

L'état du dossier agricole euro-méditerranéen

Sébastien Abis

Administrateur, Secrétariat Général du CIHEAM

Paula Cusi Echaniz

Stagiaire, Secrétariat Général du CIHEAM

Depuis 2004, la Politique européenne de voisinage (PEV) est l'instrument principal utilisé pour la coopération avec les pays voisins de l'Union européenne (UE), harmoniser quelques réglementations et avancer vers l'objectif d'une intégration économique avec l'UE. La Commission européenne a publié en avril 2009 une série de rapports qui présentent le bilan et les activités récentes de la PEV au cours de l'année 2008¹. À partir de ces documents, cette note vise à faire le point, après un bref aperçu de la situation régionale, sur les évolutions des négociations agricoles entre l'UE et les pays partenaires méditerranéens (PPM)², ainsi que sur les avancées en matière des réformes sanitaires et phytosanitaires de ces pays.

1. Un contexte régional toujours agité

Plusieurs événements ont contribué ces derniers mois à nourrir le débat sur la coopération euro-méditerranéenne : le lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM), la crise financière internationale et l'accentuation des problèmes sur certains foyers de tensions.

L'UpM, formulée au départ depuis Paris en 2007, s'est progressivement définie comme une volonté de relance d'un Partenariat euro-méditerranéen (PEM) peu dynamique globalement depuis 1995 mais qui avait le mérite d'encadrer la coopération régionale et d'induire certains processus de modernisation et de développement dans la zone. L'UpM s'est ostensiblement concrétisée le 13 juillet 2008 à l'occasion d'un Sommet de chefs d'Etat et de gouvernement euro-méditerranéen totalement inédit par son degré de représentation. Le projet de l'UpM est basé sur 3 principes essentiels : une mobilisation politique d'haut niveau à travers de Sommets organisés tous les deux ans ; une gouvernance sur un pied d'égalité ; une volonté de donner priorité à des projets concrets de dimension régionale stimulant des solidarités de fait. La réunion des Ministres des Affaires étrangères de l'UpM, tenue à Marseille, les 3 et 4 novembre 2008, a permis d'affiner le montage institutionnel en prévoyant notamment la mise en place d'un Secrétariat technique à Barcelone, une participation plus effective de la Ligue Arabe aux réunions et l'identification claire des six premiers grands projets sur lesquels travailler. Il s'agit de la dépollution de la Méditerranée, du développement des autoroutes maritimes et terrestres, de la protection civile, d'un plan solaire méditerranéen, de la création de l'Université euro-méditerranéenne de recherche ainsi que de l'Initiative méditerranéenne du développement des affaires.

¹ Tous les rapports son disponibles au lien URL suivant: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

² Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Territoires palestiniens. On n'inclut pas la Turquie puisque celle la ne relève pas de la PEV.

La mise en place de l'UpM s'est cependant ralentie à la fin de l'année 2008 quand éclata le conflit à Gaza, énième turbulence d'un Proche-Orient toujours plus compliqué où les signaux en faveur de la paix peinent à se manifester. Cette nouvelle crise a provoqué un véritable coup d'arrêt dans la mise en place de l'UpM. Retards techniques, reports politiques et incertitudes sur l'articulation avec les anciennes politiques européennes en Méditerranée : l'UpM n'aura en l'espace d'un an effectué qu'un tout petit pas...bien insuffisant comparé aux attentes nombreuses que ce projet avait suscité dans la région.

A ce panorama politique défavorable s'est superposé ces derniers mois une crise économique mondiale dont les pays méditerranéens n'ont pu échapper. Tous sont frappés par le ralentissement de la croissance, et certains, notamment les pays de la rive Nord, vivent même une période de récession, qui comprime les marges budgétaires, et en premier lieu celles dédiées à la coopération. Déjà complexe, le financement de l'UpM s'est obscurci et les moyens financiers des Etats pour leurs activités bilatérales avec les PPM se sont réduits.

Malgré une année 2008 difficile, et un début 2009 pas franchement plus propice, il y a eu, selon la Commission, des progrès significatifs dans la mise en œuvre de la PEV dans plusieurs secteurs, notamment dans les négociations commerciales, les réformes fiscales et douanières et les politiques de concurrence. Au total, en 2008 le commerce avec l'UE (exportations et importations) a progressé par rapport à 2007 dans la plupart des cas, l'UE se maintient comme le principal partenaire économique des pays de la région avec 35% du volume total. Les exportations vers l'UE ont connu une progression à deux chiffres dans le cas de l'Egypte, de la Jordanie et du Liban, mais le déficit commercial persiste en faveur de l'UE (voir tableau ci-dessous).

Croissance des exportations et Importations avec l'UE en 2008 par rapport à 2007 (%)

Pays	Exportations vers l'UE	Importations en provenance de l'UE
Tunisie	5,6	4,4
Jordanie	36	10
Egypte	13	22
Maroc	3,4	16,4
Israël	- 1,4	-1,6
Liban	16,4	18

Source : Commission européenne

Néanmoins, les rapports de suivi de la PEV, mentionnés ci-dessus, estiment que la crise économique internationale aura un impact sur les échanges commerciaux de la région avec des conséquences sur les économies des pays de la rive Sud. En effet, même si les PPM n'ont pas souffert directement la crise financière, puisque les taux de croissance demeureront positifs (bien que souvent deux fois inférieurs aux moyennes enregistrées ces dernières années), ils souffrent de la crise indirectement avec des effets de plus en plus visibles, notamment par une diminution des recettes des exportations et du tourisme ainsi qu'une baisse des investissements directs et des transferts financiers des émigrés. En conséquence, les prévisions de croissance des économies des PPM en 2009 ont été revues à la baisse (voir tableau T.2). Cet essoufflement de la croissance pourrait accentuer notamment la pression qui s'exerce sur le marché de travail, où le différentiel entre demande des jeunes diplômés et l'offre demeure problématique.

Croissance du PIB réel (%)

Pays	2007	2008	Projections pour 2009 (prévisions avril 2009)
Algérie	3,0	3,0	2,1
Egypte	7,1	7,2	3,6
Jordanie	6,6	6,0	3,0
Liban	7,5	8,5	3,0
Maroc	2,7	5,4	4,4
Syrie	4,2	5,2	3,0
Tunisie	6,3	4,5	3,3

Source : FMI - Avril 2009

2. Quelle place pour l'agriculture dans les politiques de coopération euro-méditerranéenne ?

Les États partenaires euro-méditerranéens ont donné en 2005, lors de la célébration du 10^{ème} anniversaire du Processus de Barcelone, une nouvelle impulsion aux négociations pour la libéralisation des échanges, en réitérant l'objectif final de l'établissement d'une zone de libre échange à l'horizon 2010. Un premier pas dans ce sens a été la mise en place de la « Feuille de route euro-méditerranéenne pour l'agriculture », adoptée le 28 novembre 2005 à Rabat, qui vise une accélération de la libéralisation des échanges agricoles entre l'UE et les PPM et la mise en place de mesures de développement durable.

Ainsi, la Commission européenne a entamé depuis 2006 une nouvelle vague de négociations qui cherchent à finir avec « l'exception agricole » qui avait prévalu jusqu'à la date et s'inscrivent dans la tendance de négociations menées au sein de l'OMC³. Il s'agit d'élargir les accords de libéralisation agricole avec de nouvelles règles de négociation, caractérisées notamment par une ouverture agricole réciproque (l'effort doit être partagé par l'UE et les PPM). Cependant, on maintient une approche graduelle et progressive, 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.

Au même temps, en 2007, il est instauré un Groupe de hauts fonctionnaires qui travaillent pour l'établissement d'une Feuille de Route Euromed de commerce jusqu'en 2010 et au-delà, afin d'acquiescer une majeure intégration économique. Le Maroc, l'Égypte, la Tunisie, Israël, la Jordanie y participent activement. Cette feuille de route devrait être adoptée lors de la Conférence des Ministres du Commerce à l'automne 2009. Cependant, on sait d'ores et déjà que l'objectif que les partenaires s'étaient fixés de la création d'une zone de libre échange pour 2010 n'est pas réalisable. À titre d'exemple, pour ce qui est la libéralisation des produits industriels, à part la Tunisie qui a déjà éliminé toutes les barrières tarifaires, le reste de PPM vont le faire graduellement jusqu'à au moins 2017, le prochain devrait être le Maroc en 2012⁴. Pour ce qui est la libéralisation du commerce des services, les négociations ont seulement démarré avec le Maroc, l'Égypte, la Tunisie et Israël. Enfin, la Commission a finalisé un accord de libéralisation agricole avec la Jordanie en 2006, des accords préliminaires avec l'Égypte et Israël ont été conclus en 2008 et des négociations avec le Maroc et la Tunisie se poursuivent actuellement.

On constate que le dossier agricole dans le débat euro-méditerranéen demeure excessivement centré sur les questions des échanges commerciaux. À ce titre, il n'est pas inintéressant d'observer qu'une plus large perception des enjeux agricoles et alimentaires dans la région a été retenue dans le cadre de l'UpM. Il est vrai que cette initiative, plus portée sur les solidarités concrètes, s'est inscrite dans une période 2008 marquée par les désordres agricoles internationaux où plusieurs pays méditerranéens ont vécu de fortes secousses alimentaires et sociales.

Ainsi, lors du Sommet fondateur de l'UpM, qui s'est tenu à Paris, le 13 juillet 2008, les 43 pays participants ont adopté une déclaration commune. Celle-ci souligne la dimension stratégique des questions agricoles et alimentaires pour la Méditerranée. Elle évoque en effet dans son préambule que « la nouvelle initiative de l'UpM peut jouer un rôle important pour ce qui est de relever les défis communs qui se posent à la région euro-méditerranéenne » dont « la crise mondiale de la sécurité alimentaire » et « la dégradation de l'environnement y compris le changement climatique et la désertification ». Surtout, dans l'annexe de la déclaration, où figure la liste des projets à développer, il est écrit qu'il est « nécessaire d'étendre la coopération euro-méditerranéenne dans des domaines tels que (...) la gestion de l'eau, l'agriculture, la sécurité des aliments... », avant de consacrer un paragraphe spécifique de première importance : « En outre, les participants soulignent qu'il est important de renforcer la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, en tenant compte notamment des conséquences du changement climatique sur les cultures alimentaires dans le cadre des politiques de développement durable ».

³ Pour une analyse de la question agricole au sein du Partenariat Euro-méditerranéen se reporter aux notes d'alerte du CIHEAM, « La question agricole au sein du Partenariat Euro-méditerranéen », n°21, décembre 2006 et Alexandre Martin, « Des négociations agricoles euro-méditerranéennes à la carte ? », n°40, décembre 2007.

⁴ L'UE a libéralisé ses importations industrielles depuis les années 1970.

A Marseille, en novembre 2008, les Ministres des Affaires étrangères de l'UpM ont consacré un paragraphe spécifique à cette question dans le relevé de décisions, indiquant quatre thèmes majeurs pour progresser dans la coopération agricole euro-méditerranéenne: le développement durable des territoires ruraux, la promotion des produits de qualité et des indications géographiques, le renforcement des normes sanitaires et phytosanitaires et la coordination de la recherche et de la formation agronomique⁵. De plus, dans le calendrier de travail à venir, la déclaration de Marseille laisse entendre la tenue prochaine d'une réunion ministérielle euro-méditerranéenne consacrée à la sécurité alimentaire et à l'agriculture⁶.

3. Évolution des négociations agricoles euro-méditerranéennes

Au cours de l'année 2008, ils se sont tenus plusieurs sessions dans le cadre des négociations commerciales pour une plus grande libéralisation des produits agricoles, des produits agricoles transformés et des produits de la pêche.

Dans ce sens, l'UE et l'**Egypte**, ont conclu, en juin 2008, les négociations de libéralisation additionnelle du commerce agricole. Désormais, seuls quelques produits sensibles sont sujets à certaines protections des deux côtés. L'accord donnera à l'UE un accès libre et immédiat au marché égyptien pour près de 90 % des exportations de produits agricoles et de la pêche, à l'exception du tabac, des vins et spiritueux et de la viande de porc qui sont interdits ; et des sucreries, du chocolat, des pâtes alimentaires et des produits de la boulangerie, dont les droits de douane seront réduits de moitié. En contrepartie, le marché de l'UE sera libéralisé pour tous les produits, à l'exception des tomates, des concombres, du riz, des artichauts ou des fraises, entre autres, pour lesquels les accords en vigueur continueront de s'appliquer.

D'autre part, **Israël** et l'UE ont conclu des négociations sur une plus grande libéralisation des produits agricoles en avril 2008, accord qui représente, selon la Commission, un grand pas pour l'intégration des marchés d'Israël avec l'UE⁷.

Avec le **Maroc** les négociations agricoles sont encore en cours. Les négociations ont été freinées par la signature de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange entre le Maroc et les États-Unis en 2006 et par des désaccords entre Rabat et l'UE, notamment à propos de la protection de quelques marchés marocains, comme celui des céréales. Cependant, en 2008 il y a eu plusieurs sessions de négociation avec le Maroc. L'adoption en octobre 2008 d'une feuille de route concernant le « statut avancé » du Maroc, qui sera mis en œuvre dans les années à venir, est à priori un facteur favorable pour progresser. Celui-ci représente un approfondissement des relations politiques, l'intégration au marché intérieur sur base d'une convergence réglementaire et le renforcement de la coopération sectorielle, ainsi que la dimension humaine.

La **Tunisie**, est, pour sa part, le pays le plus avancé dans la création d'une zone de libre échange avec l'UE puisque, depuis le 1^{er} janvier 2008, tous les tarifs pour les produits industriels ont été abolis, deux ans avant la date prévue initialement. En février 2008 ont débuté les négociations pour la libéralisation du commerce des produits agricoles, avec 2 sessions de négociations tenues durant l'année. La Commission espère finaliser rapidement ces négociations, se rapprochant de l'intégration de l'économie tunisienne dans le marché unique. De plus, la Tunisie a manifesté son intérêt pour acquérir un partenariat renforcé avec l'UE dans le même esprit que le « statut avancé du Maroc », demande que l'UE a prévu d'étudier au cours de 2009.

Le **Liban**, qui n'avait pas jusqu'ici initié les négociations pour la libéralisation de l'agriculture, a annoncé, début de 2009, sa volonté de commencer à traiter cette question.

Par ailleurs, des discussions techniques pour établir un mécanisme plus efficace de règlement de différends dans le domaine commercial se sont tenues avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, le Maroc et l'Autorité Palestinienne tandis qu'avec la Tunisie les négociations ont été conclues par un protocole bilatéral. Celui de la Jordanie va être bientôt créé.

5 Ces thèmes sont ceux identifiés et définis dans le cadre du groupe de travail de haut-niveau réunissant des représentants des treize pays membres du CIHEAM, de la Commission européenne et des États ayant en charge actuellement la présidence de l'Union européenne. Deux réunions se sont tenues en 2008 : la première à Paris en avril à l'invitation des autorités françaises et la seconde à Tunis en novembre à l'invitation des autorités tunisiennes. Le CIHEAM assure le secrétariat technique de ces rencontres.

6 Il faut préciser que si cette conférence UpM sur l'agriculture demeure à déterminer, il y aura néanmoins la 8^{ème} réunion ministérielle du CIHEAM du 8 au 10 mars 2010 à Istanbul à l'invitation de la Turquie.

7 Il faut rappeler que les négociations avec Israël ne se basent pas sur le principe d'asymétrie puisqu'il ne s'agit pas d'un pays en développement.

En dépit des avancements, les négociations sont plus lentes que prévu avec certains pays comme le Maroc, tandis qu'avec d'autres pays les négociations peinent à démarrer (Algérie, Syrie). Une feuille de route pour la mise en œuvre de l'accord d'association avec l'**Algérie** a été convenue par le Comité d'association afin de relancer les relations bilatérales et les négociations sur un Accord cadre de libre commerce avec la **Libye** ont commencé en novembre 2008. L'Accord d'association avec la **Syrie**, difficilement négocié ces derniers années a finalement été ratifié en décembre 2008. Globalement, dans le cadre euro-méditerranéen on constate que se confirme et s'amplifie l'existence d'une libéralisation à la carte et l'établissement des relations bilatérales à différentes vitesses.

En parallèle à une majeure libéralisation des échanges Nord-Sud, la Commission encourage la libéralisation des échanges Sud-Sud. Cependant, les rapports de la Commission soulignent les progrès mitigés de l'Accord d'Agadir, initiative appuyée techniquement et financièrement par l'UE, qui vise le libre commerce entre 4 pays méditerranéens du Sud (Jordanie, Egypte, Maroc et Tunisie). En dépit de son entrée en vigueur en 2007, le commerce entre les 4 pays membres reste très limité, en partie à cause de l'existence de barrières non-tarifaires. Entre autres, il s'est avéré que le système Pan Euro-méditerranéen du cumul de l'origine, qui a été établi par l'Accord, n'est pas appliqué en la pratique pour les produits agricoles et les produits agricoles transformés. Or, ce système, extension du système de cumul paneuropéen qui fonctionne depuis 1997, devrait permettre de faciliter et de renforcer les échanges commerciaux régionaux à travers des règles identiques en matière de détermination de l'origine.

4. Les normes Sanitaires et Phytosanitaires (SPS) : un enjeu clef

Les négociations d'accès au marché ne sont pas suffisantes pour apporter les avantages de l'intégration approfondie aux partenaires méditerranéens. En effet, la disparition progressive des barrières tarifaires a laissé place à l'émergence d'obstacles plus techniques, à savoir, des normes sanitaires et phytosanitaires qui entravent l'entrée des produits méditerranéens dans l'espace communautaire européen. Les avancés dans ce terrain sont donc importantes pour atteindre un équilibre dans les échanges commerciaux.

Dans ses rapports de suivi sur la PEV, la Commission européenne souligne les avancées récentes des PPM dans ce sens.

L'**Egypte** prépare un projet de loi sur l'industrie agroalimentaire qui inclut la mise en place d'une Autorité unique pour la sécurité sanitaire des aliments. De plus, le pays a adopté une législation qui introduit dans les aliments et boissons quelques hauts standards d'hygiène basés dans le Hazard analysis critical control point system (HACCP)⁸. Ainsi, le pays a renforcé les contrôles sanitaires des aliments d'exportation et, pour la première fois, pendant la saison 2007/08, il n'y a pas eu d'interceptions de la pomme de terre égyptienne dans l'UE. Enfin, le gouvernement poursuit son effort pour lutter contre la grippe aviaire (avian influenza), après l'introduction de la pandémie dans le pays en 2006. Dans ce sens, en octobre 2008, l'Egypte a été le siège d'une conférence internationale sur l'Avian influenza.

Le **Maroc** et la **Tunisie** ont préparé leurs futures participations au Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF), outil mis en place depuis 1979 qui permet aux États membres et à la Commission d'échanger rapidement des informations lorsque certains risques pour la santé humaine sont détectés dans la chaîne alimentaire humaine et animale.

De plus, le gouvernement marocain a approuvé en octobre 2008 un projet de loi relatif à la sécurité sanitaire des denrées alimentaires. La loi couvrira la chaîne alimentaire « de la ferme à la table », définira le rôle des parties prenantes et introduira, entre autres, des règles de traçabilité. Le gouvernement a présenté également en 2008 un projet de loi visant l'établissement d'un Office national de sécurité sanitaire des aliments. En outre, une législation sur la limite maximale des résidus de pesticides est en cours d'élaboration. Le pays a commencé à participer dans le programme TRACES, le système transeuropéen pour l'échange électronique de la certification et le contrôle des importations, exportations et échanges d'animaux ou de produits d'origine animale.

La **Tunisie** poursuit la préparation d'un projet de loi cadre sur la sécurité sanitaire des aliments et des règlements d'application de la loi relative à l'élevage et aux produits animaux.

⁸ Le système d'analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise, en abrégé système HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point), est une méthode de maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires dont l'objectif est la prévention, l'élimination ou la réduction à un niveau acceptable de tout danger biologique, chimique et physique. Élaboré par des experts américains et développé ensuite grâce à une collaboration internationale au fil des ans, l'HACCP est devenu un standard, désormais imposée par les différents règlements des autorités européennes pour l'hygiène des aliments.

La **Jordanie** a préparé une nouvelle législation sur les aliments dans le cadre de l'harmonisation des normes du pays avec celles de l'UE. Le gouvernement a aussi préparé une législation sur un système national d'identification et de registration des fermes.

La **Liban** travaille sur la création d'une Agence de sécurité sanitaire des aliments et il a préparé un projet de loi sur la quarantaine animale qui attend l'approbation du Parlement. En revanche, un projet de loi sur la sécurité sanitaire des aliments a été rejeté par le Parlement.

En 2008, l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la Commission européenne, qui veille sur la sécurité sanitaire des aliments, animaux et végétaux, a mené plusieurs visites d'inspection dans les pays de la région. À titre d'exemple, l'OAV a mené une mission en Egypte pour étudier l'aflatoxine, un contaminant qui a été trouvé de manière répétée dans les cacahuètes importés de l'Egypte. Une autre mission en Israël a eu comme objectif l'étude des plantes, la volaille et les poissons. D'autre part, les pays partenaires de la PEV coopèrent avec l'UE à travers d'ateliers de formation organisés par le Programme de la CE « Une meilleure formation pour des aliments plus sains ».

Enfin, la transmission de compétences s'est faite aussi à travers des projets de jumelage avec la Jordanie, le Liban, le Maroc, et la Tunisie dans le domaine SPS. Ces projets permettent d'unir les compétences du secteur public des États membres de l'Union européenne et des pays bénéficiaires afin de renforcer les activités de coopération. Par exemple, la Tunisie élabore, dans le cadre d'un projet de jumelage, un programme national d'urgence pour prévenir les maladies animales émergentes, qui inclut un observatoire national de ces maladies.



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, 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 progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

www.ciheam.org