

La question agricole au sein du Partenariat euro-méditerranéen

Secrétariat Général du CIHEAM

Depuis le lancement du Processus de Barcelone en 1995, l'agriculture a toujours été considérée comme un secteur sensible et donc particulier du Partenariat euro-méditerranéen (PEM). On peut néanmoins distinguer trois périodes distinctes sur cette question complexe mais progressivement intégrée dans l'agenda de la coopération 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 pays partenaires méditerranéens (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 libre-échange industriel est pour sa part préparé, la libéralisation agricole euro-méditerranéenne demeure ajournée. Les raisons en sont complexes mais *grosso modo* le diagnostic est connu.

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 Etats 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 d'extrême sensibilité doit être rappelé : la dualité du secteur agricole au sud de la Méditerranée. Aux quelques industries agro-alimentaires performantes et parées à la mondialisation répondent une multitude d'exploitations familiales de très petite taille qui parsèment le milieu rural et qui 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'impose 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 seront 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'Etat 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'exception avec 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 pas pourtant 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, en bilatéral, avec certains PPM. Elles sont en cours avec le Maroc et Israël, avec une forte probabilité d'atteindre un degré élevé dans la libéralisation des échanges agricoles avec le Royaume chérifien. Un accord a par ailleurs été conclu avec la Jordanie. En raison de la situation politique, rien n'a pu être entrepris avec le Liban, l'Autorité palestinienne et la Syrie. Plus méfiantes sur ce processus, la Tunisie et l'Algérie ont cherché à temporiser. Mais la Commission espère entamer les rounds de négociations avec Tunis au premier semestre 2007, tandis que le blocage pourrait à l'inverse perdurer avec Alger. Enfin, il faut souligner que des mesures d'accompagnement devraient être mises en œuvre sous la responsabilité de chaque PPM dans le cadre des Plans d'action de la Politique européenne de Voisinage (PEV) et de son outil financier (Instrument européen de voisinage et de partenariat). Ce dernier sera doté d'une enveloppe budgétaire globale de 11,2 milliards € pour la période 2007-2013.

Tout porte à croire donc que le cycle euro-méditerranéen de négociations agricoles ne soit pas achevé avant la fin de 2007, surtout que la Commission se montre en parallèle de plus en plus exigeante à propos des aspects non tarifaires des échanges, sur lesquels les PPM accusent encore un retard manifeste. 2007 sera donc une année décisive à la fois pour la Méditerranée avec la mise en place de la PEV et pour la question agricole avec des négociations dont on mesure à l'avance qu'elles seront 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. En matière agricole, seuls le Maroc, la Jordanie et Israël semblent pour le moment converger avec l'Europe.

L'autre interrogation majeure tient aux limites du débat agricole actuel, trop centré sur le 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 branchées sur 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'Organisation Mondiale de la Santé (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.