ses dynamiques de développement.

La réponse à cette question n'est pas simple et directe. Certes, la Commission Européenne, agissant sur la base d'un mandat qui lui a été donné par le Conseil il y a déjà quelques années, autrement dit par les représentants des Etats-membres, continue de négocier des accords dits de libre échange avec chacun des PSEM. Elle suit pour cela une « feuille de route » impliquant une libéralisation totale des échanges, notamment dans le domaine agricole, à l'exception d'un nombre limité de produits sensibles. Mais l'examen de ces négociations bilatérales montre que celles-ci sont laborieuses, en particulier dans le domaine agricole. Et surtout, il paraît bien difficile d'échapper au sentiment qu'aujourd'hui l'impulsion politique sous-tendant ces efforts est plutôt faible. Les vicissitudes du projet d'Union pour la Méditerranée et les difficultés rencontrées pour insérer l'agriculture dans ce projet ne mettent pas la libéralisation des échanges agricoles au cœur du processus euro-méditerranéen, reflétant des difficultés politiques en la matière, à la fois anciennes et bien connues.

Vers de nouvelles formes de régulation mondiale

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la communauté internationale s'est dotée d'institutions chargées de coordonner les actions des gouvernements nationaux dans de nombreux domaines. Depuis la chute du mur de Berlin, le nombre de pays membres des organisations internationales a beaucoup augmenté et tout effort sérieux de coordination intergouvernementale au niveau planétaire se déroule en leur sein. Mais en même temps, force est de constater que ces mécanismes intergouvernementaux s'essouffent et surtout n'assurent pas une gouvernance mondiale à la hauteur des besoins créés par les interdépendances multiples de la mondialisation. Tel est le cas, on l'a dit en matière de négociations commerciales, mais c'est également vrai pour les discussions concernant le changement climatique ou le domaine monétaire.

Face à ces limites des processus intergouvernementaux, de nouvelles formes de régulation mondiale sont apparues récemment. Il s'agit notamment d'engagements pris par des firmes privées, par exemple Danone, Nestlé ou Unilever dans le domaine agricole et agro-alimentaire, de respecter des normes de bonnes pratiques environnementales ou sociales. Le plus souvent, ces normes ont été développées pour l'ensemble des acteurs d'une même filière suite à des négociations avec des organisations non gouvernementales réputées, le respect de ces normes étant garanti par des organismes de certification indépendants. A titre d'exemples parmi beaucoup d'autres, on peut citer la table ronde pour une huile de palme durable (« Roundtable for Sustainable Palm Oil »), l'ensemble des acteurs impliqués dans le mouvement pour le « commerce équitable », lancé à l'origine par des organisations de la société civile, et l'initiative pour une agriculture durable (Sustainable Agriculture Initiative) lancée elle par des firmes de produits alimentaires. Malgré la diversité de leurs origines et de leurs histoires, ces initiatives ont plusieurs caractéristiques communes : il s'agit de coalitions d'acteurs très divers, elles formulent des normes et fournissent des garanties sur leur mise en œuvre, afin de rendre crédibles aux yeux des citoyens et des consommateurs les engagements pris par les acteurs privés.

Au total, il s'agit bien de formes nouvelles de régulations au niveau mondial puisque, dans tous les cas, c'est la pression sociale résultant de la société civile, au nom de la défense de l'intérêt général, qui infléchit l'action d'acteurs privés importants. De tels développements soulèvent de nombreuses questions d'ordre politique et éthique sur l'émergence de nouveaux pouvoirs. On peut s'interroger aussi sur la portée de ces nouvelles régulations. Par exemple, le commerce équitable ne représente qu'une toute petite fraction des échanges internationaux. Par ailleurs, son impact sur les producteurs exclus de ses circuits peut être négatif. Mais, pour notre propos ici, ce qui compte c'est l'émergence de nouvelles normes, adoptées par les grandes firmes agro-alimentaires et du commerce de détail. Ces normes sont alors imposées à leurs fournisseurs et deviennent de fait des règles supplémentaires à respecter par ceux qui veulent exporter. Ces développements vont donc dans le sens du renforcement des normes privées qui, on le sait bien dans la région méditerranéenne, constituent de fait de nouvelles barrières non tarifaires au commerce international.

Implications pour les pays méditerranéens

Les limites des processus intergouvernementaux de gouvernance mondiale, illustrées de façon spectaculaire par la paralysie des négociations commerciales multilatérales à l'OMC, ne signifient pas l'arrêt du processus de mondialisation. Les échanges commerciaux internationaux vont continuer de se développer, en particulier du fait de la croissance économique rapide des pays émergents. Les impératifs de compétitivité et la nécessité des mises à niveau demeurent donc, même si le terme de mise à niveau lui-même devrait peut-être être abandonné. Utilisé surtout dans les pays du Sud, il connote en effet une idée statique d'un effort à faire une fois pour toute pour rattraper le niveau des pays développés ou des entreprises les plus efficaces, alors qu'on le sait, le changement est la règle et que ce niveau de référence éventuel s'élève tout le temps.

IAM Zaragoza

En janvier 2011 démarre le projet DEWFORA (Improved Drought Early Warning and FORecasting to strengthen preparedness and adaptation to droughts in Africa).

Ce projet du 7e Programme Cadre européen aura une durée de 3 ans. Il est coordonné par l'institut de recherche Stichting-Deltares (Pays-Bas). Le partenariat est composé de 18 institutions de recherche et développement de 13 pays européens et africains.

L'objectif est de développer un cadre afin de fournir des systèmes d'alerte précoce et de réponse pour l'atténuation des impacts des sécheresses en Afrique.

L'IAMZ collaborera au montage d'une plateforme de partage d'information avec des acteurs impliqués dans l'atténuation de la sécheresse, et organisera un cours approfondi et un séminaire sur les résultats du projet.

www.iamz.ciheam.org

Face à ces dynamiques, c'est en termes de redistribution des pouvoirs au niveau mondial qu'il faut réfléchir, les processus intergouvernementaux perdent de leur efficacité du fait du nombre croissant de parties prenantes et de la complexité, croissante aussi, des phénomènes à traiter et des interactions qui les caractérisent. Cela laisse un nouvel espace pour des acteurs nouveaux ou plus puissants que par le passé, notamment les grandes firmes multinationales de l'agro-alimentaire et les grandes organisations non gouvernementales ayant une audience internationale.

Les pressions qui en résultent sur les pays méditerranéens ne sont donc pas moins fortes que par le passé, même si elles ne s'exercent plus de la même façon. Cela est particulièrement vrai dans le domaine agricole, au sens le plus large de ce terme. En effet, dans ce domaine, les défis auxquels sont confrontés les PSEM sont particulièrement difficiles. Les contraintes sont aussi nombreuses pour accroître l'offre face à une demande en expansion forte à cause de la croissance démographique et aussi, il faut s'en féliciter, de la croissance économique. Les principales ressources naturelles (sols et eaux), sont rares et menacées. Les investissements dans tous les domaines de l'agriculture (améliorations foncières, mécanisation, infrastructures, recherche, éducation) ont été trop souvent négligés. Enfin, de nombreux ruraux vivant plus ou moins de l'agriculture, sont très pauvres, ce qui rend difficile la modernisation de l'agriculture. Relever ces défis reste une impérieuse nécessité même si les pressions extérieures en faveur de la libéralisation des échanges se relâchent.

Michel PETIT

Les risques sociaux et environnementaux de la libéralisation des échanges des produits agricoles pour la Tunisie

Mohamed ELLOUMI
Chercheur, INRAT

Le processus de libéralisation du commerce international n'a touché jusqu'ici qu'à la marge les produits agricoles tunisiens, du moins au niveau du marché intérieur. Toutefois l'activité agricole a subi les effets d'une politique d'ajustement et de libéralisation de l'économie au niveau national avec une baisse des subventions à la production, une libéralisation des prix de la majorité des produits à la production, accompagnée par une réduction des investissements dans le secteur agricole.

De ce fait le secteur agricole s'est trouvé confronté à un début de crise qui s'est manifesté par de faibles performances pour certaines productions et la paupérisation de la population agricole, auxquels s'ajoute la menace qui pèse sur la durabilité des ressources naturelles. L'approfondissement du processus d'ouverture et de libéralisation du commerce des produits agricoles risque d'aggraver cette situation avec ses deux volets (social et écologique) alors même que la crise des produits agricoles au niveau international a montré l'importance de l'agriculture dans la préservation de la souveraineté alimentaire des pays.

Politique agricole et renforcement de l'agriculture familiale

En Tunisie, l'agriculture et le monde rural ont connu de profondes mutations depuis l'indépendance en 1956. En effet la politique agricole a, dans son ensemble quoique avec des infléchissements légers, encouragé l'agriculture moyenne, protégé le marché intérieur et promu l'exportation d'un nombre réduit de produits. Cette politique s'est basée sur le développement de l'arboriculture fruitière (olivier, amandier, palmier dattier, raisin de table, etc.) et de l'irrigation, repoussant l'élevage ovin et les terrains de parcours sur les terres les plus fragiles. Elle a été par ailleurs appuyée par une politique de développement rural assez active.

Au terme de cette période, l'évolution des structures de production a abouti au développement d'une agriculture familiale caractérisée par la prédominance de la main d'œuvre familiale, le recours fréquent à l'auto-investissement, le mode de faire valoir direct et l'externalisation de certaines opérations culturales tels que la mécanisation, la récolte ou la taille des arbres fruitiers, afin de s'adapter aux contraintes de la pluriactivité qui constitue l'autre caractéristique de cette agriculture (en 2005, 42 % des chefs d'exploitation étaient pluriactifs, selon les données du Ministère de l'Agriculture).

Le développement de cette agriculture familiale tournée vers la satisfaction de la demande locale (qui était en forte croissance suite à l'urbanisation et à l'amélioration du pouvoir d'achat des urbains) s'est accompagné par ailleurs d'une amélioration des conditions de vie de la population rurale, comme le montre la plupart des indicateurs. Sans parler de convergence avec le milieu urbain, on a pu constater une baisse de la pauvreté, du chômage et une amélioration des indicateurs de bien être.