

# Séminaire ACRALENOS

Analyse comparée des relations agricoles  
en libre-échange Nord-Sud

**Organisé par le GDRI CNRS "EMMA"  
et le CIHEAM – IAMM**

**Montpellier, 19 et 20 Novembre 2004**

Les enjeux de la libéralisation agricole dans la  
zone Méditerranéenne.

Charlotte EMLINGER, Florence JACQUET, Michel PETIT  
CIHEAM-IAM.M.

Les échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires dans la région méditerranéenne soulèvent des controverses et des conflits d'ordre politique qui dépassent leur importance économique. Il faut dire qu'au-delà d'une unité géographique liée à la mer commune et au climat, la région méditerranéenne est un espace de voisinages proches, de rencontres, mais aussi parfois de conflits et de confrontation, entre des ensembles économiques, sociaux et politiques très contrastés. Dans cet espace, coexistent des civilisations millénaires ayant une longue histoire commune faite de phases successives de conflits aigus et de rapprochements, et on peut trouver, à quelques centaines de kilomètres l'une de l'autre, des zones rurales très pauvres dans certains pays, de grands pôles urbains très riches dans d'autres, des régions très densément peuplées et des déserts.

Le clivage le plus important est évidemment celui qui existe entre pays développés et pays en développement et les controverses les plus vives dans le domaine des échanges agricoles portent d'ailleurs sur le protectionnisme des pays de l'Union européenne. Cependant, même si ce conflit est réel, il ne suffit pas, loin de là, à caractériser tous les aspects des relations commerciales agricoles dans la région ni à expliquer tous les débats que ces échanges suscitent. La distinction pays développés/pays en développement ne peut d'ailleurs pas se réduire au seul critère d'appartenance à l'Union européenne. Au cours des décennies passées, celle-ci ne s'est-elle pas progressivement élargie pour inclure successivement l'Espagne, le Portugal, la Grèce et tout récemment Malte et Chypre ? Et l'on sait que l'adhésion éventuelle de la Turquie est à l'ordre du jour de débats très actuels. En cette matière, la ligne de clivage éventuel n'est donc pas figée. Par ailleurs, si personne ne conteste que le protectionnisme agricole de l'Union européenne freine les importations de produits méditerranéens en provenance des pays de l'Est et du Sud de la région, le volume de ces importations, comme celui des autres flux d'échange, dépend de nombreux autres déterminants. Certains d'entre eux sont de nature économique, notamment pour ce qui concerne l'orientation et le développement des secteurs productifs et de la consommation dans les différents pays. D'autres sont d'ordre politique, l'intervention de la puissance publique sur les marchés agricoles ayant été massive dans pratiquement tous les pays de la région. Cette intervention de l'Etat est en pleine transformation sous l'effet d'un puissant mouvement de libéralisation, libéralisation qui cependant demeure très inégale et incomplète. Il ressort de tout ceci une situation complexe et en pleine évolution, difficile à déchiffrer et qui suscite des inquiétudes sans que l'on puisse facilement juger dans quelle mesure les inquiétudes sont justifiées.

Cet exposé introductif propose une vue d'ensemble de la situation portant à la fois sur les faits et les débats qu'ils suscitent. On présentera donc les échanges agricoles et agroalimentaires dans la région méditerranéenne, les interventions publiques qui les affectent et les débats que suscitent à la fois les tendances observées dans l'évolution des échanges eux-mêmes et dans les interventions publiques, en particulier celles qui portent directement sur les échanges internationaux. Il nous a semblé utile de commencer par une description du mouvement de libéralisation affectant les échanges agricoles. On verra qu'en la matière, les discours sont clairs et ambitieux et la direction générale du mouvement est bien celle d'une libéralisation. Cependant, cette libéralisation est très incomplète et reste bien en deçà de ce que les discours annoncent. Nous nous interrogerons donc dans un deuxième temps sur la portée réelle de ce mouvement de libéralisation : qu'en est-il de ces échanges dans les faits ?

Cette question nous amènera à nous intéresser plus particulièrement aux céréales et

aux fruits et légumes, les deux sous-secteurs qui apparaissent comme les plus politiquement sensibles ; on essaiera de comprendre : pourquoi ? et en quoi sont-ils sensibles? On verra alors que le seul examen des flux actuels ne permet pas de répondre complètement et de façon satisfaisante à cette question. Il faut en effet pour cela supputer ce que pourraient être les effets futurs de la poursuite du mouvement de libéralisation des échanges. C'est à cette question que nous chercherons à répondre dans la troisième et dernière partie de cette communication.

## **I- LE MOUVEMENT DE LIBERALISATION**

Dans presque tous les pays de la région, les interventions publiques affectant les marchés des produits agricoles et alimentaires ont toujours été nombreuses tant aux frontières que sur les marchés intérieurs. Depuis une vingtaine d'années cependant, ces interventions ont connu une forte évolution dans le sens général d'une plus grande libéralisation, pour des raisons internes et sous l'effet des accords internationaux concernant les échanges agricoles.

### **1- La libéralisation interne**

Dans tous les *pays méditerranéens du sud et de l'est* de la méditerranée (PSEM<sup>1</sup>), les années 90 ont été marquées par des réformes importantes des politiques agricoles, souvent en approfondissement des politiques d'ajustement structurel mises en place au milieu des années 80. Ces réformes se sont traduites par un désengagement de l'Etat des activités économiques, par une libéralisation des échanges et par une diminution des soutiens internes. La privatisation des entreprises est peut être le facteur qui a le plus joué sur la transformation des activités agricoles dans ces pays. L'autonomie de décision a ainsi permis aux agriculteurs de réorienter leurs productions, et aux exportateurs de développer des stratégies plus actives.

La libéralisation des échanges extérieurs a été également manifeste. En ce qui concerne les échanges, le fait peut être le plus marquant en ce domaine, est la bonne tenue de la balance commerciale agricole des PSEM. Si les importations se sont accrues, les exportations ont également augmenté, et il est intéressant de remarquer que le taux de couverture des importations par les exportations s'est globalement maintenu autour de 50 % pour le total de la région entre 1981 et 2000. Ceci n'est bien sûr pas vrai pour tous les pays, et si le Maroc, la Tunisie et Israël ont un taux de couverture qui s'améliore, en revanche la Turquie du fait de la très forte croissance de ses importations (multipliées par 10 en 20 ans) est passé pour la première fois en 2000 à une situation d'importateur net. En Egypte, la dégradation de la balance commerciale agricole est relativement modeste si on la compare à l'expansion de la demande.

Cependant cette libéralisation est loin d'être complète. Si la réduction des interventions sur les marchés domestiques est sensible dans tous les cas, le niveau de protection reste très variable selon les produits. La mesure de la protection montre qu'au delà d'une forte variabilité inter-annuelle, les coefficients de protection restent en général élevés pour les produits alimentaires de base ou stratégiques (le sucre d'abord, mais également le blé et le lait) et qu'en revanche les produits d'exportation ne bénéficient pas d'intervention de l'Etat le plus souvent.

---

<sup>1</sup> Dans la suite du texte nous désignerons par PSEM les pays suivants : Algérie, Egypte, Chypre, Israël, Jordanie, Malte, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie, Territoires palestiniens.

**Tableau 1 : Coefficients de protection nominale (moyenne 6 ans 1995-2000)**

	<b>Turquie</b>	<b>Egypte*</b>	<b>Maroc</b>	<b>Tunisie</b>
<b>Blé</b>	1,18	1,42	1,44	1,28
<b>Lait</b>	1,24		1,19	1,32
<b>Sucre bett.</b>	1,78	1,08	1,67	
<b>Orange</b>		0,84	0,91	1,58
<b>Tomate</b>	1,1	0,74	0,91	1,89

\* pour l'année 98/99 uniquement

Source : Jacquet 2004, d'après Allaya, Petit, 2004

**Tableau 2 : Coefficients de protection effective (moyenne 6 ans 1995-2000)**

	<b>Turquie</b>	<b>Egypte*</b>	<b>Maroc</b>	<b>Tunisie</b>
<b>Blé</b>	<b>1,38</b>	<b>1,62</b>	<b>1,54</b>	<b>1,73</b>
<b>Lait</b>	<b>1,46</b>		<b>1,73</b>	<b>1,72</b>
<b>Sucre bett.</b>	<b>2,93</b>	<b>1,17</b>	<b>2,05</b>	
<b>Orange</b>		<b>0,81</b>	<b>0,9</b>	<b>1,82</b>
<b>Tomate</b>	<b>1,11</b>	<b>0,71</b>	<b>0,9</b>	<b>1,94</b>

\* pour l'année 98/99 uniquement

Source : Jacquet 2004, d'après Allaya, Petit, 2004

On notera également que les coefficients de protection effective sont supérieurs aux coefficients de protection nominale pour les produits de base, quelquefois de manière très importante pour les productions fortement utilisatrices d'intrants situées dans les périmètres irrigués (betterave à sucre). Il semble donc que, bien qu'annoncée comme un point essentiel des réformes, l'élimination des subventions aux intrants ne soit pas achevée, ce qui illustre que sur ce point la libéralisation est également incomplète.

Dans *l'Union européenne*, la politique agricole commune (PAC) continue d'évoluer dans le sens d'une plus grande libéralisation depuis la réforme de 1992, qui a constitué de ce point de vue un tournant radical. Depuis cette date les réformes successives ont toutes été orientées dans la même direction et tout indique que les réformes à venir au cours des prochaines années seront très significatives et poursuivront le mouvement.

Les difficultés internes de la PAC tant sur le plan budgétaire que de gestion des excédents de production poussaient à une réforme depuis déjà le milieu des années 1980. Que s'est-il donc passé en 1992? Principalement un renversement des rapports de force au GATT dans le domaine agricole. Au cours des Rounds successifs antérieurs de négociations multilatérales, l'Union Européenne avait réussi à sauvegarder l'essentiel de sa politique d'intervention sur les marchés intérieurs, politique qui impliquait aussi des mesures de protection aux frontières et des subventions aux exportations. Ces mesures avaient été dénoncées depuis longtemps, notamment par les Etats-Unis, comme des causes de distorsion de la concurrence internationale; mais le rapport des forces était tel que l'Union Européenne avait pu résister à ces pressions extérieures. L'émergence du groupe de Cairns pendant les négociations de l'Uruguay Round et les pressions américaines renouvelées ont fait que les responsables politiques européens ont été convaincus de la nécessité de réformer la PAC.

C'est ainsi qu'en 1992 les prix d'intervention sur les marchés intérieurs ont été réduits pour les rapprocher du niveau des prix sur les marchés mondiaux et des paiements directs mis en place pour compenser les agriculteurs des baisses de leurs revenus résultant des baisses de prix. Ceci permit deux ans plus tard l'accord au GATT, signé à Marrakech en 1994.

Depuis cette date, une série de réformes ont été entreprises, notamment suite aux décisions du sommet de Berlin en 1999 prises sur la base des propositions de la Commission présentées dans ce que l'on a appelé « l'Agenda 2000 » puis au Conseil de Luxembourg en juin 2003 suite aux propositions faites dans le cadre de ce que l'on a appelé la « revue à mi-parcours » de la PAC. Outre la poursuite de la réduction des interventions aux frontières, ces réformes successives de la PAC ont renforcé ce que la Commission appelle le « deuxième pilier » de cette politique, centré sur le développement rural et régional. Cette évolution s'inscrit dans la perspective de l'élaboration d'un nouveau contrat social pour l'agriculture européenne autour de la reconnaissance de son caractère multifonctionnel. L'agriculture contribuant à la sécurité sanitaire des aliments, à l'entretien de l'environnement, à l'emploi en zone rurale, à l'aménagement du territoire, et à la qualité du cadre de vie par la « construction » des paysages ruraux, ces fonctions non-marchandes au-delà de la fonction nourricière traditionnelle justifient un soutien public renouvelé des agriculteurs.

Les inflexions qui viennent d'être évoquées sont porteuses d'implications importantes pour l'avenir de la PAC. Il n'y a pas de doute en effet que les pressions extérieures, notamment à l'OMC, pour la poursuite de la libéralisation continueront de s'exercer avec beaucoup de force. La coalition formée par les Etats-Unis et le groupe de Cairns été spectaculairement renforcée sur ce point par le soutien de pays en voie de développement influents, tels que l'Inde ou la Chine au sein du G20. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union aux PECO, dont la contribution au budget communautaire, qui est calculée sur la base du PIB, sera de beaucoup inférieure au poids relatif de leurs agricultures, ne peut qu'augmenter très fortement les pressions budgétaires sur la PAC. Quant au renforcement du deuxième pilier évoqué ci-dessus, il répond à des exigences de la société en matière de protection de l'environnement et de sécurité sanitaire des aliments qui vont croissantes, et son augmentation implique aussi une réduction des ressources disponibles pour financer les interventions sur les marchés. Tout ceci va bien dans le sens de la diminution future du protectionnisme agricole de l'Union Européenne.

Pour les pays tiers désirant accroître leurs exportations agricoles vers le marché européen, tels que les pays méditerranéens, cette conclusion est une bonne nouvelle. Cependant, ils doivent bien sûr s'attendre à des résistances d'arrière-garde, qui seront parfois farouches, et qui conduiront sans aucun doute à des négociations parfois difficiles.

## **2- Libéralisation par les négociations internationales :**

a) *L'accord de Marrakech* signé en 1994, à la fin du cycle de l'Uruguay Round de négociations au GATT, intéresse presque tous les pays méditerranéens. Tous, sauf la Lybie et la Syrie, sont en effet aujourd'hui membres de l'OMC ou candidats à l'adhésion<sup>2</sup>. A ce titre, ils sont soit directement engagés par les divers textes signés à Marrakech soit impliqués dans un processus qui à terme les engagera à respecter ces textes. Dans le domaine plus spécifiquement agricole, les engagements portent, on le sait, sur trois domaines principaux : les conditions d'accès aux marchés intérieurs, l'aide aux exportations, en particulier les subventions aux exportations, et enfin le soutien interne à l'agriculture.

Nous venons de voir que pour les pays de l'Union Européenne, ces engagements limitent sérieusement les marges de manœuvre dans l'évolution des politiques internes. On

---

<sup>2</sup> Le dossier de candidature de l'Algérie est en instance depuis 1987, celui du Liban depuis 1999. Les autres pays sont membres depuis 1995 ou 2000 pour les deux plus récents (Albanie et Jordanie).

sait que la réforme de la politique agricole commune (PAC) en juin 2003 a largement été faite pour faciliter la recherche d'un accord à la réunion ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003. Suite à l'échec de cette réunion, et toujours dans le souci de rechercher un accord dans le cadre du cycle de Doha de négociations multilatérales, l'Union européenne a accepté le principe d'une élimination à termes des subventions aux exportations, subventions qui constituaient pourtant un instrument important de cette PAC.

Pour les pays du Sud et de l'Est du bassin méditerranéen, les obligations d'évolution de leurs politiques internes sont généralement moins fortes que pour les pays de l'Union Européenne. Mais ces engagements sont néanmoins très significatifs puisqu'ils impliquent des obligations de transformer toutes les mesures de protection aux frontières en tarifs douaniers et l'engagement à terme d'amorcer une réduction de ces tarifs. La différence dans les engagements de réduction ne suffit pas à contrebalancer la différence entre les niveaux de soutien des pays développés et ceux des autres pays. Les pays développés ont par ailleurs la capacité de continuer de soutenir leurs agricultures en adaptant les mécanismes d'intervention aux nouvelles règles de l'OMC.

Il en résulte un paradoxe que dénoncent d'ailleurs beaucoup de pays en voie de développement dans et hors de la région méditerranéenne: les pays riches continuent de soutenir leurs agriculture alors que les pays plus pauvres se sont engagés à réduire leur soutien. Ainsi, dans la région méditerranéenne les pays de l'Union Européenne, qui soutenaient beaucoup leurs agricultures avant l'accord de Marrakech, le font un peu moins que par le passé, mais ils continuent de la faire de façon très significative. De ce fait, les pays du Sud et de l'Est, qui pourraient bénéficier d'un marché de voisinage, solvable et important pour leurs produits agricoles, ne peuvent pas en tirer beaucoup parti. En même temps, comme on l'a dit, les engagements de Marrakech réduisent significativement les marges de manœuvre intérieures des pays des rives Sud et Est du bassin.

Une autre conséquence des accords de Marrakech est que les pays méditerranéens qui bénéficiaient auparavant d'un accès préférentiel au marché européen verront cet avantage se réduire au fur et à mesure que l'Union Européenne réduira son niveau de protection applicable à tous les pays membres de l'OMC. Cependant les premières estimations faites de cette érosion de l'avantage préférentiel indiquent que l'impact devrait en être limité car, d'une part, la réduction de la protection générale a été limitée jusqu'à maintenant et que nul ne s'attend à une accélération du mouvement de déprotection et, d'autre part, l'impact de l'avantage préférentiel a lui-même été limité. (Chayed, Drogué, 2003)

**b)** Dans le cadre de ce que l'on appelle « *le processus de Barcelone* », suite à la conférence ministérielle Euro-méditerranéenne tenue dans cette ville les 27 et 28 novembre 1995, les douze pays du pourtour méditerranéen, partenaires de l'Union européenne (Algérie, Autorité palestinienne, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie), ont été invités à passer des accords d'association avec celle-ci. Ces accords économiques s'inscrivent dans une perspective politique ambitieuse, illustrée par les trois grands objectifs sur les quels ces 27 pays (12 + 15 pour l'UE) se sont mis d'accord à Barcelone:

- La définition d'un espace commun de paix et de stabilité par le renforcement du dialogue politique et de sécurité;
- La mise en place d'un partenariat économique et financier et l'instauration progressive d'une zone de libre-échange à l'horizon 2010 ;

- Le rapprochement entre les peuples et les échanges entre les sociétés civiles.

Ces accords font suite à des accords commerciaux plus anciens, dont les premiers datent de 1976, et qui avaient été modifiés à la fin des années 80 pour prendre en compte l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à l'Union Européenne. Le processus de Barcelone correspond à une tentative de relancer la coopération et l'intégration économique, dans la région.

Au plan économique, c'est la création d'une zone de libre-échange bilatérale entre l'UE et chacun des pays méditerranéens qui constitue l'objectif principal de l'accord visant à créer à terme une Zone de Libre Echange Euro-Méditerranéenne (ZLEM). Un libre échange intégral est prévu pour les produits industriels en 2010 avec élimination des barrières tarifaires européennes et une période de transition de douze ans pour les «pays tiers méditerranéens». Pour les produits agricoles la libéralisation totale des échanges n'est pas programmée mais seulement une extension des anciennes préférences avec élargissement des quotas et réduction des droits de douane. Un des principes des nouveaux accords est la réciprocité dans les concessions, les pays méditerranéens s'engageant à diminuer les barrières limitant l'accès à leur marché.

Le premier accord de la nouvelle génération, signé avec la Tunisie est entré en vigueur en 1998. D'autres accords ont suivi, avec le Maroc, Israël, la Jordanie et, plus récemment l'Egypte, l'Algérie, et le Liban. Actuellement 5 accords d'association (Tunisie, Maroc, Israël, Jordanie, Egypte) et 2 accords intérimaires (Autorité Palestinienne, Liban) sont en vigueur. Les accords d'association avec le Liban et avec l'Algérie sont en cours de ratification. La Turquie, quant à elle, est en Union Douanière avec l'UE, avec des exceptions pour les produits agricoles. Quant à Chypre et Malte, ils ont rejoint l'UE en mai 2004. Ainsi en 2004, l'ensemble des pays signataires de la déclaration de Barcelone (à l'exception de la Syrie), ont signé des accords d'association, ou sont entrés dans un processus d'adhésion à l'Union Européenne .

c) Simultanément à ce processus euro-méditerranéen, et à celui des négociations multilatérales à l'OMC, deux autres démarches affectent aujourd'hui l'évolution de la libéralisation des échanges dans la région méditerranéenne. Il s'agit d'une part des *initiatives des Etats Unis* dans la région, et d'autre part des *accords sous-régionaux*. Après Israël en 1985, la Jordanie en 2000, le Maroc a signé en juin dernier un accord de libre échange avec les Etats-Unis. L'accord qui entrera en vigueur en janvier 2005 doit conduire à une libéralisation presque totale des échanges entre les deux pays. 95 % des produits industriels sont concernés par une libéralisation immédiate. Par ailleurs le calendrier de libéralisation prévoit des périodes de progressivité de durée variable pour les autres produits : 9 ans dans le secteur industriel, de 5 à 15 ans pour la plupart des produits agricoles. Seul le secteur céréalier marocain continuera de bénéficier d'une protection par le maintien d'un contingent tarifaire à la fin de la période transitoire. La différence avec l'accord d'association entre l'UE et le Maroc est significative notamment sur les produits agricoles. Les modalités de renégociations périodiques des concessions réciproques de l'accord entre l'UE et le Maroc conduisent à des avancées en matière de libéralisation plus difficiles que dans l'accord entre le Maroc et les USA où les modalités de libéralisation par liste de produits assortis de période de transition suffisamment longue devrait conduire à une libéralisation plus poussée.

Tableau 3. Participation des PSEM aux processus régionaux, bilatéraux ou multilatéraux de libéralisation des échanges

	<b>Accords bilatéraux Partenariat EuroMed</b>	<b>Accord d'Agadir</b>	<b>Zone Arabe de Libre-Echange</b>	<b>Accords bilatéraux</b>	<b>Accords bilatéraux USA</b>	<b>OMC</b>
<i>Objectifs</i>	<b>ZLEM 2010</b>	<b>ZALE 2008 +ZLEM 2010</b>	<b>ZALE 2008</b>		<b>US-Middle East FTA - 2013</b>	
<i>Signature / Entrée en vigueur</i>	Voir ci- dessous	25-02-2004/ 01/01/2005	1998		Voir ci dessous	
<b>Maroc</b>	AA 1996/2000	2004/2005	1998	Turquie, Egypte, Jordanie, Tunisie	2004	1995
<b>Algérie</b>	AA 2002/-			Tunisie		1995
<b>Tunisie</b>	AA 1995/1998	2004/2005	1998	Maroc, Jordanie, Turquie, Algerie, Egypte		1995
<b>Egypte</b>	AA 2001/2004	2004/2005	1998	COMESA, Jordanie, Liban, T.Palestinien		1995
<b>Jordanie</b>	AA 1997/2002	2004/2005	1998	Liban, Israel, Ter. Palestinien, Tunisie	2000	2000
<b>Autorité palestinienne</b>	AI 1997			Jordanie, Egypte	1996	observateur
<b>Liban</b>	AA 2002/- +AI 2003		1998	Jordanie, Syrie		observateur
<b>Israel</b>	AA 1995/2000			Turquie, Jordanie	1985	1995
<b>Syrie</b>	Négociations en cours		1998	Liban		
<b>Turquie</b>	Union Douanière + candidature à l'adhésion			Israel, Maroc, Tunisie		1995
<b>Malte</b>	2004-adhesion					1995
<b>Chypre</b>	2004-adhesion					1995

Sources : [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm); <http://www.wto.org>; <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-37.html>;



Cet accord s'inscrit désormais dans une approche régionale globale appelée «Middle East Trade Initiative» et annoncée par le président Bush en mai 2003. Cette initiative prévoit de favoriser le libre-échange dans la zone à travers plusieurs étapes, qui diffèrent selon les pays : soutien actif pour l'adhésion à l'OMC (Arabie Saoudite, Liban, Algérie, Yémen), promotion du commerce par des accords-cadres d'investissement et de commerce (Bahreïn, Egypte, Tunisie, Algérie, Arabie Saoudite, Koweït, Yémen), et accords de libre-échange (outre les 3 déjà signés, un accord de libre échange est actuellement en négociation avec le Bahreïn).

En février 1997, l'Union Economique Arabe (institution créée en 1957 dans le cadre de la Ligue Arabe) a décidé de créer pour 2008 une "zone arabe de libre-échange». A cette fin, 18 des 22 membres de la Ligue Arabe ont signé un traité visant à éliminer toutes les barrières commerciales d'ici fin 2007, en abaissant annuellement de 10% leurs droits de douane à partir de janvier 1998. Une clause, permettait d'exempter de cette réduction les produits agricoles (10 au maximum) pendant 7 mois de chaque année.

L'Accord d'Agadir signé en février 2004 fait suite à un processus amorcé en 2001, entre quatre pays de la région : le Maroc, la Turquie, l'Egypte et la Jordanie, afin de mettre en oeuvre cette libéralisation des échanges. Cette initiative marque à la fois la volonté de relancer le processus sous-régional de la « zone arabe de libre échange » et de contribuer à la création de la ZLEM. Les dispositions de l'accord prévoient une exonération totale des droits de douane pour les produits industriels dès janvier 2005.

Plusieurs accords bilatéraux de libre-échange existent par ailleurs entre le Maroc, l'Egypte, la Jordanie et la Tunisie. L'Egypte a également conclu diverses conventions avec le Liban, la Libye, la Syrie et l'Arabie Saoudite. La Syrie avec la Tunisie, le Liban et la Libye. Ces conventions excluent généralement l'essentiel des produits agricoles et prévoient un démantèlement ou des réductions tarifaires industrielles phasées, articulés autour de listes de produits originaires des pays concernés : démantèlement tarifaire immédiat, démantèlement tarifaire progressif, listes négatives. Ces pays ont souvent également des cadres de relations commerciales préférentielles avec les pays d'Afrique subsaharienne. Outre l'engagement de l'Egypte dans le COMESA, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont des accords commerciaux bilatéraux avec des pays tels que la Côte d'Ivoire, le Sénégal, la Guinée, le Mali, le Niger et le Tchad.

L'ensemble de ces accords montre bien qu'il semble exister un consensus général des responsables politiques sur l'intérêt d'élargir les marchés et donc de libéraliser les politiques d'intervention sur ces marchés. Cependant les nombreuses exceptions, notamment pour les produits agricoles, révèlent dans le même temps une grande prudence dans ces démarches, certains diraient une certaine timidité. Dans cette région, comme dans beaucoup d'autres, on reconnaît les avantages économiques d'une plus grande libéralisation mais on craint les effets qu'elle pourrait avoir pour le secteur agricole, surtout pour les sous-secteurs importateurs nets des produits correspondants. De telles craintes sont-elles justifiées ? Quelle serait la portée réelle d'une libéralisation plus poussée dans le secteur agricole ? La suite de cette communication est consacrée à l'examen de ces questions.

## **II- ETAT DES ECHANGES AUJOURD'HUI**

Pour apprécier la portée des débats soulevés par le mouvement de libéralisation des politiques publiques décrit ci-dessus, il est nécessaire tout d'abord d'examiner la réalité actuelle des échanges commerciaux et d'identifier les points de controverses qu'ils suscitent.

Dans un premier temps, la faiblesse relative des échanges commerciaux dans la région méditerranéenne sera soulignée. Puis l'examen successif des importations puis des exportations de produits agricoles et agro-alimentaires des PSEM montrera que ces échanges ont une importance politique plus grande que ce que leur volume pourrait suggérer, tout particulièrement dans l'Union Européenne. Nous verrons que deux catégories de produits sont, pour des raisons différentes particulièrement sensibles : les céréales et les fruits et légumes. Pour ces derniers, la controverse principale porte sur le protectionnisme de l'Union Européenne, ce qui nous amènera dans une dernière partie à examiner de façon plus détaillée cette question.

### **1- Les échanges agricoles doivent être appréciés au sein d'échanges commerciaux qui restent globalement modestes**

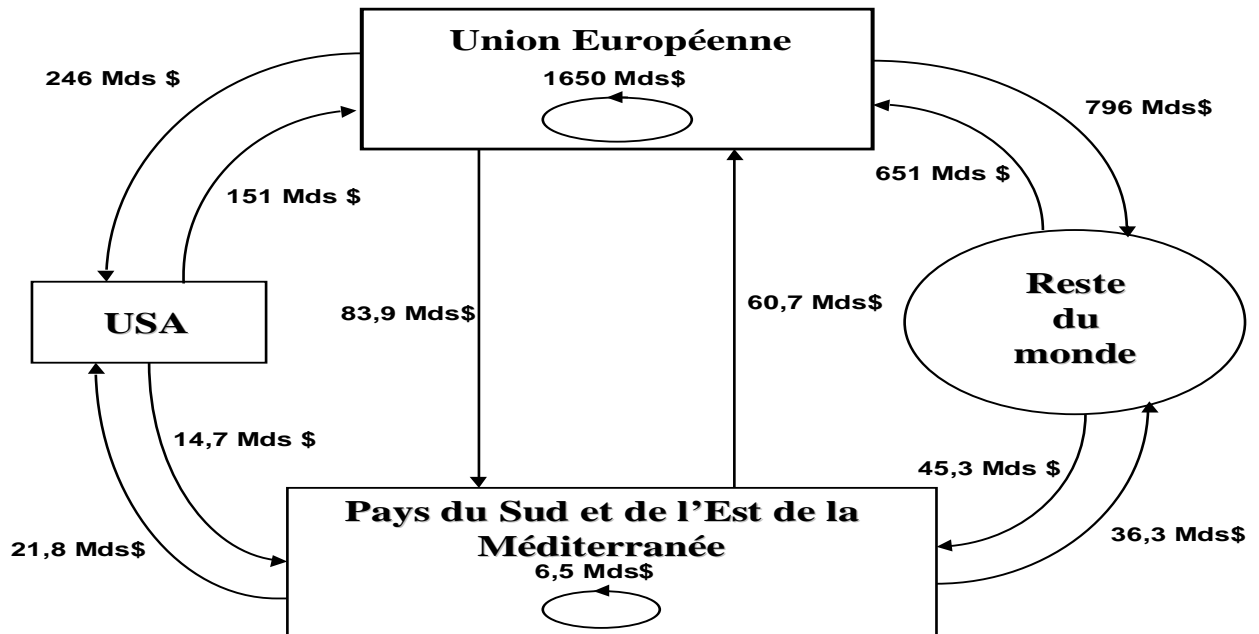
La faiblesse relative des échanges commerciaux dans la région méditerranéenne ressort clairement des deux graphiques ci-dessous, où l'on peut comparer les flux d'échanges internationaux, au sein des PSEM et de l'Union européenne<sup>3</sup>, entre ces deux entités, ainsi qu'avec les Etats-Unis et le reste du monde, et cela pour l'ensemble des produits d'une part et les produits agricoles et alimentaires d'autre part.

On voit ainsi que pour l'ensemble des biens, le commerce entre les PSEM ne représente que moins de 0,5% des échanges entre pays membres de l'UE (6,5 milliards contre 1650 milliards de dollars US) alors que l'on sait par ailleurs que la population totale des premiers (245 millions) est supérieure à la moitié de la population de l'UE à 15. Quant aux échanges entre ces deux entités, ils représentent moins de 10% des échanges extérieurs de l'Union européenne et un peu plus du tiers des échanges entre celle-ci et les Etats-Unis. Il est vrai que pour les PSEM, les échanges avec l'Union européenne représentent plus de la moitié de leurs échanges extérieurs totaux. On constate également que pour les échanges de produits agricoles et agro-alimentaires, les ordres de grandeur sont les mêmes que ceux concernant l'ensemble des biens.

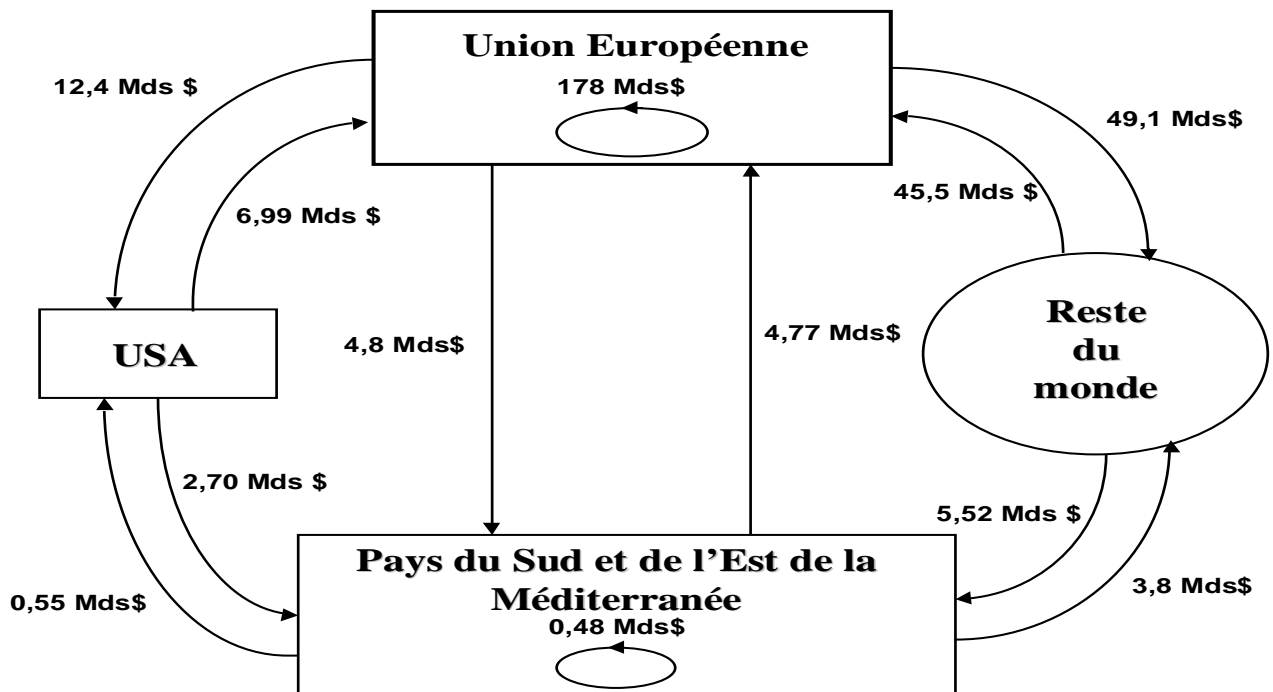
---

<sup>3</sup> Il s'agit de l'UE à 15, telle qu'elle existait en 2003.

Graphique 1- Echanges commerciaux mondiaux 2003 (données COMTRADE)



Graphique 2- Echanges commerciaux agricoles et agro-alimentaires mondiaux 2003 (données COMTRADE)



## 2- Les échanges agricoles en méditerranée sont marqués par une grande asymétrie

Comme on vient de le voir, l'UE représente un partenaire commercial essentiel pour les PSEM. Le tableau ci-dessous illustre ce rôle dans le domaine agricole et agroalimentaire, aussi bien en tant que fournisseurs des importations que comme destination des exportations. On voit en revanche que la place des PSEM dans le commerce extérieur agricole de l'UE est assez faible.

**Tableau 4. Part de l'UE à 15 et des PSEM dans les exportations et les importations de ces groupes de pays- 2002**

	Produits Agricoles et alimentaires	céréales et Produits minoterie	Produits laitiers	Fruits	Légumes
<b>part de l'UE dans les exportations des PSEM</b>	42,50%	X	X	57,99%	47,95%
<b>part de l'UE dans les importations des PSEM</b>	27%	42,60%	56,30%	X	X
<b>part des PSEM dans les exportations de l'UE à 15</b>	2,17%	6,84%	3,01%	X	X
<b>Part des PSEM dans les importations de l'UE à 15</b>	2,27%	X	X	6,55%	8,31%

Nos calculs d'après COMTRADE

Cette asymétrie est d'autant plus significative que le secteur agricole joue un rôle important dans l'économie des PSEM. Ainsi, ce secteur a un poids non négligeable dans le PIB de ces pays (10-15% dans les pays du Maghreb, l'Egypte et la Turquie en 2001), dans l'emploi (45% au Maroc en 2001, 35% en Turquie, 20% en Tunisie) et dans le commerce extérieur (près de 10%) (source WDI, Banque Mondiale, 2003).

On comprend donc que pour les PSEM, les enjeux économiques liés à ces échanges sont très importants, alors qu'ils sont pour les pays européens surtout politiques.

L'examen de la composition des flux d'échanges révèle une deuxième asymétrie. Les importations de produits agricoles et alimentaires par les PSEM portent principalement sur des céréales et autres produits de base, ce qui pose des questions en matière de sécurité alimentaire de ces pays. Du côté des exportations des PSEM, les produits les plus importants sont les fruits et légumes et là ce sont les questions d'accès aux marchés européens qui deviennent dominantes, cet accès influençant directement les perspectives de croissance économique des PSEM.

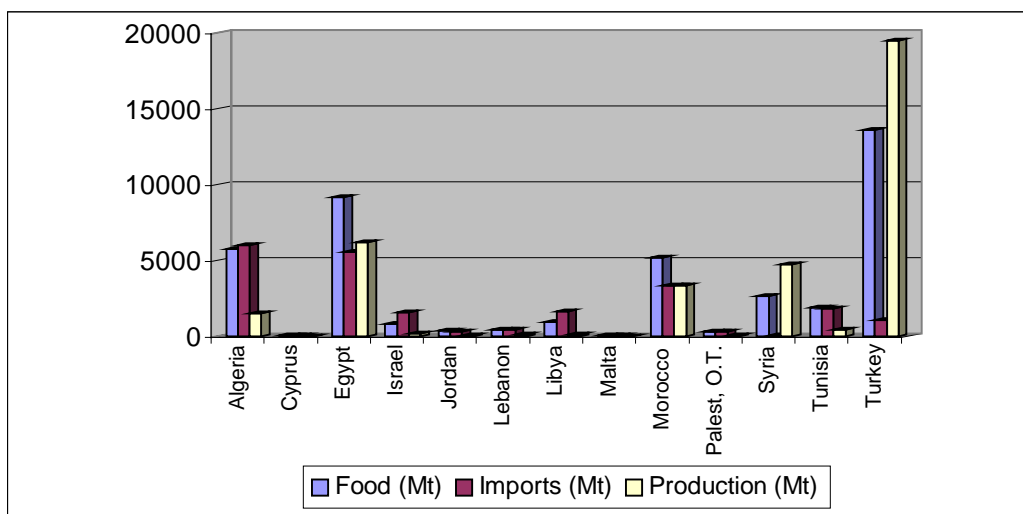
*Les importations agricoles des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée* sont principalement constituées de produits de base. Ainsi, les céréales représentent près du tiers des importations des PSEM (31,02%), et peuvent même correspondre à une part encore plus importante pour certains pays, comme la Tunisie (45,93%) ou le Maroc (43,21%). Les produits laitiers (6,67%), les viandes (5,25%), les graisses (surtout animales) et le sucre sont les autres principaux groupes de produits importés par les PSEM. (voir tableau A1 en annexe)

L'Union Européenne est le principal fournisseur des importations des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Au niveau de l'ensemble des pays, elle représente 27,98 % des

importations agricoles. Pour certains produits comme les céréales ou les produits laitiers, cette part est plus importante, pouvant aller jusqu'à 56,30% pour ce dernier groupe. Nous pouvons ajouter que la part de l'UE est plus importante pour certains pays, comme l'Algérie, Chypre, le Liban ou le Maroc. Les Etats Unis correspondent à une source d'importation non négligeable (19,86% pour l'ensemble des PSEM), surtout pour certains pays, comme l'Egypte ou Israël (28,35% et 30,82%). En revanche, l'observation des données d'échange met en évidence la faiblesse des échanges agricoles entre PSEM, qui n'est que de 3,78%. (voir tableau A2 en annexe)

La dépendance de la plupart des PSEM vis à vis des importations pour la plupart des produits de base (céréales, viande, lait, sucre...), révélée par la comparaison des données de production, de consommation et d'importation, est source de soucis de la part des pouvoirs publics. En prenant l'exemple du blé pour l'année 2003, nous pouvons voir que la consommation pour l'alimentation humaine de blé dépasse la production de cette denrée pour la plupart des 12 PSEM, à l'exception de la Turquie et de la Tunisie. Considérant que cette production a également d'autres utilisations que celles de l'alimentation humaine (semences, alimentation animale...), le recours aux importations semble indispensable pour tous ces pays. Nous voyons en effet sur le graphe que les importations de blé couvrent une large part de la consommation domestique, en particulier pour le Maroc, l'Egypte et l'Algérie.

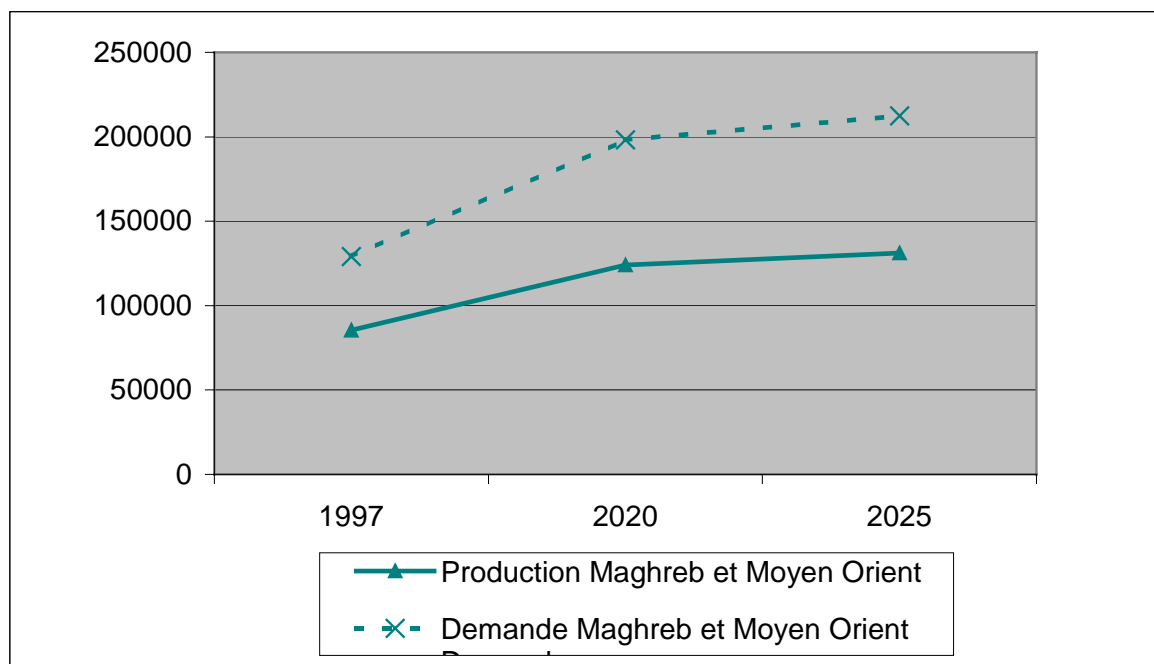
**Graphique 3-**Consommation humaine, Importations et Production de blé en 2003 en milliers de tonnes



source : FAO

En outre, tout indique que cette dépendance ira en s'accroissant. Par exemple, parmi les études prospectives d'évolution de la production et de la demande, qui sont toutes fondées sur des données démographiques et des hypothèses relatives notamment à la croissance économique et à l'accroissement des rendements, les résultats de l'IFPRI, qui font généralement autorité au moins quant aux ordres de grandeur qu'ils fournissent, sont résumés sur le graphe ci-dessous.

**Graphique 4** - Prospectives sur la demande et la production de céréales pour les pays du Maghreb et du Moyen Orient en milliers de tonnes



Source : IFPRI

Les soucis de sécurité des approvisionnements nationaux en produits de base, qui s'expliquent ainsi, freinent sans aucun doute la libéralisation des échanges internationaux dans ces secteurs. En outre les secteurs des céréales et de l'élevage sont des secteurs importants pour l'emploi dans les PSEM. Il s'agit souvent de secteurs assez traditionnels, de subsistance, côtoyant parfois une agriculture plus moderne. La modernisation du secteur traditionnel, aussi désirable soit-elle à long terme, ne peut qu'être lente ; son rythme dépend beaucoup des offres d'emploi dans l'ensemble de l'économie et à l'étranger. Les autorités publiques sont généralement et légitimement soucieuses des coûts sociaux que pourrait avoir une évolution trop précipitée. Et tout ceci explique aussi que ces secteurs soient fortement protégés dans la plupart des PSEM.

*Les exportations agricoles des PSEM* sont concentrées sur quelques groupes de produits que sont principalement les fruits et légumes (31,43%), et l'huile d'olive (9,43%) et les produits de la mer (9,11%), Les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont donc relativement spécialisés et sont même parmi les premiers exportateurs mondiaux de certains produits, comme les noisettes, les dattes, les figues, etc... (voir tableau A3 en annexe)

L'analyse de la répartition des exportations de l'ensemble des PSEM dans les différents pays montre la concentration de ces exportations dans cinq pays que sont la Turquie, le Maroc, Israël, l'Egypte et la Tunisie. La Turquie, le Maroc, Israël et l'Egypte exportent plus de 89% des fruits et légumes exportés par les PSEM tandis que la Tunisie est surtout spécialisée dans l'huile d'olive. (voir tableau A4 en annexe)

L'accès aux marchés européens de ces produits est d'une importance cruciale pour les PSEM. En effet l'Union Européenne est la principale destination des exportations agricoles de ces pays (42,50%). Cette destination est particulièrement importante pour les exportations du Maroc (61,72%) et d'Israël (51,58%). Les exportations à destinations des Etats Unis

représentent une part assez faible de ces flux, tandis que le commerce inter-PSEM ne concerne que moins de 10% de ces exportations. (voir tableau A5 en annexe)

### 3- La question particulière de l'accès aux marchés européens pour les fruits et légumes des PSEM

L'importance pour les PSEM de l'accès aux marchés européens et la persistance d'une protection significative de ces marchés amènent à s'interroger de façon plus précise sur la situation de ces marchés : la concurrence potentielle des PSEM représente-t-elle un danger grave pour les producteurs européens, expliquant une forte protection ? Quel est l'impact réel des mesures de protection existantes ?

Le calcul d'indicateurs de similarité de structures pour les principaux produits exportés permet d'apporter un élément de réponse à la première question. Ces indicateurs, qui s'inspirent des travaux de Finger et Kreinin, (Finger, Keinin 1979) permettent de mettre en évidence les produits pour lesquels il existe actuellement une concurrence entre producteurs européens et producteurs des PSEM sur le marché européen. Les indicateurs sont calculés à partir d'informations sur la part des exportations au mois t vers le pays de destination d dans les exportations totales du pays p pour un produit i. Ainsi pour chaque pays p et produit i :

$$PXidpt = Xidpt / Xip, \text{ avec}$$

Xidpt exportations du pays p vers le pays d pour le produit i au mois t

Xip exportations du pays p pour le produit i

L'indicateur de similarité de structures d'exportation Fxidt correspond pour chaque produit i et pays de destination d, au minimum des PXidpt entre les deux pays étudiés, p1 et p2.

$$Fxidt = \min (PXidp1t, PXidp2t)$$

Cet indicateur permet de comparer les structures d'exportations des pays p1 et p2, pendant chaque mois. Si l'indice est important, cela signifie que le pays de destination d représente une part importante durant le mois t aussi bien dans le commerce extérieur de p1 que dans celui de p2. Dans ce cas, nous pouvons considérer que les deux pays sont en concurrence pour le produit i durant le mois t puisqu'ils se trouvent sur le même marché de destination à la même période pour le même produit. Un indicateur synthétique peut être calculé en prenant la somme de ces Fxidt pour l'ensemble des pays d et l'ensemble des mois t d'une année. On mesure alors la similarité des structures d'exportations de p1 et p2 sur l'ensemble des pays de destinations et sur l'ensemble de l'année pour le produit i.

$$FKxi = \sum_d \sum_t Fxidt$$

L'indicateur FKxi varie de 0 à 100. S'il est élevé, alors p1 et p2 ont globalement des structures d'exportations similaires, ce qui signifie qu'ils ont dans l'ensemble les mêmes pays de destination et les même périodes d'exportations pour le produit i.

Nous présentons dans le tableau 4 les valeurs de cet indicateur pour les principaux pays exportateurs des PSEM et de l'UE, et pour les principaux produits exportés par chacun des 5 pays exportateurs.

**Tableau 4. Indicateurs de similarité de structures d'exportation dans le temps  
moyenne 2000-2002**

		Espagne	Pays Bas	Italie
<b>Turquie</b>	fruits à Coques	70,96	49,04	67,66
	Dattes figues avocats	37,94	44,59	46,23
	agrumes	37,64	29,20	35,29
	raisins	50,46	42,51	42,01
	Autres fruits frais	12,52	26,01	22,75
	Fruits conservés provisoirement	20,40	9,72	20,00
	Fruits autrement préparés	70,12	68,62	75,13
<b>Maroc</b>	Pommes de terre	15,40	28,72	11,39
	Tomate	14,28	2,25	7,47
	Légumes à Cosses	48,79	11,28	27,52
	agrumes	53,66	34,78	30,35
	Autres fruits frais	17,79	7,65	12,67
	Légumes préparés	59,70	40,57	27,73
<b>Egypte</b>	Pommes de terre	9,17	17,35	15,43
	Oignons	38,59	33,62	27,05
	Légumes à Cosses	46,14	36,24	26,66
	Légumes secs	65,68	59,97	63,62
	agrumes	30,71	23,26	19,66
	raisins	14,94	12,20	6,29
	Autres fruits frais	15,44	23,61	22,32
<b>Israël</b>	Pommes de terre	31,92	32,93	20,62
	Tomate	57,69	19,04	17,66
	Dattes figues avocats	53,79	28,05	49,38
	agrumes	47,00	31,91	28,14
	raisins	13,74	10,98	6,77
	Autres fruits frais	12,86	24,32	17,87
	Jus de fruits	44,25	55,47	46,48

Nos calculs d'après COMEXT

L'interprétation qui est généralement donné de cet indicateur est, comme nous l'avons dit, une mesure de la concurrence à l'exportation entre les pays. Ainsi, la lecture du tableau suggère des concurrences fortes pour : les fruits à coques entre la Turquie, l'Espagne et l'Italie, pour les raisins entre la Turquie et l'Espagne, pour les agrumes entre le Maroc et l'Espagne, pour les légumes à cosses entre le Maroc, l'Egypte et l'Espagne, pour les légumes secs entre l'Egypte, l'Espagne, les Pays Bas et l'Italie, pour la tomate entre Israël et l'Espagne et pour les autres fruits frais entre la Turquie, le Maroc et l'Espagne. Il semble ainsi que l'Espagne soit parmi les pays de l'UE celui qui se trouve le plus en concurrence avec les PSEM pour les fruits et légumes. On remarque en outre que les concurrences révélées par cet indicateur se situent au niveau d'un assez faible nombre de produits.

Cependant cette conclusion doit être nuancée, dans le contexte particulier des échanges de fruits et légumes. Ainsi le niveau faible de l'indicateur que l'on observe pour certains produits entre certains pays, par exemple entre le Maroc et l'Espagne sur la tomate, pourrait nous amener à conclure qu'il n'y a pas de concurrence mais au contraire une complémentarité entre ces deux pays sur ce produit. Mais d'où vient cette complémentarité ? D'une complémentarité naturelle dans les calendriers de production, ou de l'efficacité de la protection européenne qui ne laisse entrer les tomates marocaines que pendant la période où il



n'y a pas de production espagnole ? On sait bien dans le cas présent que la deuxième réponse est la bonne. Et que cette complémentarité s'accompagne en fait d'une concurrence potentielle très élevée.

De fait, ces mesures de protection de l'Union européenne vis à vis des importations de fruits et légumes en provenance des PSEM sont assez complexes. Plusieurs mécanismes de protection sont utilisés en plus du simple droit de douane. Le prix d'entrée ou prix minimum à l'importation est un premier outil qui a pour but de maintenir le prix intérieur de l'UE pour un produit considéré au-dessus d'un certain montant, ceci afin de soutenir le revenu des producteurs de l'UE. Tout produit importé dont le prix est inférieur à ce montant fait l'objet d'une « taxe » ou droit spécifique proportionnel à la différence entre son prix et le prix d'entrée. A partir d'un certain seuil cependant ce droit devient fixe et atteint un niveau très élevé le rendant prohibitif, c'est ce qui est appelé l'équivalent tarifaire maximum. Le contingent tarifaire est un autre outil de protection très utilisé vis à vis des exportations de fruits et légumes des PSEM par l'UE. Pour un produit donné et pour chaque PSEM est négocié une certaine quantité de produit pour laquelle sont appliquées une réduction ou une suppression du droit de douane et une diminution du prix d'entrée (qui devient le prix d'entrée préférentiel). Les exportations en dehors de ces contingents peuvent ensuite se faire soit au régime pays tiers, soit encore à un régime préférentiel. Ce sont principalement ces contingents et les préférences qu'ils définissent qui font l'objet de négociations dans les accords euro-méditerranéens décrits ci-dessus. Enfin, les différents accès préférentiels au marché de l'UE se font dans le cadre de calendriers plus ou moins restrictifs, ce qui constitue la particularité essentielle de la protection de l'UE vis à vis des fruits et légumes en provenance des PSEM. En dehors de ces calendriers spécifiques, les protections sont le plus souvent prohibitives empêchant toute exportation ou entraînant une sélection et donc une importante régulation de l'offre. La gestion des exportations hors calendriers et hors quotas fait aussi l'objet de négociations très techniques et ardues lors de l'élaboration des accords euro-méditerranéens.

La complexité de ce système de protection et de préférence de l'UE vis à vis des importations de fruits et légumes des PSEM et les négociations ardues auxquelles il donne lieu suggèrent que ces différents outils de protection, en particulier les prix d'entrée, et les calendriers d'exportation, peuvent avoir un impact important sur les échanges, leur quantité et aussi leur période dans l'année. Pour pouvoir trancher cette question, il faudrait pouvoir comparer les échanges actuels avec ce qu'ils seraient s'il n'y avait pas de protection. Des travaux de recherche sont en cours sur cette question, mais nous ne disposons pas de résultats pour le moment.

Dans un premier temps, l'examen des flux actuels et de la mise en œuvre des mesures de protection donne un premier éclairage et permet de porter un premier jugement pour savoir en quoi ces protections influent sur les échanges et leurs caractéristiques. Nous allons présenter quelques exemples de ce qu'il est possible d'analyser. Ainsi, pour appréhender l'importance des contingents tarifaires dans les échanges, nous pouvons comparer les exportations annuelles de différents pays aux contingents annuels concédés par l'Union Européenne pour quelques produits faisant l'objet de contingents tarifaires. Les échanges de la Turquie figurent dans le tableau bien qu'il n'existe pas de contingent tarifaire pour ce pays sur ces produits afin de donner une idée des ordres de grandeur des échanges avec l'UE pour chacun des quatre principaux exportateurs de ces produits.

**Tableau 5. Exportations et Contingents tarifaires de l'UE pour quelques produits et pour les principaux PSEM exportateurs – 2002- en tonnes**

		Tomates	Haricots	Oranges	Pommes de Terre primeur
<b>Maroc</b>	exportations annuelle 1997	134904,00	7869,20	115164,50	47188,70
	exportation annuelle 2002	171794,30	45175,40	86210,30	30891,60
	Contingent tarifaire	168757,00	X	300000*	120000****
	Taux de remplissage de quota (%)	101,80	X	23,39	25,743
	Part des échanges ayant lieu à l'intérieur des contingents préférentiels (%)	98,23	X	100,00	100,00
<b>Turquie</b>	exportations annuelle 1997	661,60	277,90	12326,70	724,80
	exportation annuelle 2002	20725,40	1037,00	12377,50	1452,80
	Contingent tarifaire	X	X	X	X
	Taux de remplissage de quota	X	X	X	X
	Part des échanges ayant lieu à l'intérieur des contingents préférentiels	X	X	X	X
<b>Israël</b>	exportations annuelle 1997	6691,90	7,10	102418,30	37100,30
	exportation annuelle 2002	11472,00		30203,10	64102,20
	Contingent tarifaire	1000,00		200000**	22400****
	Taux de remplissage de quota (%)	1147,20		15,10	91,90
	Part des échanges ayant lieu à l'intérieur des contingents préférentiels (%)	8,72		100,00	100,00
<b>Egypte</b>	exportations annuelle 1997	259,10	13347,10	5593,20	142469,40
	exportation annuelle 2002	810,10	22136,00	12889,30	178399,70
	Contingent tarifaire	X	7680*****	8000***	109760*****
	Taux de remplissage de quota (%)	X	225,07	123,74	162,54
	Part des échanges ayant lieu à l'intérieur des contingents préférentiels (%)	X	34,69	81,37	61,52

\* de janvier à juin (il existe en plus un quota de 80 800 sur l'année entière, mais à un régime moins préférentiel)

\*\* en réalité ce chiffre correspond à une saison et non pas à une année (de juin à mai)

\*\*\* de décembre à mai (il existe en plus un quota de 7840 sur l'année entière)

\*\*\*\* de décembre à fin avril

\*\*\*\*\* de janvier à fin mars

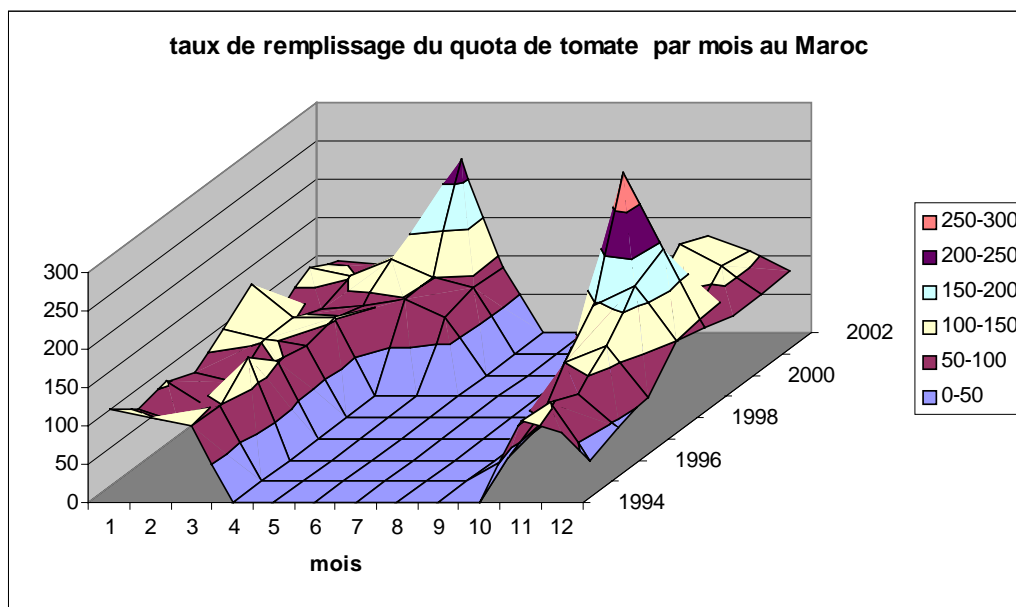
\*\*\*\*\* de novembre à fin avril

Nos calculs d'après COMTRADE et TARIC

Il apparaît ainsi dans le tableau 5 que le taux de remplissage des quotas est très variable selon les produits et les pays de provenance. Alors que le contingent annuel de tomates concédé au Maroc correspond plus ou moins aux quantités exportées par ce pays en 2002, il apparaît, en revanche, que les contingents de pommes de terre primeur de l’Egypte et d’Israël, ainsi que le contingent attribué à l’Egypte pour les oranges ont été dépassés cette année là. Dans le cas des oranges et des pommes de terre primeurs du Maroc, les contingents ne semblent pas être restrictifs car les taux de remplissages sont inférieurs à 30 %. Ce type de raisonnement peut permettre de conclure que s’il y avait élargissement des quotas concédés par l’Union Européenne, cela se traduirait dans certains cas (pommes de terres primeurs égyptiennes ou israéliennes) par une augmentation des exportations et par d’autres (pommes de terres primeurs marocaines) par aucun changement.

Cependant le raisonnement est un peu plus complexe si l’on tient compte du fait que dans beaucoup de cas les contingents tarifaires de l’UE sont mensuels. C’est par exemple le cas pour la tomate originaire du Maroc. Ainsi si le taux de remplissage est proche de 100% en moyenne annuelle, au cours des 5 années (1997 à 2002), les préférences n’étant accordées pour ce produit par l’UE que d’octobre à mai, et dans le cadre de contingents précis chaque mois de cette période, on note des variations, qui traduisent des dépassements pour certains mois, et au contraire des exportations inférieures au quota pour d’autres. Le taux de remplissage de quota par mois de 1994 à 2002 est représenté sur le graphique ci-dessous. On observe ainsi que le régime préférentiel de l’UE pour ce produit est restrictif, tout particulièrement au niveau des mois d’avril et de novembre, où le taux de remplissage est supérieur à 200%, ce qui signifie que plus de la moitié des échanges durant ces mois se sont faits au régime pays tiers, assez prohibitif.

**Graphe n°5-** taux de remplissage du quota de tomate en provenance du Maroc en % –  
Données mensuelles 1994-2002



Source : TARIC, COMEXT

La protection de l'UE envers les importations de fruits et légumes des pays du Sud et de l'Est de la méditerranée, peut s'expliquer, par l'importance des fruits et légumes en terme économique et social dans les pays de l'Union Européenne. Il est vrai que les fruits et légumes représentent à peu près le quart de la valeur de la production agricole totale en Espagne, en Italie, en Grèce, au Portugal, à Malte et à Chypre (Commission Européenne 2003). Ils ont également une grande importance en Belgique et aux Pays-Bas, ainsi que dans le Royaume-Uni. On peut d'ailleurs penser que la part de ce secteur dans l'emploi agricole est encore plus importante que sa part dans la production, et de ce fait que son rôle dans l'emploi rural notamment dans les pays les plus méridionaux de l'Europe qui gardent un taux d'actifs agricoles élevés est réel.

Cependant, si ceci nous permet de comprendre la « sensibilité » des décideurs politiques vis à vis de ce secteur, il n'en reste pas moins que des travaux d'analyse économiques plus approfondis sont nécessaires pour savoir si les craintes qui justifient de telles mesures de protection sont fondées. A titre d'exemple, rappelons que les 200000 tonnes de tomate qui sont actuellement importés par l'Union Européenne en provenance des PSEM ne représentent qu'environ 1,3 % de la production européenne <sup>4</sup>. Quel serait le potentiel d'exportation des PSEM en cas d'ouverture du marché de l'UE ? Quel serait l'impact économique sur les régions européennes de cette augmentation ? Son élimination entraînerait-elle un progrès sensible pour les PSEM ?

Du côté des PSEM, nous avons vu que l'autre secteur sensible dans les négociations de libéralisation des échanges est celui des céréales. Là aussi des questions se posent : La dépendance vis-à-vis des importations de céréales est-elle une grave menace pour la sécurité alimentaire des PSEM ? Quels seraient les ménages les plus touchés en cas de libéralisation ? Quels seraient les impacts sur les différentes régions agricoles ?.

### **III- IMPACT POTENTIEL D'UNE PLUS GRANDE LIBERALISATION**

Nous avons vu que le mouvement général d'évolution des interventions publiques affectant les marchés des produits agricoles et agro-alimentaires dans la région méditerranéenne allait bien dans le sens d'une plus grande libéralisation, même si celle-ci reste très incomplète. Nous avons déjà suggéré que pour les céréales, des soucis de sécurité alimentaire nationale et de survie des agriculteurs pauvres situés dans des conditions difficile expliquent probablement les réticences des autorités publiques des PSEM à libéraliser davantage. Pour les fruits et légumes, ce sont les craintes des autorités européennes de voir les produits des PSEM concurrencer les productions intérieures qui expliquent des réticences analogues. Mais dans quelle mesure ces craintes et ces réticences sont-elles justifiées ? Pour répondre plus complètement à cette question, qui avait été soulevée au début de cette communication, il faut pouvoir apprécier ce que serait l'impact d'une libéralisation plus poussée dans chacun de ces secteurs.

Compte tenu du grand nombre de paramètres économiques susceptibles d'être affectés par tout processus de libéralisation et compte tenu aussi du fait que ces paramètres sont liés entre eux par les nombreuses interrelations caractéristiques du fonctionnement de toute économie nationale, seuls les travaux de modélisation peuvent permettre d'apporter des réponses à cette question des impacts de la libéralisation. On sait que les modèles sont très

---

<sup>4</sup> Evaluée actuellement à 15 millions de tonnes, dont 7 millions de tonnes produites en Italie, près de 4 millions de tonnes en Espagne, 2 millions de tonnes en Grèce et 1 million de tonnes au Portugal.

imparfaits mais ils sont les seuls à pouvoir donner des ordres de grandeur. Or, il existe une littérature assez abondante sur les travaux de modélisation portant sur l'impact des accords de libéralisation dans la zone Euro-méditerranéenne. Quelles leçons peut-on tirer de cette littérature ?

La grande majorité des modèles relèvent d'une approche *ex ante*. Ils simulent le fonctionnement d'une économie comme un système complexe de relations entre de nombreuses variables et permettent ainsi de comparer le fonctionnement observé dans le cadre des politiques publiques telles qu'elles sont avec ce que serait le fonctionnement du système économique dans le cadre de scénarios alternatifs de politique publique. C'est ainsi qu'ils sont utilisés pour estimer les impacts des processus de libéralisation. La plupart des modèles ainsi construits sont des modèles d'équilibre général (Bayar, Diao et al. 2000), permettant d'appréhender les effets de changements de politiques au niveau de tout un pays ou groupe de pays, par l'établissement d'équations reliant les différents agents et activités de la zone étudiée. Des modèles d'équilibre partiels portant sur le secteur agricole (Voir notamment : Jacquet 2004) ont également été utilisés dans le but d'appréhender les effets des accords euro-méditerranéens sur ce secteur. Les impacts estimés varient selon les modèles : variations de bien être des différentes catégories de la population, de revenus ou de flux d'échanges. Tous ces modèles sont confrontés au même problème : celui de l'accès à des données statistiques à un niveau assez fin pour éclairer les questions intéressantes, telles que celles soulevées ci-dessus. Ceci est particulièrement le cas pour les travaux basés sur des modèles d'équilibre général calculables. Beaucoup utilisent les données de la base GTAP, qui pour certains produits agricoles, en particulier les fruits et légumes, reste à un niveau trop agrégé, eu égard aux questions se posant dans la région méditerranéenne. De plus, dans ces modèles d'équilibre général la modélisation des obstacles tarifaires et non-tarifaires aux échanges internationaux est souvent extrêmement simplifiée.

Les scénarios de libéralisation modélisés ont été très divers. Certains travaux simulent une libéralisation totale (suppression des barrières aux échanges). Cependant, la plupart des analyses cherchent à appréhender les effets de libéralisations partielles, comme la réduction de tarifs douaniers, l'élargissement des contingents tarifaires ou la diminution des prix d'entrée. Différents secteurs sont étudiés dans les analyses, le secteur industriel (Cogneau and Tapinos 1995; Augier and Gasiorek 2001; Bchir, Decreux et al. 2003), le secteur des services, et le secteur agricole, sur lequel nous allons nous concentrer. Les différentes modalités de libéralisation (unilatérales, bilatérales, multilatérales, avec ou sans aides structurelles) sont également envisagées, comme dans le cas de l'étude conduite par le réseau FEMISE en 2003 (Rawdan and Reiffers 2003).

La plupart des études suggèrent que les différents scénarios de libéralisation envisagés, qu'ils soient partiels ou totaux, entraîneraient une augmentation de bien être collectif dans les PSEM (Piergiorgio 2000; Jacquet 2004). L'ordre de grandeur de ces effets est variable ; il dépend des scénarios de modélisation choisis. La baisse de protection de ces pays pour les produits de base (céréales, produits laitiers) entraîne une baisse du prix intérieur de ces produits, cette baisse étant à l'origine de cet accroissement de bien être collectif : l'ensemble des ménages peut acheter ces produits à moindre frais. Par ailleurs, l'amélioration de l'accès au marché européen pour les exportations des PSEM amène une augmentation de revenu ayant des effets d'entraînement tout au long de l'économie, donc participant à cette augmentation de bien être global. Certains travaux au niveau national (Doukkali 2003) montrent que ces gains sont inégalement répartis dans la population des pays considérés. En effet, il semble que les ménages les plus gagnants suite à une libéralisation des échanges avec

l'UE soient principalement les ménages urbains, consommateurs, et les producteurs de produits d'exportations à qui le processus permet d'améliorer leur accès au marché de l'UE. En revanche, il apparaît dans plusieurs modélisations que les producteurs des secteurs traditionnels (céréales, élevage) seraient assez largement perdants en cas d'ouverture de leur pays, ouverture qui entraînerait une baisse importante du prix de leurs produits (Jacquet 2004).

Les résultats des modélisations sont donc conformes à ce qu'on peut attendre a priori. Dans les PSEM, les effets de la libéralisation sur les revenus seraient donc probablement très contrastés selon les régions, les systèmes de production et les catégories de ménages. Les analyses les plus détaillées (voir pour le Maroc, Doukkali 2003) qui prennent en compte les différentes catégories de ménages de producteurs, a montré que les moyens producteurs sont les plus touchés par ces libéralisations, et non les petits producteurs contrairement à une idée généralement répandue.

Ces résultats s'expliquent par le fait que ces petits producteurs sont pour la plupart acheteurs nets de produits de base, comme les céréales, ce qui fait que leur gain en tant que consommateurs suite à la libéralisation est supérieur à leurs pertes en tant que producteurs. Le processus de libéralisation n'entraîne donc pas une baisse de leur bien être. Remarquons toutefois que ce raisonnement ne prend pas en compte l'effet sur le marché du travail en zone rurale d'une baisse des prix reçus par les producteurs ; pourtant une partie des revenus des plus petits agriculteurs provient des salaires qu'ils perçoivent comme travailleurs agricoles. On a vu que cette question de la fragilité des secteurs traditionnels des PSEM face à une libéralisation éventuelle du marché des céréales est particulièrement sensible au plan politique. Les autorités publiques craignent un accroissement de la pauvreté et une accélération de l'exode rural, qui est déjà important. Les résultats des travaux cités ci-dessus confirment l'existence de ces risques mais ils permettent aussi de nuancer l'appréciation qui en est généralement faite. L'effet positif de la libéralisation pour les catégories sociales les plus démunies, y compris dans les zones rurales, à court terme au moins, est souvent ignoré. Par ailleurs, certains travaux de modélisation, prenant en compte dans leurs scénarios la mise en place d'aides structurelles concomitantes au processus de libéralisation montrent que les pertes des secteurs sensibles des PSEM peuvent être ainsi atténuées (Rawdan and Reiffers 2003). Toutefois, il faut aussi prendre en compte les effets négatifs d'une libéralisation euroméditerranéenne sur le budget des PSEM, les recettes douanière baissant considérablement suite à la diminution des protections de ces pays vis à vis de leurs importations (Bchir, Decreux et al. 2003). Enfin pour les PSEM, certains travaux comparant les processus de libéralisation bilatéral et multilatéral indiquent globalement que le processus multilatéral serait plus favorable que les processus bilatéraux avec l'Union Européenne (Dell'Aquila and Velasquez 2002).

Du côté de l'Union Européenne, les estimations résultant des travaux de modélisations suggèrent que les impacts de la libéralisation des échanges avec les PSEM (Dell'Aquila and Velasquez 2002) seraient relativement faibles. L'augmentation des exportations de blé serait à peine perceptible au niveau de l'ensemble de l'Union Européenne. Il en est de même pour la concurrence sur les fruits et légumes. Avant de conclure définitivement sur ce point cependant il faut rappeler les limites des modèles utilisés. Des analyses prenant en compte des produits spécifiques, comme les tomates ou les oranges par exemple, et des unités géographiques comme les régions au sein des espaces nationaux seraient nécessaires pour estimer les coûts de l'ouverture pour certains secteurs et régions productrices de produits exportés par les PSEM. Par ailleurs, comme nous l'avons vu dans la partie 2, le système de protection de l'UE pour ces produits, est très complexe et donc difficile à modéliser alors que l'analyse des

impacts des négociations de libre échange dépend tout particulièrement de la bonne compréhension et prise en compte de ces mécanismes. On ne dispose pas actuellement de modèles satisfaisant à ces conditions.

Enfin, s'il est entendu que le recours à la modélisation est indispensable pour obtenir des ordres de grandeur des phénomènes économiques, il est également nécessaire d'en percevoir les limites. Les effets dynamiques, notamment, ne sont pas pris en compte dans les exemples de travaux que nous venons de voir, alors qu'il semble que ces aspects sont importants dans la mise en place du processus de libéralisation et de ses effets. De même, l'élaboration des scénarios est une étape importante, la pertinence de la modélisation en dépendant tout particulièrement

## CONCLUSION

Ainsi, à l'issue de ce tour d'horizon général sur les échanges de produits agricoles et agro-alimentaires dans la région méditerranéenne et sur le mouvement de libéralisation caractérisant l'évolution des politiques publiques les régissant, de nombreuses incertitudes subsistent. Il est cependant possible de dégager quelques résultats robustes. Ainsi il est clair que les échanges avec l'Europe sont dominants pour les PSEM et le resteront dans un avenir prévisible. Pour ceux-ci, l'obstacle le plus important à la libéralisation des échanges est la crainte de mettre en cause la sécurité alimentaire au niveau national. On a vu que cette crainte est peut-être exagérée. Les problèmes de sécurité alimentaire se posent principalement au niveau des ménages et non au niveau national ; et pour les plus pauvres, même dans les zones rurales, la baisse des prix des céréales qui résulterait d'une libéralisation serait probablement bénéfique, au moins à court terme. Par ailleurs, la lutte contre la pauvreté rurale implique de nombreuses mesures parmi lesquelles la protection aux frontières ou la libéralisation des échanges n'occupent qu'une place mineure. Dans le secteur des fruits et légumes, un accès nettement amélioré aux marchés européens pourrait avoir des effets très positifs dans certains PSEM, par les emplois et les effets d'entraînement sur l'économie qu'ils engendrent.

Plus généralement, on peut penser que le mouvement de libéralisation va se poursuivre. Le fait qu'un « accord-cadre » pour la suite des négociations du Doha Round à l'OMC ait pu être trouvé en juillet dernier à Genève signifie que ce cycle se conclura probablement par un accord final incluant la poursuite d'une libéralisation significative des échanges agricoles et, par conséquent, la poursuite des réformes des politiques agricoles dans les pays développés, l'Union européenne en particulier. Les pays du Sud et de l'Est de la méditerranée peuvent donc en attendre une amélioration générale de l'accès au marché européen, mais se trouver également confrontés à l'érosion des préférences dont ils bénéficient sur ce marché par rapport aux autres membres de l'OMC. En outre, beaucoup de ces PSEM ont déjà signé des accords bilatéraux divers dont les effets ne se sont pas encore fait sentir dans le secteur agricole du fait des délais accordés à ce secteur dans de nombreux cas, mais dont les dispositions d'ouverture vont devenir progressivement effectives et modifier les conditions de concurrence.

S'il est très probable que le mouvement de libéralisation des politiques publiques affectant les échanges internationaux va se poursuivre, de nombreuses incertitudes subsistent sur les conséquences probables de cette libéralisation. Beaucoup dépendra des politiques nationales qui seront mises en œuvre pour atténuer les effets négatifs éventuels de ce

processus. Mais pour guider leurs actions les pouvoirs publics auront justement besoin d'une évaluation précise de ces effets négatifs éventuels, et il est pour cela indispensable de disposer de travaux de recherches complémentaires permettant d'éclairer cette question.

### Références Bibliographiques

Allaya M. and Petit M. (2004). Editeurs. *Le soutien aux produits agricoles et aux filières agro-alimentaires. Etude de cas : Maroc, Tunisie et Turquie*. CIHEAM, Montpellier, 202 pages

Augier, P. and M. Gasiorek (2001). Trade liberalisation between the southern Mediterranean and the UE : the sectoral impact. Policy Modelling for European and Global Issues Conference, Brussels.

Bayar, A., X. Diao, et al. (2000). An intertemporal, Multi-region General Equilibrium Model of Agricultural Trade Liberalization in the south Mediterranean NIC s Turkey and the european Union. Washington, IFPRI: 36.

Bchir, M. H., Y. Decreux, et al. (2003). "L'élargissement : vers un renforcement des relations entre l'Europe et les pays méditerranéens ?" *Economie et Statistiques* 2003. - n. 363-364-365: , p. 267-301.

Cogneau, D. and G. Tapinos (1995). "Libre échange, Répartition du revenu et migrations au Maroc." *Revue d'économie de développement* 1/1995.

Commission Européenne, (2003), Le secteur horticole dans l'Union Européenne, Commission Européenne, DG Agriculture, juillet 2003.

Chahed Y., Drogué S.(2003)Incidence du processus multilatéral sur la viabilité des accords préférentiels : le cas euro-méditerranéen in : *Économie rurale*, n° 276, 2003. pp. 3-16

Dell'Aquila, C. and B. E. Velasquez (2002). Euromed agreement and agricultural trade issues: Osservatorio sulle politiche agricole dell'unione europea.

Doukkali, R. (2003). Etude des effets de la libéralisation des céréales, Résultats des simulations à l'aide d'un modèle d'Equilibre Général Calculable. Rabat, Banque Mondiale, Ministère de l'Agriculture du Maroc: 75.

Jacquet F. (2004) Les dynamiques d'évolution du secteur agricole, in "*Agricultures et alimentations méditerranéennes: face aux défis de la mondialisation*", Ouvrage collectif, CIHEAM, Ed. Bachta M., Ghersi G., Khartala, Paris, 330 p.

Löfgren, H., M. El Saïd, et al. (1999). Trade liberalization and complementary Domestic Policies: A Rural-Urban General Equilibrium Analysis of Morocco. Washington, IFPRI: 51.

Piergiogo, A. (2000). European and euro-mediterranean agreements: some simulation analysis on the effects of the EU trade policy. Milan, CESPRI: 23.

Rawdan, S. and J. L. Reiffers (2003). La question de la libéralisation agricole dans le partenariat euro-méditerranéen. Marseille, FEMISE: 27.

Roland-Holst, D. and D. Van der Mensbrugge (1994). Modèle d'équilibre général sur le Maroc, OCDE.

RUTHEFORD, T. (1995). "The free Trade Agreement between Tunisia and the European Union". Washington, World Bank.

Rutherford, T. F., E. E. Rutström, et al. (1994). "L'accord de libre échange entre le Maroc et la CEE. une évaluation quantitative." *Revue d'économie et de développement* 2/1994 2/1994.



## Annexes

**Tableau A1. Composition par groupe de produits des importations agricoles et agro-alimentaires des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée\*, en pourcentage des importations agricoles et agro-alimentaires totales de la zone pour l'année 2002**

Animaux vivants	2,38
Viandes et abats	2,87
Poissons crustacés mollusques	1,58
Lait et produits laitiers	6,67
autres produits d'origine animale	0,30
plantes vivantes et fleurs	0,43
légumes	3,70
Fruits	2,85
Café, thé, épices	3,44
Céréales	31,02
Produits de la minoterie	0,62
Graine et fruits oléagineux	5,58
Gommes et résines	0,33
autres produits végétaux	0,07
Graisses et huiles végétales ou animales	8,85
préparation de viande ou de produits de la mer	1,03
Sucre et sucreries	6,06
cacao et préparation	1,59
préparation à base de céréales	1,66
préparation à base de légumes ou de fruits	1,37
préparations alimentaires	3,99
Boissons	1,37
résidus et déchet industries alimentaires	6,24
tabac	6,01
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

Calculs d'après COMTRADE

\*PSEM : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie

**Tableau A 2. Répartition par origine des importations de produits agricoles et agroalimentaires des PSEM en pourcentage du total des importations agricoles et agroalimentaires de chaque pays en 2002**

Importateurs	UE	PSEM	USA	Reste du monde	Total
Algérie	39,07	1,24	11,76	47,93	100
Chypre	51,25	1,44	16,58	30,73	100
Egypte	12,53	2,46	28,35	56,66	100
Israël	36,3	2,89	30,82	29,99	100
Jordanie	15,42	9,78	12,65	62,15	100
Liban	40,01	11,8	13,36	34,83	100
Maroc	29,26	2,33	9,62	58,78	100
Syrie	15,83	11,05	17,49	55,63	100
Tunisie	27	4,29	12,1	56,61	100
Turquie	24,86	2,48	27,73	44,92	100
<b>Total</b>	<b>27,98</b>	<b>3,78</b>	<b>19,86</b>	<b>48,38</b>	<b>100</b>

Calculs d'après COMTRADE

**Tableau A3 . Composition par groupe de produits des exportations agricoles et agro-alimentaires des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, en pourcentage des exportations agricoles et agro-alimentaires totales de la zone, pour 2002**

<b>Animaux vivants</b>	4,04
<b>Viandes et abats</b>	0,31
<b>Poissons crustacés mollusques</b>	9,11
<b>Lait et produits laitiers</b>	2,26
<b>autres produits d'origine animale</b>	0,77
<b>plantes vivantes et fleurs</b>	2,43
<b>légumes</b>	11,42
<b>Fruits</b>	20,01
<b>Café, thé, épices</b>	2,09
<b>Céréales</b>	3,29
<b>Produits de la minoterie</b>	1,45
<b>Graine et fruits oléagineux</b>	2,35
<b>Gommes et résines</b>	0,42
<b>autres produits végétaux</b>	0,23
<b>Graisses et huiles végétales ou animales</b>	9,43
<b>préparation de viande ou de produits de la mer</b>	3,15
<b>Sucre et sucreries</b>	2,75
<b>cacao et préparation</b>	1,29
<b>préparation à base de céréales</b>	2,56
<b>préparation à base de légumes ou de fruits</b>	8,7
<b>préparations alimentaires</b>	3,5
<b>Boissons</b>	1,61
<b>résidus et déchet industries alimentaires</b>	0,79
<b>tabac</b>	5,99
<b>Total</b>	<b>100</b>

Calculs d'après COMTRADE

**Tableau A4. Répartition par pays des importations de fruits et légumes de l'UE en provenance des PSEM en pourcentage des importations par groupe de produit. Moyenne 2000-2002**

<b>part</b>	<b>légumes</b>	<b>fruits</b>	<b>produits transformés</b>	<b>Total</b>
<b>Malte</b>	0.40	0.00	0.01	0.10
<b>Turquie</b>	22.46	63.17	67.49	54.05
<b>Maroc</b>	34.98	14.63	15.71	19.84
<b>Algérie</b>	0.20	0.84	0.06	0.53
<b>Tunisie</b>	0.93	3.65	0.37	2.33
<b>Egypte</b>	14.49	1.72	0.65	4.64
<b>Chypre</b>	4.83	2.14	1.23	2.62
<b>Liban</b>	0.09	0.02	0.50	0.13
<b>Syrie</b>	1.31	0.08	0.23	0.41
<b>Israël</b>	19.77	13.62	13.74	15.15
<b>Palestine</b>	0.02	0.09	0.00	0.06
<b>Jordanie</b>	0.53	0.04	0.01	0.15
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Calculs COMEXT

**Tableau A5. Répartition par destination des exportations agricoles et agroalimentaires de chaque PSEM en pourcentage du total des exportations agricoles et agroalimentaires de chaque pays en 2002**

<b>Exportateurs</b>	<b>UE</b>	<b>USA</b>	<b>PSEM</b>	<b>RDM</b>	<b>Total</b>
<b>Algérie</b>	67.90	0.11	7.76	24.23	<b>100.00</b>
<b>Chypre</b>	38.48	1.73	15.71	44.08	<b>100.00</b>
<b>Egypte</b>	25.80	2.20	17.80	54.20	<b>100.00</b>
<b>Israël</b>	51.58	12.29	16.86	19.28	<b>100.00</b>
<b>Jordanie</b>	0.87	0.35	6.01	92.77	<b>100.00</b>
<b>Liban</b>	14.76	11.70	10.13	63.40	<b>100.00</b>
<b>Maroc</b>	61.72	3.82	1.92	32.54	<b>100.00</b>
<b>Syrie</b>	4.19	1.36	26.98	67.47	<b>100.00</b>
<b>Tunisie</b>	46.07	0.74	4.17	49.02	<b>100.00</b>
<b>Turquie</b>	45.80	6.33	6.90	40.97	<b>100.00</b>
<b>Total</b>	<b>42.50</b>	<b>5.61</b>	<b>9.95</b>	<b>41.94</b>	<b>100.00</b>

Calculs d'après COMTRADE