

Politique agricole euro-méditerranéenne, équilibres socio-politiques et développement durable : la quadrature du cercle ?

Regnault H.

in

Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.).
Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52

2003

pages 113-118

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=3400059>

To cite this article / Pour citer cet article

Regnault H. **Politique agricole euro-méditerranéenne, équilibres socio-politiques et développement durable : la quadrature du cercle ?**. In : Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.). *Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 113-118 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Politique agricole euro-méditerranéenne, équilibres socio-politiques et développement durable : la quadrature du cercle ?

Henri Regnault

Faculté de Droit, Economie et Gestion de Pau (France)

Groupement de recherche du CNRS EMMA (Economie Méditerranée Monde Arabe)

Résumé. Depuis le début du régionalisme euro-méditerranéen dans les années 70, le régime commercial agricole n'a pas connu de modifications notoires. Le libre-échange mis en place dans le cadre du processus de Barcelone ne s'applique pas à l'agriculture. Le régime actuel de l'échange agricole euro-méditerranéen ne permet pas aux PSEM de valoriser leurs avantages comparatifs. Les politiques agricoles internes aux pays du sud ne permettent pas de nourrir les populations au meilleur coût mondial, fragilisant la compétitivité manufacturière. Aussi une reconsidération du dossier agricole euro-méditerranéen, dans ses diverses composantes apparaît inévitable. Toutefois, cette reconsidération ne pourra se faire qu'en naviguant entre plusieurs écueils : équilibres socio-politiques fragiles, impacts territoriaux et enjeux environnementaux. Un libre échange agricole pur et simple apparaît impensable ; par contre, une régulation euro-méditerranéenne des marchés agricoles, conjuguant compétitivité des productions et garanties de revenu des agriculteurs du sud, apparaît comme la voie la plus prometteuse, même si ce n'est pas le scénario le plus facile à mettre en œuvre.

Mots clés. Politique agricole - revenu agricole – politique méditerranéenne de l'Union européenne

Abstract. *The agricultural trade regime has not changed notably since the beginning of Euro-Mediterranean regionalism in the 1970s. The free trade set up within the framework of the Barcelona process does not apply to agriculture. The current Euro-Mediterranean trade regime does not allow the SEM countries to make the most of their comparative advantages. The domestic agricultural policies in the southern countries are not able to feed populations at the best world prices and this affects manufacturing competitiveness. Reconsideration of the Euro-Mediterranean agricultural dossier therefore seems inevitable. However, this can only be achieved if a number of danger points are avoided: fragile socio-political balances, territorial impacts and environmental issues. Straightforward agricultural free trade would seem unthinkable; in contrast, the Euro-Mediterranean regulation of agricultural markets combining competitive production and guarantees concerning the incomes of southern farmers, would seem to be the most promising pathway, even if it is not the easiest scenario to implement.*

Keywords. *Agricultural policies – income – Mediterranean policy of the European Union*

Introduction

Un régionalisme euro-méditerranéen (REM) s'est progressivement mis en place au cours des 30 dernières années entre l'Union européenne, d'une part, et la quasi-totalité des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM), d'autre part, à l'exception de la Libye. Inauguré par la définition d'une politique méditerranéenne globale (PMG) de l'Europe au milieu des années 70, politique fondée sur des préférences unilatérales de l'Europe en faveur des produits des PSEM, ce REM a été redéfini au milieu des années 90 dans le cadre du processus de Barcelone, s'orientant vers des relations beaucoup plus réciproques à travers la mise en place d'un libre-échange. Tout au long de son histoire, ce REM a exclu l'agriculture de son champ d'application général, définissant ainsi une véritable « exception agricole » (Regnault 1997a). En effet, les accords de libre-échange signés à partir de 1995 (Tunisie, Maroc) et conclus aujourd'hui (mi 2002) avec la quasi-totalité des PSEM, n'ont pas modifié en profondeur la donne commerciale agricole qui prévaut en Méditerranée depuis le début de la construction européenne et ce, en dépit d'aménagements divers pour tenir compte de l'évolution de cette construction et en particulier de son élargissement à la Grèce, l'Espagne et le Portugal, pays producteurs de produits méditerranéens (olives, agrumes, fruits et légumes divers) :

- les PSEM n'accordent aucune préférence particulière aux produits agricoles européens qui sont traités à l'importation sur le même plan que les produits d'autres régions du monde - dans le cadre du régime multilatéral de chaque PSEM. Certes, des contingents tarifaires à droits réduits sont accordés

pour l'importation des produits de base, mais ils ne sont pas réservés spécifiquement aux productions européennes et bénéficient à l'ensemble des grands exportateurs mondiaux ;

- ❑ l'Europe accorde aux PSEM une dérogation au principe de préférence communautaire en reconnaissant le droit à l'entrée préférentielle, à taux zéro, de produits agricoles, mais pas à n'importe quelle quantité (d'où des contingents tarifaires), ni à n'importe quelle période de l'année (d'où des calendriers pour ces contingents) et éventuellement pas à n'importe quel prix (d'où des mécanismes de régulation des prix d'entrée).

Pour des raisons diverses, cette donne agricole euromed, dans ses composantes régionales et multilatérales, apparaît aujourd'hui peu satisfaisante :

- ❑ elle ne permet pas aux PSEM de valoriser leur avantage comparatif dans la production de fruits et légumes et de compenser ainsi les impacts négatifs que le libre-échange ne va pas manquer d'infliger à leur tissu industriel ;
- ❑ elle ne permet pas aux PSEM de nourrir leur population au meilleur prix mondial, même s'ils s'en donnent l'illusion en ayant recours à de coûteux mécanismes de caisses de compensation : ces caisses subventionnent les productions locales (aux frais de la collectivité nationale) pour les faire passer d'un prix garanti aux producteurs très supérieur aux cours mondiaux à un prix à la consommation plus proche des standards internationaux.

Ces limites agricoles à la construction euromed fondent légitimement une volonté de réforme de la politique agricole euromed : toute la question est de savoir dans quel sens s'orienter et quels sont les critères dont il faut tenir compte ? Le forum d'aujourd'hui nous invite à rechercher les voies d'une donne agricole et agro-alimentaire euromed qui permette un accroissement du bien être des populations des PSEM dans une perspective de développement durable. J'ajouterai toutefois à ces deux objectifs (accroissement du bien être et durabilité des options de développement) un critère supplémentaire : la prise en compte d'une contrainte de faisabilité socio-politique dans les PSEM d'une telle réforme.

Je voudrais développer ici une idée et une seule : il n'y a pas d'issue à cette recherche si l'on reste dans le seul champ des politiques commerciales, qu'elles soient régionales ou multilatérales. Attendre de la politique commerciale qu'elle prenne en compte le développement durable est aussi réaliste que d'attendre d'un mathématicien qu'il définisse un logarithme jaune, vert ou bleu ! Il faut introduire au minimum une variable supplémentaire dans les raisonnements pour concevoir une donne agricole euromed respectant les trois objectifs ou contraintes présentés ci-dessus : cette variable supplémentaire est relative à des transferts budgétaires euromed.

L'illustration de cette idée suppose de se placer plus largement dans le champ de l'économie politique internationale et encore plus précisément, de l'économie politique de l'intégration régionale Nord-Sud. Les questions à se poser à propos de cette intégration régionale sont du type : qui perd, qui gagne, qui s'allie avec qui ? Ces alliances peuvent s'analyser à travers les votes dans les régimes démocratiques ou à travers les alliances de groupes sociaux plus ou moins bien définis pour les régimes moins démocratiques du Sud. Ces raisonnements à conduire font tout particulièrement référence au texte fondateur de Ronald Rogowsky¹, c'est-à-dire à une démarche mettant en avant les avantages et les désavantages pour les différents groupes sociaux d'un pays, qui vont résulter d'une modification des conditions de l'échange international.

I - Le cœur du problème : la contradiction entre les revenus agricoles et les nécessités de la compétitivité manufacturière

Les PSEM ont généralement adopté des politiques de prix agricoles garantis à la production élevés et supérieurs aux cours mondiaux. Ces politiques ont été justifiées par les coûts de production élevés sur les exploitations marginales de petits exploitants qui ne pourraient pas survivre en vendant leur récolte au prix mondial ; mais simultanément, ces prix élevés déterminent des rentes considérables sur les bonnes terres des grandes exploitations des bourgeoisies agraires, compétitives au niveau du prix mondial. Une étude (non publiée) pour le Ministère de l'agriculture tunisien révèle, par exemple, que les deux tiers environ de la production céréalière tunisienne sont obtenus dans des conditions de coûts compatibles avec le prix mondial ... d'où des rentes très confortables lorsque la production est écoulee à deux fois ce prix mondial ! La remise en cause de cette politique de prix élevés :

- ❑ menacerait les intérêts des bourgeoisies agraires (privées de leurs rentes payées par le budget de l'Etat – caisse de compensation – et/ou par les consommateurs et donc, en définitive, par l'ensemble des citoyens contribuables et consommateurs) et pourrait les faire basculer dans une coalition opposée à l'approfondissement de l'ouverture sur l'extérieur ;
- ❑ conduirait à une accélération de l'exode rural de petits producteurs déstabilisés par la chute de leurs revenus et à une instabilité socio-politique de masses urbaines perturbées par cet afflux rural trop rapide. En effet, ces petits producteurs sont très nombreux – de la moitié à deux tiers des exploitations maghrébines font moins de 5 ha (Elloumi, 2002) – même s'ils n'assurent qu'une faible part de la production, s'ils sont souvent déjà pluriactifs et si leur production est en partie auto-consommée donc moins sensible au prix.

Une remise en cause brutale des politiques agricoles actuelles des PSEM, inspirée par une idéologie libérale primaire, faisant fi des conditions concrètes des sociétés concernées, constituerait donc une menace sur les équilibres socio-politiques au sommet et à la base. Telle est donc la dimension rogowskienne du problème.

Par ailleurs, les budgets des ménages des PSEM sont encore consacrés entre 40 et 50% à l'achat de biens alimentaires ; les prix de ces biens constituent donc un déterminant essentiel des salaires et par conséquent de la compétitivité manufacturière de ces pays. Des prix élevés des biens alimentaires représentent ainsi un handicap pour une insertion manufacturière internationale des PSEM : telle est la dimension ricardienne du problème.

La contradiction entre les dimensions ricardienne et rogowskienne du problème des prix agricoles dans les PSEM constitue assurément un élément central des choix stratégiques auxquels les PSEM sont confrontés. L'ancienne gestion de cette contradiction était fondée sur un équilibre – qui s'est vite transformé en équilibrisme – entre des prix élevés à la production et des prix faibles à la consommation, par l'intervention de caisses de compensation assurant des transferts budgétaires nationaux et *in fine*, faisant payer les rentes agraires à l'ensemble de la collectivité nationale. Des tentatives brutales de remise en cause de ces caisses de compensation ont eu lieu, prétendument inspirées par le libéralisme du FMI et de la Banque Mondiale... libéralisme bien mal interprété dans la mesure où ces tentatives ont été conduites dans une pure logique comptable d'économies budgétaires (plans d'ajustement), sans s'attaquer aux rentes dont la charge devait être purement et simplement reportée sur le consommateur final et donc peser tout particulièrement sur les plus pauvres. Ces tentatives se sont soldées par des échecs retentissants : on se souvient notamment de la tentative tunisienne – gouvernement Mzali – de supprimer du jour au lendemain, le 1^{er} janvier 1984, les mécanismes de compensation, entraînant un doublement des prix du pain, de la semoule, des pâtes ... et débouchant sur des émeutes qui eurent vite raison de cette politique à courte vue.

Si l'abandon de cette ancienne gestion de la contradiction n'a pas pu être aussi rapide que l'auraient souhaité les libéraux, elle est aujourd'hui en recul progressif et nécessairement condamnée à terme par les diminutions des recettes fiscales d'origine douanière du fait de l'instauration du libre-échange industriel, mais aussi par la nécessité d'autres priorités budgétaires, liées notamment à la modernisation des infrastructures nécessaires à l'amélioration de l'attractivité industrielle. S'ils ne remettent pas en cause le choix d'une régionalisation euromed et plus généralement leur politique d'ouverture, les PSEM vont être amenés à revoir sérieusement leurs politiques agricoles, mais ils ne pourront le faire qu'en inscrivant cette refonte dans une renégociation profonde de la politique agricole euromed, couplée à une véritable politique de démantèlement des rentes qui consiste à isoler les grands bénéficiaires de ces rentes (souvent très proches du pouvoir... d'où la difficulté de l'exercice !) de la grande masse des agriculteurs.

II - Nouvelle gestion de la contradiction : politiques commerciales, équilibres socio-politiques et développement durable

Plusieurs scénarios d'évolution de la donne agricole euromed sont concevables (Regnault, 2002). En dehors du *statu quo* d'un régime excluant l'agriculture du libre-échange et encadrant très étroitement les flux agricoles, deux scénarios d'évolution sont envisageables dans le cadre strict des politiques commerciales régionales et multilatérales. Une libéralisation régionale fermée au reste du monde est tout à fait possible si l'on considère les niveaux de consolidation des droits agricoles (100 à 200%) qui permettraient théoriquement d'exclure des exportations vers la zone euromed tout pays extérieur à cette zone. Une telle option reste toutefois peu probable, tant seraient fortes et dommageables les représailles commerciales du reste du monde ; elle n'est pas non plus souhaitable car elle ne garantirait pas un approvisionnement alimentaire des PSEM au meilleur prix mondial, nécessaire à la maximisation de leur compétitivité internationale. Une libéralisation régionale ouverte au monde, s'inscrivant donc dans une démarche articulant régionalisme et multilatéralisme, est aussi possible : elle aurait l'avantage d'une meilleure acceptabilité par les partenaires extérieurs à la zone et de constituer la meilleure donne possible en termes de compétitivité internationale à travers les coûts des biens salaires.

Mais ces deux variantes, et tout particulièrement la deuxième, posent crûment le problème des revenus agricoles. Ces options déboucheraient :

- ❑ au minimum, sur une course à la préservation des revenus agricoles (Domecq, 2000). Dans une logique de survie économique, les techniques culturales et les variétés cultivées seraient choisies, plus encore qu'aujourd'hui, sur le seul critère du revenu à court terme et sans prise en considération des problématiques de développement durable. Cette tendance serait d'autant plus néfaste qu'elle s'appliquerait à des zones méditerranéennes aux équilibres fragiles (érosion des sols, risques d'accentuation de la désertification, utilisation non optimale des ressources en eau...);
- ❑ très probablement : sur une remise en cause des équilibres socio-politiques (fin de la neutralité des bourgeoisies agraires vis-à-vis des politiques de libéralisation commerciale – neutralité qui prévalait tant que ces politiques ne concernaient pas l'agriculture) ; sur la déstabilisation économique des petits et moyens exploitants et l'accélération de l'exode rural ; sur l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à la création d'un bloc social oppositionnel regroupant tous les déçus de l'ouverture (dont une bonne partie de la bourgeoisie industrielle de substitution à l'importation), probablement cimenté idéologiquement par un islamisme conçu comme alternative à la modernité libérale et démocratique occidentale, dont la base sociale serait fortement rétrécie par le choc du libre-échange.

Le seul moyen de concilier la compétitivité manufacturière, les revenus agricoles et la durabilité des options techniques, serait d'introduire une nouvelle dimension hors du cadre strict d'une donne commerciale agricole, permettant d'introduire de la souplesse dans le système. Cette nouvelle dimension doit être recherchée du côté d'une aide aux revenus des exploitants des PSEM, sur la base de transferts

budgétaires euromed et à travers la définition d'une caisse de péréquation agricole euromed dont il faudrait bien entendu débattre de nombreux aspects pratiques : mécanisme régional ou juxtaposition de mécanismes bilatéraux entre l'UE et chaque PSEM en fonction de leurs particularités ; mécanisme limité dans le temps pour assurer une transition et gérer le déclin d'agriculteurs marginaux, sans pour autant figer une distribution actuelle qui fait la part trop belle aux rentes (plafonnement des aides par exploitation), ou bien mécanisme plus pérenne s'inscrivant dans une logique de PAC euromed. En toutes circonstances, une telle orientation constituerait un choix politique lourd en Europe et dans les PSEM. Assurer des transferts budgétaires suppose de bâtir des institutions communes et plus généralement, l'affirmation d'un « vouloir vivre ensemble ». Celui-ci existe tant bien que mal entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est, permettant l'élargissement de l'Union Européenne aux PECO avec des transferts budgétaires conséquents. Le « vouloir vivre ensemble » est-il susceptible de s'élargir aux PSEM et tout particulièrement à la Turquie et au Maghreb en tant que zones économiquement et culturellement fortement tournées vers l'Europe ? Si ce n'est pas concevable, alors il n'y a pas de solution au problème qui nous occupe ici : concevoir une donne agricole euromed conciliant pour les PSEM l'accroissement de bien-être, l'évolution socio-politique dans le cadre de la démocratie et des droits de l'homme, et le développement durable.

Note

¹ Cf. biblio; pour une approche résumée et en langue française de Rogowski, voir Kébabdjian 1999

Références

- **Domecq J.P.** (2000). Stratégies des acteurs face à la libéralisation des marchés agroalimentaires en Tunisie. *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, volume LIV N°4, pp. 9-24.
- **Eloumi Mohamed** (2002). Territoires, Paysanneries et politiques agricoles au Maghreb. In: Regnault, Roux (2002).
- **Kébabdjian Gérard** (1999). *Les théories de l'économie politique internationale*. Editions du Seuil, Points Economie, 308 p.
- **Plan Bleu** (2001). *Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen*, premier rapport de synthèse pour la Commission du Développement Durable (CMDD), Version Provisoire, mars, 59 p., www.planbleu.org.
- **Regnault Henri** (2002). Quel avenir pour les relations agricoles euro-méditerranéennes ?. In: Regnault, Roux (2002).
- **Regnault Henri** (1998). Le libre-échange euro-méditerranéen et ses impacts territoriaux : une réflexion préliminaire. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5, pp. 801-12.
- **Regnault Henri** (1997a). Les échanges agricoles : une exception dans les relations euro-méditerranéennes, in *Monde Arabe Maghreb-Machrek*, La Documentation Française, n° Hors série, décembre, pp. 31-42.
- **Regnault Henri** (1997b). Entre mondialisation et régionalisation, le projet euro-méditerranéen et ses enjeux agro-alimentaires : une lecture ricardienne. In *Options Méditerranéennes, The GATT and Mediterranean agricultural trade / Le GATT et les échanges agricoles méditerranéens*, Série A n°30, pp. 191-198.
- **Regnault Henri, Roux Bernard** (sous la direction de) (2002). *Relations euro-méditerranéennes et libéralisation agricole*. L'Harmattan, Collection Emploi, Industrie et Territoire, 299 p.
- **Roux Bernard** (2002). Les agricultures méditerranéennes entre libéralisation et régulation : les enjeux du partenariat euro-méditerranéen. In: Regnault Henri, Roux Bernard, 2002.
- **Rogowsky R.** (1989). Why Changing Exposure to Trade Should Affect Political Cleavages. In *Commerce and coalitions...*, Princeton U.P., repris dans Rogowsky R., 1995, *Comparative Politics and the International Political Economy*, Elgar, Vol. 1, pp. 237-254.

