



FEMISE RESEARCH
PROGRAMME
2002-2004

***Les effets de la libéralisation agricole
sur les économies des
pays partenaires méditerranéens***

- Rapport Exécutif -

Research n°FEM21-06
Directed By
**Alejandro Lorca & José Vicens, Universidad
Autonoma de Madrid, Spain**

In collaboration with
Institut Koweïtien de Recherche Scientifique,
Middle East Technical University, Ankara Turkey
University Of Tunis El-Manar, Tunisia
Ministère de l'Agriculture, Tunisia
Cread, Algeria

June 2004



Ce rapport a été réalisé avec le soutien financier de la Commission des Communautés Européennes. Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas l'opinion officielle de la Commission.

This report has been drafted with financial assistance from the Commission of the European Communities. The views expressed herein are those of the authors and therefore in no way reflect the official opinions of the Commission.

Femise Coordinators



Economic Research Forum
For the Arab Countries, Iran and Turkey

Institut de la Méditerranée

Provinces-Alpes-Côte d'Azur CCI MARSEILLE CAISSE D'ÉPARGNE

**LES EFFETS DE LA LIBERALISATION AGRICOLE
SUR LES ECONOMIES DES PAYS PARTENAIRES MEDITERRANEENS**

RAPPORT EXECUTIF

PROJET DE RECHERCHE FEMISE-2
GRUPO DE ESTUDIOS EUROPEOS Y MEDITERRÁNEOS-GREEM
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID-UAM

CO-DIRECTEURS :

Alejandro Lorca, Chair Jean Monnet, UAM
José Vicens, Chair, Institut L.R. Klein-UAM

CHERCHEURS DU GREEM :

Rafael de Arce, Institut L.R. Klein-UAM
Gonzalo Escribano, UNED
Ramón Mahía, Institut L.R. Klein-UAM
Cristina Muñoz Alonso, GREEM
Rebeca Arriaga Requena, GREEM
Silvio Martínez Vicente, CSIC

CONTRIBUTIONS :

Mohamed Abdelbasset Chemingui, Inst. Kowaitien de Recherche Scientifique et ERF
A. Halis Akder, Middle East Technical University, Ankara
Mongi Boughzala, University Of Tunis El-Manar,
Badr Benammar, Ministère de l'Agriculture, Tunisie
Slimane Bedrani, CREAD, Algérie

1. En novembre 1995, la Conférence de Barcelone a signé un accord pour la création d'une Zone de Libre Echange Euro-Méditerranéenne prévue pour 2010. Dans ce cadre global, l'UE a passé plusieurs Accords d'Association avec les Pays Partenaires Méditerranéens (PPM). Le libre échange s'étendrait seulement aux produits industriels, étant donné que le commerce agricole est régi par des concessions spécifiques qui ont été établies pour chaque pays en fonction des Accords d'Association bilatéraux conclus. La question de la libéralisation des échanges agricoles en Méditerranée est un sujet délicat. Les intérêts des deux rives diffèrent, et parmi les Etats Membres de l'UE il existe aussi des positions divergentes.
2. Les PPM demandent la libéralisation des échanges des produits pour lesquels ils possèdent des avantages comparatifs – tels que les fruits et les légumes, le poisson, les fleurs et l'huile d'olive, entre autres-, mais ils refusent de libéraliser les marchés agricoles où ils ne sont pas compétitifs et qui parfois génèrent des déficits alimentaires structurels importants. Ceux-ci sont principalement des produits laitiers, viande et céréales. Du côté européen, l'agriculture continentale européenne – céréales, viande, produits laitiers et sucre – est la plus intéressée à fournir les marchés des PPM avec ses produits, qui sont soutenus d'une façon plus généreuse que les produits méditerranéens grâce à la Politique Agricole Commune (PAC). D'un autre côté, le secteur agricole méditerranéen européen tente de minimiser la concurrence des PPM sur son propre marché, et presse les gouvernements européens de ne pas les ouvrir, argumentant qu'il n'est pas juste qu'ils soient les seuls à supporter les coûts de la Politique Méditerranéenne Européenne .
3. Au niveau national des Etats Membres, les gouvernements se débattent entre les priorités de la politique extérieure et les exigences des secteurs affectés. Il semble que la divergence des intérêts aurait besoin d'un Pacte Agricole Méditerranéen à contenu économique et politique entre tous les acteurs et les pays affectés. C'est-à-dire un accord à deux niveaux entre l'UE et les PPM, mais aussi en ce qui concerne les Etats Membres entre l'UE Méditerranéenne et non-Méditerranéenne.

Voilà le constat qui a été retenu par le réseau FEMISE lors de son rapport sur la libéralisation de l'agriculture de 2003 (FEMISE, 2003).

4. La libéralisation agricole pourrait être justifiée si elle arrivait à déclencher le développement économique et social de la rive sud de la Méditerranée grâce à l'augmentation des exportations agricoles et une plus grande efficacité dans les secteurs agricoles traditionnels qui sont en train de substituer des importations grâce à une protection tarifaire et non tarifaire élevée. Une question encore plus polémique est celle qui concerne la libéralisation des marchés agricoles dans les PPM. Ces derniers subissent une structure agricole duelle très polarisée, avec des lourdeurs structurelles caractéristiques d'une agriculture traditionnelle et des niveaux de productivité très bas. Tandis que le secteur agricole moderne des PPM orienté vers l'exportation sera capable de concourir sur un marché Euro-Méditerranéen, il existe des doutes quant à la capacité de survie du secteur traditionnel face aux exportations de l'agriculture continentale européenne.
5. Pour les PPM, la libéralisation agricole bilatérale vis-à-vis de l'UE pourrait mettre leur secteur agricole traditionnel sous pression, et les coûts d'ajustement pourraient être très élevés en termes d'emploi et entraîneraient une augmentation importante de leurs déficits alimentaires. Même si la libéralisation agricole est accompagnée du démantèlement des mesures les plus critiquées de la PAC dans les organisations internationales, la variation des prix agricoles dans les PPM pourrait ne pas être si dramatique, après tout. Sur ce scénario, la réforme de la PAC selon les propositions de l'UE et des Etats-Unis dans le cadre multilatéral de l'OMC pourrait se traduire par des prix plus élevés des exportations européennes, compensant ainsi partiellement la réduction des prix domestiques aux PPM occasionnée par la libéralisation commerciale.
6. L'agriculture continue d'être l'activité économique la plus importante pour beaucoup des PPM en termes d'emploi, et c'est sans doute la principale activité, si ce n'est la seule, dans les milieux ruraux des PPM. L'activité agricole retient la population à la campagne, loin des grandes villes sud-méditerranéennes et de l'émigration vers l'UE. En fait, cette dimension de la stabilité sociale peut seulement être approximée par l'effet sur l'emploi que des réformes sur les

politiques agricoles peuvent entraîner. Le développement rural dans les PPM a besoin d'une plus grande attention de la part des gouvernements du Sud, mais aussi de la part de l'UE, indépendamment des options politiques qui peuvent être adoptées en ce qui concerne la question de la libéralisation agricole en Méditerranée. La politique des échanges agricoles Euro-Méditerranéens inclut des questions propres de la 'haute politique', telles que les migrations, la stabilité politique, les équilibres ville-campagne et les problèmes régionaux. La plupart des pauvres des PPM vivent à la campagne, ce qui implique que le développement d'une économie rurale capable de répondre à des incitations économiques est une question cruciale pour le développement des PPM.

Le contexte international du commerce agricole Euro-Méditerranéen

7. Jusqu'à la Ronde d'Uruguay (RU), le commerce agricole Euro-Méditerranéen était régi par des accords préférentiels conclus à niveau bilatéral entre l'UE et les PPM. L'Accord d'Agriculture (AA) a réussi à soumettre le commerce agricole à la normative du GATT-OMC. Les négociations ont assez progressé après la Déclaration Ministérielle de Doha, avec l'objectif de continuer la réduction des tarifs, le soutien domestique et les subventions à l'exportation, les 'trois piliers' des réformes. Le 22 Mars 2004 les négociations agricoles ont été reprises, malgré le collapsus de la réunion ministérielle de Cancun, avec pour objectif de résoudre les questions les plus contentieuses en ce qui concerne les 'trois piliers'.
8. Les négociations prétendent trouver un point d'accord entre une plus grande libéralisation du commerce agricole et le désir de certains gouvernements, parmi eux l'UE et certains PPM membres de l'OMC, de maintenir des objectifs déterminés en matière de politique agricole. Ces objectifs englobent des buts réunis sous l'expression de multi-fonctionnalité de l'agriculture. En Décembre 2002, l'UE a proposé une réduction de 55% dans l'AMS (*Aggregate Measure of Support*) depuis les niveaux des compromis adoptés lors de la RU. C'est précisément sur ce scénario que se fonde cette étude, en dépit des modifications définitives qui peuvent être introduites à l'avenir. Mais la nécessité de considérer les aspects multilatéraux ne peut pas faire oublier les éléments déterminants des enjeux propres de la région Euro-Méditerranéenne.

Géo-économie de l’Agriculture Méditerranéenne (AM)

9. La Méditerranée est une mer profonde d'eaux salines et entourée de montagnes étant très près de la côte et qui laissent à peine une frange littorale de pays plat entre 20 et 40 km. de largeur. C'est sur ces rives méditerranéennes que s'entassent la population et les activités agricoles, qui sont en concurrence autant pour le territoire que les ressources avec d'autres activités comme le tourisme et l'industrie. La Méditerranée a le même climat et le même sol, et les techniques de culture se diffusent avec rapidité dans un espace habitué à l'échange. Ce qui signifie que les produits agricoles dans les différents pays riverains sont les mêmes, et qu'ils sont vendus sur les mêmes marchés. Il s'agit de produits périssables qui voyagent mal. Ils se vendent donc sur des marchés nationaux et sur des marchés extérieurs en conséquence proches et avec un grand pouvoir d'absorption. Les marchés qui réunissent ces conditions pour l'AM sont les marché européens. Une compétence forte naît ainsi entre les producteurs des différentes agricultures méditerranéennes.
10. Pour compliquer la situation, la zone nord du bassin méditerranéen est membre de l'UE et le bassin méridional est formé par les Pays Partenaires Méditerranée, (PPM). Cette dichotomie engendre un commerce asymétrique entre les deux rives du bassin. Les grands producteurs sont membres de l'UE, la France, l'Italie, l'Espagne et, en quantité plus petite, le Portugal et la Grèce; mais ce sont également de grands consommateurs, ce qui entraîne que leurs productions sont en grande partie consacrées à la consommation intérieure. Ce sont les pays ayant des excédents de production qui entrent en compétition sur le marché européen. Les pays qui sont le mieux implantés actuellement sur les marchés européens sont l'Espagne, le Maroc et Israël. La Tunisie occupe une place importante dans la production d'huile d'olive, alors que d'autres pays, comme la Grèce, la Jordanie et l'Egypte en exportent en petites quantités. L'Espagne est le seul grand producteur avec des excédents pour l'exportation; ce sera donc ce pays qui affrontera la concurrence avec les PPM exportateurs sur les marchés européens.

11. Bruxelles a toujours essayé de dialoguer avec la Méditerranée en créant même des politiques spécifiques pour une meilleure régulation de son commerce. Cependant, cette ouverture vers le sud et pour le sud méditerranéen n'est pas reflétée dans l'agriculture. Les ministres de l'agriculture de l'UE, lors de la réunion de Venise du 28 novembre 2003 n'ont même pas voulu aborder le thème de la libéralisation de l'agriculture méditerranéenne. La raison fondamentale est politique : la plupart des pays membres de l'UE ont une base électorale qui favorise la représentation des zones rurales dans les Parlements. Il faut donc supposer que le status quo se maintiendra et qu'il sera défendu par les associations agricoles européennes qui fonctionnent avec efficacité en défense de leurs intérêts légitimes.

Les limites de l'agriculture Méditerranéenne

12. La question qui se pose du côté de la production est s'il est possible de développer celle-ci et quelles en sont ses limites. Il y a deux limites naturelles à l'expansion de l'AM: le sol et l'eau. Si nous nous concentrons sur cette dernière, il faut reconnaître qu'il existe un déficit hydrique dans la Méditerranée. Cependant, certains facteurs relativisent son importance. Un d'entre eux est la technologie qui, avec le développement des cultures sous plastique et les techniques d'irrigation font que celle-ci soit utilisée avec une plus grande efficacité. D'un autre côté, il n'existe pas un marché pour l'eau destinée à l'agriculture, ce qui implique un prix subventionné dont le niveau se situe en dessous du coût d'opportunité. Cela provoque un gaspillage et une utilisation inefficace, et pose des problèmes avec son utilisation alternative, comme l'est l'utilisation pour l'usage urbain, industriel et le tourisme. En conséquence, l'économie libérale défend la création d'un marché basé sur ses prix réels, pour atteindre une jouissance de l'eau plus rationnelle.
13. Les possibilités d'utilisation de l'eau augmentent chaque fois plus, des barrages et des canaux étant construits qui peuvent contribuer substantiellement à augmenter la capacité d'irrigation. Sur la rive sud, le Maroc a une bonne quantité d'eaux souterraines et il compte sur des barrages. L'Egypte commence un projet qui créera un canal parallèle au Nil, ce qui permettra d'irriguer de vastes étendues de terres actuellement stériles. La Turquie est un autre pays qui possède un grand potentiel hydrique. C'est le seul pays dans la Méditerranée qui a un surplus

considérable grâce aux sources de l'Euphrate et le Tigre. L'Etat turc a investi dans le projet GAP qui met en production une grande étendue de terres irrigables, ce qui signifiera une forte croissance de la production de l'AM Turque.

14. L'investissement de capital des budgets nationaux des PPM développera la production agricole dans l'avenir et augmentera la concurrence sur les marchés européens. Cette stratégie d'investissement est très discutée, car cela signifie exporter de l'eau sur les marchés européens. Cette dernière est un bien insuffisant dans la Méditerranée et s'il existe la possibilité de l'utiliser à des fins agricoles, c'est dû à de grands sacrifices dans le budget des états. Il reste à se demander si ces capitaux ne pourraient pas être utilisés à d'autres fins comme la santé et l'éducation qui sont peut-être plus nécessaires pour la croissance économique et le développement humain. Mais l'investissement en agriculture signifie créer une activité dans les zones rurales qui peut permettre de maintenir cette population sur place. On essaie d'éviter ainsi le déséquilibre de population que suppose l'émigration rurale qui cause des problèmes politiques du point de vue social et d'ordre public dans les villes. Il est prévisible que les PPM's continuent «d'exporter de l'eau subventionnée vers l'UE».
15. Il existe un autre type d'investissements qui est mené à terme avec le financement du capital privé étranger. Cet investissement est fait en technologie et en chaînes de distribution est souvent freiné par la législation et la bureaucratie des PPM. Le risque-pays sur la rive sud méditerranéenne est grand, et trouver des associés est difficile, ce qui fait que pour le moment son volume n'est pas important. Mais il possède un grand potentiel qui se développera en parallèle avec le processus de Barcelone et la création de la Zone de Libre Echange Euro-Méditerranéenne (ZLEM) qui produira une modernisation de la bureaucratie et une homologation avec les normes communautaires. Les réformes institutionnelles dans les PPM sont un élément clé d'attraction pour ce type d'investissements agricoles.
16. Dans l'avenir nous pouvons donc prévoir une croissance significative de la production agricole méditerranéenne. Cette croissance sera le résultat de l'augmentation de l'irrigation, spécialement dans le Maroc, l'Egypte et la Turquie. Cette concurrence fera sans doute pression sur l'agriculture des pays

communautaires méditerranéens. Le conflit agricole qui confronte les pays riverains s'aggraverait. Le protectionnisme utilisé jusqu'à maintenant par l'UE n'est pas une solution à moyen-long terme: tôt ou tard la libéralisation des marchés agricoles méditerranéens sera une réalité et la Méditerranée devra trouver une solution, pas seulement pour ses conflits internes, mais aussi pour être en mesure de concurrencer la production latino-américaine comme celle du Brésil ou la production asiatique qui chercheront à pénétrer dans les marchés européens lors des prochains accords de l'OMC.

Les options politiques pour l'UE

17. Une des solutions possibles est le protectionnisme, mais le cadre multilatérale exige la réduction des tarifs douaniers et du soutien domestique à l'agriculture. On peut affirmer que la tendance actuelle des organismes internationaux, mais aussi celle des experts est de réduire les tarifs douaniers et la libéralisation du commerce des produits agricoles. Le protectionnisme agricole ne semble donc pas une réponse ni adéquate, ni soutenable à moyen-long terme.
18. Une possibilité est l'introduction de techniques de cultures intensives en I+D. Cela supposerait un changement important des structures de production qui ont déjà été en partie réalisées dans les EM méditerranéens. Le défi consiste à transformer l'agriculture méditerranéenne des pays Euro-méditerranéens en un système de production intensive en capital et technologie. On pourrait se retrouver face à un phénomène de re-localisation agricole semblable à celui qui s'est opéré dans l'industrie. Ce phénomène se caractérise par la translation de la production, des postes de travail et des techniques de culture aux PPM, étant donné que ces derniers possèdent des avantages comparatifs en termes d'abondance de main-d'œuvre et de climat ensoleillé. "Le modèle Almeria" de culture sous plastique pourrait se déplacer vers le sud, et en Europe méditerranéenne il apparaîtrait des cultures comparativement plus intensives en capital et technologie.
19. Cette idée n'a pas été suffisamment analysée dans la littérature économique. D'une façon surprenante, les économistes ont été "étonnés" de l'efficacité des ajustements du marché : le marché est capable de résoudre les problèmes, si on lui en donne

"l'opportunité." L'argument libéralisateur pourrait avoir une plus grande force si de nouvelles opportunités d'investissement apparaissaient dans l'agriculture des PPM. Jusqu'à maintenant, les PPM ont limité et même interdit la propriété de la terre aux étrangers; cette mesure est en train d'être revue sous les nouveaux codes d'investissements étrangers. La législation des droits de propriété est également en pleine réforme afin de la rendre plus transparente et inciter l'activité privée. Tout cela suppose une réforme profonde du cadre juridique législatif dans ces pays qui est une des barrières pour l'attraction de l'IDE.

20. L'augmentation de la production dans les PPM et de la demande dans l'UE provoquée par l'élargissement à l'Est et l'augmentation du revenu communautaire peuvent créer des circonstances favorables pour le développement d'investissements agricoles européens dans les PPM. Ces pays n'ont ni le capital, ni la technologie, ni la capacité de transports, ni les chaînes de distribution nécessaires pour pénétrer dans les marchés européens, ce qui impliquera que le développement sera en bonne mesure capitalisé par des acteurs communautaires. Cela créerait des pressions internes à l'intérieur de l'UE pour la libéralisation du commerce agricole méditerranéen, parce qu'il supposerait l'apparition de bénéfices potentiels et substantiels pour certains agents du secteur agricole de l'UE.
21. Mais un résultat aussi plausible serait d'essayer d'appliquer la logique libre-échangeiste jusqu'à ses dernières conséquences. La libéralisation des échanges agricoles de la part de l'UE aurait comme contrepartie l'ouverture des marchés des PPM aux exportations agricoles européennes. Voilà l'objet de cette étude: quantifier l'impact de cette ouverture pour les pays du Sud de la Méditerranée en termes de PIB et d'emploi, et ainsi atteindre un outil d'évaluation précise du la soutenabilité d'une telle politique. Dans le rapport finale on analyse aussi les réformes et ses implications pour le Maroc, L'Algérie, la Tunisie et la Turquie.

Réduction du soutien domestique dans l'UE et élimination des tarifs douaniers dans la zone Méditerranéenne: implications en matière de prix

22. Dans ce contexte, il est intéressant de réaliser un scénario de simulation sur les différentes implications que pourrait entraîner la suppression du "soutien

domestique” octroyé par la PAC dans le cadre européen sur les prix internationaux des produits les plus sensibles pour les PPM. La suppression du soutien domestique dans l’UE entraînerait une augmentation des prix internationaux des produits soumis à ces aides, mais la suppression des tarifs douaniers entre les deux zones, déclencherait une réduction directe du prix du trafic bilatéral UE-PPM. Lequel, de ces deux effets, est le plus important, l’augmentation des prix due à la suppression du soutien domestique ou la réduction provoquée par l’élimination des tarifs douaniers?

23. Comme cadre de référence, nous mesurons ici l’influence de certains scénarios quantifiables dérivés des manifestations précises et réalisées autant par l’UE que par les USA pendant 2002 afin d’assumer les compromis établis par l’OMC:
 - a) scénario proposé par l’UE (décembre 2002) : “*The Commission therefore proposes a 55% reduction in the Aggregate Measurement of Support (AMS) starting from the level of commitments made in the last round of negotiations*”
 - b) scénario proposé par les USA (juillet 2002) : “*This objective is achieved through a specific formula – reduction of trade-distorting support to 5 percent of a country’s total value of agriculture production (the 5 percent rule) over a 5-year period*”.
24. Le solde final de l’effet conjoint et globale estimée est présenté dans le tableau 1 adjoint. Il faut souligner la faible incidence de la hausse des prix internationaux due à la réduction du soutien domestique européen par rapport à la très importante chute à cause de la suppression des tarifs douaniers. Les réductions des prix sont importantes pour tous les produits et entraînent des bénéfices pour les consommateurs des PPM, et des coûts pour les producteurs traditionnels. Pour estimer l’impact de cette réduction des prix, on a développé un modèle d’équilibre qui nous permet de quantifier les effets en termes d’importations, d’emploie et de la valeur ajoutée.

Tableau 1 : Réduction finale des prix dans le commerce UE-PPM

Comext Code		SCENARIO UE			SCENARIO EE.UU.		
		MOYEN	MÍNIM.	MÁXIM.	MOYEN	MÍNIM.	MÁXIM.
0402	MILK AND CREAM, CONCENTRATED OR CONTAINING ADDED SUGAR OR OTHER SWEETENING MATTER	-8,9%	-6,6%	-10,7%	-8,80%	-6,5%	-10,6%
0405	BUTTER AND OTHER FATS AND OILS DERIVED FROM MILK	-32,2%	-31,5%	-32,9%	-32,1%	-31,4%	-32,8%
0701	POTATOES, FRESH OR CHILLED	-8,4%	-8,4%	-8,4%	-8,0%	-8,0%	-8,0%
1001	WHEAT AND MESLIN	-6,8%	-0,9%	-15,5%	-6,3%	-0,4%	-15,0%
1003	BARLEY	-7,5%	-5,0%	-15,3%	-7,2%	-4,7%	-15,0%
1101	WHEAT FLOUR	-2,5%	-2,5%	-2,5%	-2,0%	-2,0%	-2,0%
1507	SOYA-BEAN OIL AND ITS FRACTIONS, WHETHER OR NOT REFINED (EXCL. CHEMICALLY MODIFIED)	-12,9%	-11,4%	-14,6%	-12,9%	-11,4%	-14,6%
1701	CANE OR BEET SUGAR AND CHEMICALLY PURE SUCROSE, IN SOLID FORM	-14,1%	-12,4%	-15,5%	-13,5%	-11,8%	-14,9%
2008	FRUITS, NUTS AND OTHER EDIBLE PARTS OF PLANTS, PREPARED OR PRESERVED, WHETHER OR NOT CONTAINING ADDED SUGAR OR OTHER SWEETENING MATTER OR SPIRIT, N.E.S.	-40,7%	-40,1%	-40,9%	-40,1%	-39,5%	-40,3%

Un modèle d'équilibre pour la détermination des effets nationaux de la création d'une zone de libre échange agricole Euro- Méditerranéenne

25. La procédure quantitative exposée dans cette recherche est ordonnée d'après trois étapes de base: (i) Estimation de la variation nette dans les prix internationaux des produits agricoles d'intérêt, dérivée d'un processus hypothétique de libéralisation commerciale. (ii) Estimation de l'effet que les variations antérieures des prix causeraient sur les importations des PPM pour chaque catégorie de produit agricole en provenance de l'UE. (iii) Quantification des effets dérivés de l'ajustement des importations et de la réduction sur l'économie de chaque PPM.
26. Le mouvement des prix internationaux des produits d'intérêt dans cette recherche est calculé dans le système comme la somme simple de deux effets contraires. D'un côté, on quantifie l'augmentation éventuelle dans les prix internationaux dérivée de la disparition du support domestique agricole dans l'UE. D'un autre côté, et avec un signe contraire, on quantifie la réduction de prix dans les échanges

agricoles bilatéraux UE-PPM comme conséquence directe d'une hypothétique réduction tarifaire dans les PPM.

27. Les changements dans le prix international d'échange des biens considérés impliquèrent un ajustement des flux de commerce des PPM en provenance de l'Union Européenne. Pour mesurer cet ajustement d'une manière adéquate il est nécessaire de réaliser une estimation de l'élasticité prix de la demande d'importation pour chaque catégorie de produit (j) et pays (i). Le calcul simple des élasticités prix – importation comme méthode d'approximation à la variation des importations remplace dans ce cas à l'estimation d'un modèle calculable d'équilibre partiel complet. C'est à dire, avec des équations d'offre et demande, internes et importées, de chaque produit. Cela s'appuie sur les hypothèses (1) il existe à peine un marché intérieur capable de remplacer le flux d'importations ; et (2), que la consommation du bien reste insatisfaite et que, donc, le flux d'importations répondra au mouvement de prix de forme élastique.
28. Une fois calculée les élasticités Prix / Importation, on peut procéder à calculer l'accroissement des importations due à une réduction dans les prix d'échange "*ceteris paribus*"; c'est à dire, sans variations dans le reste de variables exogènes considérées (revenu nominal et/ou ressources internationaux).
29. Comme seconde effet dérivé du scénario de démantèlement tarifaire, on peut maintenant calculer facilement la baisse d'entrées du Trésor public dérivé de la libéralisation tarifaire considérée dans les scénarios de simulation. Ce calcul n'est pas connecté avec l'impact sur l'emploi, principal canal de transmission des effets à l'ensemble de l'économie, mais il peut être significatif pour la quantification des conséquences totales qui a sur l'économie de ces pays le mouvement vers la libéralisation commerciale.
30. Une fois calculée la hausse des importations dérivée de la réduction de prix internationaux, nous passons à calculer la réduction d'emploi provoquée par l'effet de substitution de production nationale par production importée. Par ça faire, on assume l'hypothèse simplificatrice selon laquelle l'occupation en chaque secteur diminue dans le même montant en pourcentage que sa production.

31. Pour calculer les effets concrets dans chaque secteur, il est nécessaire de connaître le volume de population occupée en chacun d'eux. Malheureusement, les statistiques agricoles disponibles pour ces pays sont très limitées et elles ne permettent d'accéder qu'au volume total de population employé dans l'agriculture, mais pas au détails sur sa distribution sectorielle. Des données très précises sur cette question existent dans quelques pays développés, le renseignement disponible étant exceptionnellement ample pour le cas des USA, pour lequel se conjugue d'une forme digne d'éloge le renseignement détaillé de ce croisement (culture-occupés) avec celui des différents états de l'Union. Dans le cas de l'Union Européenne, l'effort réalisé dans ce sens permet aussi une connaissance assez précise au niveau national, bien qu'il y n'ait pas une unité homogène de mesure entre les différents pays communautaires.
32. Une fois déterminés les ratios Occupés/Surface Cultivée, l'emploi par culture peut être calculé et, à continuation, on peut appliquer à cet emploi total sectoriel la réduction proportionnel adéquate dérivée de l'accroissement des importations conséquence de l'ajustement dans les prix internationaux. Pour le faire, en partant de l'accroissement des importations nous assumerons que cet augmentation des importations ne supposera pas un ajustement de la production nationale dans la mesure exacte qui corresponde à la réduction de prix, mais que n'importe quel excès sur cet ajustement signifiera inévitablement une destruction de la production nationale.
33. Une fois déterminés les ratios Occupés/Surface Cultivée, l'emploi par culture peut être calculé et, à continuation, on peut appliquer à cet emploi total sectoriel la réduction proportionnel adéquate dérivée de l'accroissement des importations conséquence de l'ajustement dans les prix internationaux. Pour le faire, en partant de l'accroissement des importations nous assumerons que cet augmentation des importations ne supposera pas un ajustement de la production nationale dans la mesure exacte qui corresponde à la réduction de prix, mais que n'importe quel excès sur cet ajustement signifiera inévitablement une destruction de la production nationale.
34. L'usage du modèle de demande Input-output de Leontief (1936) implique, par définition, une vision statique de l'économie. Quand on demande, comme c'est le

cas, une simulation pour une période temporaire de demi terme, ce caractère statique diminue la qualité des résultats obtenus pour la période considérée, sauf que quelques composants de l'apparat Input-Output soient dynamisés convenablement.

35. Dans ce sens, le procédé quantitatif proposé dans ce document contemple la projection à futur de quelques-uns des éléments statiques du schéma Input-Output. Cette projection doit se réaliser soigneusement, pour garantir la cohérence entre les variables économiques clé qui définissent le scénario de simulation pendant les ans compris dans la simulation. L'intérêt de cette section est d'illustrer ce schéma de cohérence en indiquant les sources d'exogénéité de l'exercice de simulation.
36. Dans toutes les phases de la modélisation qui ont été suivies dans cette recherche, une incorporation importante a lieu par rapport aux modèles statiques généralement utilisés: les coefficients dérivés initialement des TES sont dynamisés à partir de la modélisation de la productivité, l'épargne, le revenu consacré à la consommation, etc. Tout en considérant les caractéristiques de l'horizon de prédiction concret pour lequel le modèle est appliqué.

Les effets de la libéralisation commerciale agricole pour les PPM's : les résultats du modèle AGRO II

37. Les effets diffèrent considérablement selon les pays considérés dans l'étude, étant donné que leurs structures agricoles, leurs ressources physiques et humaines, et leurs avantages comparatifs ne sont pas toujours comparables. Le niveau de protection tarifaire accordé aux différents produits ici considérés dans les pays analysés varie également amplement. Par conséquence, les réponses de politique économique, c'est-à-dire le degré de libéralisation commerciale mais aussi les éventuelles politiques d'accompagnement de la libéralisation, doivent être analysés au niveau des différents pays. Même si la problématique peut être similaire, les impacts varient, ce qui nous oblige à effectuer des analyses plus spécifiques au niveau des pays. En général, l'impact sur l'emploi et la valeur ajoutée la plus importante procède de la réduction des prix des céréales. Ainsi, les

décisions de politique commerciale doivent être prises en compte produit par produit et pour chaque pays.

38. Le tableau 2 illustre ces deux points. Pour les résultats moyens du scénario base (démantèlement tarifaire complet), la réduction estimée des prix pour le lait et ses dérivés oscille entre 128% pour la Turquie ou 105% pour le Maroc, et des réductions beaucoup plus basses pour la Tunisie (13%) ou l'Egypte (8,9%). S'il est vrai que la variance est spécialement forte pour le lait, la situation se reproduit dans un degré moindre pour le reste des produits. Par exemple, et toujours sous le scénario base, pour le blé, la réduction des prix atteint 14,5% en Turquie, 11,95% au Maroc, 6% en Tunisie et 4% en Egypte. Cette diversité des situations et des impacts prévus renforcent la nécessité d'un dialogue au niveau politique entre l'UE et les PPM's pour arriver à une situation soutenable dans chaque pays.

Tableau 2 : Effet sur les prix des produits sensibles dans le commerce UE-PPM (%)

Produits	MAROC		TUNISIE		EGYPTE		TURQUIE	
	Base Scenario (Mean)	Scenario 2						
MILK AND CREAM, CONCENTRATED OR CONTAINING ADDED SUGAR	-105,60%	-51,90%	-13,20%	-5,70%	-8,90%	-3,55%	-128,20%	-63,20%
BUTTER AND OTHER FATS AND OILS DERIVED FROM MILK	-26,60%	-12,40%	-29,20%	-13,70%	-32,20%	-15,20%	-69,20%	-33,70%
POTATOES, FRESH OR CHILLED	-27,35%	-7,35%	-6,45%	3,05%	-4,05%	4,30%	-9,35%	1,65%
WHEAT AND MESLIN	-11,95%	0,50%	-6,02%	3,45%	-4,35%	4,30%	-14,50%	-0,80%
BARLEY	-13,50%	-1,50%	-6,50%	2,00%	-7,50%	1,50%	-32,00%	-10,75%
WHEAT FLOUR	-2,50%	-2,50%	-2,50%	-2,50%	-2,50%	-2,50%	-2,50%	-2,50%
SOYA-BEAN OIL	-21,91%	-9,41%	-11,91%	-4,41%	-12,91%	-4,91%	-8,91%	-2,91%
CANE OR BEET SUGAR AND CHEMICALLY PURE SUCROSE	-29,80%	-11,45%	-16,10%	-4,60%	-14,10%	-3,60%	-106,10%	-49,60%
FRUITS, NUTS AND OTHER EDIBLE PARTS OF PLANTS	-39,27%	-14,27%	-32,27%	-10,77%	-36,87%	-13,07%	-53,67%	-21,47%

39. Les résultats en termes d'importations (tableau 3) suivent la tendance déjà observée pour les prix. Le Maroc et la Turquie verraient augmenter considérablement leurs importations, aussi bien sous le scénario base que sous le scénario 2. Mais l'impact pour la Tunisie et l'Egypte serait également important pour les céréales, bien que seulement sous le scénario base de libéralisation totale. La simulation d'une libéralisation à 50% (scénario 2) ferait même augmenter les prix des céréales et des pommes de terre dans ces deux pays, avec par conséquence la réduction des importations. L'augmentation des prix des céréales n'étant pas non plus désirable pour l'Egypte et la Tunisie, une libéralisation plus généreuse devrait être prise en considération pour ces deux pays.

Tableau 3 : Effets sur le volume des importations agricoles des produits sensibles (%)

Produits	MAROC		TUNISIE		EGYPTE		TURQUIE	
	Base Scenario (Mean)	Scenario 2						
MILK AND CREAM, CONCENTRATED OR CONTAINING ADDED SUGAR	79,2%	38,93%	9,9%	4,3%	6,7%	2,7%	96,2%	47,4%
BUTTER AND OTHER FATS AND OILS DERIVED FROM MILK	20,0%	9,30%	21,9%	10,3%	24,2%	11,4%	51,9%	25,3%
POTATOES, FRESH OR CHILLED	16,1%	4,34%	3,8%	-1,8%	2,4%	-2,5%	5,5%	-1,0%
WHEAT AND MESLIN	17,6%	-0,74%	8,8%	-5,1%	6,4%	-6,3%	21,3%	1,2%
BARLEY	15,8%	1,76%	7,6%	-2,3%	8,8%	-1,8%	37,4%	12,6%
WHEAT FLOUR	2,9%	2,93%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%
SOYA-BEAN OIL	23,7%	10,16%	12,9%	4,8%	13,9%	5,3%	9,6%	3,1%
CANE OR BEET SUGAR AND CHEMICALLY PURE SUCROSE	38,4%	14,76%	20,8%	5,9%	18,2%	4,6%	136,9%	64,0%
FRUITS, NUTS AND OTHER EDIBLE PARTS OF PLANTS	80,1%	29,10%	65,8%	22,0%	75,2%	26,7%	109,5%	43,8%

40. En ce qui concerne la réduction de la valeur ajoutée, elle n'est pas trop élevée en termes relatifs. Pour tous les pays ici considérés, la libéralisation totale (scénario base) offrirait des résultats négatifs en termes de valeur ajoutée, tandis qu'une réduction tarifaire de la part des PPM's de 50% (scénario 2) aurait des effets positifs, sauf pour la Turquie, qui verrait sa valeur ajoutée se réduire sous les deux scénarios. Les résultats présentés dans le tableau 4 montrent l'incidence de l'intensité de la dé-protection tarifaire et les difficultés qu'une libéralisation totale imposerait sur les systèmes productifs agricoles des PPM's.

Tableau 4 : Réduction de la VA totale par secteur, scénario base et scénario 2

	MAROC millions de Dirhams	TUNISIE millions de Dinars	EGYPTE millions de Livres	TURQUIE billions de Lires Turques
Baseline Scenario (Tariff dismantling)	<u>Total 2004-2010</u>			
AGRICULTURE	1083,11	77,58	199	568.630.054
TOTAL V.A.	3952,95	328,34	687	1.968.055.663
Scenario 2 (50% tariff reduction)	<u>Total 2004-2010</u>			
AGRICULTURE	-45,73	-44,55	-197	34.112.384
TOTAL V.A.	-166,91	-188,54	-680	118.064.583

41. La translation de ses effets à l'emploi est encore plus significative, tel que le montre le tableau 5. Le démantèlement tarifaire des PPM's sur ses produits agricoles sensibles causerait une chute de l'emploi concentré sur l'agriculture. Mais le reste des secteurs est aussi affecté, notamment au Maroc et en Tunisie. Pour l'ensemble de l'économie, et sous le scénario base de démantèlement tarifaire complet, le Maroc perdrait plus de 232.000 emplois, la Tunisie plus de 54.000, l'Egypte plus de 192.000, et la Turquie plus de 372.000. Les effets sur la destruction de l'emploi dans le secteur agricole et dans l'ensemble de l'économie des PPM's sont tellement importants sous un scénario de démantèlement tarifaire total que ce scénario base nous paraît insoutenable à moyen terme.

42. Une libéralisation partielle (réduction de 50% des tarifs douaniers des produits agricoles sensibles), telle que celle représentée par le scénario 2 semble faisable, sauf pour la Turquie. Sous ce scénario, l'augmentation des prix et la diminution des importations créeraient presque 12.000 emplois au Maroc, plus de 31.000 en Tunisie et presque 200.000 en Egypte. La Turquie, par contre, subirait une perte de plus de 22.000 emplois. A nouveau, la création/destruction d'emplois se concentre sur l'agriculture, avec les effets socio-politiques déjà soulignés.

Tableau 5 : Réduction de l'emploi, n° personnes

<u>Baseline Scenario</u> (Tariff dismantling)	<u>MAROC</u>	<u>TUNISIE</u> <u>Total 2004-2010</u>	<u>EGYPTE</u>	<u>TURQUIE</u>
AGRICULTURE	232.431	37.145	172.183	369.368
TOTAL Scenario 2 (50% tariff reduction)	280.775	54.373	192.716	372.730
		<u>Total 2004-2010</u>		
AGRICULTURE	-9.814	-21.330	-170.546	22.159
TOTAL	-11.856	-31.223	-190.884	22.360

43. Cette asymétrie par pays et par produits exige des négociations très détaillées sur des produits concrets accordés à l'avance comme étant des produits sensibles. Précisément, le logiciel développé sur la base du modèle AGRO II permet des simulations détaillées et désagrégées par pays et par groupes de produits pour illustrer l'impact des décisions alternatives de politique commerciale agricole. La porte reste ainsi ouverte à la simulation des mesures qui pourraient avoir des effets plus neutres ou plus intenses sur les prix, les importations, la valeur ajoutée et l'emploi. Il s'agit d'un outil d'analyse pensé pour désigner des scénarios de libéralisation dans le cadre d'un Pacte Agricole Méditerranéen.
44. En fonction de la volonté politique des décideurs on peut choisir une libéralisation plutôt modeste qui n'altère pas trop le status quo des prix ni des producteurs. Par contre, si on décide d'adopter une approche plus libérale des mesures compensatrices plus importantes devraient également être adoptées à court terme pour ne pas déstabiliser les économies des PPM's. Cette dernière approche nous

parait la plus recommandable, puisque en tout cas l'agriculture des PPM's expérimentera un processus de modernisation avec l'expulsion des excédents de main d'œuvre. Un programme de mise à niveau de l'agriculture des PPM's, surtout de l'agriculture traditionnelle, et une amélioration des conditions de vie et des infrastructures dans la campagne pourrait signifier une modernisation moins coûteuse en termes d'emplois que l'ajustement par le libre échange. Mais ces aspects vont au-delà du débat sur la libéralisation pour rentrer dans ce qu'on appelle les piliers d'un Pacte Agricole Méditerranéen : libéralisation, bien sûr, mais aussi modernisation, développement rural et coopération.

De la libéralisation à la modernisation

45. Une approche globale vers l'agriculture Euro-Méditerranéenne ne peut pas se concentrer exclusivement sur la 'libéralisation.' La modernisation des structures agricoles de PPM'S, y compris des institutions, est nécessaire si on veut procéder à la libéralisation commerciale agricole d'une manière économique et socialement soutenable. Un des traits les plus importants concerne l'asymétrie entre un secteur agricole fortement capitalisé à l'UE et faiblement capitalisé dans la rive sud de la Méditerranée. Le capital physique dans l'agriculture de PPM'S est très rare, spécialement dans les secteurs traditionnels orientés vers le marché intérieur. Si on ajoute les obstacles géo-économiques, les conséquences sont claires: même dans ces produits où les PPM'S jouissent d'avantages comparatifs dû à une climatologie favorable et une abondance de travailleurs peu qualifiés, les différences de la productivité avec les producteurs de l'UE sont réduites. Sur les céréales, les clivages de productivité sont bien sur plus marqués.
46. Les PPM's ont tendance à voir la réciprocité dans la libéralisation commerciale agricole comme une menace à la stabilité de leurs sociétés. Les arguments avancés par les PPM's sont paradoxalement semblables à ceux que l'UE a utilisé dans les négociations multilatérales. L'agriculture jouerait un rôle multifonctionnel: la population resterait attachée aux régions rurales, qui préviennent les problèmes associés avec des villes déjà surpeuplées ; l'agriculture produit des activités économiques supplémentaires à travers la provision de services ; quand on pratique des techniques agricoles adéquates, elle implique un développement

soutenable ; et elle aide à fournir du travail à des personnes qui sinon termineraient au chômage ou choisiraient la migration.

47. Un autre argument des PPM's est le besoin de niveler les terrains de jeu entre les rives du nord et celles du sud du bassin méditerranéen dans l'agriculture continentale. Les mesures d'appui interne de la PAC fournissent une barrière insurmontable aux producteurs des PPM's pour rivaliser dans leurs marchés intérieurs avec les productions européennes. Donc, la réciprocité pure n'est pas recommandable. Dû aux difficultés fiscales périodiques que subissent ces pays et aux rares ressources administratives dont ils disposent, protéger les secteurs agricoles traditionnels des PPM's est une tâche qui retombe sur la politique commerciale. Celle-ci est apparemment 'gratuite' et en plus génère des revenus tarifaires. Alors, les revenus sont distribués aux fermiers à travers la politique commerciale par des voies beaucoup plus obscures.
48. Les problèmes de PPM's dans agriculture continentale ne sont pas uniquement dus à une concurrence injuste de la part de l'UE. Dans beaucoup de PPM's, la libéralisation agricole domestique a été irrégulière et le système d'incitations n'a pas été instrumental dans l'amélioration des exploitations, particulièrement pour les moyens et petits entrepreneurs agricoles. L'agriculture traditionnelle est sous-développée, les investissements privés ont stagné, et le déclin de l'investissement public et à l'ordre du jour depuis les crises des années 80 et les programmes d'ajustement qui ont suivi. L'usage d'engrais, pesticides et herbicides sont limités aux exploitations modernes. Et le développement de graines adapté aux conditions pédologiques et climatiques locales font face à deux obstacles: les ressources destinées par les PPM's à la recherche agricole sont rares, et quand les nouvelles variétés sont obtenues, c'est difficile de convaincre les fermiers pour les utiliser.
49. Il existe également une approche d'économie politique de la libéralisation agricole dans les PPM's. En général, les grandes exploitations, produisant pour le marché d'exportation avec des techniques modernes seraient les gagnantes de la libéralisation agricole. Les plus affectées sont les exploitations de gamme moyenne qui souffrent de sous-capitalisation, de basse productivité et ne possèdent pas un accès approprié aux services agricoles, notamment financement

et assurance, mais aussi aux services d'extension agricole. Le secteur rural des services serait également affecté. Les paysans et les exploitations d'auto-consommation ne seraient pas affectés directement, mais pourraient l'être indirectement si l'activité économique rurale déclinait.

50. Au niveau des consommateurs, les gagnants d'une éventuelle libéralisation du commerce agricole seraient les ménages urbains, qui représentent la plupart du revenu des PPM's. Leur pouvoir d'achat s'améliorerait avec le déclin dans les prix des céréales, le lait et la viande. Dans la population urbaine, les secteurs qui suivent des modèles de consommation alimentaires européens (viandes) bénéficieraient d'une baisse substantielle des prix. Mais les secteurs urbains le plus démunis bénéficieraient également d'une réduction de leurs dépenses alimentaires. Donc, basée sur des considérations d'équité, la libéralisation commerciale agricole présente un effet mixte sur les sociétés de PPM's. Cependant, un effet clair serait l'exode rural. Cette possibilité inquiète les autorités de PPM's, dans la mesure où cela signifierait l'approfondissement du processus d'urbanisation des sociétés naguère rurales, l'augmentation dans les tensions ville-campagne, et un pas supplémentaire dans l'exacerbation des dés-équilibres régionaux.
51. La vraie question ici est comment gérer une telle modernisation pour adoucir la transition. Quelques auteurs ont avancé la possibilité de rendre effective une politique agricole à la PAC pour le PPM's. L'option plus réaliste serait d'appliquer à l'agriculture des PPM's un instrument structurel comme le FEOGA-Orientation, co-financé par l'UE et les pays impliqués. Cet instrument peut adoucir la modernisation de l'agriculture dans les PPM's, en améliorant la qualité et le capital agricole physique et humain, en favorisant la création des associations de producteurs et le coopérativisme, en fomentant les réseaux de commercialisation et la création d'infrastructures, et en encourageant la diversification. Cette option pourrait incorporer la coopération technique et au niveau des associations des producteurs entre les deux rives de la Méditerranée. Cependant, il présente aussi des problèmes d'économie politique: il peut développer un phénomène de 'rent-seeking' parmi les fermiers des PPM's.

52. La stratégie précédente est liée à l'approche du développement rural. Cette idée a été adoptée lors d'une réunion de ministres de l'agriculture organisée par le CIHEAM en juin 2001. La proposition consiste à développer un programme de développement rural pour l'ensemble de la région méditerranéenne, avec les caractéristiques d'un programme Leader. Les fonds MEDA actuels sont clairement insuffisants pour financer un tel programme, mais en même temps leur faible ratio de déboursement montre la capacité limitée des PPM's pour administrer de tels programmes. Le caractère désirable de cette approche paraît plus justifié comme instrument pour compléter ou compenser les effets d'une réforme plus libérale dans le domaine de la politique commerciale agricole.

Options de politique économique: les piliers d'un Pacte Agricole Euro-méditerranéen

53. A notre avis, la nature politique de beaucoup de questions concernant le commerce agricole UE-PPM'S montre la nécessité d'une solution d'ordre politique, un Pacte Agricole Euro-Méditerranéen. Le Pacte que nous proposons incorpore la libéralisation comme un ingrédient important, mais ce n'est pas le seul. La modernisation et le développement rural, dans l'UE et dans les PPM's, ainsi que la coopération entre les deux rives, à niveau gouvernemental et de la société civile, sont des éléments également importants du Pacte.
54. Il faut d'abord situer la *libéralisation commerciale agricole* dans le contexte du Partenariat Euro-Méditerranéen, et prendre en considération la Politique du Nouveau Voisinage introduit dans ce Partenariat. Comme principe général, la libéralisation commerciale agricole ne devrait pas être conçue comme une fin en soi, mais comme un des instruments du Partenariat Euro-Méditerranéen pour créer une zone de prospérité partagée dans la Méditerranée. La libéralisation commerciale agricole doit être appliquée d'une façon favorable au développement économique des PPM's, qui contribue à promouvoir et maintenir la paix dans la région, mais d'une manière aussi incitative de l'ouverture des sociétés du Sud de la Méditerranée. L'axe principal peut être résumé comme une libéralisation commerciale agricole graduelle et progressive, réciproque mais asymétrique.

55. Nos conclusions visent vers l'opportunité de concevoir un modèle réciproque de libéralisation du commerce agricole entre l'UE et les PPM's. La libéralisation agricole est une source d'efficacité pour la région méditerranéenne entière. Offrir un modèle de libéralisation commerciale agricole non-réciproque de l'UE aux PPM's signifierait maintenir le 'statu quo' dans PPM's. L'échec dans le passé des schémas du commerce non-réciproques dans les échanges industriels UE-PPM's montre que seulement une pression externe considérable donne aux responsables politiques des PPM's l'alibi externe dont ils paraissent avoir besoin pour rendre effectives des réformes structurelles politiquement coûteuses. La réciprocité entraîne alors le besoin pour les PPM's de moderniser leurs secteurs agricoles et de mettre en place des systèmes productifs plus efficaces.
56. Les résultats de cette recherche confirment l'opportunité de rendre effectif une libéralisation commercial agricole non-symétrique. L'asymétrie peut être introduite par trois voies: à travers des périodes transitoires, des dérogations permanentes ou des clauses de sauvegarde. Les périodes transitoires *cum* clauses de sauvegarde restrictives paraissent la meilleure combinaison et c'est l'approche du 'traitement différentiel' adopté par les négociations multilatérales. Cependant, la longueur des périodes transitoires et le contenu restrictif des clauses de sauvegarde, si excessives, peuvent gâter les motivations vers la réforme et la modernisation. Au contraire, les dérogations permanentes signalent des bénéfices extraordinaires et sont une source de *rent-seeking*. On pourrait concevoir un schéma de périodes transitoires et clauses de sauvegarde pour une liste négative de produits sensibles, le reste de produits agricoles étant libéralisé sans restrictions.
57. Cette approche demande une analyse détaillée de ces produits 'sensibles', de la durée des périodes transitoires qui devraient être adoptées, et des conditions pour que les clauses de sauvegarde puissent être appliquées. La modulation de ces trois facteurs demande une analyse prudente et des négociations politiques pour l'ajustement des préférences des différents acteurs. En plus, leur modulation dépend de façon critique de la magnitude et de la modalité des mesures d'accompagnement nécessaires. Même une libéralisation partielle des PPM's suivie d'une réduction du soutien domestique de l'UE aurait, selon nos

simulations, des impacts importants. Il faut adopter une approche multi-instrumentale et une stratégie cohérente pour les régions rurales des PPM's.

58. La *modernisation* de l'agriculture est un élément clé du Pacte Agricole Euro-méditerranéen, quel que soit le degré de libéralisation commerciale agricole finalement adopté. Les questions principales sont comment accomplir la modernisation et qui devrait la financer. L'UE a déjà des instruments dans le schéma FEOGA-Orientation qui ont travaillé d'une manière satisfaisante, et une extension de tels instruments aux PPM's a été proposée par quelques experts. Mais le rent-seeking, la manque de transparence dans la gestion, des capacités administratives et de gestion rares, sont tous des éléments qui peuvent mener une telle stratégie à l'échec. Une évaluation des capacités institutionnelles individuelles des PPM's serait en ligne avec le nouveau esprit de conditionnalité de la Politique du Voisinage.
59. Pour beaucoup d'observateurs, le *développement rural* est le 'lien manquant' dans la question du commerce agricole Euro-méditerranéen, et en général pour un développement humain soutenable dans les PPM's. Le développement rural est désirable en soi, mais en présence d'un scénario de libéralisation agricole devient essentiel pour conserver les équilibres ville-campagne et les équilibres régionaux. La dimension de développement rural de tout Pacte Agricole Méditerranéen doit être souligné si on veut adoucir les effets de la libéralisation commerciale. Pour les PPM's, le développement rural est une question cruciale qui a été absente des priorités des responsables politiques du pays du Sud.
60. Le développement rural est une question clé parce que même en l'absence de libéralisation agricole réciproque de la part des PPM's, les coûts de l'ajustement de la modernisation quant aux excédents de population agricole libérés par la capitalisation, et la transition vers un rôle plus proéminent pour le marché, ont besoin d'être adoucis. En présence d'une libéralisation réciproque, le développement rural devient essentiel pour diversifier les activités rurales en diminuant la dépendance de l'agriculture et pour améliorer les conditions de vie de la population rurale. La relevance d'une telle politique est évidente dans la mesure

où nos simulations montrent le risque de disparition de certaines récoltes, et un virement des revenus vers les plus grandes et plus modernes exploitations.

61. *Coopération* : même si l'on supposait l'existence d'institutions transparentes et effectives dans les PPM's, le fardeau financier des programmes modestes de modernisation ou du développement rural pour les PPM's serait trop élevé pour les responsables politiques de l'UE, qui doivent le défendre devant leurs circonscriptions électorales. On a également proposé de re-orienter les programmes MEDA vers la modernisation et le développement rural des PPM's, mais leur magnitude financière sera clairement insuffisante. Il resterait toujours le problème du manque de capacité administrative qui se traduit par le non déboursement d'une proportion importante des fonds MEDA. Et en tout cas, les fonds de l'UE ne suffiraient pas et la modernisation et le développement rural des PPM's doit rester en bonne partie sur des ressources propres des PPM's.
62. Aussi, pour des raisons d'accountabilité et d'*ownership*, la participation technique et financière des gouvernements du Sud serait indispensable. D'ailleurs le phénomène de fungibilité (*fungibility*) montre que parmi des gouvernements avec de faibles degrés de bonne gouvernance et participation, l'aide extérieure remplace, au lieu de s'ajouter, celle des gouvernements : il pourrait arriver que tandis que l'UE consacre des fonds au développement rural, les PPM's détournent leurs propres fonds prévus pour cette activité à d'autres secteurs. Il paraît alors recommandable que ces programmes soient co-financés par l'UE et les PPM's. L'ampleur, les modalités et les conditions du financement de l'UE sont d'autres éléments qui doivent être inclus dans les négociations politiques qui pourraient nous mener vers un Pacte Agricole Méditerranéen.
63. Cependant, la modernisation paraît un domaine où le gros du soutien financier doit venir des budgets des PPM's, avec le rôle principal pour la coopération de l'UE et des Etats Membres se limitant à l'assistance technique. Concernant la modernisation des structures de l'offre et de commercialisation, celle-ci paraît particulièrement ouverte aux activités de la société civile. Les associations des producteurs sont des acteurs puissants sur les deux rives de la Méditerranée, et la création d'un réseau permettrait d'établir des contacts entre les producteurs, qui

peuvent identifier facilement les complémentarités et les domaines pour la coopération et, en même temps, développer une approche de l'intérêt mutuel au lieu d'une approche exclusivement centrée sur la concurrence. La promotion des réseaux Nord-Sud d'associations de producteurs agricoles pourrait ainsi être une action institutionnelle de l'UE pour promouvoir la complémentarité

64. Par contre, les stratégies du développement rural dans les PPM's peuvent bénéficier de l'expérience et des fonds de l'UE, au niveau de l'UE, mais aussi au niveau des Etats Membres et au niveau régional. Et les fonds MEDA pourraient être re-orientés plus facilement d'un point de vue politique vers le développement rural que vers la modernisation agricole de PPM's, ce qui pourrait être critiqué par les agriculteurs européens comme le financement de leurs concurrents. En tout cas il y a beaucoup de synergies entre le développement rural et la modernisation agricole, et un programme comme le FEOGA-Orientation pourrait bénéficier de l'expérience et du financement de l'UE. Mais la co-responsabilité de PPM's dans de tels programmes paraît essentielle si l'appropriation, l'accountabilité, et en conséquence l'efficacité et l'absence de fungibilité, veulent être assurées.

Recommandations de politique

I. Une libéralisation asymétrique et des implications de libéralisation commercial qui diffèrent par pays

65. Pour le Maroc, nos résultats soulignent la nécessité de pondérer très soigneusement les options de politique commerciale, d'après leur impact sur l'emploi. Pour mémoire, les résultats d'une étude FEMISE précédente (Lorca, Vicens, de Arce et G. Escribano, 2000), où on simulait une libéralisation unilatérale de la part de l'UE face aux exportations marocaines de type méditerranéen, offraient une création d'emploi de seulement 115.538 nouveaux postes. Ainsi, les résultats de ces deux analyses combinées montrent qu'un scénario de libéralisation bilatérale totale *cum* libéralisation multilatérale pourrait avoir des effets très négatifs pour l'agriculture marocaine. La création d'emplois dans le secteur d'exportation (115.538 nouveaux emplois) ne compense pas la destruction d'emploi dans le secteur traditionnel (280.775), notamment dans le

secteur des céréales. Avec ces résultats, la prudence, l'asymétrie et la progressivité dans la libéralisation commerciale agricole s'imposent du coté marocaine.

66. Les résultats pour la Tunisie suggèrent qu'une approche différente doit être abordée pour ce pays, puisque l'impact d'une libéralisation agricole totale semble insoutenable, tandis qu'une libéralisation partielle paraît insuffisante pour produire les effets désirés en termes d'augmentation de l'efficacité dans le secteur des céréales. La comparaison avec les résultats pour le Maroc montrent que les situations des deux pays sont différentes, ce qui exige de la part de l'UE une considération cas par cas des PPM's avant d'avancer dans la libéralisation agricole. Le logiciel développé pour cette recherche permet d'affiner l'analyse et de nuancer par produits les résultats que nous exposons ici à un niveau global.
67. Pour l'Egypte, les simulations montrent que des décisions de politique tarifaire agricole peuvent aboutir, soit à la création de presque 190.000 emplois, soit à leur destruction. Ces résultats montrent également une asymétrie importante pour illustrer les effets d'une libéralisation bilatérale agricole vis-à-vis de l'UE. La création d'emploi en Egypte d'après une libéralisation unilatérale de l'UE dans les produits sensibles méditerranéens entraînait la création de 16.645 nouveaux emplois (Lorca, Vicens, de Arce et G. Escribano, 2000). Cela signifie une création d'emploi plus petite que la destruction d'emploi dérivée de notre simulation seulement dans les services sous le scénario base. Par contre, des réductions tarifaires plus modestes pourraient maintenir l'équilibre entre des prix rémunérateurs pour les agriculteurs mais accessibles pour les consommateurs. Et cela sans introduire de nouvelles distorsions dans des marchés déjà assez intervenus, sous la forme subventions aux producteurs ou à la consommation.
68. Les différences entre les scénarios base et le scénario 2 pour la Turquie renforcent l'importance d'une politique commerciale agricole qui tient compte des variations des prix pour les compenser dans une certaine mesure. Sous les deux scénarios, la perte d'emplois se concentre sur l'agriculture dans une plus grande mesure que dans le reste de pays considérés dans l'étude. Les implications de politique pour le cas de la Turquie dépassent le cadre des échanges Euro-Méditerranéens, gérés par des Accords d'Association qui accordent des préférences commerciales mais

limitées aux échanges agricoles. Nos résultats sur la Turquie suggèrent qu'une éventuel adhésion de la Turquie à l'UE exigerait des réformes substantielles dans les structures agricoles turques, surtout dans les produits non-méditerranéens, pour les préparer à la concurrence sur les marchés européens.

II. Incrire la problématique agricole au centre du débat sur le Partenariat Euro-Méditerranéen et la Politique du Nouveau Voisinage

69. Jusqu'à maintenant, les échanges agricoles restent en marge du Partenariat Euro-Méditerranéen, étant gérés par des accords *ad hoc* qui essaient de contrôler les flux des produits agricoles entre les deux rives de la Méditerranée. L'isolement de l'ensemble de l'agriculture (et pas seulement des échanges agricoles) du processus de Barcelone peut être conçu comme le 'missing link' du Partenariat Euro-Méditerranéen. La politique de voisinage offre l'opportunité d'aller au-delà des accords agricoles préférentiels limités pour adopter une démarche plus pro-active envers l'agriculture en Méditerranée. La participation dans le Marché Unique a été offerte comme voie d'européaniser les économies des PPM's sans pourtant devenir européennes. Mais un Marché Unique cohérent ne pourrait se concevoir avec le secteur agricole marginalisé, parce qu'il concentre la plus grande partie de la population active des PPM's et la plupart des pauvres.

III. L'inévitabilité de la libéralisation commerciale agricole et ses limites

70. Les résultats de notre recherche montrent que si une libéralisation agricole se produit au niveau multilatéral, et le soutien domestique de l'UE doit être réduit, les PPM's devraient appliquer des mesures de réduction tarifaire pour ses produits agricoles sensibles. En absence de dé-protection, les prix des produits de base dans les ménages des PPM's, tel que le lait, le beurre, les céréales, les pommes de terre ou le sucre monterait considérablement. Les options de politique les plus évidentes sont de augmenter les subventions à la consommation ou bien de réduire les tarifs douaniers pour ces produits. Indépendamment de sa désirabilité, la libéralisation agricole paraît avancer dans le contexte de la Ronde de Doha et la tendance pour l'avenir semble être la libéralisation. Mais la libéralisation trouve aussi des limites dans le déficit des infrastructures et des institutions agricoles aux PPM's. Une

libéralisation totale, doctrinale, myope des objectifs du Partenariat Euro-Méditerranéen, ne semble pas non plus soutenable économiquement ni socio-politiquement. Des négociations par pays et par produits sont nécessaires, avec un soutien technique qui rende les résultats des négociations crédibles.

IV. Vers un FEOGA-orientation méditerranéen ?

71. Des actions structurelles semblent nécessaires. Un tel programme pourrait se concentrer sur le développement rural, l'amélioration des infrastructures des milieux les plus dépourvus et les problèmes de transport, le développement des industries rurales et de l'agro-industrie en milieu rural, la promotion du coopératisme et des fora des producteurs des deux rives. Ce sont des actions qui pourraient être soutenues par l'UE ou par la coopération des Etats Membres et même par des régions de l'UE. Par contre, la modernisation des structures agricoles devrait être financée par les PPM's eux-mêmes. L'adoption de stratégies de développement rural et de modernisation de l'agriculture de la part des PPM's, en tant que signal de compromis avec le monde rural, pourrait être présentée aux gouvernements du Sud comme des conditions pour avancer vers un Marché Unique Euro-Méditerranéen, y compris l'agriculture.
72. D'autres mesures qui pourraient être soutenues par l'UE seraient l'amélioration des institutions agricoles et en milieu rural, aussi bien par son co-financement que par la coopération technique des États Membres. Cela inclue des institutions publiques mais aussi privées, telles que les coopératives et les associations des producteurs. Mais aussi le régime de propriété de la terre, notamment en ce qui concerne l'ouverture aux investissements étrangers. En fait, la modernisation du secteur exportateur des PPM's n'aurait pas besoin de financement public : des institutions et des régimes de propriétés favorables aux investissements étrangers pourraient attirer beaucoup d'investissements et augmenter la productivité des procédures assez rapidement.
73. D'autres auteurs proposent le modèle appliqué aux pays du dernier élargissement : des stratégies de pré-adhésion pour se préparer à un Marché Unique. Cela inclurait des périodes et des dérogations transitoires avec des calendriers qui établiraient

des étapes par secteurs et pays. Il faudrait consacrer une plus grande attention à la dimension institutionnelle, pour s'assurer une approche qui incorporerait la dimension du développement, et pas seulement celle de l'agriculture d'exportation des PPM's. Mais on se trouve ici face à un problème politique : en dépit de la volonté de la nouvelle politique de voisinage, les PPM's ne font pas partie de l'Europe, et il est difficile de justifier des stratégies pré-adhésion sans possibilités d'adhésion, sauf pour la Turquie.

V. Les instruments de financement d'un programme structurel pour l'agriculture Méditerranéenne

74. Le problème dans le contexte budgétaire européen réside dans l'obtention des fonds. Mais il y a des possibilités de financement au niveau de l'UE et de ses États Membres qui restent toujours现实istes :

Accorder des fonds du nouveau instrument de voisinage pour le soutien aux stratégies agricoles bien définies et avec des garanties d'implémentation de la part des PPM's.

La possibilité de faire de l'agriculture des PPM's une des priorités d'une future Banque Euro-Méditerranéenne.

Re-orientation du fonds MEDA vers le développement rural

Créer des fonds intergouvernementaux parmi des pays intéressés dans le développement agricole et la complémentarité des secteurs.

75. Ces instruments doivent être conditionnés, en accord avec l'esprit de la politique de voisinage, avec l'adoption de la part des PPM's d'un compromis pour appliquer des politiques de développement rural et de modernisation de l'agriculture et consacrer des ressources budgétaires à ce propos. En cas contraire, la fungibilité de ces fonds pourrait être très élevée. Mais les tâches des gouvernements des PPM's ne s'arrêtent pas là : la mise en place des capacités institutionnelles et administratives efficaces et transparentes doivent être conçues comme des préalables pour la modernisation et le développement rural des PPM's. L'amélioration des institutions agricoles pourrait inciter des actions de financement provenant du secteur privé et de la société civile.

76. Les investissements étrangers dans les secteurs exportateurs qui pourraient suivre à une démarche plus libérale du commerce agricole Euro-Méditerranéen devraient permettre les rares ressources financières de l'UE de se concentrer dans l'agriculture traditionnelle qui n'a pas la possibilité d'attirer des investissements privés. Aussi, le développement rural pourrait être soutenu par des micro-crédits de la part d'ONG's, destinés surtout à la diversification des activités en milieu rural et à offrir de nouvelles possibilités aux femmes de la campagne. Cela laisse la porte ouverte à des possibilités de coopération entre les sociétés civiles ciblées aux différents secteurs : l'agriculture d'exportation pourrait bénéficier de ses avantages comparatifs pour attirer des IDE dans un environnement propice, tandis que le micro-crédit pourrait canaliser la coopération des ONG's vers le développement rural des régions qui autrement seraient dépourvues de ressources pour absorber le choc d'une libéralisation, même partielle.

VI. Considérations d'économie politique

77. Il faut s'assurer que les mesures adoptées bénéficient les couches sociales et rurales les plus pauvres, sans que les élites des PPM's puissent s'approprier des rares ressources qui pourraient être accordées à l'agriculture des PPM's. C'est dans l'agriculture traditionnelle où se concentre la pauvreté des PPM's. Elle a été historiquement marginalisée au profit d'une clientèle politique favorisée par la politique de barrages, de répartition des terres expropriées aux colons, de promotion des exportations agricoles, de codes d'investissements ou d'autres mesures instrumentées par les gouvernements des PPM's. Il faut que les éventuels instruments que pourrait mettre en place l'UE ne soutiennent pas le statu quo, mais essayer de réverser la marginalisation de l'agriculture traditionnelle. De telles exigences sont dérivées de l'insistance que la politique du nouveau voisinage place sur la nécessité d'inciter l'ouverture des sociétés des PPM's.

Publications et expositions des documents de la recherche réalisé pendant l'année.

- Arce, Rafael de y Gonzalo Escribano (2001): “Los efectos de la liberalización agrícola en el Mediterráneo”, Boletín de Información Comercial Española, nº 2706. Madrid, Ministerio de Economía.
- Arce; R. de; Mahía, R. y Escribano, G. (2004): “Supresión de apoyos domésticos y eliminación de aranceles en el área mediterránea: implicaciones en materia de precios”. Papeles de Economía, núm. Noviembre de 2004.
- Mahía, R., Arce; R. de y Escribano, G. (2004): “La protección arancelaria agrícola mundial 10 años después de la firma del acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay”. ICE. Revista de Economía. Octubre de 2004.
- Arce, Rafael de, Ramón Mahía, Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca (en prensa): “Hacia un Pacto Agrícola Euro-mediterráneo”, Instituto Europeo del Mediterráneo, Barcelona.
- Arce, Rafael de, Ramón Mahía, Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca (en prensa): “Les enjeux des échanges agricoles euro-méditerranéens”, in Xuereb, P. G. (ed.). Malta, EDRC.

PAPERS

- De Arce, Rafael, Ramón Mahía, Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca: “The Pillars of Euro-Mediterranean Agricultural Trade Liberalisation”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional FEMISE, Marsella, Diciembre de 2003.
- Mahía, R. y Arce, R. de. “Global Effect on International Prices of EU-Mediterranean Partner Countries Bilateral Agricultural Liberalization”, Midle East Technical University – METU - International Conference in Economics, Ankara, Turquía, Sep. 2003.
- De Arce, Rafael, Ramón Mahía, Gonzalo Escribano y Alejandro Lorca (en prensa): “Hacia un Pacto Agrícola Euro-mediterráneo”, Paper presentado al Seminario sobre “Agricultura Mediterránea, una reflexión necesaria”, Instituto Europeo del Mediterráneo, Barcelona, mayo 2004.

MOROCCO REPORT

- Escribano, Gonzalo y Alejandro Lorca (2003): “La politique commerciale du Maroc: entre libéralisation et modernisation”, in Xuereb, P. G. (ed.), Euro-Mediterranean Integration and the Ring of Friends. Malta, EDRC.
- Escribano, Gonzalo y Alejandro Lorca (en prensa): “La política comercial de Marruecos: De la liberalización a la modernización”, Revista de Información Comercial Española. Madrid, Ministerio de Economía.

- Arce, R. de y Mahía, R. (2004): "Estimación analítica de los efectos de la creación de un área de libre comercio agrícola entre la UE y Marruecos". ICE, Revista de Economía Nº 818 (NOVIEMBRE 2004)
- Lorca, A. Escrivano, G. (2004): "La política comercial marroquí: de la liberalización a la modernización". ICE, Revista de Economía Nº 818 (NOVIEMBRE 2004)

Adresse web ou l'utilisateur peut télécharger les documents Excel avec l'outil de simulation automatique des scénarios de la recherche

www.uam.es/rafael.dearce/femise