

LES RELATIONS UE-MÉDITERRANÉE EN MATIÈRE AGRICOLE

L'EXEMPLE DU MAROC ET DE LA TURQUIE

Raúl Compés López | *Professeur d'économie agricole à l'Universitat Politècnica de Valencia*

José-María García-Álvarez-Coque | *Professeur d'économie agricole à l'Universitat Politècnica de Valencia*

Tomás García Azcárate | *Fonctionnaire à la DG Agriculture de la Commission européenne et maître de conférence à l'Institut d'études européennes de l'Université Libre de Bruxelles (IEE-ULB)*

RÉSUMÉ

Initiées dans les années cinquante, les relations institutionnelles de l'Union européenne avec les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) sont aujourd'hui redéfinies par la Politique européenne de voisinage (PEV). **La libéralisation des échanges joue un rôle clé dans les relations entre l'UE et ces pays.** Aujourd'hui, les biens manufacturés accèdent au marché européen sans droits de douane, tandis que les exportations des produits agricoles ou provenant de l'agriculture ainsi que des produits de la pêche sont soumis à un régime dérogatoire. **Si les pays du MOAN et l'UE partagent des intérêts communs, certaines questions exigent de mener des stratégies de coopération volontaristes, pour éviter les échecs. La libéralisation des échanges peut avoir des résultats nets positifs, mais elle crée aussi des perdants. Des mesures d'accompagnement sont donc nécessaires pour assurer le bien-être de tous à moyen et long termes.**

Parmi les pays du MOAN, la Turquie et le Maroc entretiennent des relations particulièrement étroites avec l'UE. La **balance commerciale du Maroc et de la Turquie avec l'UE** est globalement favorable à l'Union ; elle **est pourtant négative en matière d'échanges agricoles.** Ce déficit s'est réduit depuis 2006 en raison des gains de compétitivité de l'agriculture européenne. **À moyen terme, la situation des deux pays pourrait évoluer compte tenu de leur potentiel agricole, à condition toutefois qu'ils surmontent leurs faiblesses.**

“ LA BALANCE COMMERCIALE DU MAROC ET DE LA TURQUIE AVEC L'UE EST NÉGATIVE POUR LES PRODUITS AGRICOLES MAIS POURRAIT ÉVOLUER ”

La coopération apparaît nécessaire dans les deux cas et des deux côtés. Les programmes de coopération (par ex. : MEDA I et II) ont montré leur utilité, mais, **compte tenu de leur impact économique et social, plus d'actions devraient être envisagées dans le domaine agricole.** Le nouveau Programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural ainsi que le réseau Recherche agricole pour le développement (RAD) devraient jouer dans les pays du MOAN un rôle positif. Des mesures spécifiques de compensation pour les producteurs européens doivent également être envisagées. **Concernant la concurrence accrue à laquelle les États membres ou les candidats à l'adhésion sont confrontés, en cas d'intégration politique et économique, l'UE possède une longue et fructueuse expérience, qui pourrait être étendue à la coopération euro-méditerranéenne.**

Les tensions pourraient être réduites par l'extension d'instruments efficaces de la politique européenne (LEADER, organisations de producteurs, interprofessions, etc.) aux pays du MOAN. Les organisations intergouvernementales comme le Conseil oléicole international, les institutions civiles et mixtes (CIHEAM, CLAM, COPA-COGECA, et commissions régionales ou binationales) et les investissements directs étrangers pourraient jouer à l'avenir un rôle de plus en plus important. De manière générale, les actions de coopération devraient être développées en impliquant tous les partenaires du développement rural et agricole.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. L'agriculture dans les relations UE-Méditerranée : deux études de cas	6
1.1. Le cas du Maroc	6
1.1.1. Les grandes lignes	6
1.1.2. La question agro-alimentaire au Maroc	7
1.2. Le cas de la Turquie	8
1.2.1. Les grandes lignes	8
1.2.2. L'impact de la candidature d'adhésion à l'UE sur l'agriculture turque	8
2. Les questions agricoles et les accords commerciaux dans les relations UE-Méditerranée	10
2.1. Divergences de points de vue sur les accords commerciaux	10
2.2. Les échanges agricoles dans les relations UE-Méditerranée : une question sensible	11
2.3. Les effets non linéaires de l'ALE sur les échanges agricoles UE-pays du MOAN	12
3. La coopération agricole et rurale dans les relations UE-Méditerranée	15
3.1. Coopération institutionnelle	15
3.1.1. Avant le Printemps arabe	15
3.1.2. Depuis le Printemps arabe	15
3.2. Coopération extra-institutionnelle : le rôle de la société civile	17
3.2.1. Le rôle de la société civile dans la coopération Euro-Med	17
3.2.2. Quelques initiatives réussies en matière de coopération agricole et rurale	18
3.2.3. Les freins à la coopération entre sociétés civiles : dépasser la crainte de la concurrence venue du Sud	19
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	21
BIBLIOGRAPHIE ET ACRONYMES	24

INTRODUCTION

Depuis le Printemps arabe, l'Union européenne (UE) a procédé à une révision en profondeur de sa **Politique méditerranéenne de voisinage** afin d'améliorer son efficacité, de relever ses ambitions et de renforcer son financement¹. Parmi les différentes voies que peuvent emprunter ces relations, l'UE poursuit le Processus de Barcelone² qui soutient l'intégration des échanges avec ses voisins du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord (MOAN) dans le cadre de la **Zone de libre échange euro-méditerranéenne (ZLEE)**. Cette intégration est mise en œuvre au moyen d'accords de libre échange (ALEs) bilatéraux – nommés **Accords d'Association** – entre l'UE et chacun des pays du MOAN, ainsi que par des ALEs horizontaux passés entre les pays du MOAN eux-mêmes. Dans cette optique, les accords bilatéraux entretiennent l'intégration régionale. L'intégration est faite de manière graduelle et asymétrique afin d'adapter à la nouvelle concurrence les perdants potentiels et de prévenir les chocs violents. Un certain nombre de produits agricoles et agro-alimentaires sensibles sont exclus du libre échange et demeurent soumis à des restrictions quantitatives, ce qui empêche la libéralisation complète.

Encadré 1. La région UE-Méditerranée face à de multiples défis

La région Méditerranée est pour l'UE d'importance stratégique, tant du point de vue économique (échanges, énergie, migrations) que politique (sécurité, stabilité). L'UE a tout intérêt à y encourager le développement économique et la création d'emplois. Avant le Printemps arabe, la situation politique de la région se caractérisait déjà par des tensions persistantes, imputables à un certain nombre de questions en suspens (conflit du Proche-Orient, tensions politiques intérieures dans plusieurs pays, statut incertain du Sahara occidental, fermeture de la frontière entre le Maroc et l'Algérie). Dans le domaine économique, une démographie très dynamique et une force de travail en expansion conjuguées à une croissance économique lente ont conduit à un taux de chômage important et à une stagnation des revenus ; selon certaines estimations, 40% des Marocains âgés de 15 à 34 ans sont sans emploi. La situation socio-politique est marquée, quant à elle, par certains déficits, généralement : manque de liberté, autonomie insuffisante des femmes, et accès trop restreint à l'enseignement et au savoir. Enfin, la gestion non durable de l'environnement et des ressources naturelles est un sujet d'inquiétude.

Des critiques de plus en plus nombreuses s'élèvent contre le coût social et économique de la libéralisation, et particulièrement du secteur agricole. Les solutions proposées et les problèmes soulevés posent un défi à la consolidation de l'espace social et économique commun en Méditerranée. Ce *Policy Paper* se donne pour objet d'identifier les **principaux points de controverse** concernant la ZLEE entre l'UE et ses partenaires de l'autre rive, de les analyser et d'en évaluer les conséquences, et enfin d'indiquer comment il est possible, sous l'angle européen, **d'atténuer les divergences**. Le document examine certaines des questions liées au secteur agricole et aux populations rurales en portant son attention sur deux partenaires essentiels dans la région : le Maroc et la Turquie.

Les **accords commerciaux bilatéraux** (ACB) sont un élément clé de la politique commerciale commune et des politiques de coopération et d'aide au développement de l'UE. Ils peuvent prendre différentes formes :

- accords avec des candidats à l'adhésion, éventuels ou officiels ;
- accords avec des pays qui sont dans le « voisinage géographique » de l'Union, ou qui entretiennent avec l'Europe des liens historiques et culturels anciens ;

1. La responsabilité des opinions exprimées dans ce *Policy Paper* incombe uniquement à leurs auteurs, non aux institutions pour lesquelles ils travaillent. Les auteurs remercient Sustainmed pour son aide. Certains chiffres et analyses présentés dans ce document figurent dans le projet « Systèmes agroalimentaires durables et développement rural dans les pays partenaires méditerranéens » (SUSTAINMED, FP7-KBBE-2009-3), financé pour partie par la Commission européenne.

2. Le Processus de Barcelone fut initié en 1995.

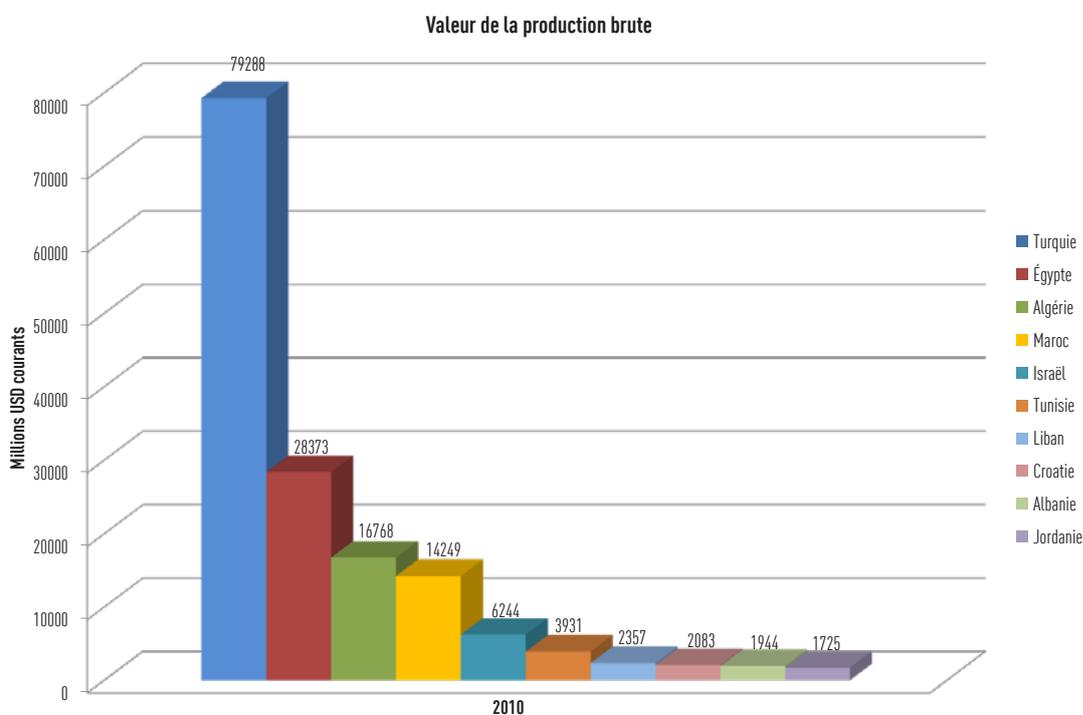
- accords avec d'autres pays, d'importance stratégique pour les intérêts commerciaux de l'UE.³

Les pays de l'Ouest et du Sud méditerranéen appartiennent à chacun de ces trois groupes. Tout d'abord, quelques pays, comme la Turquie, sont candidats ; deuxièmement, du fait de leur proximité géographique, le Maghreb et l'Europe entretiennent depuis des siècles des liens commerciaux, mais aussi historiques, étroits. Enfin, le Nord et le Sud de la Méditerranée sont, pour l'UE, des régions et des pays de haute importance stratégique – c'est le cas du Maroc.

La situation n'est pas la même pour tous les pays. La **Turquie** compte parmi les pays du MOAN les plus développés et les plus riches (voir *Tableau 1*). C'est aussi le plus gros producteur agricole (voir *Graphique 1*) et le seul pays du MOAN dont la balance commerciale agricole est excédentaire. La Turquie a signé avec l'UE un accord douanier incomplet et elle est depuis plusieurs décennies candidate à l'adhésion. C'est un partenaire de poids pour l'Union, puisqu'elle arrive au 7^{ème} rang des importations (2,8% du total des importations européennes), au 5^{ème} rang des exportations (4,7%). Tous échanges confondus, la Turquie est au 6^{ème} rang des partenaires commerciaux de l'Union (3,7% des échanges en 2011). Ces chiffres en font le premier partenaire commercial de l'UE parmi les pays du MOAN.

Avec le **Maroc**, moins avancé sur le plan socio-économique (voir *Tableau 1*), la relation a évolué d'un accord commercial préférentiel à une zone incomplète de libre-échange. Il jouit d'un statut particulier parmi les pays du MOAN. Les biens manufacturés des deux pays ont libre accès au marché européen, et leurs exportations de produits agricoles ou provenant de l'agriculture et de produits halieutiques bénéficient d'un traitement particulier. Le **Maroc** est un partenaire de moindre importance puisqu'il n'arrive qu'au 38^{ème} rang des importateurs (0,5% des importations européennes), au 23^{ème} rang des exportateurs (1% des exportations européennes), ce qui le place au 28^{ème} rang des partenaires commerciaux (0,7%).

Graphique 1. Production agricole dans les pays du MOAN



Source : calculs des auteurs d'après des données FAOSTAT

3. United States Mission to the European Union, Foreign Agricultural Service, GAIN Report E480005.

Tableau 1. Principaux indicateurs socio-économiques du Maroc et de la Turquie

	INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT	
	MAROC	TURQUIE
PIB (USD courants, 2011)	102,2 milliards	773,1 milliards
Population	32,27 millions	73,64 millions
PNB par habitant (USD courants)	2,970 (revenus intermédiaires, tranche inférieure)	10,410 (revenus intermédiaires, tranche supérieure)
Espérance de vie (2011)	72	74
Seuil de pauvreté (%)	9	18,1
Indice de développement humain (IDH) (2011)	0,582 (130 ^{ème} /187)	0,699 (92 ^{ème} /187)
Indice d'inégalités de genre	0,510 (104 ^{ème} /146)	0,443 (77 ^{ème} /146)
Indice de pauvreté multidimensionnelle	0,048 %	0,028%
IDH ajusté aux inégalités	0,409	0,542
Durabilité	25% du PIB	2,9% PIB
Coefficient de Gini	40,9 (2007)	39 (2008)
Indice de corruption mondial	3,4 (80 ^{ème})	4,2 (61 ^{ème})
Facilité de faire des affaires 2012	94 ^{ème} /183	71 ^{ème} /183
Indice de compétitivité mondiale	73 ^{ème} /142	59 ^{ème} /142
Indice de liberté économique 2012	60,2 (87 ^{ème})	62,5 (71 ^{ème})
Production agricole (2010)	14 249	79 288
Valeur de la production brute (millions USD courants)		
Importations agricoles (millions USD)	4 180	9 872
Exportations agricoles (millions USD)	1 962	11 799

Sources : calculs des auteurs à partir des données Banque mondiale, PNUD, Transparency International, Forum économique mondiale et Heritage Foundation.

La balance commerciale avec ces deux pays est positive pour l'UE, ses excédents ont même augmenté au cours des dernières années. En ce qui concerne le seul **commerce agricole**, le tableau est assez différent. Les deux pays sont des partenaires très importants de l'Union, qui est importateur net (-362 millions d'euros avec le Maroc et -51 millions avec la Turquie en 2011), quoique le déficit ait diminué dans les deux cas depuis 2006. Au cours de la dernière décennie, les importations de denrées alimentaires en provenance de Turquie (+81%) ont augmenté plus vite qu'en provenance du Maroc (+49%). La Turquie et le Maroc sont les deux principaux fournisseurs de fruits et légumes parmi les pays du MOAN : la première totalisant 49% des importations européennes en provenance de la zone Euromed et le second 22%, quoique le Maroc demeure le premier exportateur de produits maraîchers vers l'UE.

Dans ce Policy Paper, la première partie replacera les relations agricoles entre l'Union et ses voisins méditerranéens dans leur contexte institutionnel et commercial. La seconde présentera deux études de cas - l'un commercial (le Maroc) et l'autre politique (la Turquie) - de façon à comprendre la nature des conflits agricoles. La troisième partie analysera les attentes vis-à-vis de l'espace économique euro-méditerranéen. Enfin, la quatrième recensera les instruments de coopérations existants ou souhaitables, puis examinera leur utilité dans la mise en œuvre des accords.

Encadré 2. Les relations euro-méditerranéennes : rappel historique et contexte politique

Les accords commerciaux euro-méditerranéens s'inscrivent depuis les années soixante dans un cadre politique complexe en perpétuelle évolution. Le Partenariat euro-méditerranéen (PEM), lancé en 1995 avec le Processus de Barcelone inaugure l'ère des accords modernes. Il est suivi en 2003 par la Politique européenne de voisinage (PEV), dont l'Union pour la Méditerranée (UpM), lancée en juillet 2008, est aujourd'hui l'une des deux principales composantes multilatérales subrégionales – avec le Partenariat oriental.

La PEV renforce le PEM : en termes commerciaux, elle vise à promouvoir une libéralisation des échanges plus poussée, qui s'étendrait à l'agriculture, à la pêche et aux produits agricoles transformés. Le processus est couplé à des mesures d'« accompagnement » concernant le développement rural ainsi que la promotion et l'amélioration des produits méditerranéens ; il suppose également des plans de libéralisation des services et des investissements. Le 14 décembre 2011, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations bilatérales, en vue de parvenir à des Accords de libre échange complets et approfondis (ALECAs) avec l'Égypte, la Jordanie, la Maroc et la Tunisie. Ces ALECAs vont au-delà d'une simple libéralisation des échanges et s'étendent à toutes les questions afférentes au commerce, telles que la protection de l'investissement et les marchés publics.

La Zone de libre échange euro-méditerranéenne comprend aussi des accords entre divers pays du Sud méditerranéen (approche Sud-Sud encouragée par l'UE). L'Accord économique d'Agadir entre la Tunisie, le Maroc, la Jordanie et l'Égypte (2004) demeure ouvert à d'autres pays arabes méditerranéens. La Jordanie a conclu avec Israël un ALE. L'Égypte, Israël, le Maroc, les Territoires palestiniens, la Syrie et la Tunisie ont signé des accords bilatéraux avec la Turquie.

Ces liens euro-méditerranéens ont créé un vaste réseau s'étendant, outre les aspects commerciaux, à la coopération, dans un large éventail d'intérêts mutuels, touchant à la sécurité, à la démocratie, à la justice et aux politiques sectorielles, afin de promouvoir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région.

1. L'agriculture dans les relations UE-Méditerranée : deux études de cas

1.1. Le cas du Maroc

1.1.1. Les grandes lignes

Depuis son indépendance, le Maroc considère que l'agriculture, dont il a fait une priorité nationale, est une des clés de son développement économique. Mais les performances sont très inférieures aux attentes. L'agriculture marocaine peut arguer d'avantages comparatifs indéniables : la terre, une main-d'œuvre bon marché⁴, un ensoleillement prolongé et une longue saison de production, la proximité relative des marchés européens, des coûts sociaux, institutionnels et environnementaux peu élevés – quoique liés à sa condition de pays en développement –, des sols riches, des relations commerciales anciennes avec les pays d'Europe, notamment avec la France, un soutien financier important des institutions internationales, des aides publiques à certains pôles d'activité – des subventions sont par exemple accordées aux nouvelles plantations d'agrumes et aux infrastructures d'irrigation⁵... Le Maroc⁶ demeure un pays rural et d'agriculture traditionnelle.

“ L'AGRICULTURE MAROCAINE PEUT ARGUER D'AVANTAGES COMPARATIFS INDÉNIABLES EN MATIÈRE AGRICOLE ”

De nombreux facteurs entravent pourtant le potentiel agricole du Maroc : les récoltes sont extrêmement sensibles aux conditions climatiques, les exploitations ont une structure trop fragile (les trois quarts d'entre elles n'excedent pas 5 ha avec un cheptel en moyenne de cinq vaches), la ressource en eau⁷, le mode de faire-valoir des terres est d'une grande complexité juridique, l'analphabétisme et l'illettrisme sont très répandus en zone rurale, les

4. Avec un salaire minimum agricole garanti (SMAG), fixé depuis juillet 2011 à 60,63 DH/jour.

5. La Banque mondiale soutient la mise en œuvre de l'Initiative nationale de développement humain (INDH) ainsi que d'autres projets de développement local (Community-Driven Development – CDD) en milieu rural comme le projet d'irrigation et de modernisation agricole Oum-Rbia ou le « Millenium Challenge Account », un vaste programme de plantations arboricoles.

6. Le Haut Commissariat au plan (HCP), dans son rapport 2011, attribue l'échec de la gestion du développement social et économique au Maroc à une absence de stratégies intégrées, à un manque d'engagement des différents acteurs économiques et à un défaut de coordination, à quoi vient s'ajouter le recours trop fréquent aux investissements étrangers. La dépendance énergétique demeure un autre obstacle aux perspectives de développement économique. De fait, le Maroc importe 98% de ses besoins énergétiques.

7. Comme d'autres pays méditerranéens, l'agriculture consomme 80% des ressources. La part de la Surface Agricole Utilisable (SAU) irriguée des exploitations est de 31% pour les grandes, 64% pour les moyennes et seulement 5% pour les plus petites.

productions matérielles et techniques demeurent insuffisantes, la propriété des terres est très concentrée, la capacité institutionnelle est faible, les services de vulgarisation, de recherche et de promotion sont insuffisants, les agriculteurs peu et mal organisés, dépendent trop des ressources d'exportation – poisson, oranges, tomates – et des destinataires de ces exportations.

Encadré 3. L'agriculture au Maroc – Faits et chiffres

L'agriculture représente 14% du PIB ; le secteur emploie plus de 4 millions de personnes, dont un million environ dans l'agro-alimentaire. 43% de la population active sont rattachés à l'agriculture, et 18 millions de personnes vivent dans le monde rural (49% des familles du pays). Les céréales occupent 65% de la surface agricole (8,7 millions d'ha) et contribuent pour 19% au PIB agricole, alors que les cultures maraîchères, sur seulement 3% des terres apportent 13% du PIB du secteur. Le blé s'est énormément étendu ces dernières années en raison de l'aide publique. La production agricole marocaine demeure très dépendante de la pluviométrie, et moins de 10% des terres sont irriguées. Les terres irriguées sont passées de 100 000 ha en 2003 à 250 000 ha en 2010. La dualité agricole est très forte.

Au cours des quarante dernières années, les exportations vers les pays de l'Union ont représenté plus de 70% des exportations agricoles. Du fait de sa dépendance commerciale envers l'Europe, le Maroc est vulnérable aux chocs externes. En outre, au cours des années quatre-vingt-dix, le pays est devenu de plus en plus sensible à la concurrence mondiale et à l'érosion des préférences, l'Union ayant multiplié les ALEs avec des pays tiers.

À la différence de nombreux pays dont la situation est similaire, le Maroc tente de moderniser son secteur agricole. Depuis 2008, le **Plan Maroc Vert** (PMV) est le principal instrument de la politique agricole⁸. Il a pour but tant de réduire la pauvreté que d'améliorer la compétitivité de l'agriculture marocaine. Le PMV est très ambitieux, puisqu'il est censé contribuer au PIB à hauteur de 15,6 milliards d'euros (174 milliards de dirhams). Il doit aussi avoir créé 1,15 million d'emplois en 2020 et triplé les revenus de presque trois millions de ruraux.

La production d'agrumes devrait, d'après les prévisions, passer de 1,7 million de tonnes, actuellement, à 2,9 millions de tonnes en 2018, grâce à une augmentation de 20 000 ha des zones plantées en agrumes et à une réhabilitation de 30 000 ha anciennement plantés. Le plan prévoit aussi d'augmenter de 40% la surface des oliveraies et de 76% le domaine maraîcher et fruitier d'ici (2011) l'année 2020. Le plan d'irrigation prévoit la transformation de 550 000 ha d'ici 2020 ; la création de six agropoles (Meknès, Berkane, Souss, Gharb, Tadla et Haouz) et de l'Agence pour le développement agricole (ADA), qui doit superviser les mises en œuvre du PMV⁹.

Plus de 700 projets pourraient être financés à l'avenir, avec un budget estimé à plus de 10 millions d'euros. Le plan est censé concerner plus de 400 000 exploitations, comprenant aussi bien des fermes familiales que des entreprises agro-industrielles intensives. Le PMV risque pourtant de concentrer son aide sur les grands domaines existants et les exploitations de type industriel (Pilier 1) notamment pour des raisons de logique économique plutôt que sur les petits agriculteurs (Pilier 2) malgré la volonté politique déclarée par les autorités marocaines et les efforts de l'Union. C'est la principale critique qu'on puisse lui adresser.

1.1.2. La question agro-alimentaire au Maroc

“ LE COÛT DES ACCORDS COMMERCIAUX N'EST PAS SUFFISAMMENT PRIS EN COMPTE ”

Dans les régions méridionales de l'UE, les exploitants agricoles estiment bien souvent que le coût des accords commerciaux n'est pas suffisamment pris en compte lorsqu'il est notamment question de la production de fruits et légumes. Pour une majorité ces accords sont injustes. Ce sentiment est partagé au sein d'institutions de l'Union¹⁰, comme cela fut le cas par le passé à la suite d'autres accords externes ou lors de certains élargissements (par exemple en 1986).

8. Le PMV repose sur deux piliers principaux : le Pilier 1 porte sur le développement d'une agriculture moderne à haute valeur ajoutée et à haute productivité, répondant aux règles du marché en s'appuyant sur les investissements privés à travers le financement de 700 à 900 projets pour un coût total annuel de 10 à 15 milliards de dirhams ; le Pilier 2 porte sur l'accompagnement solidaire de la petite agriculture à travers l'amélioration des revenus des agriculteurs les plus précaires, notamment dans les zones enclavées. Il est ainsi prévu de financer dans le cadre de ce pilier 300 à 400 projets sociaux, inscrits dans le cadre des plans agricoles régionaux (PAR), qui visent la reconversion des activités précaires en activités à plus haute valeur ajoutée, relativement moins sensibles aux déficits hydriques et qui présentent un potentiel non négligeable d'adaptation aux changements climatiques.

9. Pour le Maroc, voir *Agriculture 2030, Quel avenir pour le Maroc ?* En collaboration avec le Conseil général du développement agricole (CGDA). Le second Plan Maroc vert lancé à Rabat voici deux ans ne remplit pas les attentes et les investisseurs européens ont été tenus éloignés de ce qui relève de la compétence publique.

10. Le 14 mai 2012 le Parlement européen approuva le rapport Rinaldi « sur le commerce pour le changement : stratégie de l'Union européenne en matière de commerce et d'investissements pour le sud de la Méditerranée après les révolutions du Printemps arabe » par 479 voix pour, 64 contre et 40 abstentions. Les principales réticences étaient venues de députés inquiets de l'impact éventuel du libre échange prôné dans le rapport sur les agriculteurs de l'Union.

Ce sentiment s'est exprimé plus fortement qu'auparavant lors des **dernières négociations agricoles** avec le Maroc. L'**accord de libre-échange**¹¹ euro-marocain étendu a rencontré une **opposition plus résolue qu'à l'accoutumée** lors de la procédure d'adoption par le Parlement européen. En juillet 2011, la Commission de l'agriculture du Parlement européen l'a rejeté par 24 voix « contre », 2 voix « pour » et 14 abstentions. Finalement, le Parlement réuni en séance plénière a donné son feu vert le 16 février 2012, avec la persistance d'une indéniable résistance - 369 voix « pour », 225 voix « contre » et 31 abstentions -, qui témoigne d'une importante polarisation institutionnelle. Ce résultat malgré tout positif peut être interprété comme l'expression d'un soutien politique fort aux réformes entreprises par le Maroc en ces temps troublés du Printemps arabe et comme un signal clair de l'engagement de l'Union en faveur d'une libéralisation complète des échanges¹².

Afin d'offrir une contrepartie aux opposants, dans une résolution conjointe, le Parlement appelait la Commission à surveiller la stricte application des quotas et à renforcer les contrôles pour éviter les fraudes alléguées aux prix d'entrée. La résolution réclame également une étude d'impact sur les producteurs européens et le revenu des exploitants agricoles.¹³

1.2. Le cas de la Turquie

1.2.1. Les grandes lignes

“ L'AGRICULTURE
TURQUE EST PLUS QU'UN
SECTEUR ÉCONOMIQUE :
ELLE JOUE UN RÔLE SOCIAL
IMPORTANT ”

La **Turquie** possède une agriculture diversifiée, qui repose en grande partie sur de petites exploitations, dont la plupart sont peu productives. L'ajustement suit la tendance des pays émergents. L'agriculture est plus qu'un secteur économique : elle joue un rôle social important. Les plans de conversion conduits dans l'agriculture turque reposent sur une libéralisation graduelle et une politique agricole paternaliste, qui s'appuie depuis peu sur des paiements liés à la production. Le potentiel à l'exportation est élevé, mais les chaînes de la valeur demeurent désorganisées. On note une forte attraction vers les marchés non européens et une harmonisation limitée des critères de qualité avec les exigences de la législation de l'UE. Le modèle de consommation change rapidement et place la Turquie devant la possibilité d'accroître ses importations de biens de consommation. La variété des zones climatiques permet la production de céréales, mais induit une certaine fragilité face à la concurrence internationale.

Les conséquences de l'adhésion nécessiteraient des ajustements dans l'agriculture turque. Mais l'exposition au marché des petites exploitations, dans les États membres comme en Turquie, pose à peu de choses près les mêmes défis. La Turquie n'a adopté que très récemment des stratégies de développement rural comparables aux orientations européennes. Elles ouvrent un champ de coopération entre les administrations et la société civile, notamment pour tous les objectifs concernant l'environnement, la diversification rurale, le développement local, le renforcement institutionnel et la gestion des programmes.

1.2.2. L'impact de la candidature d'adhésion à l'UE sur l'agriculture turque

La Turquie a demandé en 1987 son adhésion à la l'Union européenne. En 1995, la création d'une Union douanière marque un pas important vers l'intégration. Mais aux termes de cet accord, la libéralisation des échanges conserve une portée limitée sur les produits agricoles, de sorte que l'adhésion de la Turquie aurait des conséquences significatives sur l'agriculture du pays et sur celle de l'Union. Depuis le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, la Turquie est reconnue en tant que pays candidat à l'adhésion, mais les négociations en cours n'ont pas commencé avant octobre 2005. En mai 2012, le gouvernement turc et la Commission

11. Signé le 13 décembre 2010 par le Conseil et les autorités marocaines.

12. Curieusement, le 14 décembre, le Parlement européen refusa le renouvellement de l'accord de pêche avec le Maroc, au motif que les Marocains ne prenaient pas en compte les intérêts des populations du Sahara occidental, un blocage préjudiciable aux bateaux espagnols pêchant dans les eaux marocaines.

13. Parlement européen, « Feu vert pour l'accord de libéralisation entre l'UE et le Maroc », Communiqué de presse, Réf. : 20120216IPR38354, 16.02.2012.

européenne sont convenu de mettre en œuvre un « agenda positif » pour relancer les négociations¹⁴. Les difficultés sont encore accrues par la montée des pressions nationalistes, tant en Turquie qu'en Europe, et par un climat macroéconomique instable. Il est d'autant plus malaisé de rapprocher les positions que subsistent des différences substantielles dans les conceptions respectives de la politique agricole et du développement rural.

“ IL SUBSISTE DES DIFFÉRENCES SUBSTANTIELLES DANS LES CONCEPTIONS TURQUE ET EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE AGRICOLE ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL ”

La Turquie, mais aussi la plupart des États membres considèrent l'agriculture comme un secteur stratégique pour garantir la sécurité alimentaire ; la Turquie tend vers un objectif d'autosuffisance. Des deux côtés, les instruments politiques demeurent différents¹⁵. La plupart des programmes agricoles turcs induisent des distorsions de production par l'effet de paiements compensatoires et de subventions à la production de masse. Il est intéressant de noter qu'en 2001, la Turquie avait mis en place un système de paiements directs semblable à celui du paiement unique par exploitation ou du paiement uniforme à l'hectare, mais que sa mise en œuvre a été abandonnée en 2009. Ainsi la politique agricole turque a-t-elle évolué en sens contraire de celle de la PAC réformée, qui a introduit le paiement unique en 2003. Qui plus est, des organismes publics, comme l'Office des céréales turc (TMO), interviennent toujours sur les marchés pour soutenir le blé (avec 18% des parts de marché sur la période 2007-2010), l'orge (17%) et le maïs (19%).

L'approche interventionniste de la politique agricole turque est un cas particulier au sein de l'OCDE, selon laquelle presque tous les transferts vers l'agriculture demeurent fondés, en Turquie, sur des mécanismes de soutien liés à la production et aux prix du marché. Les paiements correspondant à la « boîte verte » de l'OMC sont pour ainsi dire inexistant¹⁶.

Dans certaines zones géographiques, l'adhésion aura des conséquences non négligeables sur les systèmes agricoles¹⁷. Une baisse significative des niveaux de protection est à prévoir pour les pommes de terre, le raisin de table, le tournesol, le maïs et l'orge. Dans le contexte des futurs marchés internationaux, elle pourrait être tempérée par une augmentation des prix des produits de l'élevage. Si les coûts de l'adhésion pourraient être atténués par une transition progressive, le modèle de l'exploitation familiale serait quant à lui menacé, tant en Turquie que dans l'Europe des Vingt-Sept. Les structures de l'activité agricole sont très fragmentées et plus de 90% des exploitations n'excèdent pas 20 hectares, avec une moyenne de 6 hectares par exploitation.

L'appartenance à l'Europe constituera un défi pour les petits producteurs, qui devront s'adapter non seulement à un nouveau type de consommateur et à une distribution concentrée, mais aussi aux normes de sécurité alimentaires en vigueur dans l'Union. Le regroupement des producteurs au sein de coopératives ou d'autres types d'organisations varie selon les secteurs. Le succès de Marmarabirlik dans le domaine de l'huile d'olive n'a guère d'équivalent dans celui des fruits et légumes.

La Turquie intègre peu à peu la philosophie du développement rural telle qu'elle est comprise en Europe¹⁸. Traditionnellement, la politique turque de développement rural a été menée dans le contexte de plans de développement intégrés, reposant sur des projets d'infrastructures et la participation d'agences internationales (par ex. : le Projet du Sud-Est anatolien). Ces dernières années, les objectifs de la politique de développement rural se sont étendus à la diversification des revenus (notamment par le tourisme rural), au

14. Voir Stefan Füle, *Speech at the chapter 23 Kick-Off Meeting with Turkey* (« Discours lors de la réunion de lancement du chapitre 23 des négociations avec la Turquie »), Ankara, 17.05.2012.

15. Voir OMC, *Examen des politiques commerciales : Turquie*, OMC, Examen des politiques commerciales, WT/TPR/S/259, 17 janvier 2012, chapitre IV (1) Agriculture.

16. OCDE, « Turquie », dans *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011 : Pays de l'OCDE et économies émergentes*, OCDE, 2011.

17. M. van Leeuwen, P. Salamon, T. Fellmann, A. Koç, G. Boluk, A. Tabeau, R. Esposti, A. Bonfiglio, A. Lobianco et K. Hanrahan, *Potential impacts on agricultural commodity markets of an EU enlargement to Turkey*, Commission européenne, Centre commun de recherche, Institut de prospective technologique, JRC 60663 EUR 24772 EN – 2011.

18. Commission européenne, *Commission Staff Working Document, Turkey 2011 Progress Report, SEC(2011) 1201 final* accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Stratégie d'élargissement et principaux défis : 2011-2012, COM(2011) 666 final*, 12.10.2011. Des progrès significatifs ont été réalisés en juillet 2011 avec l'accréditation de l'Institut d'appui au développement rural et à l'agriculture (ARDSI), chargée de la gestion des 20 unités régionales de l'IPARD (Instrument de pré-adhésion pour le développement rural).

renforcement des moyens humains et à la préservation de l'environnement¹⁹. L'harmonisation des politiques de développement rural est prise en charge par l'IPARD (le programme d'assistance à la pré-adhésion), qui établit les mesures à prendre pour la période 2007-2013. Il s'efforce notamment d'améliorer la situation des petites exploitations en renforçant leur productivité dans les secteurs clés nécessitant un soutien pour s'adapter aux normes européennes (viande et produits laitiers, fruits et légumes, poisson). Ces mesures, en partie financées par l'Union, fournissent une aide à l'investissement afin de favoriser la production, la transformation et la valorisation des produits agricoles, ainsi que la constitution de groupements de production et la diversification économique.

Le développement rural est un domaine important pour la coopération, particulièrement en matière de protection de l'environnement, de diversification, de développement local et de mise en place d'un dispositif institutionnels d'administration des programmes de type « incitatifs ».

2. Les questions agricoles et les accords commerciaux dans les relations UE-Méditerranée

Cette partie donne un aperçu d'ensemble de l'impact des accords commerciaux sur l'agriculture de part et d'autre de la Méditerranée et analyse ensuite les attentes des acteurs à leur égard.

2.1. Divergences de points de vue sur les accords commerciaux

“ LES ALE SOULEVÉNT DES QUESTIONS NON NÉGLIGEABLES SUR LEUR IMPACT ”

L'Europe et les pays du bassin méditerranéen entretiennent des relations privilégiées mais conflictuelles. Du dramatique et long conflit israélo-arabe jusqu'aux questions soulevées par la libéralisation des échanges, les problèmes sont trop nombreux pour que la région offre à ce jour un cadre pacifique et stable. Dans le domaine des relations commerciales, les ALE soulèvent des questions non négligeables sur leur impact. Ils rencontrent trois types de réaction :

- contre les ALE, car ils sont économiquement inefficaces et fragilisent l'organisation multilatérale du commerce ;
- pour les ALE, car ils peuvent être un moyen d'établir des échanges plus libres et de promouvoir tant des réformes économiques intérieures que la libéralisation du commerce multilatéral ;
- contre les ALE, sur la base des arguments avancés par les groupes qui s'opposent à la libéralisation des échanges (protectionnisme).

Ces arguments découlent pour l'essentiel de l'impact des ALE sur les entreprises et les personnes travaillant dans les secteurs sensibles aux importations. Ils se fondent parfois sur les effets des ALE sur l'environnement et la souveraineté des pays du MOAN, « menacée » par une politique qualifiée de néo-colonialiste. Dans le domaine agricole, les adversaires des accords font valoir que ces derniers handicapent les petits exploitants, alors qu'ils représentent la majorité des populations pauvres en zone rurale. En outre, les ALE sont présentés par les mouvements antimondialistes comme les outils permettant aux pays développés de transférer aux pays en développement ou sous-développés leurs valeurs économiques. En conséquence de quoi les ALE finissent

¹⁹ Voir le Neuvième plan de développement (2007-2013), le document de stratégie agricole (2006-2010), la loi sur l'agriculture (2006), la stratégie nationale de développement rural (2007-2013), le plan de développement rural (2010-2013) et le programme de l'IPARD (2007-2013).

par détruire le gagne-pain des agriculteurs et menacent, en un temps de crise alimentaire mondiale, l'autosuffisance et la sécurité alimentaires des pays concernés.

De fait, les gains commerciaux n'ont vraisemblablement pas vocation à être distribués également entre tous car ils ne conduisent pas nécessairement à l'enrichissement de tous les participants. Au contraire, ils produisent des **gagnants** et des **perdants**, lesquels peuvent être des régions, des secteurs, des consommateurs, des travailleurs - destructions d'emplois - ou des entreprises²⁰. Lorsqu'un accord commercial est efficace, il génère suffisamment de richesse pour que les gagnants puissent subventionner les perdants et accroître la richesse globale. En l'absence de mécanismes compensatoires redistribuant les gains, il est difficile d'éviter l'opposition des perdants.

2.2. Les échanges agricoles dans les relations UE-Méditerranée : une question sensible

Comme tous les accords commerciaux ou presque, ceux qui touchent à l'agriculture sont un point sensible des relations euro-méditerranéennes. Si l'agriculture apparaît comme un secteur stratégique des sociétés et des économies du bassin méditerranéen, c'est au regard de cinq critères fondamentaux : les tendances démographiques, la vulnérabilité des échanges agricoles, le développement des zones rurales, le défi environnemental, enfin les questions sanitaires et de sécurité alimentaire. L'agriculture demeure un déterminant essentiel des économies de la rive méridionale.

“ LES ÉCHANGES DE PRODUITS AGRICOLES ENTRE L'UE ET LES PAYS DU MOAN SONT GLOBALEMENT LIBÉRALISÉS ”

Pour l'essentiel, les échanges de produits agricoles entre l'Union et ses partenaires de la région sont d'ores et déjà libéralisés : les pays du MOAN bénéficient d'une exemption ou d'une réduction des tarifs douaniers pour plus de 80% de leurs produits agricoles exportés vers l'Union. Réciproquement, un tiers des exportations européennes de produits agricoles bénéficient d'un traitement préférentiel dans les pays méditerranéens.

L'évaluation des accords Euromed et de leurs conséquences, y compris en ce qui concerne la libéralisation du commerce agricole, a suscité un grand nombre de rapports, d'études et de documents. Certains ont été réalisés sous l'égide de l'Union, dans le cadre de projets de recherche²¹, d'autres proviennent d'institutions dévolues aux relations extérieures de l'UE ou encore d'organisations internationales. Citons, entre autres : Go Euromed, l'IEMED, le CSER/CEPS, le CEPR, le CIHEAM, le FMI, le Case, le projet Eu-Med Agpol ainsi que l'étude d'impact sur le développement durable (EIDD) menée par la Commission européenne.

Ces travaux attirent l'attention sur les questions suivantes :

- L'impact agrégé de la libéralisation du commerce des fruits, des légumes et de l'huile d'olive restera faible selon les prévisions. Cependant, il se concentrera sur certaines régions et certains producteurs de l'Union, qui éprouveront des difficultés à concurrencer leurs voisins méditerranéens. Ces régions sont parmi les moins avancées ou les plus défavorisées d'Europe, comme l'Andalousie et les îles Canaries (Espagne), la Thessalie (Grèce), la Calabre (Italie) ou le Nord Douro (Portugal).
- Les pertes spécifiques agrégées étant peu importantes, la mise en œuvre de mesures de compensation pour les perdants ne devrait pas poser problème ; elles ne sont pourtant pas prises en compte.

20. OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008 : Le Commerce à l'heure de la mondialisation*.

21. Ainsi, grâce au 6^{ème} Programme-cadre, la Commission a-t-elle soutenu plusieurs projets de recherche visant à fournir des outils d'orientation afin d'évaluer l'intégration commerciale régionale et multilatérale, au sein du partenariat Euro-Med.

- Les consommateurs des pays du MOAN devraient tirer un gain significatif d'une baisse du prix des denrées, notamment des céréales et des produits à base de céréales.
- Les petits producteurs de Méditerranée méridionale – dont les cultures sont répandues ailleurs sur le continent – souffriront directement de l'ouverture des frontières, car ils ne sont pas en mesure de concurrencer l'Union européenne (ou les États-Unis) pour ce type de productions.
- Conséquences de la libéralisation, l'accroissement de l'activité et l'urbanisation dans les zones côtières, l'intensification des cultures et de la pêche, l'amélioration des transports et des infrastructures énergétiques, qui comprend de nouvelles installations dédiées à la production d'énergies renouvelables, augmenteront les pressions sur les ressources naturelles et la biodiversité.
- Les questions d'environnement et du droit des travailleurs ne sont pas abordées dans les accords.
- Les modèles de consommation actuels liés au régime méditerranéen pourraient être négativement impactés et les habitudes de consommation, les procès de production et les modes de mobilité des pays du Nord pourraient s'exporter, avec des conséquences sociales et environnementales.

2.3. Les effets non linéaires de l'ALE sur les échanges agricoles UE-pays du MOAN

Certaines réalités remarquables aident à clarifier et à mieux évaluer l'impact des accords.

“ **DANS L'ENSEMBLE, LE PROCESSUS DE BARCELONE N'A PAS RENFORCÉ LES ÉCHANGES UE-PAYS DU MOAN**”

Dans l'ensemble, le processus de Barcelone **n'a pas renforcé** les échanges UE-pays du MOAN. Le développement du commerce, l'encouragement à l'investissement, l'accélération de la convergence des modes de vie n'ont guère été au rendez-vous et les attentes soulevées par l'initiative lorsqu'elle fut lancée en novembre 1995 ont été déçues.

Seul l'accord avec la Turquie peut être crédité d'effets économiques et statistiques positifs et significatifs sur les importations et les exportations. Pour ce qui concerne les accords Sud-Sud, l'accord d'Agadir eut un effet positif (mais peu significatif) sur l'accroissement des échanges entre pays partenaires. Ce qui n'a pas été le cas de l'accord avec la Turquie.

Les produits méditerranéens cultivés ou élaborés dans l'Union, tels que les fruits et légumes, l'huile d'olive et le vin semblent avoir substantiellement pâti de la libéralisation des échanges et de la spécialisation des exportations marocaines, israéliennes, turques et égyptiennes de produits agricoles²².

La balance commerciale avec l'ensemble des pays du MOAN – sur la totalité des échanges comme sur l'agro-alimentaire – a toujours été positive pour l'UE²³, et l'écart s'est régulièrement accru, traduisant la **compétitivité croissante de l'Union**. Les exportations ont presque doublé entre 2006 et 2011, passant en valeur de 4,9 à 9,6 milliards d'euros, tandis que les importations européennes demeuraient entre 3,2 et 3,5 milliards d'euros.

La Turquie a perdu des parts dans les importations par l'Union des Vingt-Sept de produits méditerranéens (fruits et légumes, huile d'olive et vin) entre 2000 et 2011 (15% en moyenne sur l'ensemble de la période) tandis que le Maroc a légèrement progressé (21,1% en moyenne). Mais la situation est variable d'un produit à l'autre, **certaines voyant leur part augmenter, d'autres diminuer**, qu'ils proviennent de l'un ou l'autre pays (*voir Tableau 2*)²⁴.

22. Au cours de la dernière décennie, l'Union a enregistré un déficit constant sur les fruits et les légumes, frais ou transformés, qui atteint 9,8 milliards d'euros en 2011, et jusqu'à 11,9 milliards si l'on prend en compte les fruits à coque.

23. Elle n'est négative, pour l'UE-27 qu'avec l'Algérie et la Syrie – pour l'ensemble des échanges.

24. Il peut sembler paradoxal que certains produits d'exportation marocains dont la performance est négative soient considérés comme sensibles dans le nouvel accord, signé en 2012 (année de base, 2008).

Tableau 2 : Les exportations de produits méditerranéens par la Turquie et le Maroc vers l'Union des Vingt-Sept (2000-2011)

PRODUITS GAGNANTS (+) OU PERDANTS (-) DES PARTS DANS LES IMPORTATIONS EUROPÉENNES			
MAROC		TURQUIE	
+	-	+	-
laitues, haricots verts, artichauts, courgettes, raisin de table, melons blancs, pêches et nectarines, huile d'olive	tomates, ail, concombres, oranges, clémentines, abricots, fraises, vin	fraises, concombres, abricots	tomates, cerises, ail, laitues, haricots verts, courgettes, oranges, clémentines, raisin de table, melon blanc, pêches, nectarines, huile d'olive, vin

Source : calculs des auteurs avec l'aide de la base de données COMEXT

Il semble que **la Turquie cherche à réorienter vers d'autres marchés ses exportations agricoles**, notamment vers la Russie et vers les autres pays d'Europe orientale. Seuls deux États membres de l'Union, l'Allemagne et le Royaume-Uni, figurent parmi les dix premières destinations de ses exportations de fruits et légumes.

Les deux pays ont perdu des parts de marché pour les agrumes, produits pour lesquels l'Union semble avoir gagné en compétitivité. En 2010-2011, la Russie a pris la place de l'Union européenne comme premier marché d'exportation des agrumes turcs, absorbant également 50% environ des exportations marocaines d'agrumes frais, tandis que les marchés européens n'en recueillent que 37%²⁵. Les exportations marocaines vers la Russie ont connu une évolution similaire, quoique les raisons puissent ici en être imputées aux difficultés à remplir les normes et les critères toujours plus exigeants de l'UE ainsi qu'aux encouragements de l'État marocain aux exportations hors Union européenne.

Dans le secteur des **agrumes**, les préférences européennes sont peu marquées, puisque les prix d'entrée ont été fixés à un niveau très bas, permettant aux exportateurs marocains de profiter d'un accès préférentiel au marché européen. Pour les clémentines et les oranges, ceux-ci n'ont d'ailleurs pas été en mesure de dépasser les contingents tarifaires (sur la période 2007-2008/2011-2012, le taux d'utilisation maximum des contingents se situant pour la clémentine à 68% en 2009-2010 ; voir Tableau 3). En réalité, durant la période 2011-2012, les exportations d'agrumes espagnols ont dépassé leur précédent record (environ 3,8 millions de tonnes).

Tableau 3 : Utilisation des contingents (quantités en tonnes)

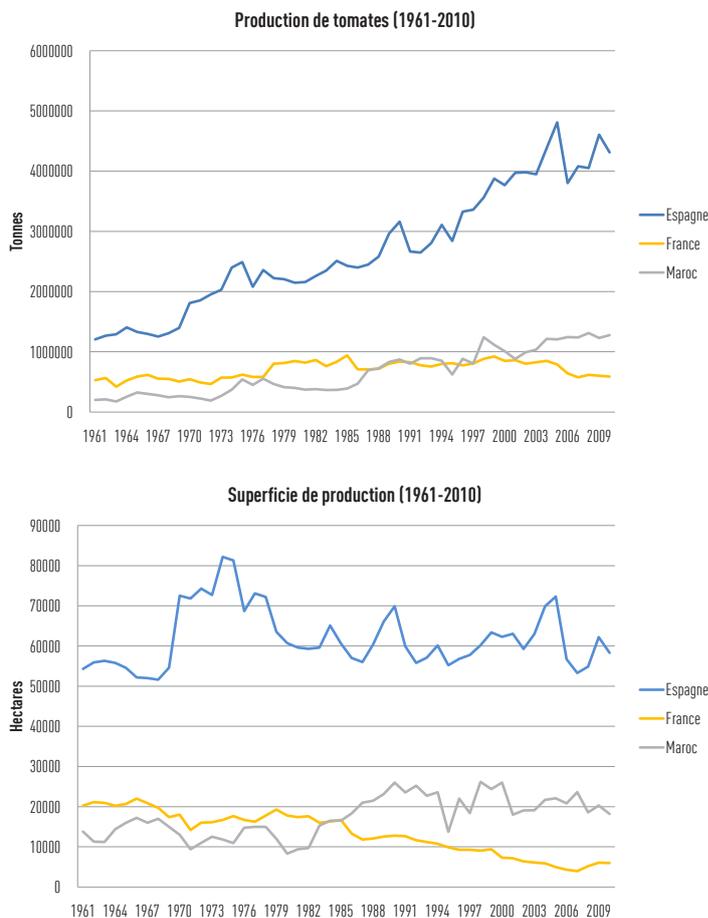
	CLÉMENTINES				
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Contingents	72 862	74 483	45 650	78 435	80 019
Utilisation	70 838	69 217	98 050	65 265	63 681
Taux	49%	48%	68%	45%	44%
	ORANGES				
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Contingents	193 836	221 238	230 063	228 410	258 500
Utilisation	112 964	85 562	76 737	78 390	48 300
Taux	37%	28%	25%	26%	16%

Source : Commission européenne, Association des producteurs d'agrumes marocains (Aspam).

Le Maroc et l'Espagne sont les deux grands protagonistes méditerranéens de la **tomate** (voir Graphique 2). L'Espagne est globalement plus performante sur les deux dernières décennies quoique sa croissance se soit ralentie au cours des trois dernières années, tandis que le Maroc continuait d'augmenter ses exportations (voir Graphique 3).

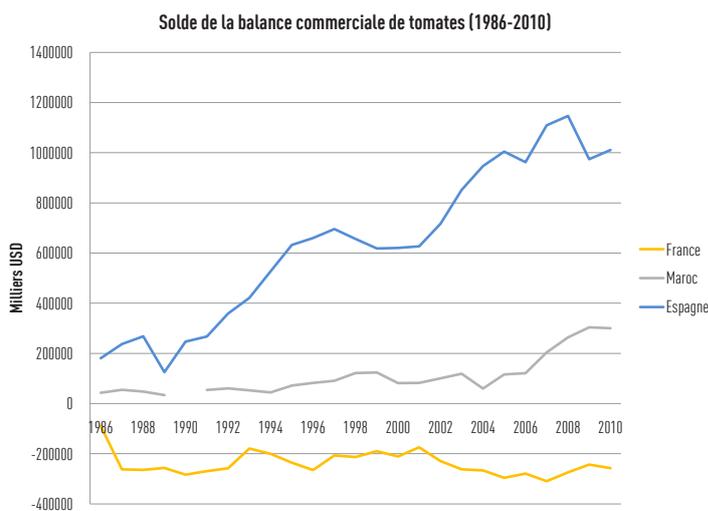
25. À comparer avec la situation inverse, qui prévalait en 2009-2010, quand l'Union importait 45% des exportations d'agrumes marocains, tandis que la Russie n'en absorbait que 40%.

Graphique 2. Production et surfaces de production de tomates en Espagne, France et Maroc



Source : calculs des auteurs d'après des données FAOSTAT

Graphique 3. Solde de la balance commerciale de tomates



Source : calculs des auteurs d'après des données FAOSTAT

Que peut-on attendre des nouveaux accords ? La réponse dépend en partie des capacités des pays du MOAN à se saisir des chances qui leur sont offertes. Il leur faudra pour ce faire surmonter leurs propres faiblesses.

3. La coopération agricole et rurale dans les relations UE-Méditerranée

3.1. Coopération institutionnelle

3.1.1. Avant le Printemps arabe

La coopération sera plus nécessaire encore à l'avenir ; elle est un élément clé des relations Nord-Sud. De fait, la politique méditerranéenne de l'Union a toujours disposé d'instruments de coopération complémentaires aux accords commerciaux. Ainsi le règlement MEDA (adopté en juillet 1996) fut-il jusqu'en 2006 le principal instrument financier de l'UE pour le Partenariat euro-méditerranéen²⁶. Il pouvait, entre autres instruments, soutenir des mesures de développement socio-économique durable s'inscrivant dans un progrès rural et agricole intégré.

À partir de 2007, les programmes MEDA et TACIS ont été remplacés par l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), plus flexible, plus sensible aux orientations politiques, conçu dans un but de développement durable et de rapprochement des orientations et des normes européennes en soutien des priorités affichées par les plans d'action de la PEV et/ou des accords d'association²⁷.

Le **Plan d'action UE/Maroc** (2004), qui traduit les priorités du gouvernement marocain, comporte des réformes dans le secteur agricole afin d'assurer l'introduction d'une politique cohérente (comprenant des mesures de développement rural durable et une orientation vers la qualité de la production). Il vise à remplir les conditions qui permettront de finaliser l'accord commercial Maroc-UE²⁸. En outre, le Maroc a pu renforcer sa réglementation et ses contrôles sanitaires et phytosanitaires, grâce, notamment, à un programme soutenu financièrement par le TAIEX.

Le **Document de stratégie régionale (DSR)** et le **Programme indicatif régional (PIR)** pour la période 2007-2013 fournissent un cadre stratégique à la programmation de l'enveloppe régionale méditerranéenne de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la Méditerranée méridionale et le Moyen-Orient. Le DSR complète en ce sens les **Documents de stratégie par pays (DSP)** déjà établis pour l'Algérie, l'Autorité palestinienne, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Syrie et la Tunisie. Le DSP pour le Maroc 2007-2013 et le Programme indicatif national 2011-2013 font du développement rural et de la réduction des disparités régionales un point d'intérêt mutuel.

Il convient toutefois de garder la mesure des choses. Les programmes de coopération souvent se mesurent en dizaines de millions d'euros qui sont bien sûr bienvenus. Le soutien aux agriculteurs communautaires se mesure en dizaines de milliards d'euros.

3.1.2. Depuis le Printemps arabe

Le **Programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (PEVADR-ENPARD)**²⁹, qui prend effet en 2014 et se prolonge jusqu'en 2020, est l'initiative européenne la plus récente au titre de la coopération méditerranéenne. Il s'inscrit dans la réponse de l'Union au Printemps arabe sous les auspices d'une politique européenne de voisinage renouvelée, qui place l'agriculture au centre des relations avec nos voisins méditerranéens. Il reconnaît le rôle clé de l'agriculture pour ce qui touche à la sécurité

26. Les ressources budgétaires allouées au titre du MEDA se sont élevées à 3,4 milliards d'euros pour la période 1995-1999 et à 5,4 milliards pour la période 2000-2006.

27. Les fonds alloués pour chaque pays au titre de ces programmes dépendront des besoins du pays et de sa capacité d'absorption autant que de la mise en œuvre des réformes décidées. Les institutions financières internationales, telles que la Banque européenne d'investissement (BEI), participent aussi à certaines actions dans la région. La création en 2002 de la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP) a renforcé l'action de la BEI en Méditerranée.

28. Il comprend la diffusion et l'échange d'informations sur les politiques agricoles, le transfert de savoir-faire et d'expérience, l'amélioration des structures agricoles et des chaînes de commercialisation, la diversification des activités économiques rurales, le développement et la promotion de produits de qualité, des incitations aux investissements du secteur privé, la recherche sur les améliorations de productivité et de qualité, l'introduction de mesures socio-économiques pour accompagner les réformes, le soutien à la mise en place d'une politique agricole sectorielle et à la réforme des modes de faire-valoir des terres.

29. Le PEVADR-ENPARD est adopté par deux communications conjointes de la Commission européenne et du Service européen d'action extérieure (SEAE) datées de mars et de mai 2011.

alimentaire, à la production durable et à l'emploi rural, de même qu'il tente de répondre aux défis lancés par la modernisation de l'agriculture et des zones rurales des pays concernés³⁰. Le PEVADR-ENPARD appuie son action sur deux axes et un instrument de soutien horizontal :

“ LE PEVADR S'INSCRIT SOUS LES AUSPICES D'UNE PEV RENOUVELÉE, QUI PLACE L'AGRICULTURE AU CENTRE DES RELATIONS AVEC NOS VOISINS MÉDITERRANÉENS ”

- Axe 1 : amélioration de la productivité agricole, de l'efficacité des marchés, de la sécurité alimentaire et des normes de qualité ;

- Axe 2 : développement de l'économie rurale (diversification, infrastructures) et aide à la construction d'une capacité horizontale, fondée, entre autres, sur l'expertise des États membres (notamment en matière de jumelage et au moyen du TAIEX).

L'Union offre avec le PEVADR-ENPARD un cadre de dialogue ouvert à tous les pays partenaires susceptibles de partager l'expérience qu'elle a acquise en matière de réforme de l'agriculture et des zones rurales ainsi qu'aux pays en situation de préadhésion ; elle se fixe pour but d'aider les pays partenaires à préparer et à mettre en œuvre des stratégies agricoles et de développement rural à long terme, avec toutes les parties prenantes, tout comme de construire les capacités institutionnelles nécessaires aux niveaux national et local. Les participants en sont l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Croatie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, les Territoires palestiniens occupés, la Tunisie et l'Ukraine³¹. Le **SAPARD** (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural) et l'**IPARD** (Instrument d'aide de préadhésion pour le développement rural), qui ont produit des résultats notables dans les phases de préadhésion, fournissent la référence institutionnelle à tous ces programmes.

Jusqu'à présent, vu leur importance économique et sociale, les fonds de coopération n'avaient pas suffisamment privilégié les questions agricoles ou rurales dans les pays du MOAN. Seule une part des fonds MEDA était consacrée à des projets de développement rural ; les activités de développement agricole et rural furent par la suite éliminées du paquet de projets prioritaires passés en juillet 2008 sous l'égide de la nouvelle Union pour la Méditerranée. L'expérience européenne, telle qu'accumulée par exemples dans les **programmes Leader**, peut être d'un riche enseignement pour les pays du MOAN, particulièrement en ce qui concerne la mobilisation des forces sociales et des ressources au niveau local. Il y a quelques années, l'idée de lancer un projet Leader Med avait attiré l'attention et reçu des encouragements, ce programme aurait été calqué sur l'expérience européenne et conçu avec le Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM) qui en aurait assuré la promotion. Malheureusement, rien n'en est sorti³². Le renouveau démocratique lié au Printemps arabe pourrait changer la donne.

De même, les perspectives ne manquent pas pour une collaboration plus étroite dans le domaine de la recherche agronomique et de l'enseignement supérieur. Elle serait particulièrement bienvenue dans les pays du MOAN, où le potentiel d'amélioration est immense³³ ; il serait développé par une coopération renforcée, suivant des procédures et des modes opératoires éprouvés. Pourtant, là encore, cette sphère d'activité ne reçoit pas l'attention qu'elle mérite de la part des responsables politiques³⁴. Finalement, le secteur privé pourrait faire beaucoup plus, notamment en termes d'**investissements directs étranger** (IDE)³⁵ et d'adaptation aux normes publiques et privées. Ces dernières doivent être respectées pour accéder au marché européen. Ici encore, les expériences réussies sont nombreuses et les conditions du succès sont connues. Les entreprises privées

30. Le PEVADR-ENPARD a pour objectifs l'amélioration des revenus des exploitants et de l'emploi rural, en particulier chez les jeunes ; l'accroissement de la productivité des systèmes de production, en améliorant aussi bien la qualité des produits que la capacité d'adaptation aux changements induits par la volatilité des prix des denrées alimentaires ; le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles ; l'adhésion aux principes opérationnels de bonne gouvernance et le rejet des modèles de production non durables entraînant la raréfaction de l'eau et l'épuisement des sols.

31. La première phase (2012-2014) s'appuie sur quatre pays pilotes, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Le financement du PEVADR-ENPARD dans sa phase de démarrage (2012-2013) provient des lignes budgétaires existantes au titre de l'IEVP, complétées pour certains pays par les fonds SPRING, le TAIEX et l'aide au jumelage.

32. La question de la pauvreté rurale ne figurait probablement pas parmi les priorités des gouvernements des pays du MOAN, ni, par voie de conséquence, de la collaboration euro-méditerranéenne.

33. Le projet MEDFROL a pour but d'analyser la politique agricole et les données macroéconomiques dans les onze pays méditerranéens n'appartenant pas à l'Union : la Turquie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte, le Liban, la Libye, la Syrie, Israël, la Bande de Gaza et la Rive occidentale du Jourdain, ainsi que la Jordanie. Il est chargé de comparer la culture des fruits et légumes ainsi que la production d'huile d'olive dans ces pays et dans ceux de l'Union. Il a vocation à conseiller l'UE dans ses orientations et à évaluer les conséquences d'un régime d'échanges libéralisé sur l'ensemble de l'Union comme sur chacun des États membres concernés. Il travaillera en collaboration étroite avec le projet associé EU-MED AGPOL.

34. À noter que le Maroc participe ou a participé à des projets européens TEMPUS et de recherche.

35. Les investissements européens, principalement les investissements français au Maroc, sont importants.

ont besoin pour investir d'être encouragées, ce qui dépend d'abord, dans une large mesure, des politiques publiques au sein des pays du MOAN. Les responsables politiques européens peuvent aussi y contribuer en favorisant un environnement commercial stable et en apportant leur soutien aux partenariats publics-privés.

3.1.2.1. L'exemple marocain

“ LE MAROC BÉNÉFICIE DU STATUT AVANCÉ, SE SITUANT AINSI À L'AVANT-GARDE DE LA PEV, DONT IL EST LE 1^{ER} BÉNÉFICIAIRE ”

Le Maroc est le bénéficiaire des montants de financement les plus importants au titre de la Politique européenne de voisinage, avec 654 millions d'euros (2007-2010) et un budget indicatif de 580 millions d'euros pour la période 2011-2013. Le 13 octobre 2008, le Maroc est devenu le premier pays de Méditerranée méridionale à bénéficier du statut avancé, ce qui le place à l'avant-garde de la politique de voisinage. Une position qui s'assortit, entre autres, de l'intégration au marché unique sur la base de l'adoption progressive de l'acquis communautaire et de la coopération sectorielle³⁶.

Aujourd'hui, la coopération de l'Union avec le Maroc a pour vecteur principal une aide financière versée au budget général du pays afin de soutenir les réformes du secteur national. À côté du soutien à la politique sectorielle agricole³⁷, il convient de mettre en avant le développement des collectivités rurales pauvres³⁸. Outre ce financement indirect, l'Union subventionne des programmes relevant spécifiquement du développement rural, au nombre desquels le plan national de construction de routes secondaires, qui désenclave les parties les plus isolées du pays, ou le développement intégré dans les provinces rurales du Nord (19 millions d'euros, à partir de 2011) de localités reculées des environs de Al Hoceima.

3.1.2.2. L'exemple turc

En tant que pays candidat, la **Turquie** participe à plusieurs programmes européens et notamment à l'instrument d'aide à la préadhésion (**IAP**), une aide financière en trois volets : l'amélioration de l'environnement productif et de la compétitivité régionale, le développement des ressources humaines et le développement rural³⁹ -, au programme de recherche PC7 de l'Union, où la participation d'entités de recherche n'appartenant pas aux pays membres est possible⁴⁰ ; et à la recherche agricole pour le développement (**RAD**). Ce projet de recherche promeut la collaboration en matière de lutte contre la pauvreté et contre la faim et répond aux défis lancés dans le domaine agricole aux pays en développement, émergents et en transition.

3.2. Coopération extra-institutionnelle : le rôle de la société civile

3.2.1. Le rôle de la société civile dans la coopération Euro-Med

Le domaine de la coopération s'étend au-delà des programmes institutionnels. On peut constater avec Paul Allié que « la coopération s'exerce surtout entre fonctionnaires et administrations et plus rarement entre élus »⁴¹ ; il ne parle même pas de société civile. En 1995, Bichara Khader⁴² voulait déjà « sortir la réflexion des instances officielles en donnant la parole à la société civile ».

36. Quoique l'accord d'association avec l'UE ne se situe pas, loin s'en faut, au même niveau que l'accord commercial passé avec les États-Unis dans le domaine agro-alimentaire.

37. Le Programme d'appui à la politique sectorielle agricole en cours (70 millions d'euros), le Programme d'appui à la politique sectorielle agricole en formulation (60 millions d'euros) et le Programme d'appui à la stratégie nationale de conseil agricole (10 millions d'euros).

38. Les exemples en cours de ces programmes sont le soutien à l'éducation (93 millions d'euros), à l'alphabetisation (27 millions d'euros), à la politique de santé (86 millions d'euros) et à la mise en œuvre de la parité (35 millions d'euros) (coordination géographique pour le Maroc de la Commission européenne).

39. L'aide de l'IAP à la Turquie est mise en œuvre avec une direction décentralisée, selon les cinq composantes ouvertes aux pays candidats, et s'ajoute à l'assistance fournie au titre des instruments financiers précédents, le programme MEDA (1996-2001) et l'instrument de préadhésion pour la Turquie 2002-2006.

40. Les pays suivants n'appartenant pas à l'Union sont associés et peuvent donc participer pleinement au PC7 sous les mêmes conditions que les pays européens : Suisse, Israël, Norvège, Islande, Liechtenstein, Turquie, Croatie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Serbie, Albanie et Montenegro.

41. P. Allié, « Les régions du Sud et les programmes méditerranéens de l'Union européenne », *Pôle Sud*, n°3, 1995, pp 141-146.

42. B. Khader, « Le partenariat Euro-méditerranéen », *Working Paper*, n° 9523, 1995.

Des efforts ont été faits. Le Forum Civil Euromed, par exemple, existe depuis 1985, comme « *initiative non-institutionnelle pour la coordination et le débat entre organisations de la société civile du bassin méditerranéen* ». Anette Jünemann⁴³ a bien résumé le débat théorique sur la définition du concept de « société civile » dans son analyse dudit Forum. Suivant l'expression utilisée par Sari Hanafi⁴⁴, il réunit « des activistes de la société civile » choisis par les ONGs du Nord qui, de plus, décident de l'agenda. Cette sensation de « colonialisme » que ressentent les acteurs du Sud est confirmée par Sally Khalifa Isaac Atwan⁴⁵ qui affirme que « *l'histoire coloniale a continuellement alimenté une atmosphère de manque de confiance, en particulier dans les moments de confrontation culturelle entre le monde musulman et européen* ».

LE DÉPASSEMENT DES TENSIONS ENTRE LES ACTEURS AGRICOLES DES DEUX RIVES DE LA MÉDITERRANÉE PASSERA PAR LES CONTACTS ENTRE OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

La « Facilité de la société civile » – instrument de cofinancement de la Commission – a été lancée afin de renforcer la capacité des organisations de la dite société civile et de promouvoir le dialogue entre les sociétés civiles des pays candidats et l'Union européenne. Pour ce qui concerne la Turquie, 23 projets liés à l'agriculture ont été approuvés en 2011.

Ces contacts et débats peuvent bien sûr être positifs mais ne semblent pas capables d'ouvrir un dialogue et d'établir une compréhension mutuelle entre les acteurs. Or, comme ce fut le cas pour la consolidation du projet européen, le dépassement des tensions entre les acteurs agricoles des deux rives de la Méditerranée passera par les contacts entre opérateurs économiques, par le tissage de liens et d'interdépendances.

3.2.2. Quelques initiatives réussies en matière de coopération agricole et rurale

En matière de coopération au sein du monde académique, il faut souligner l'activité du Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM), depuis 1962, qui a joué et joue un rôle très important dans la création de réseaux, non seulement entre chercheurs mais aussi entre acteurs économiques des deux rives de la Méditerranée. Cette action a été renforcée par l'Union européenne. En avril 2012, à Barcelone, a eu lieu la « Conférence euro-méditerranéenne sur la recherche et l'innovation : un programme pour un nouveau partenariat », organisée par la direction générale de la recherche et de l'innovation de la Commission européenne. Les programmes de recherche européens ont permis aussi de mettre en réseau des chercheurs et de mieux faire connaître et comprendre les réalités agronomiques⁴⁶ de la zone.

Au-delà de ces cas, plusieurs exemples positifs de coopération peuvent être cités :

- Le Comité de liaison de l'agrumiculture méditerranéenne, qui existe depuis 1950 et regroupe les principaux producteurs d'agrumes des deux rives de la Méditerranée, est l'exemple le plus ancien.
- Les tensions commerciales sur le marché des noisettes entre la Turquie et l'Union européenne sont canalisées grâce à un comité conjoint qui réunit tous les ans les opérateurs depuis 2006⁴⁷, année de crise majeure sur ce marché.
- Depuis 2004, les producteurs marocains de tomates et les producteurs méditerranéens d'agrumes participent aux travaux des groupes experts que la Commission organise plusieurs fois par an pour suivre l'évolution des marchés.
- Sporadiquement, des rencontres entre les producteurs des deux rives ont eu lieu. Ce fut le cas au milieu des années 2000 à Bruxelles de l'initiative du COPA-COGECA ; ce fut aussi le cas de l'initiative des coopératives agricoles espagnoles à Almeria en 2007.

43. A. Jünemann, "The Forum Civil Euromed: critical watchdog and intercultural mediator", in S. Panefianco (coord.), *A new Euro-Mediterranean partnership cultural identity*, Franc Cass, London 2003.

44. S. Hanafi, "Civil society in the North-South relations. The case of the Euro-mediterranean partnership. A view from the South", *ORIENT*, Jg. 46, Vol. 3, 2005, pp. 414-428.

45. S. Khalifa Isaac Atwan, *The quest for intercultural dialogue in the Euro-mediterranean region: opportunities and challenges*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2010.

46. C'est ainsi le cas du projet Sustainmed par exemple.

47. La dernière réunion a eu lieu à Istanbul le 23 septembre 2011. Sur les conséquences positives de cette dynamique de dialogue : « Hazelnut dialogue contributes to Turkey's EU bid », *Today's Zaman*, 6.02.2012.

- Au niveau sectoriel, le Conseil oléicole international, même s'il inclut aujourd'hui aussi l'Argentine, est un lieu de rencontre privilégié entre les gouvernements des pays producteurs d'huile d'olive et d'olives de table de la Méditerranée. Il s'est doté d'un Comité économique et social qui a pour mission de donner la parole à la société civile et qui est un lieu de rencontre entre acteurs de la filière.

À ces exemples s'ajoutent également les investissements étrangers dans l'agriculture des pays méditerranéens, en premier lieu au Maroc et en Turquie. Des données précises ne sont pas faciles à trouver mais on sait que la France est le premier investisseur au Maroc et que l'agriculture est le secteur privilégié ; que l'Espagne est un grand investisseur également, en premier lieu dans le secteur des fruits et légumes (70% des investissements agricoles en 2004). En Turquie, les investissements étrangers dans l'agriculture ne représentent que 0,2% du total en 2010 et le nombre de nouvelles entreprises qui s'installent dans les domaines de l'agriculture, la chasse et la forêt, est en augmentation constante de 131 en 2004 à 368 en 2009. Comme au Maroc, les investisseurs européens sont, de très loin, les premiers.

3.2.3. Les freins à la coopération entre sociétés civiles : dépasser la crainte de la concurrence venue du Sud

Ce n'est pas la première fois que l'agriculture européenne, et en particulier son volet méditerranéen, est confronté à un défi d'une grande ampleur due à une libéralisation commerciale⁴⁸. En effet, en 1985, la Communauté économique européenne a conçu les programmes intégrés méditerranéens (PIM), pour préparer la Grèce et les régions méridionales d'Italie et de France à affronter la concurrence ibérique. Chaque PIM constitua un ensemble de mesures complémentaires entre elles, concernant les principaux secteurs de l'économie régionale et engageant toutes les parties intéressées : CEE, État, région, responsables locaux⁴⁹.

Ce fut le premier effort d'actions coordonnées entre les différents fonds structurels européens d'un côté et les différentes autorités responsables de l'autre pour limiter l'impact défavorable de l'élargissement sur les régions agricoles directement concurrencées par les productions des nouveaux adhérents. Comme le signale Paul Allières, les PIM « contribuèrent à l'évolution de la rhétorique européenne autour de la notion de développement local et de valorisation de la proximité »⁵⁰.

“ LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES (PRINTEMPS ARABE, RÉFORME DE LA PAC) DEVRAIENT OUVRIR DE NOUVELLES DISCUSSIONS ”

Les évolutions récentes de part et d'autre de la Méditerranée devraient ouvrir de nouvelles discussions. D'une part, le Printemps arabe est en train de créer les conditions pour un dialogue plus approfondi et libre. D'autre part, les propositions de réforme de la PAC⁵¹ présentées par le commissaire Ciolos⁵² ouvrent de nouvelles pistes, dans la mesure où elles renforcent le rôle des organisations de producteurs, leurs associations, ainsi que celui des interprofessions⁵³. Les tâches que ces dernières pourraient endosser dans la nouvelle PAC, dans l'ensemble des secteurs agricoles concernent : la planification de la production et de son adaptation qualitative et quantitative à la demande et à la stabilisation des prix agricoles ; l'optimisation des coûts de production ; la recherche et l'innovation ou encore la promotion. On pourrait envisager une coopération avec leurs homologues méditerranéens sur ces points. De plus, les producteurs des deux rives de la Méditerranée sont confrontés aux mêmes problèmes de déséquilibre dans la répartition de la valeur ajoutée entre acteurs de la filière agro-alimentaire et de perte d'identité de leurs produits face aux marques de distributeurs.

48. J. Bérengrer, « Les programmes intégrés méditerranéens : objectifs des PIM et perspectives pour l'agriculture en Ardèche, Drôme et Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Revue de géographie de Lyon*, Vol. 61 n°4, 1986, pp. 441-459.

49. Andy Smith, « La Commission européenne et les fonds structurels : vers un nouveau modèle d'action ? », *Revue française de science politique*, Volume 46, Numéro 3, 1996, pp. 474-495 et Giuliano Bianchi, « The IMPs: A missed opportunity? An appraisal of the design and implementation of the integrated Mediterranean programmes », *Regional Politics and Policy*, Volume 2, n° 1-2, 1992, pp. 47-70.

50. Paul Allières, *op. cit.*

51. Pour plus de détails sur ces propositions, lire : Commission européenne, *La politique agricole commune après 2013*.

52. D. Ciolos, « L'agriculture au cœur de la politique de voisinage », *Speech/12/405*, 31.05.2012.

53. En premier lieu, les articles 106, 107, 108 143, 144, 145 de la *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement « OCM unique »)*, COM(2011) 626 final/2, 19.10.2011.

Dès lors, pourquoi ne pas imaginer une association d'organisations de producteurs qui regroupe, pour les tomates, des producteurs marocains⁵⁴ et européens ; pour les agrumes, des producteurs marocains, turcs et européens ; pour l'huile d'olive, des Tunisiens, des Marocains et des Européens ? Pourquoi ne pas imaginer une rencontre entre interprofessions européennes et pays tiers méditerranéens ?

**“ LES OBSTACLES
AUXQUELS SONT
CONFRONTÉS LES PAYS
MÉDITERRANÉENS SONT
LES MÊMES QUE DANS LES
NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES”**

Une bonne partie des obstacles auxquels ces stratégies conjointes sont confrontées dans les pays méditerranéens sont les mêmes que ceux que nous percevons en Europe, et en particulier dans les nouveaux États membres de l'UE : coexistence de grandes exploitations commerciales et de nombreuses petites exploitations ; utilisation historique des coopératives comme instruments politiques pour contrôler le monde agricole, pour ne citer que deux exemples. Le renforcement des capacités est déjà envisagé par le programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (ENPARD), toutefois il ne devrait pas être limité à l'administration mais étendu aux opérateurs économiques de manière à ce que les producteurs échangent leurs expériences, entre eux⁵⁵.

L'Union européenne est en train de construire une solide expertise non seulement en matière de développement rural mais aussi d'analyse des situations locales, de monitoring et d'évaluations des programmes de développement rural, de mises en réseau d'initiatives locales. Une action décidée de l'École européenne d'administration pour encadrer et accélérer un processus d'échanges d'expérience entre les administrations et les acteurs, économiques et sociaux, serait aussi utile.

Des deux côtés de la Méditerranée, plusieurs questions se posent : comment maintenir une population rurale importante, éviter un exode rural source de tension dans les villes et d'immigration illégale, offrir des conditions de vies décentes et des opportunités d'emploi. Entre autres mesures utiles et importantes qui seront soutenues dans les prochains programmes de développement rural, on peut souligner toutes les activités de coopérations entre agriculteurs et acteurs de la filière ainsi que l'initiative LEADER.

À cet égard, ENPARD pourrait se baser sur l'initiative LEADER et l'expérience acquise avec les programmes SAPARD qui ont permis de préparer les adhésions de 2004 et 2007.

54. H. El Dahr, « Organisations de producteurs et offre alimentaire », in : Institut européen de la Méditerranée, *Mediterra 2012: Diète méditerranéenne pour un développement régional durable*, Sciences Po/CIHEAM, 2012.

55. Gérard Tubery a présenté dans le cadre des Entretiens économiques européens 2011 de Confrontations Europe, l'action d'AGROPOL promouvant des organisations de producteurs au Burkina et au Mali et développant la filière oléagineuse au Maroc. Voir aussi Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*, COM(2011) 627 final/2, 19.10.2011.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Certaines conclusions peuvent être tirées de ce *Policy Paper*, elles visent à améliorer les relations entre le Nord, le Sud et l'Est de la Méditerranée :

1. La politique européenne à l'égard des pays du MOAN évolue vers un cadre ambivalent et complexe où se combinent des approches régionales et bilatérales, orientées vers une intégration économique globale. Le risque de ce modèle d'intégration - à partir d'un ensemble d'accords bilatéraux vers un but régional et commun -, est l'émergence d'une discrimination entre pays du MOAN, une distorsion liée à une modification des préférences commerciales.
2. La libéralisation des échanges est la pierre angulaire des accords euro-méditerranéens, mais le libre-échange n'est pas achevé en raison de certaines exceptions agricoles. De sorte que le processus de libéralisation agricole ne peut être que graduel et asymétrique afin d'éviter des conséquences dramatiques et de permettre que les acteurs s'adaptent aux nouvelles règles. Ceci explique en partie pourquoi les effets des échanges mondialisés sont aujourd'hui limités.
3. Un accord de libre-échange (ALE) peut générer des gains pour l'économie dans son ensemble, il en résulte généralement dans les pays concernés des gagnants et des perdants ; ceux-ci peuvent être des régions, des secteurs de la production, des consommateurs, des travailleurs - des emplois sont perdus - ou des entreprises, car dans tous les secteurs, la libéralisation des échanges peut fragiliser les entreprises.
4. Lorsqu'un accord commercial est efficace, il génère assez de richesse pour que les gagnants puissent indemniser les perdants et accroître la richesse globale. Sans compensations concédées par les gagnants, il est plus difficile d'éviter l'opposition des perdants. L'ouverture des échanges est plus facile à mettre en œuvre lorsque les pertes qui s'en suivent ne sont pas immédiatement compensées.
5. Si ces coûts ne sont pas pris en compte dans le processus politique, le risque de mécontentement existe. Il peut être dangereux de laisser se développer un tel sentiment, plus encore si l'on veut bien considérer le rôle stratégique de la région Méditerranée pour l'UE, comme le montre le « rapport Rinaldi ».
6. Les pays du MOAN ont des avantages comparatifs quant aux produits spécifiquement méditerranéens, tels les fruits et légumes frais, les agrumes, les tomates et l'huile d'olive. Le plus marquant de ces avantages est le faible coût de la main-d'œuvre - du Maroc à l'Espagne, par exemple, les salaires varient de 1 à 10 ou à 13 -, qui se répercute, dans les pays du MOAN sur les coûts de production. Les conditions de travail pourraient toutefois être améliorées au Maroc si le pays souhaite augmenter sa productivité et contribuer ainsi au progrès social et environnemental.
7. La réduction des barrières douanières face aux importations en provenance de ces pays entraînera des pertes pour certains cultivateurs, en particulier dans les régions méditerranéennes de l'Europe, où les conditions sont très similaires à celles de la Méditerranée méridionale et orientale.
8. La situation varie selon les pays et les produits, en fonction, principalement de la part du coût du travail dans le coût total de production. Dans le cas des agrumes, en revanche, ni les préférences du Maroc et de la Turquie ni leurs avantages naturels ne leur ont permis d'entamer la part de l'Espagne sur le marché européen.

9. Pour ce qui concerne les légumes, la casuistique est beaucoup plus hétérogène. Les producteurs espagnols et français de tomates et d'autres produits maraîchers souffrent d'ores et déjà de la concurrence marocaine. Jusqu'à présent, les conséquences ne sont ni dramatiques ni irréversibles, malgré certains records saisonniers qui tirent temporairement les prix du marché vers le bas. Notons que depuis 2001, la production de tomates hollandaises a augmenté de 300 000 tonnes (l'équivalent peu ou prou des importations marocaines), et sensiblement durant la période hivernale, traditionnellement réservée aux producteurs marocains et espagnols.
10. Cet état de chose pourrait changer à moyen terme si le Maroc parvient à moderniser son agriculture. Néanmoins, le vrai défi pour le Plan Maroc vert n'est pas, on s'en doute, d'exacerber la dualité de son agriculture, bien plutôt de s'affirmer comme l'instrument du développement agricole, économique et social - l'Union peut y contribuer en orientant ses aides dans cette direction. La Turquie doit encore harmoniser ses politiques agricoles avec les orientations de la PAC.
11. Ainsi les ELA redistribueront-ils les parts de marché ; mais tous les acteurs sont en droit d'espérer, en particulier si les producteurs sont mieux organisés, si la commercialisation est améliorée, si la qualité est assurée et si la recherche et le développement sont encouragés.
12. Pour atteindre un résultat efficace - certains gagnent, d'autres demeurent au bout du compte dans une situation inchangée - et pour gérer constructivement l'opposition des perdants, les exploitants lésés pourraient être soutenus transitoirement afin d'améliorer leur compétitivité, de s'adapter à la nouvelle réalité du marché ou de se reconvertir.
13. L'Union européenne est riche de son expérience dans la mise en place de programmes d'adaptation à la nouvelle concurrence - comme les PMI, le SAPARD et l'IPARD. Dans le contexte actuel des difficultés budgétaires de l'Union, des compensations spécifiques supplémentaires ne semblent pas réalistes. Outre les fonds structurels existants, le Fonds d'ajustement à la mondialisation pourrait être utilisé pour indemniser les exploitants européens, soutenir la création d'emplois et la formation dans les zones susceptibles d'être affectées par les exportations croissantes des pays du MOAN, comme l'a proposé la Commission dans ses perspectives financières 2014-2020. Le scénario budgétaire le plus probable après la réunion du Conseil européen de février 2013, et dans l'attente de la décision finale du Parlement européen, est celui d'une diminution en termes réels et peut être même en termes nominaux des aides financières à destination des régions ou des producteurs, européens ou non.
14. L'impact, au moins sur certains producteurs agricoles des pays du MOAN, sera probablement non négligeable, là encore. Le PEVADR-ENPARD devrait débloquer des aides, particulièrement dans les domaines du développement rural, de la recherche agronomique, de l'enseignement supérieur et des partenariats privés mais aussi renforcer les capacités lorsque les perspectives existent d'approfondir la collaboration euro-méditerranéenne. Les programmes peuvent améliorer la qualité des contacts entre les partenaires, les universités, les instituts de recherche et les organisations civiles travaillant dans le développement agricole et rural. Ces actions pourraient aussi relever des programmes d'innovation dans le cadre du 2^e pilier de la PAC réformée pour 2014-2020. L'initiative LEADER et les programmes SAPARD peuvent être de bons outils à mettre en œuvre dans les pays MOAN.
15. Au-delà du contenu des accords commerciaux, la Commission européenne a la responsabilité de faire la lumière sur les mythes et de pacifier les opinions qui se sont radicalisées lors de la dernière phase de la libéralisation agricole EU-Méditerranée. Comme dans d'autres domaines, il y a là un problème de communication quant aux compétences de la Commission et à ses moyens d'action. Certes, les règlements européens peuvent être améliorés et clarifiés. Mais le contrôle de la réglementation, la surveillance du système des prix d'entrée et la veille phytosanitaire sont de la responsabilité des États membres.
16. Le partage de l'information entre les autorités nationales et la coordination se sont améliorées ces dernières années, de même que le système consultatif. Mais il y a probablement encore beaucoup à faire pour

accroître l'utilisation rationnelle des ressources, pour mieux partager les coûts et l'information entre les pays membres ainsi qu'avec la Commission et les services compétents au Maroc et en Turquie.

17. Les accords comportent des clauses de sauvegarde. En pratique, il est toujours plus utile d'accélérer la collaboration entre les administrations afin d'analyser rapidement les situations de crise, de partager les diagnostics et de chercher ensemble les solutions. Dans ce processus, la participation des acteurs privés est rendue possible et doit être encouragée.
18. De même qu'il faut éviter la démagogie, il faut reconnaître l'ampleur des défis, afin d'aider les gagnants potentiels à transformer les opportunités en réalités, et d'assister les perdants potentiels dans leur processus d'adaptation à la nouvelle situation. Des débats tronqués conduiront à des malentendus et à des frustrations. C'est pourquoi les raisons ne manquent pas de promouvoir l'implication de la société civile.
19. Les propositions actuelles de la politique agricole commune post-2013 ouvrent des voies de collaboration intéressantes. Les organisations de producteurs (OP) ainsi que les associations d'organisations de producteurs (AOP) et les organisations interbranches doivent être soutenues dans le secteur des fruits et légumes, comme aussi ailleurs.
20. On trouve déjà des exemples d'OP et d'AOP transnationales en Europe. Elles peuvent être étendues aux producteurs non européens de Méditerranée et contribuer, par exemple, à une plus grande transparence du marché, comme à une adaptation, en quantité et en qualité, de la production à la demande. Ce sont deux des principaux objectifs de ces organisations. Des commissions binationales ou régionales peuvent aussi constituer des outils idoines pour promouvoir la coopération. Un bon exemple en est fourni par le prochain comité ibéro-marocain sur la tomate, qui pourrait suivre les traces du comité mixte France-Espagne-Italie, qui contribua à résoudre les tensions entre ces pays.

BIBLIOGRAPHIE ET ACRONYMES

Compte tenu du nombre élevé de travaux relatifs aux questions soulevées dans ce *Policy Paper*, les auteurs estiment utiles de ne mentionner que certaines des publications clés susceptibles d'intéresser le lecteur souhaitant approfondir certains éléments.

Processus d'intégration Euromed

Abis S., *Pour le futur de la Méditerranée : L'agriculture*, L'Harmattan, 2012.

Abis S., « [La sécurité alimentaire, un projet concret pour la Méditerranée](#) », *Les Échos*, 28.03.2012.

Bessaoud O. et Petit M., « Les territoires ruraux en Méditerranée », Communication Académie d'agriculture de France, 9.04.2008.

CASE/CEPS, *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region, Final Report*, Center for Social and Economic Research, September 2009.

GoEuroMed – The Political Economy of Governance in the Euro-Mediterranean Partnership, "[Building Euro-Med Free Trade Agreement – How to Improve the Bilateral Management Strategies?](#)", *Working Paper 0804*, 2008.

Martin I., "[Economic Integration in the Mediterranean: Beyond the 2010 Free Trade Area](#)", *Euro-Mediterranean Integration Policies: The 2010 Free Trade Area*, Anuario Iemed, 2010.

Behr T., « [Intégration régionale en Méditerranée : sortir de l'impasse ?](#) », *Études & Recherches n° 77, Notre Europe*, mai 2010.

Évaluation des accords commerciaux

Impact Assessment Research Centre, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, *Sustainability Impact Assessment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area. Final Report of the SIA-EMFTA Project*, Revised November 2007.

Robert Mabarek and Peter Wobst (DG JRC) Hans-Jörg Lutzeyer (DG RTD), *Proceedings of the Workshop on Euro-Med Association Agreements Agricultural Trade - Regional Impacts in the EU*, September 2009.

García-Alvarez-Coque J.M., Martínez-Gómez V. and Villanueva M., "[Modelling Euro-Mediterranean Agricultural Trade](#)", TradeAG, Working Paper 06/05.

García-Alvarez-Coque J.M. Martínez-Gomez V. and Villanueva M., "Seasonal Protection of F&V Imports in the EU: Impacts of the Entry Price System", *Agricultural Economics* n° 21 (2), 2010, pp. 205-218.

Kaditi E. and Swinnen J., "[Trade Agreements, Multifunctionality and EU Agriculture](#)", *Centre for European Policy Studies*, December 2006.

Kavallari A. and Schmitz P.M., "Preference erosion effects on the agricultural sector of the EU's Mediterranean Partner Countries", *Agricultural Economics Review*, Vol. 11, n° 2, June 2010.

Petit M., "Agro-food trade and policy issues in the Mediterranean region. Implications for the future of the CAP and other European policies". Paper presented at the workshop on "Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-run perspective", organised by the European Commission (BEPA), Brussels, 26.02.2009.

Agriculture marocaine

Akesbi A., « Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine. Le "Plan Maroc Vert" », *New Medit - A Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environment*, ISSN 1594-5685, Vol. 11, N° 2, June 2012, pp. 12-23.

García Álvarez-Coque J.M., "[Agriculture in North Africa: A Chance for Development](#)", *Policy Brief*, The German Marshall Foundation Mediterranean Policy Programme – Series on the Region and the Economic Crisis, Prepared in Partnership with Paralleli Euromediterranean Institute, October 2012.

Haut-Commissariat au Plan du Royaume du Maroc, *Prospective Maroc 2030. Agriculture 2030 : quels avenir pour le Maroc ?*, en collaboration avec le Conseil général du développement agricole.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime du Royaume du Maroc, *Situation de l'agriculture marocaine*, N°9, novembre 2011.

Azzouzi E. S., Abidar A., *Agriculture Situation Report For Morocco*, MEDFROL Project, February 2005.

Channing A., Tyner W. E., "Policy and progress in Moroccan agriculture: A retrospective and perspective", *Food and Agriculture in the Middle East, Research in Middle East Economics*, Vol. 5, 2003, pp.231-256.

Agriculture turque

Commission européenne, *Commission Staff Working Document, Turkey 2011 Progress Report, SEC(2011) 1201 final* accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Stratégie d'élargissement et principaux défis : 2011-2012, COM(2011) 666 final*, 12.10.2011

Koç A., "Chapter 14. Market strategies of the agro-food firms: the Turkish experience", in CIHEAM, *MediTERRA 2012. The Mediterranean diet for sustainable regional development* (en anglais), Paris, Presses de Sciences Po « Annuels », 2012, pp. 283-303.

Kıymaz T., Çağatay S., "Food prices, food security and risk management: The case of Turkey", SUSTAINMED Sustainable agri-food systems and rural development in the Mediterranean Partner Countries, *Working Paper*, WP5, 2012.

OCDE, *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011. Pays de l'OCDE et économies émergentes, partie II*, Paris, 2011.

van Leeuwen M., Salamon P., Fellmann T., Koç A., Boluk G., Tabeau A., Esposti R., Bonfiglio A., Lobianco A. and Hanrahan K., *Potential impacts on agricultural commodity markets of an EU enlargement to Turkey*, European Commission, Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, JRC 60663 EUR 24772 EN – 2011.

OMC, *Examen des politiques commerciales : Turquie*, OMC, Examen des politiques commerciales, WT/TPR/S/259, 17 janvier 2012, chapitre IV (1) Agriculture.

Coopération Euromed

Adamo K. and Garonna P., *Euro Mediterranean Integration and Cooperation: Prospects and Challenges*, Unece, January 2009.

Asseburg, M. and Salem P., "*No Euro-Mediterranean Community without peace, IEMED*", 10 Papers for Barcelona 2010, ISS/IEMed, September 2009.

Ayadi R. and Fanelli A., "*A New Framework for Euro-Med Cooperation on Micro, Small and Medium-Sized Enterprise Support. The Role of the Union for the Mediterranean*", CEPS Policy Brief, March 2011.

Ayadi R. and Gadi S., "*The Future of Euro-Mediterranean Regional Cooperation: The Role of the Union for the Mediterranean*", Papers IEMed/EuroMeSCo, 2011.

Delgado M., "*Euro-Mediterranean Cooperation: The Institutional Options*", Working Paper Number 0807, The Political Economy of Governance in the Euro-Mediterranean Partnership, G0EuroMed, December 2008.

European Commission, Directorate-General for Research and Innovation, *Investing in European success. Euro-Mediterranean Cooperation in Research and Innovation*, 2012.

Acronymes

ALE (FTA)	Accord de libre échange
ALECA (DCFTA)	Accord de libre échange approfondi et complet
CIHEAM	Centre international de hautes études agronomiques méditerranéennes
CLAM	Comité de liaison de l'agrumiculture méditerranéenne
COI (IOC)	Conseil oléicole international
COPA-COGECA	Comité des organisations professionnelles agricoles – Confédération générale de la coopération agricole
DSP (CSP)	Documents de stratégie par pays
DSR (RSP)	Document de stratégie régionale
Euromed	Pays du partenariat euro-méditerranéen
IEVP (ENPI)	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IPA	Instrument de préadhésion
IPARD	Instrument d'aide de préadhésion pour le développement rural
ISPA	Instrument pour les politiques structurelles de préadhésion
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MEDA (Régulation)	Ensemble de mesures techniques et financières destinées à accompagner la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen.
MOAN (MENA)	Pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PEM (EMP)	Partenariat euro-méditerranéen (ou Processus de Barcelone)
PEV (ENP)	Politique européenne de voisinage
PEVADR-ENPARD	Programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural
PHARE	Pologne et Hongrie : Aide à la restructuration de l'économie
PIB	Produit industriel brut
PMI (IMP)	Programmes méditerranéens intégrés
PMV (GMP)	Plan Maroc vert
RAD (ERA-ARD)	Recherche agricole pour le développement
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural)
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (Assistance technique à la Communauté des États indépendants – CEI)
TAIEX	Technical Assistance and Information Exchange instrument (Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations)
UE	Union européenne
UpM (UfM)	Union pour la Méditerranée
ZLEE (EMFTA)	Zone de libre échange euro-méditerranéenne ou ZLE Euromed

UNE STRATÉGIE EXTÉRIEURE POUR L'AGRICULTURE EUROPÉENNE

Nadège Chambon, *Policy Paper n° 81, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

L'UE ET LA TURQUIE DANS LE VOISINAGE SUD : UNE NOUVELLE PERSPECTIVE ?

Adam Balcer, *Policy Paper n° 72, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

L'UE À L'EST : UN DISCOURS TROP AMBITIEUX ET UNE ACTION PAS ASSEZ CIBLÉE

Lucia Najšlová, Věra Řiháčková et Olga Shumylo-Tapiola, *Policy Paper n° 71, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

LE PRINTEMPS RATÉ DE LA POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE L'UE

Haizam Amirah Fernández et Timo Behr, *Policy Paper n° 70, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

LA COMPÉTENCE DE L'UE DANS LE VOISINAGE SELON L'ARTICLE 8 DU TUE

Christophe Hillion, *Policy Paper n° 69, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

POTENTIELS ET LIMITES DES POLITIQUES DE L'UE DANS LE VOISINAGE

Michele Comelli, *Policy Paper n° 68, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, février 2013

UE-TURQUIE : L'URGENCE D'UNE COOPÉRATION STRATÉGIQUE PLUS ÉTROITE

Elvire Fabry, *Policy Paper n° 62, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, janvier 2013

LE PROJET D'UNE PAC POUR L'APRÈS 2013 ANNONCE-T-IL UNE « GRANDE » RÉFORME ?

Louis-Pascal Mahé, *Policy Paper n° 53, Notre Europe*, mars 2012

LES PROPOSITIONS DE L'UE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL APRÈS 2013 : BON COMPROMIS ENTRE INNOVATION ET CONSERVATISME ?

Francesco Mantino, *Bref n° 31, Notre Europe*, janvier 2012

LE CADRE STRATÉGIQUE COMMUN : QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL ?

Nadège Chambon, Alin Cristian Mituța et Neculai-Cristian Șurubaru, *Policy Paper n° 50, Notre Europe*, décembre 2011

LA PAC, FACTEUR DE SOLIDARITÉ OU DE DÉSUNION EUROPÉENNE ?

Nadège Chambon, *Policy Paper n° 45, Notre Europe*, juin 2011

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DE L'UE ET LES DÉFIS À VENIR

Francesco Mantino, *Policy Paper n° 40, Notre Europe*, août 2010

LA RÉFORME DE LA PAC AU DELÀ DE 2013 – UNE VISION À PLUS LONG TERME

Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé, *Études & Recherches n° 64, Notre Europe*, février 2008

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • *Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction à partir de l'anglais: François Boisvion • © *Notre Europe – Institut Jacques Delors*