

Au cœur du défi euro-méditerranéen : la question agricole et alimentaire

Bertrand Hervieu

Secrétaire général du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), Paris

La huitième réunion des ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères, tenue les 27 et 28 novembre 2006 à Tampere (Finlande), a rappelé et confirmé la décision prise fin 2005 par la Commission européenne d'ouvrir les négociations sur la libéralisation du commerce agricole avec les pays partenaires méditerranéens (PPM). S'il peut paraître surprenant que la question agricole s'invite si tardivement dans l'agenda euro-méditerranéen, force est de reconnaître toute la complexité de ce dossier, dont les contours épousent également les problématiques liées au développement du monde rural et à l'alimentation. L'enjeu agricole et alimentaire est en effet décisif pour l'avenir du bassin méditerranéen, car situé à l'interaction du politique, du commercial et du sociétal. S'interroger sur l'agriculture en Méditerranée et ses futurs, c'est finalement questionner le devenir même du projet euro-méditerranéen, à l'heure où ce dernier, en panne de convergence et de dynamisme, semble s'essouffler et se déliter.

Révéler la dimension stratégique de l'agriculture en Méditerranée et examiner comment la perspective de libéralisation des échanges agricoles est en train d'évoluer constituent donc les deux premiers objectifs de cette contribution. Le troisième, plus modeste, vise à questionner le futur du projet euro-méditerranéen autour de la priorité agricole.

Repères sur les dynamiques agricoles en Méditerranée

L'agriculture est stratégique pour le bassin méditerranéen. Ce constat repose sur un éventail de déter-

minants, mais cinq tendances lourdes à elles seules peuvent en résumer la teneur.

L'ampleur démographique de la question

En l'espace d'un demi-siècle, la population méditerranéenne va presque doubler, passant de 285 millions d'habitants en 1970 à 525 millions à l'horizon 2020. Mais cette croissance démographique est cependant contrastée, car si le nord de la Méditerranée voit sa population se stabiliser depuis plusieurs décennies, à l'inverse, la rive sud connaît une explosion démographique impressionnante. En 2005, un tiers de la population en Méditerranée réside encore en milieu rural et un tiers des actifs dans les pays de la rive sud opèrent toujours dans le secteur agricole. Cette population rurale et agricole a naturellement gonflé sur la rive sud avec le boom démographique, tandis qu'au nord, parallèlement, la population rurale accélérât sa décroissance tout comme le nombre d'actifs agricoles. En ce début de XXI^e siècle, ne nous trompons donc pas : la Méditerranée n'est pas uniquement urbaine, littoralisée et axée sur les services.

Une situation agro-commerciale complexe et vulnérable

La dégradation des balances agro-commerciales des pays partenaires arabes méditerranéens mérite une attention toute particulière. En effet, depuis trois décennies, ces pays sont dans une situation chronique de dépendance alimentaire et certains États semblent désormais se situer dans des déficits structurels lourds (Algérie, Égypte). Ainsi, on constate un solde négatif de près de 9 milliards de dollars en 2004 pour les relations agro-commerciales des PPM avec l'ensemble du monde. Seule la Turquie présente en fait une balance positive, sachant qu'elle contribue pour 48 % des exportations agricoles des PPM vers le reste du monde.

Sur le plan des échanges euro-méditerranéens, trois messages importants doivent être formulés :

- D'abord, l'asymétrie des relations commerciales : l'Union européenne (UE 25) commerce avec les dix PPM pour uniquement 2 % de ses importations et exportations agricoles, mais polarise en revanche 52 % de leurs exportations agricoles et couvre 28 % de leurs importations. On a donc un différentiel très net entre le nord et le sud du bassin en termes d'intensité agro-commerciale.
- Ensuite, l'équilibre trompeur des échanges euro-méditerranéens : ceux-ci sont favorables aux PPM (+ 0,6 milliards \$ en 2004) simplement parce que la Turquie, à elle seule, contribue pour près de la moitié des exportations agricoles des PPM vers l'UE 25. Résultat, sans la puissance agricole turque, la balance commerciale agricole des PPM est déficitaire avec l'Europe (1,5 milliards \$ en 2004).
- Enfin, l'ouverture des PPM sur le marché mondial : malgré leur préférence commerciale pour l'UE 25, en 2004 ils se sont approvisionnés à 72 % dans le reste du monde. L'Europe n'est donc pas l'unique puissance exportatrice vers le sud de la Méditerranée : États-Unis, Argentine, Brésil ou Australie sont des acteurs commerciaux importants, comme en attestent les exportations céréalières de ces pays vers les pays du sud de la Méditerranée. L'attitude du Maroc, qui a signé en 2004 un accord de libre-échange avec Washington, montre par ailleurs que certains PPM cherchent aujourd'hui à nouer des alliances politico-commerciales hors du périmètre euro-méditerranéen.

Le défi du développement rural

L'urgence à développer les zones rurales du sud de la Méditerranée constitue un enjeu majeur dans la problématique régionale. Cet impératif reste prioritairement centré sur la lutte contre la pauvreté, fléau persistant dans les campagnes. Le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour aurait

même augmenté depuis 1990, décennie au cours de laquelle les effets des programmes d'ajustement structurel ont pesé sur le processus de développement de ces pays. Si au cours des décennies 1970 et 1980 des progrès importants avaient été enregistrés dans les PPM, l'ennui depuis les années 1990 provient non seulement du mal-développement qui se perçoit mais aussi du non-développement qui, parfois, se ressent. Les infrastructures socio-collectives font défaut ou se dégradent (accès à l'eau, aux services sanitaires, à l'éducation), sans oublier l'inégalité des genres qui demeure toujours plus forte qu'en milieu urbain. Enfin, dans ces pays, le risque existe d'assister à nouveau au déséquilibre des territoires, fragmentés, semble-t-il, entre des villes mondialisées tournées vers l'extérieur et des espaces ruraux bien souvent enclavés, sous-développés et marginalisés : c'est la fracture intérieure du Sud. Celle-ci comporte un double risque : la croissance non maîtrisée des villes d'un côté et la prolifération de zones enclavées de l'autre.

Les tensions environnementales

L'enjeu environnemental dans le bassin méditerranéen se pose à de multiples niveaux, avec à la fois le changement climatique, la désertification, l'érosion des sols et les pollutions aériennes et maritimes. Au cœur des tensions écologiques, la question de l'eau figure comme la plus préoccupante. Cette ressource rare est très inégalement répartie en Méditerranée, avec 75 % des disponibilités sur la rive nord. Aujourd'hui, près de la moitié de la population mondiale pauvre en eau (moins de 1 000 m³/hab./an) se trouve dans la région méditerranéenne. Alors que l'agriculture absorbe environ 80 % des ressources en eau dans les PPM et qu'une bonne partie de ce volume est perdu faute de réseaux d'adduction performants, une fracture hydraulique se renforce actuellement entre catégories aisées et pauvres, pour qui l'accès à l'eau potable est sensiblement différent. Désormais, bien plus qu'en Europe, la qualité de l'eau est devenue dans ces pays un facteur de discrimination sociale.

CIHEAM

Le Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) a été créé, à l'initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économique et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962. C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize États membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Égypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie). Le CIHEAM se structure autour

d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse). Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est imposé comme une référence dans son domaine d'activité : l'agriculture et l'alimentation en Méditerranée.

www.ciheam.org

La sécurité alimentaire quantitative et qualitative

Face à l'ampleur de la croissance démographique dans la région et de la dégradation constatée des équilibres agro-commerciaux, la question de la sécurité alimentaire pour les populations méditerranéennes reste entière. Avec d'abord sa dimension quantitative, la malnutrition restant un fléau non négligeable (environ 4 % de la population du sud de la Méditerranée souffre d'une sous-alimentation quotidienne), qui croît numériquement sous l'effet de l'explosion démographique (7 millions de personnes en 1990, 9 millions en 2002). Sur le plan quantitatif, la question de la dépendance céréalière pour la très grande majorité des pays méditerranéens doit être rappelée, avec deux chiffres illustratifs : la Méditerranée représente actuellement 22 % des importations céréalières mondiales, mais ne concentre que 7 % de la population du globe. Quant aux PPM, ils attirent 12 % des importations mondiales de céréales alors qu'ils ne comptent que pour 4 % de la population mondiale. A cette problématique quantitative se superpose, malheureusement, une préoccupation grandissante sur la qualité de l'alimentation. Alors que le modèle crétois de consommation est reconnu par l'Organisation mondiale de la santé et distingué comme un des plus beaux patrimoines du bassin méditerranéen, les pays méditerranéens s'en détachent toujours davantage. La mutation alimentaire est un phénomène universel accompagnant le développement économique et l'urbanisation. Cette transition, progressive au nord, brutale au sud, s'est traduite par un phénomène de dérive de la qualité alimentaire. L'accroissement de l'obésité dans les populations est, entre autres, un indicateur convaincant de cette dérive qui pèse sur le collectif et le bien-être des populations (notamment chez les plus jeunes : au Maghreb, 17 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'obésité). En filigrane de ce constat émerge à nouveau une fracture méditerranéenne Nord-Sud. L'Europe, sollicitée par des alertes sanitaires ayant défrayé la chronique (dioxine, vache folle) au cours de la décennie 1990,

parvient aujourd'hui à renforcer la traçabilité et la sécurité de ses produits (à la fois par une politique de qualité et de certification et à travers l'instauration en 2002 d'une Autorité européenne de sécurité des aliments). En revanche, malgré des efforts, les pays du sud de la Méditerranée demeurent handicapés sur ces impératifs sanitaires (apparaissant comme les nouvelles barrières non tarifaires de la zone), faute de structure adéquate et opérationnelle pour garantir la sûreté alimentaire et certifier la qualité de leurs produits. À la lumière de ce panorama non exhaustif de la situation en devenir de l'agriculture méditerranéenne, il convient d'analyser la problématique agricole dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen (PEM).

La question agricole au sein du partenariat euro-méditerranéen

Depuis le lancement du processus de Barcelone, en 1995, l'agriculture a toujours été considérée comme un secteur sensible et donc particulier du PEM. On peut néanmoins distinguer trois périodes distinctes sur la question agricole euro-méditerranéenne.

1995-2002 : l'exception agricole

Tandis que le commerce constitue une des pierres angulaires de la coopération régionale, avec pour objectif la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange à l'horizon 2010, le secteur agricole reste un domaine sacrifié dans la mise en place des accords d'association entre l'Union européenne (UE) et les PPM. Sensible, la question agricole est volontairement occultée, alors qu'elle concentre au même moment l'attention de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des négociations multilatérales internationales. Si le dossier du libre-échange industriel est, pour sa part, bien avancé, la libéralisation agricole euro-méditerranéenne demeure ajournée. Les raisons en sont complexes, mais *grosso modo* le diagnostic est connu.

EXTRAITS DES CONCLUSIONS DE LA HUITIÈME RÉUNION EURO-MÉDITERRANÉENNE DES MINISTRES DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, TAMPERE (FINLANDE), 27 ET 28 NOVEMBRE 2006

Section III, paragraphe 15

"[...] la libéralisation progressive des échanges dans le domaine de l'agriculture, des produits agricoles transformés et des produits de la pêche, un certain nombre de dérogations et de calendriers étant éventuellement prévus en vue d'une mise en œuvre progressive et asymétrique, compte tenu des différences et des caractéristiques du

secteur agricole dans les différents pays, sur la base des accords d'association Euromed et des accords de libre-échange régionaux, ainsi que de la feuille de route définie à Rabat. Il conviendra de rechercher une solution adéquate aux aspects non tarifaires de la libéralisation des échanges dans le domaine agricole, ainsi qu'à d'autres questions telles que le développement rural, la productivité et la qualité de l'agriculture et le développement durable [...]"

Au nord, les producteurs de l'UE redoutent de devoir affronter une concurrence accrue en cas de disparition de la préférence communautaire. Au sud, les exportateurs demandent un accès plus large au marché de l'UE. Par ailleurs, les PPM sont en général de grands importateurs auprès de l'UE de produits de base comme les céréales, le sucre et le lait. Or, compte tenu des faibles performances de leurs agricultures vivrières, ces États sont peu enclins à les exposer à la concurrence étrangère. En outre, une partie du « conflit » commercial euro-méditerranéen provient du risque renforcé de compétition entre les deux rives du bassin sur les mêmes productions agricoles (huile d'olive, fruits et légumes) en cas de libéralisation. Enfin, un dernier élément extrêmement sensible doit être rappelé : la dualité du secteur agricole au sud de la Méditerranée. Aux quelques industries agroalimentaires performantes et parées pour la mondialisation répondent une multitude d'exploitations familiales de très petite taille qui parsèment le milieu rural et produisent essentiellement pour l'autoconsommation.

Ainsi, l'agriculture a toujours fait l'objet d'un traitement contrôlé au sein du PEM. De toute évidence, c'est la logique d'une certaine « exception agricole » qui a prévalu dans la négociation des accords d'association.

2003-2006 : l'ouverture

Il a fallu attendre le 27 novembre 2003 pour que soit organisée à Venise, sous présidence italienne, la première conférence euro-méditerranéenne sur l'agriculture. Les principales recommandations ont porté sur le renforcement du développement rural, la promotion de la qualité des produits agricoles et le lancement d'actions concrètes dans le domaine de l'agriculture biologique. Désormais, le débat porte essentiellement sur la vitesse et la méthode du processus. En outre, il est apparu aux décideurs que l'agriculture ne pourrait se traiter qu'au cas par cas, suivant la sensibilité du produit sur les marchés de l'UE et selon la compétitivité à l'exportation de chaque PPM (logique de la différenciation). Ce constat correspond d'ailleurs à la philosophie de la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV), conceptualisée la même année.

En 2005, déclarée « *Année de la Méditerranée* » par les instances européennes, l'agriculture s'est imposée dans le calendrier visant à réformer et relancer le PEM. Il est vrai que l'UE avait officiellement annoncé sa décision d'ouvrir les négociations agricoles avec les PPM dans une communication datée du 15 novembre

2005, stipulant que des tractations seraient menées à partir de 2006 pour une « *libéralisation progressive des échanges de produits agricoles et de la pêche, tant frais que transformés* ». Cette décision a été reprise dans le programme de travail quinquennal adopté lors du Sommet euro-méditerranéen des chefs d'État et de gouvernement, le 28 novembre 2005, à Barcelone. Un comité d'experts est chargé depuis 2006 de suivre le dossier à la Commission et d'appliquer la « *feuille de route euro-méditerranéenne pour l'agriculture* ». Celle-ci s'oriente autour de quelques axes stratégiques, à savoir une libéralisation réciproque (l'effort doit être partagé par les deux rives), une approche progressive et graduelle, une asymétrie temporelle (l'UE devant accepter un rythme d'ouverture plus lent chez les PPM) et la définition par pays d'une liste d'exceptions énumérant les produits les plus sensibles à ne pas inclure dans le processus de libéralisation. En outre, cette feuille de route insiste sur les enjeux du développement rural, la promotion des produits de qualité, la valorisation des produits typiques méditerranéens, le renforcement de l'investissement privé dans le secteur agricole et l'amélioration de l'accès aux marchés d'exportation.

Incontestablement, la question de la libéralisation agricole en Méditerranée a connu une évolution certaine entre 2003 et 2006. Cette ouverture ne doit pourtant pas masquer les multiples interrogations et inquiétudes que soulève le scénario de libéralisation agricole dans le cadre euro-méditerranéen.

2007 : le spectre des futurs

En 2006, la Commission a donc démarré les négociations, de manière bilatérale, avec certains PPM. La Jordanie s'est engagée dans un processus de libéralisation poussé en matière agricole. Le royaume hachémite est allé très loin dans la négociation, aboutissant à une perspective proche d'une libéralisation agricole très élevée de part et d'autre. La négociation progresse aussi avec Israël. En revanche, les choses avancent difficilement avec la Tunisie, qui ne sent pas prête et ne s'engage pas. Avec l'Égypte, les négociations ont péniblement démarré, mais l'Union réexamine désormais sa proposition, Le Caire souhaitant suivre le modèle jordanien. Avec le Maroc, la négociation se heurte à une certaine frilosité de Rabat, adoptant une attitude très prudente quant au degré de libéralisation à atteindre. Enfin, rien n'est engagé pour le moment avec l'Algérie.

Tout porte à croire, donc, que le cycle euro-méditerranéen de négociations agricoles ne sera pas achevé avant la fin 2007, d'autant plus que la Commission montre en parallèle un degré d'exigence croissant sur les aspects non tarifaires des échanges, sur lesquels les PPM accusent encore un retard manifeste. L'année 2007 sera donc décisive, à la fois pour la Méditerranée, avec la mise en place de la PEV, et pour la question agricole, avec des négociations s'annonçant difficiles et contrastées. Comme pronostiqué, la PEV pourrait induire trois types de relations entre l'UE et ses PPM : l'approfondissement, le statu quo ou le décrochage.

L'autre interrogation majeure tient aux limites du débat agricole actuel, trop centré sur le volet commercial et insuffisamment élargi aux questions de santé publique, d'équilibre territorial et de cohésion sociale. Une Méditerranée où se couperaient définitivement les relations entre des villes littorales en phase avec la mondialisation et des zones rurales pauvres et enclavées n'est pas un scénario souhaitable. Pas plus qu'un avenir où le mode de consommation serait définitivement occidentalisé et le régime alimentaire crétois, pourtant recommandé par l'OMS, délocalisé hors de la zone méditerranéenne. C'est là tout le défi des impacts à prévoir en cas de libéralisation non régulée des échanges agricoles euro-méditerranéens, dont on sait qu'ils seront sans doute profitables pour certains et peut-être dévastateurs pour beaucoup. L'enrichissement des plus riches et l'appauvrissement des plus pauvres sont souvent des manifestations de la mondialisation et du commerce libéral : c'est aussi l'un des phénomènes les plus marquants en Méditerranée.

Conclusion

Si la Méditerranée présente les signes d'un pessimisme clairvoyant, elle offre aussi la perspective d'un projet

mobilisateur alliant l'optimisme à la volonté. Parce que l'agriculture fonde l'identité méditerranéenne et structure les sociétés de la région, nul doute qu'une convergence d'actions sur cet intérêt stratégique pourrait développer des coopérations étroites et mobilisatrices, car solidaires, humaines et mutuellement profitables aux deux rives de la Méditerranée.

Un scénario moins fataliste et plus volontaire reste donc envisageable : celui d'une Méditerranée où le développement serait collectivement recherché et la mondialisation réinventée, inscrivant l'exigence de progrès et de compétitivité dans un projet de développement durable, qui lui soit propre et qui allie ouverture au monde et préservation de la diversité et de la richesse de son patrimoine. Finalement, réussir l'Euro-méditerranée, c'est construire une mondialisation acceptable et responsable.

Bibliographie

HERVIEU, Bertrand (dir.), *AgriMed 2006*, Rapport annuel du CIHEAM, Paris, 2006.

ALLAYA, Mahmoud (dir.), *Medagri 2006*, Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes, IAM-CIHEAM, Montpellier, 2006.

Sustainability impact assessment study of Euro-Mediterranean Free-Trade Area, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2005-2006.

BENOIT, Guillaume (dir.), et COMEAU, Aline (dir.), *Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu*, Éditions de l'Aube, 2005.

ABIS, Sébastien, et HERVIEU, Bertrand, « Les dynamiques agricoles en Méditerranée », in *Confluences Méditerranée*, n° 58, 2006, p. 169-186.

CIHEAM, Observatoire méditerranéen de l'agriculture et de l'alimentation (MEDOBS), www.medobs.org

SIXIÈME RÉUNION DES MINISTRES DE L'AGRICULTURE DES ETATS MEMBRES DU CIHEAM, LE CAIRE (EGYPTE),

2 DÉCEMBRE 2006

Depuis 1999, le CIHEAM organise une réunion biannuelle des ministres de l'Agriculture de ses treize États membres. Ces réunions ministérielles fixent l'horizon d'action du CIHEAM et permettent de progresser dans l'instauration d'un dialogue et d'une culture commune sur le volet agricole entre pays méditerranéens.

La sixième réunion s'est tenue au Caire, le 2 décembre 2006, à l'invitation des autorités égyptiennes. En présence de dix ministres de l'Agriculture de pays riverains de la Méditerranée, cette rencontre a

notamment abordé trois grands enjeux pour la région : la libéralisation des échanges agricoles, les politiques de développement rural et la promotion des produits de qualité. A cette occasion, le CIHEAM a par ailleurs pu compter sur la participation de Mariann Fischer-Boël (commissaire européenne à l'agriculture) et de Harsha Singh (directeur général adjoint chargé de l'agriculture à l'OMC), ainsi que des représentants de nombreuses institutions internationales (Plan Bleu, FAO, OCDE, Conseil de l'Europe, Banque mondiale).