

Des négociations agricoles euro-méditerranéennes à la carte ?

Alexandre Martin

*Chargé de la politique agricole extérieure
Sous-Direction Europe et Action Internationale
Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)*

Le processus de partenariat euro-méditerranéen date de la Déclaration de Barcelone de 1995. Le volet économique de ce partenariat¹ prévoit l'instauration progressive d'une zone de libre-échange entre l'UE et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Cet objectif concerne principalement les produits industriels. Le secteur agricole étant considéré comme particulier, une libéralisation progressive est envisagée (hausse des volumes contingentaires, baisses de droits de douane pour certains produits, etc.).

Entre 1995 et 2005 des Accords d'Association entre l'UE et les différents pays méditerranéens ont été négociés et signés. Ces accords sont entrés en vigueur, et prévoient des périodes de mise en œuvre longues (jusqu'en 2017 pour certains) Tous ont un chapitre sur la libre circulation des marchandises, notamment agricoles.

Les Accords d'Association diffèrent fortement d'un pays à l'autre. Malgré un processus politique qui se veut global, et même si certains sujets sont traités en commun, les négociations commerciales ne sont menées qu'en bilatéral. Les négociations agricoles sont basées sur la prise en compte des flux commerciaux traditionnels. Ces accords garantissent aux pays méditerranéens les préférences commerciales que les pays membres de l'UE ont historiquement concédé pour certains produits.

Une nouvelle impulsion politique donnée aux négociations

En 2005, à l'occasion du 10^{ème} anniversaire, une nouvelle impulsion a été donnée par les Chefs d'Etat au processus, et en particulier au volet commercial (libéralisation des échanges). Une feuille de route en 5 ans a été adoptée et l'objectif de créer une zone de libre-échange d'ici 2010 a été réaffirmé comme prioritaire.

La Commission Européenne a donc entamé en 2006 une nouvelle vague de négociations avec les pays du pourtour Méditerranéen. Il s'agit d'approfondir les Accords d'Association afin de répondre à l'objectif politique. Une nouvelle approche des négociations, plus offensive, a été adoptée par la Commission. Elle consiste à tout libéraliser sauf une liste de produits à exclure, liste "négative" (ou liste de produits sensibles) à négocier avec chaque pays. Les négociations bilatérales ont été entamées en 2006 avec quelques pays seulement.

¹

Les deux autres volets du Partenariat sont le volet politique et sécurité (paix et stabilité) et le volet social culturel et humain (rapprochement des peuples).

Asymétrie et réciprocité : l'UE plus exigeante dans les négociations

Pour tenir compte de la différence de développement entre l'UE et les pays tiers, une certaine asymétrie a toujours été garantie dans les accords préférentiels en faveur de ces pays. Dans les précédents accords cette asymétrie était double :

- Asymétrie sur le volume : l'UE ouvre ses frontières tout en permettant aux pays tiers de protéger un nombre plus important de produits (principe de non-réciprocité).
- Asymétrie temporelle : les pays tiers ont droit à des délais plus longs pour démanteler leurs barrières tarifaires (principe de progressivité).

Les négociations euro-méditerranéennes en cours sont en rupture par rapport à ces principes. Le régime prévu dans ces accords est radicalement différent puisqu'il introduit le principe de réciprocité dans les concessions commerciales : les pays tiers devront s'ouvrir autant que l'UE pour à terme donner lieu à une zone de libre échange. L'asymétrie ne reste garantie que sur les délais de démantèlement. Or étant donné l'objectif fixé de 2010, la Commission est opposée aux périodes de transition longues demandées par les pays tiers.

L'OMC, un cadre contraignant pour ces accords ?

La justification de ce changement d'approche est en partie externe. Les accords régionaux constituent une dérogation au principe fondamental de l'OMC, qui repose sur des règles commerciales identiques pour tous les pays membres. Les résultats des négociations devront donc être en conformité avec l'article XXIV du GATT. Celui-ci tolère ces accords à trois conditions :

- les accords doivent couvrir une « partie substantielle » du commerce entre les pays qui veulent s'engager (il est admis qu'au moins 90% des lignes tarifaires doivent être concernées)
- cette libéralisation doit être mise en place dans un « délai raisonnable » maximum 10 ans sauf cas exceptionnels (nécessité de justifier à l'OMC)
- les accords non-réciproques sont interdits.

Ce cadre OMC est certes contraignant, mais il permet des marges de manœuvre. Or les ambitions affirmées par la Commission tant sur le volume du commerce que sur les délais de ces négociations sont au delà des obligations de l'OMC.

Maroc : demande d'ouverture plus lente et de flexibilité pour l'exportation

Le 6^{ème} round de négociation avec le Maroc est en cours, mais ce pays qui a récemment signé un accord commercial ambitieux avec les Etats-Unis, avance avec prudence. En effet, le pays s'apprête à importer massivement des céréales, et une réforme de politique agricole est en cours visant à diversifier la production agricole, en développant notamment l'arboriculture.

La liste de produits sensibles que le Maroc désire protéger contient principalement des céréales, des viandes, des produits laitiers, mais également quelques fruits (probablement pommes, poires, kiwis). Pour ces produits, ils demandent des périodes de démantèlement longues, jusqu'à 15 ou 20 ans. Or la Commission refuse ces délais, trop éloignés de l'objectif 2010 - 2012.

Concernant le nombre de produits protégés, le Maroc est également plus défensif. Il serait prêt à libéraliser l'équivalent de 33 % du volume² de ses échanges agricoles avec l'UE. Or la Commission demanderait 64 %. A court terme un accord proche de 50 % pourrait être trouvé (sources de la Commission).

Sur les produits offensifs, le Maroc a pour objectif de garder sa position dominante dans les marchés européens, notamment face à la montée de pays comme l'Egypte. Leurs demandes sont donc fortes, en particulier sur la tomate, la courgette et le concombre. La tomate est un secteur clé dans la négociation. Il semble acquis que le système des prix d'entrée sera maintenu. Mais les exigences des marocains ne portent pas tant sur le volume que sur l'amélioration du système : ils demandent plus de flexibilité dans la gestion des contingents.

² A noter qu'il s'agit là du volume du commerce existant, et non pas des lignes tarifaires. Etant donné que le commerce entre l'UE et les pays méditerranéens se concentre sur peu de produits, les 67% de volume que le Maroc désire protéger représentent moins de 10 % des lignes tarifaires. C'est pourquoi il est possible de libéraliser à hauteur de 33 %, tout en répondant à l'objectif OMC de 90 %.

Egypte : le pari sur le libre-échange

L’Egypte a surpris la Commission Européenne en mettant sur la table une offre consistant à libéraliser en totalité les échanges. Seul le tabac et l’alcool ont été exclus, pour des raisons religieuses.

L’UE s’est donc trouvée en position défensive, en demandant le maintien d’une protection pour quelques produits. Le maintien du système des prix d’entrée semble avoir été difficilement accepté par les égyptiens. En revanche ils ont nettement refusé la première liste de produits sensibles demandée par l’UE. En juillet, la Commission a donc proposé une nouvelle liste, beaucoup plus restreinte, qui semble avoir été bien acceptée par les partenaires égyptiens. La France plaide pour que certains fruits et légumes soient réintroduits dans la liste.

Mais l’UE, et en particulier la France, ont aussi des intérêts offensifs à faire valoir. L’Egypte est un gros importateur de produits agricoles, et un marché en pleine expansion. L’ouverture du marché égyptien aux exportations européennes est donc une opportunité que la Commission ne veut pas laisser passer. Par ailleurs, les exportations européennes sont confrontées à des barrières non tarifaires, et ce point devrait être abordé dans la négociation.

Le dernier rendez-vous de négociation a eu lieu en novembre 2007, et l’offre restreinte aurait été précisée.

Israël : une stratégie ciblée sur des produits précis

Les négociations avec Israël sont les seules qui ne se basent pas sur le principe d’asymétrie, puisqu’il ne s’agit pas d’un pays en développement. La négociation est donc plus classique, de type « donnant-donnant », et il n’est pas question pour les israéliens de créer une zone de libre échange. Les demandes d’accès au marché de la part d’Israël sont très ciblées, et concernent des niches de marché (tomates cerises, épices, etc.).

Tunisie : blocages au sujet de l’accord sur les produits industriels

La négociation avec la Tunisie devait être entamée, mais a été gelée par la Commission. En effet, celle-ci juge que la Tunisie n’a pas appliqué correctement l’accord de libre-échange sur les produits industriels signé en 1998. Une solution au litige pourrait cependant être trouvée dans les mois à venir.

Négociations avec les autres pays

L’Algérie est le dernier pays à avoir signé l’Accord d’Association, et affirme ne pas vouloir reprendre les négociations avant la clause de rendez-vous fixée à 2010. L’UE oppose comme argument le risque d’un isolement par rapport à ses voisins. L’Algérie est un des principaux marchés à l’exportation de produits agroalimentaires européens.

Avec la Jordanie un nouvel accord très ambitieux a été signé et est en vigueur depuis le 1er janvier 2006, avec une clause de rendez-vous.

Les éléments techniques d’un accord étaient déjà prêts avec la Syrie, mais pour des raisons politiques les rencontres ont été gelées. Des raisons semblables ont freiné les discussions avec le Liban.

La Libye ne faisait pas partie à l’origine du Processus de Barcelone, mais ce pays est demandeur à présent d’un accord avec l’UE. Ses demandes concernent des produits tels que huiles, oranges, pommes, dattes. Ce pays est très protectionniste et il s’agit d’un marché très solvable (pétrole). Les premières auront lieu fin octobre.

Rapports de force entre les Etats Membres au sein de l’UE

Les positions techniques du Conseil des 27 sur les négociations euro-méditerranéennes sont préparées à Bruxelles par le groupe de travail « Maghreb/Mashrek » du Comité des représentants permanents (Coreper). Ce groupe de travail « Maghreb/Mashrek » traite à la fois des questions commerciales, de politique extérieure et d’immigration.

Concernant les négociations commerciales, les positions des différents pays au sein de ce groupe seraient schématiquement partagées ainsi :

- France, Italie, Grèce, Chypre, Espagne: positions très défensives sur les fruits et légumes, mais avec des intérêts à l'exportation exprimés ;
- Pologne : demande de protection des fraises congelées ;
- Hongrie : demandent de protection du paprika ;
- Danemark, Royaume-Uni : position en faveur d'une libéralisation totale ;
- Allemagne, Hollande, autres... : sans position.

Conclusions

Pour synthétiser la problématique actuelle, on peut retenir les éléments suivants :

- Dans le cadre du processus euro-méditerranéen, une nouvelle impulsion politique a été donnée en 2005 par les Chefs d'Etat de la région qui ont voulu réaffirmer l'objectif de création d'une zone de libre échange à l'horizon 2010. Précisons que l'initiative d'Union Méditerranéenne lancée par le Président de la République français ne concerne pas en principe le volet libéralisation commerciale du processus de Barcelone.
- Cette impulsion se traduit actuellement par une nouvelle vague de négociations commerciales, avec une approche plus offensive de la part de la Commission Européenne.
- Ces négociations commerciales continuent de se dérouler pays par pays. Cependant seules les discussions avec le Maroc et l'Egypte semblent pouvoir aboutir prochainement à un nouvel accord. Pour les autres pays la tendance est à la prudence. La perspective d'une libéralisation globale des échanges agricoles dans la région paraît lointaine.
- Si on peut penser que le principe du système des prix d'entrée, sur lequel est basée la protection tarifaire européenne des fruits et légumes, sera bien défendu par l'UE dans ces négociations, des concessions sur les modalités d'application et sur le nombre de produits éligibles seront faites.
- Au sein de l'UE, les positions divergent fortement entre Etats Membres. La France fait partie des pays du sud de l'Europe qui maintiennent des positions défensives pour leurs produits sensibles, mais qui défendent également d'importants intérêts à l'exportation vers ces pays tiers.