

Pour une politique agricole et agroalimentaire euro-méditerranéenne

JEAN-LOUIS RASTOIN, LUCIEN BOURGEOIS,
FOUED CHERIET, NAHID MOVAHEDI

AVEC LA COLLABORATION
DE FATIMA BOUALAM



IPAMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

L'Institut de Prospective Économique du monde Méditerranéen (IPEMED) est un think-tank méditerranéen dont la mission est de rapprocher, par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée. Depuis sa création en février 2006, il œuvre à la prise de conscience d'un avenir commun et d'une convergence d'intérêts entre les pays du Nord et du Sud de la Méditerranée. Essentiellement financé par de grandes entreprises et des personnes physiques qui partagent son engagement, il a pour valeurs l'indépendance politique et la parité Nord-Sud dans sa gouvernance comme dans l'organisation de ses travaux. Il est présidé par Radhi Meddeb et dirigé par Jean-Louis Guigou, qui en est le fondateur.

CONSTRUIRE LA MÉDITERRANÉE

La collection *Construire la Méditerranée* a été créée en 2009 par IPEMED. Les experts d'IPEMED, originaires des deux rives de la Méditerranée, y croisent leurs réflexions pour contribuer au débat sur les grandes problématiques méditerranéennes, féconder une nouvelle approche des relations Nord-Sud et formuler des propositions utiles aux populations des pays du Bassin méditerranéen.

Les études publiées dans la collection *Construire la Méditerranée* sont validées par le Comité scientifique d'IPEMED. Elles sont disponibles sur le site Internet d'IPEMED. www.ipemed.coop

DÉJÀ PARUS

Région méditerranéenne et changement climatique,
Stéphane Hallegatte, Samuel Somot et Hypahie Nassopoulos, 2009

Eau et assainissement des villes et pays riverains de la Méditerranée,
sous la direction de Claude Martinand, 2009

Méditerranée 2030. Panorama et enjeux géostratégiques, humains et économiques,
Guillaume Alméras et Cécile Jolly, 2010

Convergence en Méditerranée. Les entreprises de la Méditerranée s'engagent dans un plus fort transfert de valeur ajoutée entre ses rives, vecteur capital pour une intégration économique régionale,
Maurizio Cascioli et Guillaume Mortelier, 2010

Méditerranée : passer des migrations aux mobilités,
Pierre Beckouche et Hervé Le Bras, 2011

Régulations régionales de la mondialisation. Quelles recommandations pour la Méditerranée ?,
coordonné par Pierre Beckouche

Demain, la Méditerranée. Scénarios et projections à 2030,
Coordonné par Cécile Jolly et réalisé avec le Consortium Méditerranée 2030

Tomorrow, the Mediterranean. Scenarios and projections for 2030,
Coordinated by Cécile Jolly and produced with the Mediterranean 2030 Consortium

Partenariats public-privé en Méditerranée. État des lieux et recommandations pour développer les PPP dans le financement de projets dans le Sud et l'Est de la Méditerranée.
Nicolas Beaussé et Michel Gonnet, 2011

La confiance dans la société numérique méditerranéenne : vers un espace.med
coordonné par Laurent Gille, Wahiba Hammaoui et Pierre Musso

Partenariats stratégiques pour la sécurité alimentaire en Méditerranée (Psam)
CHAPITRE I *État des lieux*

Nahid Mohavedi, Foued Cheriet, Jean-Louis Rastoin, 2012

CHAPITRE II *Besoins et opportunités des coopérations inter-entreprises agroalimentaires en Méditerranée*
Foued Cheriet, Jean-Louis Rastoin, 2012

CHAPITRE III *La situation céréalière en Méditerranée. Enjeux stratégiques et éléments de prospective*
Nahid Mohavedi, Foued Cheriet, Jean-Louis Rastoin, 2012

Enjeux stratégiques pour la sécurité alimentaire. Les dynamiques des ressources agricoles en Méditerranée
Nahid Mohavedi, Foued Cheriet, Jean-Louis Rastoin, 2012



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4	Mettre en place une politique alimentaire dans les pays méditerranéens	59
Dynamiques des échanges agricoles et alimentaires méditerranéens	7	Les actions de la politique alimentaire ciblant le modèle de consommation.....	60
La balance commerciale des Psem : un lourd et croissant déficit	7	Les actions de la politique alimentaire ciblant l'offre	61
Les grands produits agricoles et alimentaires importés par les Psem	10	Les autres composantes de la politique alimentaire et le défi institutionnel	62
Fournisseurs et clients des Psem pour les PAA	12	Contenu et chiffrage d'une politique alimentaire et agricole euro-méditerranéenne	63
Le commerce euro-méditerranéen de produits agricoles et alimentaires	13	Propositions pour une nouvelle politique alimentaire et agricole dans les Psem	64
Le dispositif commercial euro-méditerranéen : l'exception agricole et agroalimentaire	15	Estimation du coût d'une politique alimentaire et agricole redéployée dans les Psem	65
Les investissements directs étrangers dans les Psem	20	Le cadre institutionnel de la coopération euro-méditerranéenne : la politique de voisinage de l'UE.....	66
Agriculture et alimentation en Méditerranée : diversité et enjeux	24	Le financement de la coopération euro-méditerranéenne et du projet PAAC-Psem	68
Les fondamentaux économiques, sociaux et techniques des agricultures dans les Psem.....	24	Analyse coûts/avantages du projet PAAC-Psem	70
L'alimentation dans les Psem : une évolution préoccupante	29	Synthèse, conclusions et recommandations ...	72
L'impératif d'une politique alimentaire et agricole en Méditerranée	36	ANNEXES.....	76
Fondements théoriques des régulations (agriculture et alimentation)	36	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	84
État des lieux des soutiens publics à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, en Israël et en Égypte	38	RÉSUMÉ	86
Les politiques agricoles dans les Psem.....	43		
Les politiques alimentaires dans les Psem	48		
La PAC européenne et les pays méditerranéens	51		
Mise en perspective historique et fonctionnelle de la PAC	51		
Les enseignements de l'expérience européenne pour les Psem	53		



INTRODUCTION

EN 2008, LA FACTURE DES IMPORTATIONS agricoles et alimentaires des Psem (10 pays du sud et de l'est de la Méditerranée) a atteint le chiffre abyssal de plus de 57 milliards de dollars, soit près de 3 fois le montant de l'année 2000. En 2008, trois pays, la Turquie, l'Égypte et l'Algérie, ont dépensé sur le marché international 9 milliards de dollars ou plus pour nourrir leurs populations. En 2012 ou 2013, la volatilité extrême des cours des denrées alimentaires fera à nouveau exploser la facture qui dépassera très probablement 60 milliards de dollars. L'insécurité alimentaire ne fait malheureusement que s'amplifier dans la région et constitue l'un des facteurs de la crise politique sans précédent que traversent les Psem. La sortie de crise, pour tous les gouvernements, passe par l'établissement d'une nouvelle sécurité alimentaire quantitative et qualitative. L'UE est en première ligne dans ce contexte que l'on peut qualifier d'explosif, même si sa réaction actuelle est plus que décevante, que ce soit collectivement ou au niveau des pays membres.

Deux instruments sont concernés par la question de la sécurité alimentaire en méditerranée : la ZLEM et la PAC.

La zone euro-méditerranéenne de libre-échange (ZLEM), prévue par les accords de Barcelone de 1995 sous la forme de conventions bilatérales UE-Psem, devait être achevée en 2005 et inclure les produits agricoles et agroalimentaires. En 2011, si les produits manufacturés (à l'exception de ceux des industries agro-alimentaires) ont vu leurs droits de douane fortement réduits, la négociation sur les produits agricoles et agroalimentaires n'a toujours pas abouti. Cependant, la doctrine libre-échangiste fondée sur la théorie économique standard ne résiste plus à l'épreuve des faits. Il convient donc de réfléchir à de nouvelles approches.

La politique agricole commune (PAC) a montré son efficacité en termes de sécurité alimentaire. Cependant, la réforme en cours d'examen pour la PAC après 2013 reste totalement euro-centrée et ne mentionne même pas l'espace méditerranéen. Or, les Psem sont lourdement déficitaires en produits alimentaires de base (lait, viande, céréales, oléagineux), tandis que l'UE27 est largement exportatrice pour ces produits. Il y a donc une complémentarité à valoriser dans le cadre d'un pacte de sécurité alimentaire régionale⁽¹⁾.

Par ailleurs, on sent que, devant l'ampleur des problèmes affrontés par les sociétés humaines (défis sociaux et environnementaux), les visions étroitement comptables des questions agricoles et alimentaires doivent être dépassées. Le budget 2010 de la PAC se situe à hauteur de 56 milliards d'euros en 2010. Cette somme, qui peut paraître considérable, ne représente que 0,5 % du PIB de l'UE et moins de 2 000 euros par actif agricole. Elle permet à près de 27 millions de travailleurs et 60 millions de personnes de vivre directement de l'agriculture et au moins à 2 fois plus avec, considérant les effets d'entraînement sur l'ensemble des filières agroalimentaires. Sans PAC, l'activité agricole serait déficitaire et disparaîtrait, avec son cortège de problèmes sociaux et économiques. Le budget de la PAC correspond en moyenne à environ 350 euros/ha ; dont 65 % d'aides directes (DPU, soit 230 euros/ha), 40 euros/ha pour les mesures de soutien aux marchés et 80 euros/ha pour le développement rural. Ces chiffres sont à méditer si l'on considère les Psem où vivent aujourd'hui 116 millions de ruraux, soit 40 % de la population totale, chiffres qui passeront à 121 millions, soit 33 %, en 2025.

1. Cf. Rastoin J.L., Cheriet F., 2010, Sécurité alimentaire en Méditerranée : un enjeu géostratégique majeur, *Les Notes d'Ipemed*, n° 4, Ipemed, Paris, 20 p. www.ipemed.coop/spip.php?article360



Il y a donc un intérêt politique évident, compte tenu des révolutions en cours dans les pays arabes, à imaginer la création d'une PAC-Med qui permettrait une réelle modernisation des agricultures locales et améliorerait de façon significative la production et donc la sécurité alimentaire régionale. Les principes fondateurs de la PAC, énoncés dans le Traité de Rome de 1957, demeurent parfaitement pertinents pour les Psem aujourd'hui : garantir la sécurité des approvisionnements, assurer la parité des revenus entre l'agriculture et les autres secteurs de l'économie, freiner l'exode rural, en mobilisant des instruments adéquats (accroissement de la production et de la productivité, stabilisation des marchés, garantie de prix minimums, libre circulation des produits, des hommes et des capitaux au sein du marché commun, préférence communautaire). Il conviendrait bien entendu d'y ajouter deux des quatre critères du développement durable absents à l'époque : écologie et gouvernance participative. Le coût des mesures de soutien de marché et de développement rural présentes dans la PAC-UE en 2010, appliquée aux 53 millions d'ha de terres arables et de cultures permanentes des 11 Psem, avoisinerait 5 milliards d'euros/an, soit moins de 10 % du budget actuel de la PAC. Dans ces conditions, deux pistes d'action pourraient être envisagées : la création d'une PAAC-Psem dans le cadre d'une coopération renforcée avec l'UE ; l'élargissement de la PAC-UE aux Psem. Dans les deux cas, il y aurait évidemment cofinancement États-UE.

Dans ce contexte qui comporte aussi des risques et des opportunités partagées et qui appelle donc des actions urgentes, l'objectif de l'étude *Ninagrimed* sera d'estimer les coûts/avantages économiques, sociaux et environnementaux de la sécurité alimentaire dans les Psem et les impacts géopolitiques en résultant.

Ce rapport s'intéresse ainsi à la question des politiques agricoles et alimentaires à mettre en œuvre dans les Psem pour atteindre un objectif de développement durable. Il part du double constat de la dégradation de la sécurité alimentaire régionale et de la nécessité, pour enrayer cette dégradation, de repenser les instruments publics d'orientation en s'appuyant sur un partenariat euro-méditerranéen⁽²⁾.

Des éléments conjoncturels et structurels légitiment une telle approche :

- les crises alimentaires (pics de prix en 1985 et 2008, ayant entraîné des émeutes de la faim) ;
- le renouveau des politiques agricoles suite à ces crises (Plan Maroc Vert, PNDA-Algérie...) ;
- le creusement des disparités agricoles et agroalimentaires Nord-Sud Méditerranée en termes de productions, productivité, revenus et commerce ;
- l'agenda politique international des questions agricoles et alimentaires (réforme de la PAC, G20, cycle de Doha) ;
- les coopérations à refonder (institutionnelles, inter-entreprises, techniques et financières).

En conséquence, ce rapport se propose de chiffrer les enjeux de la coopération agricole et agroalimentaire euro-méditerranéenne en termes sociaux (emplois) et économiques (PIBA et commerce international) et de proposer, sur la base de l'expérience européenne (PAC), un dispositif de co-développement régional.

2. Le rapport *Ninagrimed* constitue, avec le rapport *Dyresamed* qui caractérise les potentiels agricoles des Psem, une étude globale sur la situation agricole et alimentaire dans les Psem dont l'ambition est de proposer des orientations pour une politique sectorielle régionale capable d'améliorer la sécurité alimentaire.



La méthodologie adoptée comporte trois volets.

Une évaluation des enjeux commerciaux internationaux :

- bilan des flux commerciaux et des IDE agricoles et agroalimentaires euro-méditerranéens 1990-2010 ;
- état des négociations agricoles et agroalimentaires dans le cadre de l'E3M et de la PEV.

Une caractérisation des instruments de politique agricole :

- caractérisation des agricultures et des politiques agricoles et alimentaires des Psem ;
- caractérisation d'une PAC-Psem et estimation coûts/avantages d'un *élargissement* de la PAC-UE aux Psem ;
- impacts en termes économiques (PIBA), sociaux (emploi) et environnementaux sur les Psem.

Une analyse des modes de gouvernance :

- identification de leviers d'action pour la création d'un volet euro-méditerranéen de la PAC ;
- évaluation coûts/avantages.

La méthodologie mobilise une approche quantitative, avec la construction et l'exploitation de bases de données sur les échanges agricoles et agroalimentaires (Comtrade) et sur les disponibilités alimentaires dans les Psem (Faostat), et une analyse historique, économique et géopolitique documentaire de la coopération commerciale EuroMed et des politiques agricoles et alimentaires des Psem (institutions nationales, euro-méditerranéennes...) et de la PAC.

Le rapport abordera 5 grands thèmes :

- la dynamique des échanges commerciaux des Psem ;
- la diversité et les enjeux de l'agriculture et de l'alimentation en Méditerranée ;
- l'impératif d'une politique agricole et alimentaire ;
- les objectifs, le contenu et le coût d'une politique alimentaire et agricole méditerranéenne (PAAC-Psem) ;
- le dispositif de coopération euro-méditerranéen.



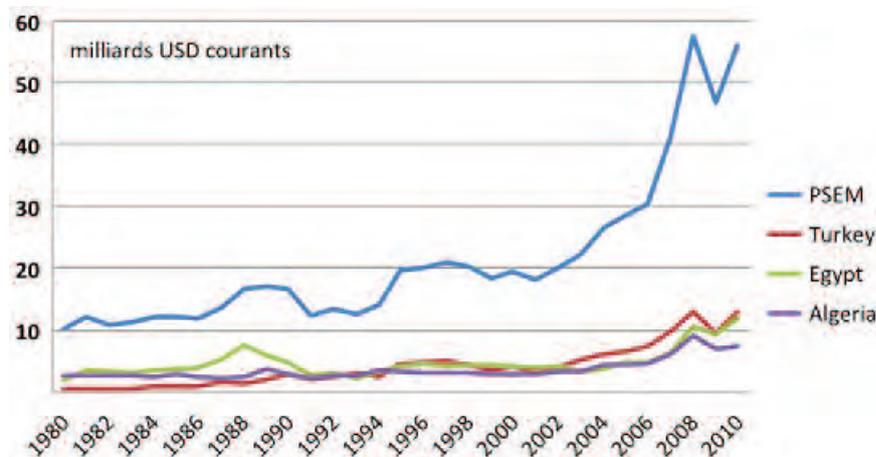
Dynamiques des échanges agricoles et alimentaires méditerranéens

CETTE SECTION EXAMINE LES FLUX commerciaux mondiaux et euro-méditerranéens ainsi que les flux d'investissements directs étrangers (IDE). Les importations agricoles et alimentaires des Psem⁽³⁾ sont en constante progression depuis des décennies. Elles avoisinent désormais 60 milliards de dollars. Les exportations ont plus fortement augmenté que les importations, mais restent à des niveaux très modestes. En conséquence, le solde extérieur agricole et alimentaire des Psem demeure particulièrement élevé.

La balance commerciale des Psem : un lourd et croissant déficit

LES IMPORTATIONS DE PRODUITS agricoles et alimentaires (PAA) des Psem ont connu une croissance modérée jusqu'au milieu des années 1990, puis une stagnation jusqu'en 2000, année marquant le début d'une forte hausse (**GRAPHIQUE 1**).

GRAPHIQUE 1 Évolution des importations de produits agricoles et alimentaires des Psem



OMC, déc. 2011

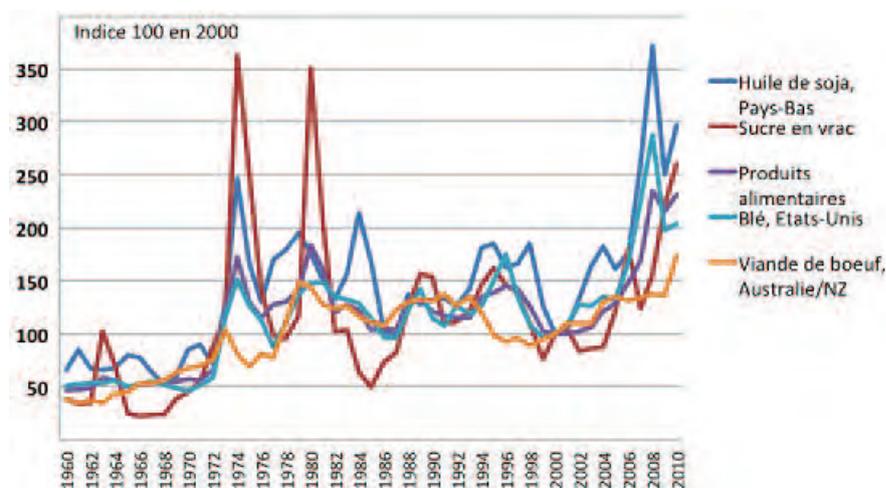
Si la démographie explique l'évolution des achats extérieurs de PAA durant les décennies 1950 à 1990, depuis 2000, la flambée des prix internationaux est à l'origine principale du phénomène (**GRAPHIQUE 2**). Le pic de 2008 est comparable en ampleur à ceux de 1973-1974 et 1988-1989 (chocs pétroliers), mais contrairement à ces périodes, il n'est pas suivi d'un rappel brutal. La grande volatilité des prix agricoles internationaux devrait se maintenir en tendance haussière dans les années à venir. En effet, des tensions ne peuvent manquer de se manifester compte tenu des difficultés de l'offre à suivre la demande alimentaire mondiale en raison des facteurs suivants :

- croissance des besoins des PVD suite à l'augmentation de la population et des revenus (notamment dans les grands pays émergents comme la Chine) ;
- prélèvements exercés par les agrocarburants et la chimie verte ;
- perturbations climatiques ;
- effet d'entraînement du cours du pétrole et du gaz ;
- spéculation des fonds d'investissement sur l'ensemble des produits de base.

3. Les Psem sont au nombre de 11 : Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie. L'Autorité palestinienne n'est pas toujours présente dans les statistiques, ce qui ramène alors le nombre d'États à 10.



GRAPHIQUE 2 Évolution des prix des produits de base sur le marché international



Cnuccd, déc. 2011

En 2010, les Psem ont eu à financer un peu plus de 56 milliards de dollars d'importation de PAA, montant légèrement inférieur à celui de 2008 et correspondant à un multiplicateur de 2,8 par rapport à 2000. Les plus grosses factures extérieures ont été acquittées en 2010 par la Turquie (12,9 milliards de dollars), l'Égypte (11,9), l'Algérie (7,4), Israël (5,2) et le Maroc (4,9). Ces factures dépendent de la population et de la nature des produits importés. Il en résulte d'importantes disparités au niveau des coûts par tête. On note que ces coûts unitaires ont, dans tous les pays, progressé moins rapidement que le coût total, ce qui confirme l'impact décisif des prix internationaux des denrées sur la facture alimentaire globale (**TABLEAU 1**).

TABLEAU 1 Importations de PAA par les Psem, 2000-2010

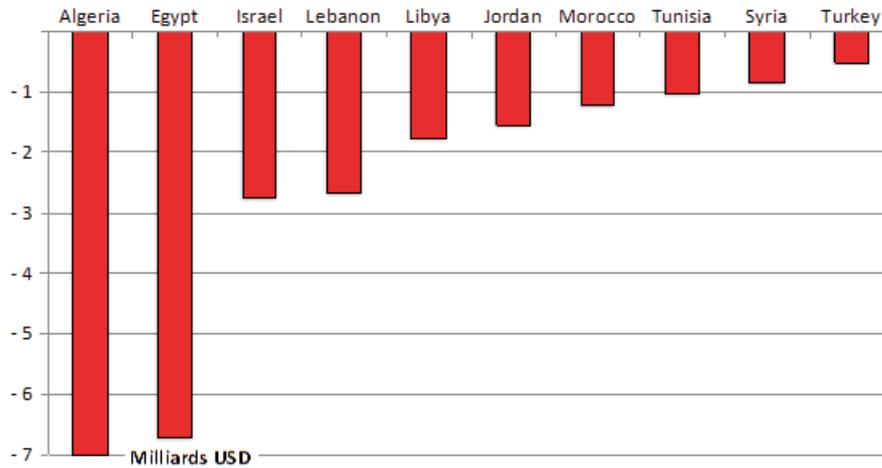
	Importations totales PAA		Importations par tête PAA	
	2010 (Mds de dollars)	Evolution 2000-2010	2010 (dollars)	Evolution 2000-2010
Turquie	12,9	3,1 %	177	2,7 %
Égypte	11,9	2,8 %	146	2,3 %
Algérie	7,4	2,6 %	207	2,2 %
Israël	5,1	2,2 %	682	1,8 %
Maroc	4,9	2,5 %	154	2,3 %
Syrie	3,8	4,5 %	188	3,5 %
Liban	3,2	2,7 %	764	2,4 %
Jordanie	2,7	2,8 %	434	2,2 %
Tunisie	2,4	2,5 %	232	2,3 %
Libye	1,8	3,0 %	286	2,5 %
Total Psem	56,1	2,8 %	203	2,4 %

Données Faostat et OMC, 12/2011

Les exportations de PAA des Psem se sont développées dans les 10 dernières années (x 3,3 entre 2000 et 2010, contre 2,8 pour les importations). Cependant, les montants demeurent modestes (30 milliards de dollars en 2010) et concentrés sur 3 pays : Turquie (12,4 milliards, multiple de 3,2 en 10 ans), Égypte (5,1, multiple de 8,4) et Maroc (3,7, multiple de 2,1). Ces trois pays représentent 70 % de l'ensemble des Psem. Le déficit de la balance commerciale agricole et alimentaire reste en conséquence très lourd, avec plus de 26 milliards de dollars pour l'ensemble des Psem (**GRAPHIQUE 3**).

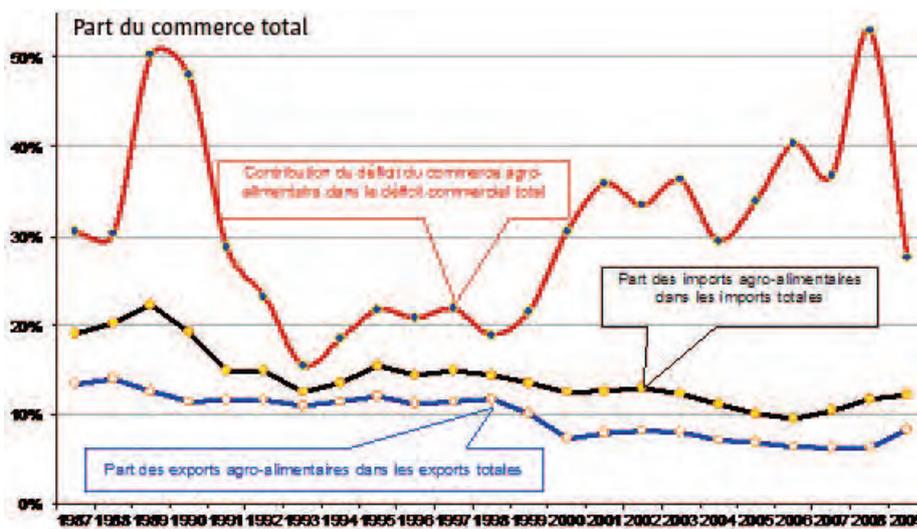


GRAPHIQUE 3 Déficit de la balance commerciale et alimentaire des Psem, 2010



OMC, déc. 2011

GRAPHIQUE 4 Évolution de la part relative des produits agricoles et alimentaires dans le commerce extérieur des Psem



Faostat

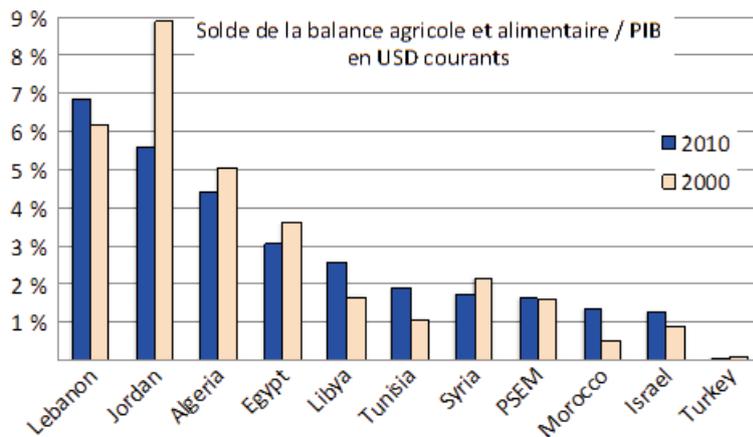
La situation de la balance extérieure en PAA des Psem est d'autant plus préoccupante que tous les pays – à l'exception des États pétroliers Algérie et Libye – enregistrent un solde commercial négatif. Il en résulte une contribution des PAA au déficit général des Psem de l'ordre de 30 à 40 % depuis le début des années 2000 (avec une crête à 50 % en 2008) (**GRAPHIQUE 4**).

On peut aussi exprimer l'insécurité alimentaire par le ratio entre le solde extérieur des produits agricoles et alimentaires et le PIB courant. Ce ratio, négatif pour tous les Psem en raison d'importations supérieures aux exportations s'élève en moyenne à 1,6 % dans la zone en 2010. Il oscille entre près de 7 % pour le Liban et un peu plus de zéro pour la Turquie. Les pays les plus vulnérables sont, après le Liban, la Jordanie (5,6 %), l'Algérie (4,4 %), l'Égypte (3,1 %) et la Libye (2,6 %).

La moyenne des Psem demeure inchangée entre 2000 et 2010. La situation sur cette période se dégrade pour le Liban, la Libye, la Tunisie, le Maroc et Israël. Elle s'améliore pour la Jordanie, l'Algérie, l'Égypte, la Syrie.



GRAPHIQUE 5 Dépendance alimentaire externe des Psem : une situation préoccupante



Données OMC et Banque mondiale, WDI, déc. 2011

TABLEAU 2 Perspectives 2010-2020 pour le blé en Algérie et en Égypte

	Algérie			Égypte		
	2010	2020	Evolution 2010-2020	2010	2020	Evolution 2010-2020
Production (kt)	3 000	3 935	31 %	8 500	9 144	8 %
Importations (kt)	5 300	5 784	9 %	10 000	11 814	18 %
Consommation (kt)	8 350	9 701	16 %	17 600	20 937	19 %
Consommation par tête, kg	207	210	2 %	181	188	4 %

Données OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020, 20/12/2011

Selon l'OCDE et la FAO, les perspectives *au fil de l'eau* pour 2020 annoncent une aggravation des déficits (**TABLEAU 2**). En Algérie, les importations de blé devraient augmenter de 9 % dans les dix prochaines années, sous réserve que la production fasse un bond en avant de 31 %, ce qui paraît optimiste. En Égypte, où les rendements céréaliers sont élevés grâce à l'irrigation, seul le recours aux importations pourrait satisfaire une consommation en hausse de près de 20 %.

Toutefois, le niveau des récoltes nationales, très dépendant des conditions pluviométriques dans le Bassin méditerranéen et de la situation sur le marché international, conditionnent l'état de sécurité alimentaire dans tous les pays de la zone et ne laissent guère – dans les conditions actuelles et le futur probable – d'espoir d'amélioration, en dehors d'énergiques politiques agricoles nationales et de coopération régionale.

Les grands produits agricoles et alimentaires importés par les Psem

LE DÉFICIT DES PSEM est principalement imputable à quelques grands produits de base au premier rang desquels les céréales, base de l'alimentation en Méditerranée, malgré une transition alimentaire entamée il y a une vingtaine d'années. Les céréales et préparations à base de céréales (principalement farine et semoule) représentaient en 2009 plus du quart des importations agricoles et alimentaires des Psem (plus de 12 milliards de dollars) (**TABLEAU 3**). Le deuxième poste était occupé par les oléagineux et les huiles pour 6,7 milliards de dollars (14,3 %), le troisième par les fruits et légumes (3,7 milliards, 8 %), ce qui peut surprendre sachant que c'est le premier produit à l'exportation pour les Psem. On trouve ensuite les produits laitiers (2,6 milliards, 5,6 %), et le sucre (2,5 milliards, 5,4 %).

**TABLEAU 3** Importations agricoles et alimentaires des Psem, 2009

	En millions de dollars	Répartition	Part des Psem dans le monde	Variation 2000-2009
Céréales et prépar. 04	12 076	25,8 %	8,9 %	2,1 %
Huiles anim. + végét. 4	4 067	8,7 %	6,0 %	2,6 %
Fruits et légumes 05	3 677	7,9 %	2,2 %	2,6 %
Graines oléagineuses 22	2 634	5,6 %	5,0 %	3,7 %
Produits laitiers + œufs 02	2 628	5,6 %	4,8 %	2,3 %
Sucre et miel 06	2 545	5,4 %	7,0 %	2,8 %
Nourriture p. animaux 08	2 414	5,2 %	4,6 %	2,3 %
Café + thé + cacao + épïc. 07	2 380	5,1 %	3,5 %	2,3 %
Boissons et tabacs 1	2 341	5,0 %	2,1 %	1,8 %
Viande et préparat. 01	1 677	3,6 %	1,7 %	2,6 %
Prép. nourrit. divers 09	1 396	3,0 %	2,7 %	2,1 %
Poissons, crustacés, mollusques	1 434	3,1 %	1,4 %	-
Total PAA	46 833	100,0 %	3,9 %	2,3 %
Commerce total marchandises	386 100		3,0 %	2,4 %

Données Faostat | © OAA Division de la Statistique 2011 | OMC et WITS-Comtrade, 19 décembre 2011

TABLEAU 4 Exportations agricoles et alimentaires des Psem, 2009

	En millions de dollars	Répartition	Part des Psem dans le monde	Variation 2000-2009
Fruits et légumes 05	11 162	42,4 %	7,0 %	3,1
Céréales et prépar. 04	2 491	9,5 %	2,0 %	3,9
Poissons, crustacés, mollusques	2 103	8,0 %	2,2 %	-
Boissons et tabacs 1	1 396	5,3 %	1,3 %	2,1
Huiles anim + végét. 4	1 302	4,9 %	2,1 %	2,8
Prép. nourrit. divers 09	1 181	4,5 %	2,4 %	3,6
Produits laitiers + œufs 02	1 067	4,1 %	1,9 %	12,7
Café + thé + cacao + épïc. 07	862	3,3 %	1,3 %	3,3
Sucre et miel 06	640	2,4 %	1,9 %	2,2
Viande et préparat. 01	352	1,3 %	0,3 %	5,8
Graines oléagineuses 22	249	0,9 %	0,5 %	3,3
Nourriture p. animaux 08	199	0,8 %	0,4 %	2,9
Produits agricoles, total	26 307	100,0 %	2,2 %	2,9
Commerce total de marchandises	305 812		2,4 %	2,5

Données Faostat | © OAA Division de la Statistique 2011 | OMC et WITS-Comtrade, 19 décembre 2011

Pour tous ces produits, à l'exception des fruits et légumes, les Psem ont une part de marché à l'importation très supérieure à leur poids démographique qui est de 4,1 % en 2009. Pour les céréales, cette part double (8,9 %). Elle est également élevée pour le sucre (7 %) et les huiles (6 %). L'Algérie est ainsi le premier importateur mondial de blé dur.

Les performances à l'exportation de PAA sont faibles pour les Psem, même si celles-ci ont été multipliées par près de 3 en valeur dans les dix dernières années (contre 2,3 pour les importations) (**TABLEAU 4**). Toutefois, avec 26 milliards de dollars en 2009, les exportations de PAA des Psem restent modestes au regard des importations (47 milliards de dollars).



Les fruits et légumes forment plus de 42 % des exportations de PAA et connaissent une croissance rapide (multipliée par 3,1 entre 2000 et 2009). Les céréales occupent, loin derrière, la deuxième place (9,5 %), viennent ensuite les produits halieutiques (8 %).

En 2010, les Psem, avec 4,1 % de la population du globe, ont contribué à 2,2 % des exportations mondiales de PAA et se situent donc très en dessous de la moyenne mondiale.

Intensité des importations et faiblesse des exportations, forte croissance du marché intérieur : telles sont les données du difficile problème de sécurité alimentaire à résoudre par les Psem.

Fournisseurs et clients des Psem pour les PAA

LES PSEM ONT DES SOURCES d'approvisionnement diversifiées. Leurs principaux fournisseurs étaient, en 2009, l'UE et l'Alena avec environ 10 milliards de dollars, soit 32 % des importations totales de ce groupe de pays pour l'UE et 5,4 milliards, soit 17 % pour l'Alena. Le *reste du monde* constitue un ensemble hétéroclite de pays et fournit aux Psem 4,5 milliards de dollars d'aliments (14 %), suivi du Brésil avec 2,9 milliards (9 %), en progression rapide grâce au soja et aux viandes. Au total, les Amériques dépassent l'UE avec 34,3 %. Le commerce entre les Psem approche 2,3 milliards de dollars (7,2 %), à quasi-égalité avec la Russie. Les autres provenances sont peu significatives. En résumé, l'UE et les blocs américains assurent plus des deux tiers de l'approvisionnement des Psem et se disputent le leadership en Méditerranée. Si les tendances des dernières années se poursuivent, le Mercosur pourrait ébranler la *forteresse européenne* dans la zone.

TABLEAU 5 Fournisseurs des Psem en PAA, 2009

	Imports A&AA Psem			M Monde (M. dollars)
	(M. dollars)	Répartition	Part de marché mondiale	
UE	10 200	32,3 %	2,3 %	441 190
Alena	5 400	17,1 %	3,6 %	150 680
Reste du monde	4 460	14,1 %	2,4 %	184 654
Brésil	2 890	9,1 %	5,4 %	53 780
Mercosur ss Brésil	2 560	8,1 %	5,7 %	45 300
Psem	2 270	7,2 %	11,3 %	20 136
Russie	2 150	6,8 %	23,2 %	9 277
Chine	857	2,7 %	2,2 %	38 195
Afrique, au sud du Sahara	768	2,4 %	4,4 %	17 365
Japon	42	0,1 %	1,0 %	4 283
Monde	31 597	100 %	3,3 %	964 860

Comtrade, avril 2011

Les clients des Psem sont dispersés : la zone hétéroclite *reste du monde* représente 36 % des exportations de PAA (7,3 milliards de dollars), à égalité avec l'UE (35,6 % pour 7,2 milliards), suivie du commerce entre Psem (2,3 milliards, soit 11,3 %). Les autres pays ne totalisent que 17 % des ventes extérieures des Psem. La proximité l'emporte donc, en raison du poids considérable des fruits et légumes dans les exportations des Psem. Il est peu probable que cette géographie soit modifiée à l'avenir.

**TABLEAU 6** Clients des Psem en PAA, 2009

	Exports A&AA Psem			Exports monde
	M. dollars	Répartition	Part de marché mondiale	M. dollars
Reste du monde	7 260	36,1 %	3,4 %	212 170
UE	7 170	35,6 %	1,6 %	439 253
Psem	2 270	11,3 %	7,2 %	31 597
Russie	1 190	5,9 %	5,0 %	24 033
Alena	1 040	5,2 %	0,8 %	123 419
Afrique, au sud du Sahara	842	4,2 %	3,2 %	26 429
Japon	223	1,1 %	0,5 %	46 204
Chine	64	0,3 %	0,1 %	42 679
Brésil	53	0,3 %	0,8 %	6 457
Mercosur ss Brésil	25	0,1 %	0,2 %	12 619
Monde	20 136	100,0 %	2,1 %	964 860

Comtrade, avril 2011

Le commerce euro-méditerranéen de produits agricoles et alimentaires

LES ÉCHANGES AGRICOLES et alimentaires entre l'UE et les Psem sont caractérisés par une forte asymétrie, une concentration sur un petit nombre de grands produits et une variabilité importante d'une année à l'autre⁽⁴⁾. L'UE est le premier exportateur et importateur mondial de produits agricoles et alimentaires, avec près de 500 milliards de dollars en 2010 et environ 50 % des échanges mondiaux. Cependant, plus de 80 % des échanges se font à l'intérieur de l'Union. En regard, les Psem ne réalisent que 2 % des exportations mondiales de PAA et 4 % des importations.

TABLEAU 7 Matrice des échanges mondiaux de PAA, 2010

Million de dollars	EU	SEMC	Reste du monde	Monde
Union européenne	376	17	77	470
Psem	8	3	11	22
Reste du monde	79	28	520	627
Monde	463	48	608	1 119

Nos calculs sur données WTIS-UN Comtrade, 2011

Part des exportations mondiales

Union européenne	80 %	4 %	16 %	100 %
Psem	36 %	15 %	49 %	100 %
Reste du monde	13 %	4 %	83 %	100 %
Monde	41 %	4 %	54 %	100 %

Nos calculs sur données WTIS-UN Comtrade, 2011

Part des importations mondiales

Union européenne	81 %	35 %	13 %	42 %
Psem	2 %	7 %	2 %	2 %
Reste du monde	17 %	58 %	86 %	56 %
Monde	100 %	100 %	100 %	100 %

Nos calculs sur données WTIS-UN Comtrade, 2011

4. La variabilité inter-annuelle due aux aléas climatiques et à la volatilité des marchés explique les différences parfois importantes des données illustrant ce chapitre.

Les échanges de PAA sont très déséquilibrés entre l'UE et les Psem. Les exportations de l'UE vers les Psem s'élevaient à 17 milliards de dollars en 2010 et celles des Psem vers l'UE à environ 8 milliards, soit 2 fois moins.

Le commerce intra-Psem est encore faible : avec 3 milliards de dollars en 2010, il ne représente que 13 % des exportations totales de PAA des Psem et 7 % des importations.



L'UE écoule vers les Psem 4 % de ses ventes mondiales de PAA et les Psem 36 % vers l'UE. Les importations de l'UE en provenance des Psem se chiffrent à 8 milliards de dollars et les achats des Psem à l'UE à 17 milliards. En proportion, l'UE est de loin le premier fournisseur des Psem, avec 35 % de leurs importations de PAA, alors que l'UE n'assure ses approvisionnements agricoles qu'à hauteur de 2 % en provenance des Psem. Les Psem sont donc très dépendants de l'UE, tant pour leurs débouchés agricoles que pour leurs achats (plus du tiers du total dans les deux cas). Le déficit en PAA des Psem vis-à-vis de l'UE est de l'ordre de 9 milliards de dollars en 2010, ce qui peut suggérer des rééquilibrages par une plus large ouverture du marché européen aux produits agricoles des Psem, d'autant plus que la balance totale de marchandises est également déficitaire (**TABLEAU 8**).

TABLEAU 8 Balance commerciale euro-méditerranéenne (solde export - import)

	Moyenne 2007-2010 (Mds dollars)	Ecart-type standard	
Echanges UE/Psem			
Marchandises	2,1	708 %	
Agriculture	3,3	70 %	
Echanges Psem/UE			
Marchandises	-20,1	-71 %	
Agriculture	-4,5	-37 %	

Nos calculs sur données WITS-Comtrade, 2011

Du point de vue des exportations, les fruits et légumes constituent de loin le premier produit vendu à l'UE (4,5 milliards de dollars par an en moyenne, de 2007 à 2010, soit 49 % des exportations totales). Suivent, mais loin derrière, les produits aquacoles avec 350 millions (68 % vers l'UE), puis les produits divers, tels que tabac, huiles végétales et viandes, pour environ 300 millions de dollars chacun. Pour chacun de ces produits, le marché européen, destination stratégique, représente environ 30 % des exportations (**TABLEAU 9**).

TABLEAU 9 Destination des exportations de PAA des Psem, moyenne 2007-2010

	Export vers l'UE M. dollars	Répartition des destinataires			Export total M. dollars
		UE27	Psem	Reste du monde	
1 Fruits et légumes	4 453	49 %	8 %	42 %	9 007
2 Poissons, crustacés et mollusques	352	68 %	5 %	27 %	516
3 Produits divers comestibles	320	29 %	15 %	56 %	1 119
4 Tabac	292	34 %	13 %	53 %	861
5 Huiles végétales	287	34 %	25 %	41 %	839
6 Viandes et préparation de viandes	278	36 %	6 %	59 %	781
7 Sucre et miel	212	27 %	21 %	52 %	774
8 Céréales et préparations	210	10 %	26 %	64 %	2 051
9 Café, thé, cacao	127	17 %	22 %	61 %	735
10 Boissons	124	19 %	7 %	74 %	667
Total Top 10	6 654	38 %	13 %	49 %	17 350
Total produits alimentaires	7 112	36 %	14 %	50 %	19 697

Nos calculs sur données WITS-Comtrade, 12/2011


TABLEAU 10 Provenance des importations de PAA des Psem, moyenne 2007-2010

	Import vers l'UE	Répartition des destinataires			Import total
	M. dollars	UE27	Psem	Reste du monde	M. dollars
1 Céréales et préparations	2 848	31 %	4 %	65 %	9 336
2 Produits laitiers et œufs	1 054	49 %	7 %	44 %	2 169
3 Produits divers comestibles	933	66 %	10 %	24 %	1 424
4 Fruits et légumes	663	24 %	18 %	58 %	2 766
5 Sucre et miel	462	26 %	7 %	67 %	1 748
6 Tabac	422	32 %	12 %	57 %	1 324
7 Café, thé, cacao	388	22 %	7 %	71 %	1 738
8 Aliments pour animaux	302	17 %	6 %	77 %	1 801
9 Boissons	291	51 %	15 %	33 %	565
10 Oléagineux	282	13 %	1 %	86 %	2 210
Top 10	7 646	30 %	7 %	62 %	25 081
Produits alimentaires	8 457	27 %	7 %	67 %	31 498

Nos calculs sur données WITS-Comtrade, 12/2011

Les céréales constituent le premier poste d'achat en PAA des Psem à l'UE, avec près de 3 milliards de dollars en moyenne de 2007 à 2010, soit près du tiers des importations totales. Les produits laitiers, avec un peu plus d'un milliard de dollars proviennent majoritairement de l'Europe (49 %), ainsi que les produits divers (66 %), pour 930 millions de dollars. On note également des importations significatives de fruits et légumes [près de 670 millions (24 %)] et de sucre [460 millions (26 %)]. Au total, plus du quart des importations de produits alimentaires des Psem proviennent d'Europe.

On note un *commerce croisé* (ou commerce intra-branche) euro-méditerranéen important pour les fruits et légumes (légumes des Psem vers l'UE et fruits de l'UE vers les Psem), les produits divers (principalement sauces et condiments et plats cuisinés) et le sucre. Cependant, l'essentiel des échanges sont inter-branches et montrent des complémentarités Nord-Sud qui pourraient être amplifiées par des stratégies de gamme et de calendrier de production et de commercialisation.

Le dispositif commercial euro-méditerranéen : l'exception agricole et agroalimentaire

LA LONGUE HISTOIRE des relations commerciales euro-méditerranéennes débute avec les Phéniciens, il y a près de 3 000 ans, et culmine – du point de vue de l'intégration – avec l'Empire romain durant quatre siècles, de Jules César à Constantin le Grand (mort en 337). Par la suite, aucune des grandes puissances maritimes (Byzance, Venise, Charles-Quint, Empire ottoman) n'est parvenue à recréer un grand marché, à l'instar des Romains. Dans la période contemporaine, la *politique méditerranéenne* de l'Europe est une suite de tentatives dont aucune n'a abouti à ce jour :

- 1963-73 : accords commerciaux préférentiels bilatéraux (12 pays) ;
- 1973-92 : *approche globale méditerranéenne* avec les pays tiers méditerranéens ;
- 1992 : *politique méditerranéenne renouvelée* ;



- novembre 1995 : conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, création de l'espace économique euro-méditerranéen (E3M), encore appelé zone euro-méditerranéenne de libre échange (ZLEM) et de MEDA (mise à niveau) ;
- 2004 : politique européenne de voisinage (10 Psem/17 pays) ;
- 2006 : instrument européen de voisinage et partenariat (IEVP) ;
- 2008 : Union pour la Méditerranée (UpM, 43 pays) ;
- 2010 : statut avancé Maroc et négociation Tunisie ;
- 8 mars 2011 : un *partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée* (déclaration Ashton) ;
- 22 décembre 2011 : nouveau programme régional de l'UE pour soutenir les réformes politiques et démocratiques dans la Méditerranée du Sud (Commission européenne).

Les relations commerciales euro-méditerranéennes, contrairement à ce que laisserait penser un vocabulaire abusif (E3M ou ZLEM) restent organisées dans un cadre bilatéral. À ce jour, 9 accords d'association commerciale (dont un sous forme d'union douanière avec la Turquie) sont signés et entrés en vigueur. On remarquera la longueur des délais d'application, à l'exception des Territoires palestiniens et de la Tunisie, ce qui traduit de nombreuses difficultés d'ordre économique et politique. Deux Psem sont restés en dehors de ce processus : la Syrie et la Libye (**TABLEAU 11**).

TABLEAU 11 Les accords euro-méditerranéens d'association commerciale

Accords d'association bilatéraux	Début des négociations	Entrée en vigueur	Délai
Palestine	Mai 1996	Juil. 1997	1 an
Tunisie	Déc. 1994	Déc. 1997	3 ans
Maroc	Déc. 1993	Mars 2000	7 ans
Israël	Déc. 1993	Juin 2000	7 ans
Jordanie	Juil. 1995	Mai 2002	7 ans
Egypte	Mars 1995	Juin 2004	9 ans
Algérie	Juin 1997	Sept. 2005	8 ans
Liban	Nov. 1995	Avril 2006	11 ans
Syrie	Mars 1998	Non signé	
Union douanière			
Turquie	-	Janv. 1996	

Commission européenne, 2011

TABLEAU 12 Protection tarifaire de l'UE pour les produits en provenance des Psem, 2009, pays exportateurs

Produits agricoles				Autres produits			
	Imports UE (M. dollars)	Tarif NPF* (droits)			Imports UE (M. dollars)	Tarif NPF* (droits)	
		Simple	Pondéré			Simple	Pondéré
Algérie	37	13,8 %	7,9 %	Algérie	24 182	3,4 %	0,1 %
Égypte	866	12,5 %	9,9 %				
Israël	1 382	14,6 %	10,7 %	Israël	10 532	3,8 %	2,1 %
Jordanie	23	15,3 %	14,5 %				
Liban	65	14,3 %	9,2 %	Liban	272	4,1 %	2,3 %
Maroc	1 564	12,9 %	12,1 %	Maroc	7 255	5,2 %	8,0 %
Syrie	82	14,5 %	3,9 %	Syrie	3 130	5,0 %	0,5 %
Tunisie	305	14,8 %	15,6 %	Tunisie	10 229	4,9 %	5,3 %
Turquie	4 044	13,5 %	10,0 %	Turquie	45 765	4,2 %	7,0 %

* NPF : Nation la plus favorisée

OMC, 25/12/2011



TABLEAU 13 Protection tarifaire des Psem pour les produits en provenance de l'UE, années 1990 et 2010

	Année tarifaire la plus proche de	Tarif moyen pondéré	Écart-type standard	Importations tarifées (M. dollars)
Produits agricoles	1990	24,24 %	11,43 %	262
	2010	26,56 %	42,46 %	4 075
Produits industriels hors pétrole	1990	28,82 %	9,94 %	3 654
	2010	1,66 %	16,75 %	70 686

Données Trains-Wtis, 24dec2011

TABLEAU 14 Protection tarifaire des Psem pour certains produits agricoles en provenance de l'UE entre 1990 et 2010

	Année tarifaire la plus proche de	Tarif moyen pondéré	Écart-type standard	Importations tarifées (M. dollars)
Boissons	1990	42,22	9,10	3
	2010	4,89	24,92	64
Céréales et préparations	1990	18,52	10,61	18
	2010	30,53	28,57	433
Produits laitiers et œufs	1990	17,88	5,82	22
	2010	52,47	58,26	151
Aliments pour animaux	1990	24,93	3,77	2
	2010	6,52	3,56	136
Viandes et préparations	1990	27,18	6,65	19
	2010	223,69	67,69	251
Fruits et légumes	1990	24,36	7,72	13
	2010	35,60	22,41	110

Données Trains-Wtis, 24 déc. 2011

Ces accords ont permis d'abaisser fortement les protections tarifaires sur les produits industriels. Ainsi les droits moyens pondérés⁵⁾ à l'importation de l'UE pour les provenances Psem s'échelonnaient en 2009 entre 3,9 % pour les produits agricoles exportés par la Syrie vers l'UE et 15,6 % pour les produits tunisiens. Les taxes à l'importation pour les produits industriels et les combustibles sont sensiblement inférieures à celles acquittées par les produits agricoles (**TABLEAU 12**).

Dans le sens UE vers Psem, les taxes à l'importation sont beaucoup plus élevées, de l'ordre de 27 % en moyenne pondérée *ad valorem* en 2010, en légère augmentation par rapport à 1990 mais avec un écart-type important en 2010 (42 %), ce qui signifie une grande variabilité selon les produits, avec des baisses et des hausses marquées des droits de douane. En revanche, pour les produits industriels européens, le démantèlement est effectif puisque les taxes à l'importation des Psem passent de 29 % en 1990 à 1,7 % en 2010 (**TABLEAU 13**).

Les disparités de traitement douanier pour les produits agricoles apparaissent dans le **TABLEAU 14**. Les taxes les plus importantes concernent, en 2010, les viandes et conserves à base de viande (224 %), puis les fruits et légumes (36 %) et les céréales et dérivés (31 %). Par contre, les taux sont bas pour les boissons et les aliments pour animaux. On a donc clairement une politique d'encouragement à la production nationale pour les denrées alimentaires de base (céréales) et à la création de valeur ajoutée locale dans le cas des produits animaux (viandes et lait), avec une entrée des facteurs de production (aliments pour animaux) au coût minimum.

5. Droits de douane rapportés à la valeur des importations par catégorie de produits qui diffèrent du taux nominal par produit en raison du grand nombre de lignes tarifaires existant dans chaque catégorie (par exemple 143 lignes pour les produits agricoles exportés vers l'UE dans le cas de la Turquie).



En matière de commerce international, on observe que l'abaissement des droits à l'importation, faisant partie des accords OMC – très visibles dans les statistiques –, s'accompagne d'une croissance du PIB.

Les modèles d'équilibre général calculable (ECG) compilés par Galal et Reiffers (2011) concluent tous à des effets positifs de l'intensification du commerce international résultant de la libéralisation tarifaire euro-méditerranéenne sur les économies des Psem (de l'ordre de 5 % à 12 % du PIB selon les pays). Ces gains seraient induits, selon la nouvelle théorie du commerce international de Krugman, par la réallocation des facteurs de production et la spécialisation productive. Les modèles gravitaires tendent à montrer que la création de trafic commercial, du fait de la ZLEM, avoisinerait 20 à 25 % des échanges. Toutefois, les effets s'amenuisent en fin de période, tout en laissant un potentiel pour les produits agricoles et les services. Si l'on note une progression significative en volume des échanges euro-méditerranéens depuis la conférence de Barcelone (1995), rappelons que la part de marché de l'UE, tant au niveau des exportations que des importations avec les Psem, ne cesse de se dégrader au profit du *reste du monde*.

Les gains résultant de la mise en place de la ZLEM restent limités pour plusieurs raisons :

- présence de barrières non tarifaires (BNT) dissuasives ;
- démantèlement encore très partiel des protections pour les produits agricoles et agroalimentaires ;
- règles d'origine restrictive⁽⁶⁾ ;
- absence de libéralisation des services ;
- absence d'intégration Sud-Sud limitant les marchés ;
- produits à faible valeur ajoutée ;
- différentiel d'innovation entre UE et Psem.

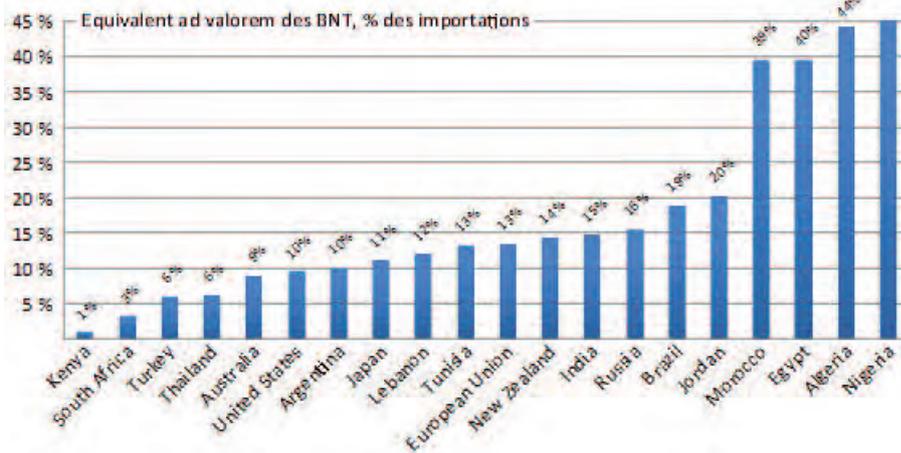
Pour les produits échangés, la question des BNT est cruciale. En effet, ce type de mesure est bien plus dissuasif que la protection par des taxes douanières comme le montre le graphique suivant (**GRAPHIQUE 6**). L'Algérie, l'Égypte, le Maroc ont des taux de protection par les BNT parmi les plus élevés du monde (autour de 40 % de la valeur des importations). La Tunisie et l'UE se situent en position intermédiaire (13 %), tandis que la Turquie est à un niveau modeste (6 %). Si l'on ajoute aux BNT la moyenne de la protection tarifaire (autour de 25 % pour les produits agricoles dans les Psem), on atteint des prélèvements très dissuasifs. Il faut ajouter à cela que les BNT sont plus contraignantes pour les produits agricoles que pour les biens industriels.

Le manque d'intégration régionale Sud-Sud est souvent vu comme un obstacle à l'expansion du commerce en région méditerranéenne. Des initiatives anciennes (l'Union du Maghreb arabe, en panne) ou récentes tentent d'y remédier [accord d'Agadir (Égypte, Jordanie, Maroc et Tunisie), accord général de libre-échange arabe (Gafta : Algérie, Libye, Maroc, Tunisie, Égypte, Liban, Jordanie, Syrie), l'accord entre la Turquie, la Syrie, le Liban et la Jordanie auxquels s'ajoutent de nombreux accords bilatéraux]. Cependant, seule la Turquie apparaît comme un élément moteur. Les superpositions des accords complexifient plutôt que stimulent les échanges. Le commerce intra-Psem reste donc la lanterne rouge de toutes les régions du monde avec à peine 6 % de leur commerce total. Des simulations montrent que l'intégration régionale méditerranéenne doublerait, voire triplerait, les exportations des Psem (De Wulf et Maliszewska, 2009) et stimulerait les investissements dans la zone.

6. Le Protocole pan-euro-méditerranéen des règles d'origine, qui doit permettre le cumul diagonal pour l'exportation vers l'UE entre les 27 membres, les 10 PPM (y compris la Turquie), et les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) a été intégré à la plupart des accords d'association (Martin, 2010). Cependant, les règles d'origine du protocole sont peu utilisées, en raison de leur complexité et des coûts administratifs qu'elles entraînent ainsi que de la concurrence davantage que la complémentarité entre les PPM (De Wulf et Maliszewska, 2009).

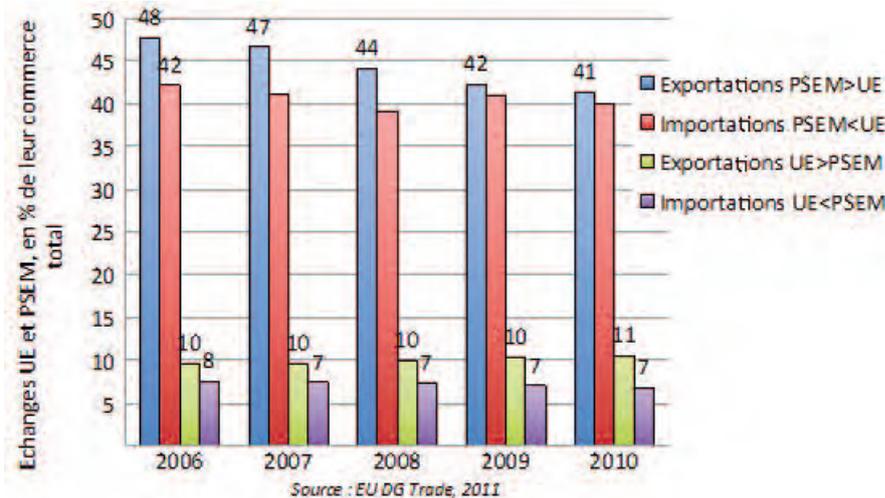


GRAPHIQUE 6 Intensité des barrières non tarifaires (tous produits), début des années 2000



Kee et al, 2009

GRAPHIQUE 7 Poids du commerce euro-méditerranéen, total marchandises



EU DG, Trade 2011

Il faut toutefois se garder d'une vision néo-classique du commerce, dont le seul critère est la croissance du PIB⁽⁷⁾ (outrageusement qualifié de *bien-être* dans le jargon des économistes) et d'un dispositif étreiqué de *convergence normative*. D'autres indicateurs doivent être utilisés, tels que l'impact social (emploi, conditions de travail, mobilité des personnes), environnemental (externalités) et l'indice de développement humain. Aucune étude de ce type, fondée sur une approche institutionnaliste, n'est malheureusement disponible pour le Bassin méditerranéen. Il y a là un grand défi pour la politique européenne de voisinage, d'autant plus que les accords de Barcelone de 1995, maintes fois aménagés, n'ont pas donné à ce jour les résultats attendus, notamment au plan des échanges commerciaux au sein de la zone dont on constate la lente, mais inexorable érosion (**GRAPHIQUE 7**).

7. Ce seul critère ne révèle par ailleurs qu'un impact potentiel limité : « *Quel que soit l'organisme et la méthodologie retenue, les estimations quantitatives de l'impact de nouvelles mesures de libéralisation du commerce à la fois sur le PIB mondial et sur les exportations mondiales affichent des résultats somme toute modestes. Par exemple, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) a récemment livré ses estimations, indiquant que, d'ici à 2025, le PIB mondial s'élèverait de 0,09%, les exportations augmentant de quelque 1,25 %* » (Pouch, 2011).



Les investissements directs étrangers dans les Psem

LES INVESTISSEMENTS DIRECTS étrangers (IDE), l'une des formes des échanges internationaux, sont fortement corrélés avec la croissance économique et l'intensité des exportations. En effet, l'un des motifs essentiels de l'IDE pour les entreprises est la captation de nouveaux marchés nationaux et régionaux.

Les Psem sont longtemps restés à l'écart des flux d'IDE. Au début des années 1990, ils n'accueillaient qu'autour de 1 % des flux entrants d'IDE dans le monde, alors que leur population avoisine 4 %. Après les grandes vagues qui ont concerné les Peco puis les pays asiatiques, notamment la Chine – début des années 2000 –, ils ont bénéficié de forts mouvements d'IDE, qui ont culminé à plus de 51 milliards de dollars en 2007 (2,6 % des flux mondiaux, 9 % des flux vers les PVD). Puis ces flux sont retombés (32,5 milliards en 2010). Ils conservent la même part mondiale, tout en régressant dans la catégorie PVD (5,7 %) (Unctad, 2011). Ceci est l'indice d'une désaffection des investisseurs internationaux au profit d'autres zones, notamment des pays émergents d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine (TABLEAU 15).

TABLEAU 15 L'IDE dans les Psem (flux entrants)

	Moyenne 2008-2010 (M. dollars)	Répartition	Coefficient multiplicateur 2009/2000	IDE/FBCF 2009
Turquie	12 329	32,1 %	7,2	5,4 %
Égypte	7 531	19,6 %	8,0	20,2 %
Liban	4 697	12,2 %	4,3	53,2 %
Libye	3 539	9,2 %	106,1	6,4 %
Algérie	2 549	6,6 %	4,6	19,3 %
Jordanie	2 321	6,0 %	5,2	35,4 %
Tunisie	1 986	5,2 %	3,6	48,4 %
Maroc	1 914	5 %	1,3	12,1 %
Syrie	1 427	3,7 %	6,7	12,2 %
Palestine	144	0,4 %	1,6	9,3 %
Psem	38 436	100 %	5,4	
PVD	580 716	42 %	2,5	11,0 %
Pays développés	723 284	52 %	0,8	9,4 %
Monde	1 390 934	100 %	1,3	10,4 %
Psem/Monde	2,8 %			
Psem/PVD	6,6 %			

* FBCF : Formation brute de capital fixe (investissement intérieur)

Unctad, 2011, World Investment Report, WIR, Geneva

La Turquie a le plus bénéficié des IDE au sein du groupe des Psem, avec près du tiers du total investi dans la période récente. Viennent ensuite l'Égypte (20 % de l'IDE dans les Psem) et le Liban (12 %). À noter que l'IDE ne finance qu'une faible part des investissements totaux dans le pays (FBCF), de 5 à 10 %, à l'exception notable de la Libye et du Liban (autour de 50 %).

Selon l'observatoire Mipo d'Anima/Invest in Med, organisme non gouvernemental soutenu par l'UE qui produit des informations originales sur les IDE en Méditerranée, en 2010, 826 projets ont été détectés, pour un montant moyen de 40 millions d'euros (contre 90 millions en 2006⁽⁸⁾). Les investissements *partiels* (extension, concession...) tendent à s'équilibrer avec les investissements *globaux* (création de filiale, acquisition) : respectivement 48 % et 52 % des IDE. Anima détecte également les partenariats d'entreprise : 493 projets en 2010 contre 116 en 2006 (Saint Laurent et al., 2011).

8. Cette baisse importante peut être en partie imputable au perfectionnement des observations, les plus gros projets étant plus facilement décelables que les petits au début des investigations.



L'origine des flux d'IDE reste principalement les pays développés (75 % du total en moyenne 2008-2010), avec un leadership de l'UE (561 milliards de dollars, 38 %) et des États-Unis (307 milliards, 21 %), encore loin devant la Chine (122 milliards, 8 %), qui connaît en revanche une progression rapide (multiple de 3,6 depuis le début des années 2000, contre une baisse de 10 % pour l'UE et un petit doublement pour les États-Unis). Les Psem ne représentent que 0,5 % du total des flux sortants d'IDE (7,7 milliards), mais connaissent une forte augmentation (multiple de 6,6 dans les 10 dernières années), expliquée par la Libye (2,8 milliards, x 56) et l'Égypte (1,2 milliard, x 36) (Unctad, 2011). On peut faire l'hypothèse que les capitaux proviennent de la rente pétrolière dans le cas de la Libye et des conglomérats dans celui de l'Égypte.

Dans le cas des Psem, le premier investisseur étranger reste en 2010 l'Europe, avec près de 17 milliards d'euros, suivie par les pays du Golfe et les États-Unis, avec des montants avoisinant 5 milliards d'euros. On observe dans la période récente (depuis 2007) un recul marqué de l'Europe (diviseur 5,9) et des pays du Golfe (diviseur 2,8), après que ces zones ont connu une progression importante depuis le début des années 2000 (multiplication par un facteur 6 entre 2003 et 2007 pour l'Europe et 12 pour le Golfe) (Saint Laurent et al., 2011). Cependant, le déclin relatif européen dans les Psem décelé en termes d'échanges commerciaux n'est pas décelable du point de vue des IDE.

TABLEAU 16 Principaux secteurs de l'IDE dans le monde

	Moyenne 2007-2009 (M. dollars)	Répartition	Coefficient multiplicateur 2009/1991
Total	1 633 357	100 %	9,3
Finance	352 385	22 %	12,6
Services aux entreprises	298 463	18 %	14,4
Mines et pétrole	157 266	10 %	11,1
Commerce	125 158	8 %	6,6
Transport, stockage et télécommunications	76 802	5 %	13,8
Produits chimiques	71 278	4 %	9,2
Industries agroalimentaires	69 056	4 %	9,7
Agriculture, chasse, forêts et pêche	6 765	0 %	9,5
Agriculture/Total	0,4 %		
IAA/Total	4,2 %		

Unctad, 2011, World Investment Report, WIR, Geneva

Les secteurs privilégiés par l'IDE au niveau mondial sont les services (activités bancaires et financières, services aux entreprises, commerce, transport, télécommunications représentent plus de la moitié de l'IDE en moyenne 2007-2009), puis l'extraction minière et pétrolière (10 %) et la fabrication de produits chimiques (4 %). Les industries agroalimentaires constituent le deuxième poste de l'industrie manufacturière (derrière la chimie) avec 71 milliards de dollars, mais un modeste 4 % de l'IDE mondial. L'agriculture se situe à un faible niveau (moins de 7 milliards de dollars, pour 0,4 %), mais connaît une progression supérieure à la moyenne sectorielle mondiale. La tendance s'accroît avec le phénomène d'accaparement des terres, suite à la flambée des cours des denrées agricoles (2008) et aux spéculations des investisseurs sur un décalage durable entre l'offre et la demande alimentaire mondiale.

Dans les Psem, l'énergie, le BTP, la banque, les télécommunications, arrivent en tête des secteurs d'IDE en 2010, avec un peu moins de 21 mil-



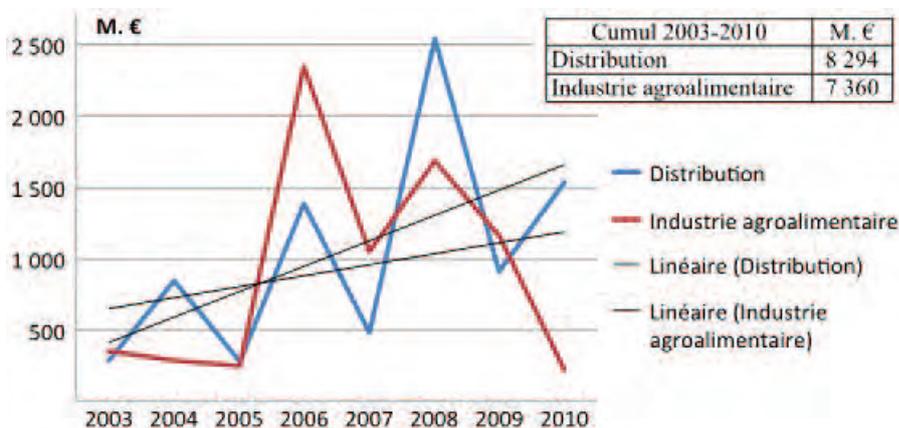
liards d'euros en moyenne annuelle sur la période 2008-2010, soit 64 % de l'IDE accueilli dans les Psem (33 milliards d'euros). Le complexe agroalimentaire (IAA et grande distribution) attire un peu plus de 8 % de l'IDE total (2,7 milliards d'euros) (**TABLEAU 17**).

TABLEAU 17 Principaux secteurs de l'IDE dans les Psem

	Moyenne 2008-2010 (M. dollars)	Répartition	Coef. multiplicateur 2009/2004
Énergie	9 989	30,6 %	3,0
BTP	4 424	13,5 %	5,5
Finance	4 302	13,2 %	2,4
Télécommunications	2 166	6,6 %	0,4
Distribution	1 666	5,1 %	3,5
Matériaux	1 487	4,5 %	1,4
Tourisme	1 315	4,0 %	0,5
Industrie agroalimentaire	1 023	3,1 %	3,4
Industrie chimique	1 020	3,1 %	1,1
Total Psem-11	32 685	100 %	1,6
Distribution/Total	3,1 %		
IAA/Total	3,1 %		

Anima, Mipo, 2011

GRAPHIQUE 8 Évolution des IDE dans le contexte agroalimentaire des Psem



Anima, Mipo, 2011

L'évolution de l'investissement dans le secteur alimentaire est irrégulière (**GRAPHIQUE 8**). On note cependant une tendance à la hausse dans les dix dernières années qui traduit un basculement des Psem vers un système alimentaire agro-industriel tertiarié, ce qui pose des problèmes en termes de développement durable (impacts négatifs sur la santé publique, l'environnement et l'emploi). En effet, un tel système, qui traduit la convergence induite par la mondialisation des modèles de production et de consommation alimentaire, se fait au détriment des modèles traditionnels fondés sur la proximité (Rastoin et Gherzi, 2010). Il importe donc de bien orienter les IDE.

Le déficit d'IDE constaté dans les Psem par rapport aux pays émergents s'explique par plusieurs causes (Galal et Reiffers, 2010) :

- environnement politique instable (conflit israélo-palestinien) ;
- différentiel de croissance avec les pays émergents et donc perspectives de marché moins attractif ;
- dispositif institutionnel insuffisant (secteur bancaire et des assurances fragiles, marchés des actions et des obligations peu structuré, bureaucratie) ;



- faiblesse des dispositifs monétaires ;
- taux d'intérêt réel élevé ;
- état de droit embryonnaire (protection juridique aléatoire) ;
- climat des affaires incertain (opacité, corruption).

L'IDE constitue une nécessité dans les Psem en raison des énormes besoins en capitaux nécessités par la modernisation des économies. Il importe donc de corriger les faiblesses qui viennent d'être listées. Ipemed a fait, dans le cadre de l'initiative pour l'investissement en Méditerranée, des propositions (Diamantis et al., 2010) :

- meilleure intégration de l'espace financier euro-méditerranéen par la création d'une architecture dédiée (Banque de développement EuroMed, filiale spécialisée de la BEI) ;
- sécurisation et garantie des IDE (fonds de garantie pour les infrastructures et les PME) ;
- mobilisation de l'épargne locale ;
- amélioration de la transparence par la circulation de l'information⁽⁹⁾ ;
- consortium d'assureurs-crédits.

On peut y ajouter la sensibilisation et l'implication du capital social constitué par les diasporas méditerranéennes en Europe et dans le monde. Pour le système alimentaire, ces propositions se déclinent comme suit⁽¹⁰⁾ :

- création d'infrastructures logistiques pour la circulation rapide des denrées assurant une bonne sécurité alimentaire (transports, stockage, chaîne du froid, marchés physiques, laboratoires d'analyse, dispositif de traçabilité) ;
- investissements massifs pour une modernisation *durable* de l'agriculture ;
- appui aux PME agroalimentaires valorisant les matières premières locales et permettant de réduire la dépendance alimentaire extérieure ;
- encouragement des circuits courts.

Ces initiatives doivent se situer dans une vision d'avenir, en intégrant les critères du développement durable, donc la RSE (responsabilité sociale des entreprises) et un encadrement de l'industrie financière. Des analyses et propositions sont faites dans ce domaine par Anima (Luçon et Lapujade, 2011) :

- définir un référentiel commun méditerranéen décliné dans chaque pays pour l'investissement socialement responsable (ISR) et la RSE ;
- sur cette base, mettre en place des politiques publiques incitatives et mobiliser les organisations professionnelles (notamment les CCI et les associations et syndicats patronaux) et les entreprises sur les 4 composantes de l'ISR (sociale, environnementale, économique et de gouvernance) ;
- évaluer la dimension ISR pour chaque projet en anticipant dès l'identification du projet ;
- créer un centre de ressources en ligne sur l'ISR et la RSE ;
- créer un prix ISR en Méditerranée ;
- développer le partage de connaissances en matière d'ISR par la formation et l'échange de bonnes pratiques.

Pour le système alimentaire, l'ISR doit se fonder sur les valeurs définissant la sécurité alimentaire : droit à l'alimentation et souveraineté alimentaire, pratiques de production et de consommation s'inscrivant dans la durabilité individuelle et collective spatiale et intergénérationnelle.

9. À cet égard, l'ONG Anima constitue une contribution à développer.

10. Cf. également le chapitre *Politiques agricole et alimentaire*.



Agriculture et alimentation en Méditerranée : diversité et enjeux

CETTE SECTION examine les caractéristiques fondamentales des agricultures et des alimentations méditerranéennes ainsi que les politiques mises en œuvre dans la zone.

Les fondamentaux économiques, sociaux et techniques des agricultures dans les Psem

LES RESSOURCES AGRICOLES ont été analysées dans le rapport Ipemed *Les dynamiques des ressources agricoles en Méditerranée*. Nous reprenons ci-dessous quelques indicateurs essentiels : la terre, l'eau, les intrants pour mieux situer les politiques agricoles nationales (**TABLEAU 18**).

TABLEAU 18 Indicateurs de ressources des agricultures des Psem

	Terres arables et cultures permanentes (1000 ha)		Superficie totale équipée de systèmes d'irrigation (% de cultures arables et permanentes)		Engrais (kg d'éléments fertilisants NPK par ha)		Tracteurs agricoles (nombre pour 100 ha)		Ressources en eau renouvelables par habitant (m ³ /an)	
	Moyenne 2005-2009	Variation "1963" - "2007"	Moyenne 2005-2009	Variation "1963" - "2007"	Moyenne 2007-2009	Variation "2003" - "2008"	2008	Variation 1998-2008	2009	Variation 2000-2009
Algérie	8 398	22%	7%	147%	9	-25%	1,2	9%	334	-10%
Égypte	3 565	40%	100%	40%	430	-7%	2,9	12%	719	-12%
Israël	379	-6%	59%	56%	215	-7%	5,6	-2%	245	-14%
Jordanie	256	-14%	34%	174%	862	26%	2,4	36%	156	-17%
Liban	287	4%	31%	85%	83	-19%			1 073	-8%
Libye	2 057	4%	23%	283%	37	-14%			96	-13%
Maroc	8 986	27%	16%	65%	40	-23%			917	-7%
Syrie	5 632	-14%	24%	135%	65	6%	1,9	14%	213	-15%
Palestine	218	8%	10%	17%	-		3,6	18%	838	-15%
Tunisie	4 951	16%	9%	334%	20	12%	0,8	20%	443	-7%
Turquie	25 234	-2%	21%	290%	76	4%	4,3	28%	2 973	-9%
PSEM-11	59 963	7%	23%	123%	79	-1%	2,4	14%		
UE	121 256	-10%	15%	88%	129	-14%				
Monde	1 527 341	11%	20%	92%	109	11%				

Faostat, OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

La terre et l'eau sont des facteurs rares en Méditerranée. Les terres arables et les cultures permanentes ne représentent qu'une faible partie de la superficie agricole, 38 % contre 64 % dans l'UE. Avec 121 millions d'ha contre 60, l'UE est dotée de 2 fois plus de terres productives que les Psem, pour une population supérieure de 25 %. La Turquie est de loin la première puissance agricole régionale avec plus de 25 millions d'ha de terres cultivées, soit 42 % du potentiel des Psem. Elle est suivie du Maroc (9 millions d'ha) et de l'Algérie (8 millions), puis de la Tunisie (5 millions). Les autres pays ne disposent que de très peu de terres arables.

En raison du climat, l'irrigation est un facteur essentiel de la productivité, mais les Psem ne sont en mesure d'irriguer qu'un peu plus de 20 % de leurs terres arables et vergers, avec de fortes disparités entre les pays. Ainsi l'Égypte, grâce au Nil, pratique une agriculture à 100 % irriguée, tandis que l'Algérie, ou la Tunisie, dont une vaste portion du territoire se trouve en zone semi-désertique et sans ressources en eau, sont à moins de 10 % de terres irriguées.



Les Psem, à l'exception de la Turquie, sont dotés de faibles ressources en eau renouvelable. Tous les pays sont en dessous du seuil fatidique de 1 000 m³ par habitant et par an, considéré comme le minimum permettant d'assurer correctement les besoins d'un pays. Les ressources en eau sont en diminution constante et rapide du fait de la croissance démographique et économique, y compris depuis 2000 (- 9 % pour les 11 Psem), malgré de nombreux plans nationaux et internationaux dédiés à une meilleure gestion de l'eau.

L'utilisation des intrants chimiques (engrais et produits phytosanitaires) reste faible dans les agricultures des Psem. Les Psem consomment 79 kg d'éléments fertilisants à l'ha de terre cultivée contre 109 en moyenne mondiale. L'Égypte et Israël pratiquent une agriculture intensive. L'intensification agricole étant de plus en plus remise en cause dans les pays à technologie avancée, il convient d'être prudent en matière de préconisation pour les Psem et de s'orienter désormais vers des pratiques *écologiquement intensives*, dites *d'agroécologie*, optimisant plutôt que maximisant l'utilisation des intrants chimiques.

D'un point de vue économique, l'agriculture des Psem représente de 3 à 20 % du PIB selon les pays. La valeur ajoutée (VA) agricole s'élève à environ 125 milliards de dollars (hors Israël et la Palestine) en moyenne 2008-2010, soit presque l'équivalent de l'ensemble de l'Afrique au sud du Sahara. La croissance de la VA agricole a été élevée partout dans le monde, y compris dans les Psem dans la décennie 2000 – un doublement – en raison de la forte hausse des prix constatée en 2008 et d'une pluviométrie favorable dans plusieurs pays de la zone. La Turquie représente 45 % de la VA agricole des 9 Psem, l'Égypte 20 % et l'Algérie et le Maroc 10 % (TABLEAU 19).

TABLEAU 19 La valeur ajoutée agricole dans les Psem

	(M. dollars)			VA agriculture/PIB	
	Moyenne 2008-2010	Répartition	Évolution 2001-2009	Moyenne 2000-2002	Moyenne 2008-2010
Turquie	56 019	45 %	2,5	11,0	9,2
Égypte	24 777	20 %	1,7	16,6	13,6
Algérie	12 643	10 %	2,5	9,8	9,3
Maroc	12 520	10 %	2,3	16,0	15,5
Syrie	11 255	9 %	2,2	25,9	20,0
Tunisie	3 442	3 %	1,7	10,4	8,5
Liban	1 882	2 %	1,8	6,8	6,4
Libye	1 612	1 %	1,5	5,2	1,9
Jordanie	633	1 %	3,4	2,4	2,8
Psem-9	124 781	100 %	2,2		
Afrique (Sud du Sahara) (pays en développement)	147 042		2,5	17,5	12,9
Monde	2 341 745		2,1	3,5	2,9

Données Worl Bank, WDI, 2011

Les productions agricoles des Psem sont dominées par les céréales, les légumineuses et les fruits et légumes. Les niveaux de rendement sont hétérogènes, ce qui témoigne d'états très variables des techniques utilisées, mais aussi de potentiels de progrès sous condition de ressources naturelles et technologiques et de formation. Pour estimer les marges d'augmentation des rendements, on pourra considérer le cas de l'Égypte (utilisation massive de l'irrigation) et d'Israël (forte innovation). Ces marges (mesurées par l'écart-type



standard à la moyenne des Psem) sont importantes : 81 % pour les céréales, 62 % pour les légumineuses, 41 % pour les agrumes et 30 % pour les légumes. L'évolution sur les 20 dernières années de la productivité à l'ha des différentes cultures montre, qu'à l'exception des agrumes, des augmentations sensibles ont été enregistrées (**TABLEAU 20**). Toutefois, comme cela vient d'être pointé, on ne pourra, en raison des contraintes propres à l'agriculture et des pressions sociétales, prolonger les modèles techniques antérieurs : des innovations radicales devront être introduites dans la production agricole.

TABLEAU 20 Rendements agricoles moyens dans les Psem (t/ha)

	Céréales, Total		Agrumes, Total		Légumes et Melons, Total		Légumineuses Sèches, Tot.	
	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"
Algérie	1,4	124%	15,6	118%	14,5	140%	0,8	128%
Égypte	7,2	72%	21,8	47%	26,1	28%	3,1	55%
Israël	2,8	27%	34,4	-17%	25,8	-6%	3,2	212%
Jordanie	1,2	86%	15,9	-6%	38,9	176%	1,1	47%
Liban	2,6	119%	23,1	-19%	30,2	97%	1,4	43%
Libye	0,6	4%	10,1	-13%	14,7	17%	1,6	50%
Maroc	1,3	56%	14,5	-15%	27,7	109%	0,6	8%
Syrie	1,6	58%	27,9	200%	20,7	73%	0,9	8%
Tunisie	1,6	85%	12,0	-90%	19,6	77%	0,9	68%
Turquie	2,6	37%	32,1	52%	25,0	40%	1,3	21%
cart-type std	81%		41%		30%		62%	
Espagne	3,3	60%	19,2	27%	36,2	90%	1,1	54%
UE	4,9	29%	19,3	21%	26,3	40%	2,5	118%
Monde	3,5	50%	14,0	-2%	18,4	39%	0,9	22%

Faostat, OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

Les mêmes constatations de disparité et de faiblesse des rendements peuvent être faites pour les productions animales. La production laitière accuse un retard de productivité important dans les Psem : la lactation moyenne par vache est plus de 10 fois inférieure en Algérie, Jordanie, Syrie, Palestine qu'en Israël. Les performances en matière de viandes bovine et ovine sont plus médiocres car, dans tous les Psem, il s'agit d'une production extensive sur parcours qui dépend de la charge herbagère, assez uniforme en zone méditerranéenne. Tant pour le lait que pour la viande, la génétique, l'alimentation et la conduite des troupeaux constituent des facteurs essentiels de la productivité. Pour la viande de volaille, le système traditionnel est de plus en plus menacé par le développement d'élevages industriels (Turquie) (**TABLEAU 21**).

Les ressources humaines constituent, selon les théories économiques récentes, le principal facteur de production. Les Psem sont caractérisés par une proportion élevée de la population rurale (près de 40 % de la population totale en 2010) et dans les zones rurales. L'agriculture reste le premier pourvoyeur d'emplois, avec 54 % de la population rurale relevant de ce secteur (**TABLEAU 22**). En conséquence, même si les tendances sont nettement orientées à la baisse de la population rurale dans les Psem (- 31 % dans les 20 dernières années) et agricole (- 65 %), dans un contexte de chômage élevé et de crise de croissance économique. Une priorité doit impérativement être accordée au secteur agricole pour assurer le développement rural. En effet, le modèle historique de croissance, fondé sur les transferts d'emplois du secteur primaire vers le secondaire, puis du secondaire vers le tertiaire, a clairement montré ses limites depuis le choc de 2008.


TABLEAU 21 Rendements moyens de l'élevage (kg/tête)

	Lait, Total		Viande de Volaille		Viande Bovins et Buffles		Viande Ovins et Caprins	
	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"	Moyenne 2006-2010	Variation "1983" - "2008"
Algérie	160	48%	1,0	3%	197	58%	16,1	20%
Égypte	856	24%	1,4	37%	198	52%	24,6	15%
Israël	3 272	54%	1,3	4%	350	43%	17,7	2%
Jordanie	192	107%	1,0	-5%	210	128%	12,2	-17%
Liban	552	108%	1,7	55%	210	56%	20,5	1%
Libye	81	10%	1,3	-1%	180	-10%	15,0	2%
Maroc	459	72%	1,2	54%	195	24%	13,7	18%
Syrie	164	25%	1,3	21%	143	30%	23,8	33%
Palestine	236		1,7		213		27,6	
Tunisie	809	99%	1,6	38%	229	45%	12,8	9%
Turquie	763	211%	1,8	46%	211	196%	16,2	25%
Ecart-type std	132%		19%		24%		29%	
Espagne	1 524	-57%	1,9	24%	260	18%	11,1	-4%
UE	2 628	30%	1,8	23%	279	22%	14,0	-1%
Monde	992	2%	1,6	20%	205	7%	14,2	4%

Faostat, OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

TABLEAU 22 Les ressources humaines dans les économies des Psem

	Population totale (1000)		Population rurale (1000)			Population agricole (1000)		
	2010	Variation 1980-2010	2010	Variation 1980-2010	Population rurale/totale	2010	Variation 1980-2010	Population agricole/rurale
Algérie	35 468	89%	11 883	-39%	34%	7 404	-65%	62%
Égypte	81 121	80%	45 913	0%	57%	22 664	-54%	49%
Israël	7 418	98%	604	-84%	8%	127	-97%	21%
Jordanie	6 187	169%	1 329	-44%	21%	390	-86%	29%
Liban	4 228	51%	539	-81%	13%	77	-97%	14%
Libye	6 355	107%	1 405	-56%	22%	193	-95%	14%
Maroc	31 951	63%	13 343	-34%	42%	8 260	-62%	62%
Syrie	20 411	129%	9 034	-2%	44%	4 080	-60%	45%
Palestine	4 039	167%	1 044	-33%	26%	322	-81%	31%
Tunisie	10 481	62%	3 429	-48%	33%	2 154	-70%	63%
Turquie	72 752	65%	22 081	-51%	30%	14 472	-70%	66%
PSEM-11	280 411	80%	110 604	-31%	39%	60 143	-65%	54%
UE	500 679	15%	130 554	-70%	26%	21 745	-95%	17%
Monde	6 895 888	55%	3 412 018	-25%	49%	2 619 108	-45%	77%

Faostat, OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

Les ressources en terre (et en eau) par actif agricole étant sérieusement contraintes dans les Psem (comme dans le monde entier du fait de la pression démographique), une priorité doit être attribuée à l'usage du foncier et de l'eau pour la production alimentaire. Il y avait, en moyenne entre 2005 et 2009, près de 24 millions d'actifs agricoles dans les Psem, soit le quart de l'emploi total, avec des disparités importantes : 2 % en Israël, 35 % en Turquie. Les disponibilités en terres cultivables par actif agricole s'élèvent à 2,5 ha dans les Psem (0,5 ha en Égypte, 26 ha en Libye) et restent stables ces 20 dernières années (-6 %), malgré des situations très différentes selon les pays en fonction de l'évolution de l'emploi agricole. Lorsque l'exode agricole est rapide (cas du Liban, de la Libye, d'Israël), on note une progression de la surface par actif (**TABLEAU 23**).


TABLEAU 23 Population active agricole et ressources foncières par actif agricole

			Pop. active agri./totale	Ha cultivable/actif agricole	
	Moyenne 2005-2009	Variation 1983-2007		Moyenne 2005-2009	Variation 1983-2007
Algérie	3 085	-35 %	22 %	2,7	-39 %
Égypte	6 611	-47 %	27 %	0,5	47 %
Israël	54	-65 %	2 %	7,0	25 %
Jordanie	115	-56 %	7 %	2,2	-43 %
Liban	33	-82 %	2 %	8,6	224 %
Libye	80	-82 %	4 %	25,6	121 %
Maroc	3 129	-45 %	28 %	2,9	10 %
Syrie	1 302	-36 %	21 %	4,3	-47 %
Palestine	114	-60 %	9 %	1,9	-2 %
Tunisie	791	-38 %	22 %	6,3	-11 %
Turquie	8 410	-37 %	35 %	3,0	-6 %
Psem-11	23 724	-44 %	25 %	2,5	-6 %
UE	11 877	-60 %	5 %	10,2	99 %
Monde	1 289 028	-18 %	41 %	1,2	-19 %

Faostat, OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

TABLEAU 24 Les femmes dans l'agriculture des Psem, 2010

	Population active agricole	Variation 1980-2010	Femmes/population active agricole
Algérie	1 673 000	147 %	53 %
Égypte	2 672 000	61 %	40 %
Israël	11 000	-35 %	22 %
Jordanie	70 000	126 %	61 %
Liban	9 000	-74 %	32 %
Libye	50 000	-29 %	70 %
Maroc	1 436 000	60 %	48 %
Syrie	811 000	279 %	61 %
Palestine	80 000	10 %	73 %
Tunisie	266 000	42 %	33 %
Turquie	4 247 000	27 %	53 %
Psem-11	11 325 000	57 %	48 %
UE	4 014 000	-64 %	37 %
Monde	557 356 000	44 %	43 %

Faostat, © OAA Division de la Statistique 2011, 30 décembre 2011

La question du genre se pose avec acuité dans les Psem : la part des femmes dans la population active agricole (48 % en 2010) y est plus élevée que dans la moyenne mondiale (43 %) et qu'en Europe (37 %). De plus, le nombre de femmes augmente rapidement (+ 57 % entre 1980 et 2010) (TABLEAU 24). L'absence de statut professionnel pour les femmes, vues comme de la main-d'œuvre familiale, crée une précarité alarmante. Par ailleurs, le taux d'alphabétisation des femmes est systématiquement inférieur à celui des hommes dans les Psem. Selon l'Unesco, le taux global s'échelonnait en moyenne dans les années 2000 entre 55 % des adultes au Maroc et 94 % en Palestine, celui des femmes entre 42 % et 90 % pour les mêmes pays. Plus généralement, l'inexistence ou la faiblesse de dispositif social pour les travailleurs agricoles constitue une discrimination par rapport aux autres secteurs de l'économie, en termes de revenu et de protection contre les maladies et la vieillesse. L'une des conditions essentielles de la modernisation du secteur agricole est une reconnaissance statutaire et un niveau d'éducation à parité avec l'industrie et les services.



L'alimentation dans les Psem : une évolution préoccupante

LES CARACTÉRISTIQUES de l'alimentation en Méditerranée reflètent la diversité des cultures alimentaires, même si le trait commun reste le *modèle de consommation alimentaire méditerranéen* maintes fois cité par les nutritionnistes et les sociologues (Padilla et Oberti, 2010). Malheureusement, ce modèle tend à disparaître sous la pression de la mondialisation des modes de vie.

Entre 1961 et 2007, les disponibilités alimentaires mondiales (au sens de la FAO) ont été multipliées par près de 3 en volume, tandis que la population doublait. Cela s'est traduit par une augmentation des disponibilités moyennes par tête d'environ 30 %. La quantité de nourriture *disponible* par humain est passée de 500 à 650 kg par an et la ration énergétique a progressé de 20 % (50 % dans les Psem). La ration alimentaire s'est considérablement enrichie en protéines (+ 20 % dans le monde et + 50 % dans les Psem) et surtout en matières grasses (respectivement + 60 % et + 80 %) (TABLEAU 25).

TABLEAU 25 Évolution des disponibilités alimentaires par habitant sur la longue période

	Ration énergétique (kcal)		Protéines (g)		Matière grasse (g)	
	Moyenne 2005-2007	Variation 1962-2006	Moyenne 2005-2007	Variation 1962-2006	Moyenne 2005-2007	Variation 1962-2006
Algérie	3 105	1,9	86	1,9	67	2,3
Égypte	3 163	1,5	91	1,5	53	1,3
Israël	3 540	1,3	126	1,4	146	1,7
Jordanie	2 977	1,4	76	1,4	89	2,1
Liban	3 107	1,3	84	1,4	109	1,8
Libye	3 144	1,9	77	1,9	95	2,9
Maroc	3 230	1,5	89	1,5	62	1,7
Syrie	3 050	1,5	80	1,4	103	1,8
Tunisie	3 312	1,5	93	1,7	90	1,9
Turquie	3 482	1,2	99	1,1	103	1,5
Psem-10	3 211	1,5	90	1,5	92	1,8
Union européenne	3 462	1,1	105	1,2	143	1,4
Monde	2 779	1,2	77	1,2	79	1,6

Faostat, © OAA Division de la Statistique 2012, 2 janvier 2012

Cette progression s'est accompagnée de changements importants dans la composition de la diète. Les évolutions peuvent être caractérisées du point de vue nutritionnel, technologique, économique et social. Selon ces paramètres, on note une nette convergence mondiale qui s'explique fondamentalement par l'uniformisation des modes de vie. Toutefois, au niveau plus fin du *panier de produits*, l'alimentation reste influencée par les productions et les cultures locales et, au sein de chaque pays, par des différences entre groupes sociaux. Le trait commun à la quasi-totalité des pays de la planète est la progression du contenu énergétique de la ration alimentaire, ce qui fait du même coup reculer – en valeur relative – la prévalence de la sous-alimentation calorique. À cet égard, les Psem se situent dans le groupe des pays qui souffrent le moins du fléau de la faim, avec environ 7 % de la population sous-alimentée contre 13 % en moyenne mondiale et 10 % dans l'ensemble des pays arabes. Cependant, si la situation semble s'améliorer au plan mondial, il n'en va pas de même dans la zone Mena (TABLEAU 26).


TABLEAU 26 Proportion de la population souffrant de déficit calorique dans le monde

	2008	Evolution 2001-2008
Faible revenu	29,5	-12 %
Afrique (Sud du Sahara) (pays en dév.)	22,2	-15 %
Revenu moyen	12,5	-7 %
Asie (Est et Pacifique) (pays en dév.)	11,2	-7 %
Monde arabe	9,7	-8 %
Amerique latine & Caraïbes (pays en dév.)	8,9	-14 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	6,9	0 %
Europe & Asie centrale (pays en dév.)	6,0	-17 %
Monde	12,9	-6 %

World Bank, 2011, WDI

TABLEAU 27 Composition de la diète dans les Psem, moyenne 2005-2007

	Répartitions des kcal totales par groupe de produit						
	Total général (kcal)	Produits animaux	Céréales	Huiles végétales y.c. oléif.	Sucres et édulcorants	Fruits et légumes	Légumineuses et racines
Algérie	3 105	11 %	56 %	10 %	9 %	8 %	5 %
Égypte	3 163	8 %	64 %	5 %	8 %	9 %	4 %
Israël	3 540	21 %	33 %	22 %	7 %	10 %	5 %
Jordanie	2 977	12 %	46 %	16 %	15 %	5 %	4 %
Liban	3 107	16 %	34 %	17 %	11 %	11 %	9 %
Libye	3 144	11 %	47 %	18 %	10 %	8 %	4 %
Maroc	3 230	8 %	60 %	9 %	11 %	7 %	5 %
Syrie	3 050	15 %	45 %	15 %	13 %	8 %	4 %
Tunisie	3 312	11 %	50 %	15 %	10 %	8 %	4 %
Turquie	3 482	12 %	48 %	16 %	8 %	10 %	6 %
Psem-10	3 211	13 %	48 %	14 %	10 %	8 %	5 %
France	3 553	35 %	26 %	14 %	10 %	6 %	4 %
UE	3 462	29 %	27 %	14 %	11 %	7 %	5 %
Monde	2 779	17 %	46 %	12 %	8 %	6 %	7 %
Japon	2 806	21 %	38 %	17 %	10 %	5 %	3 %

Faostat, © OAA Division de la Statistique 2012, 2 janvier 2012

Dans les Psem, la base du modèle de consommation alimentaire (MCA) demeure les céréales (semoules, pâtes, pain de blé), avec près de la moitié des apports caloriques totaux de la diète. L'Égypte, le Maroc, l'Algérie et la Tunisie dépassent 50 %, ce qui justifie les mesures gouvernementales pour assurer l'approvisionnement de la population en dérivés des blés (tendre et dur) à bas prix. Le deuxième apport calorique, par ordre d'importance, est constitué par les corps gras végétaux (14 % de la diète), avec d'importants écarts selon les pays (Égypte 5 %, Libye 18 %, Israël 22 %). Les produits animaux, principalement les produits laitiers (13 %), le sucre (10 %) puis les fruits et légumes (8 %) et, enfin, les légumineuses et racines amyliacées (5 %) (TABLEAU 27).

L'analyse des vingt dernières années par grands groupes de produits et nutriments montre que le monde, dans son ensemble, et les Psem, en particulier, ont amorcé une transition alimentaire qui se traduit par une stagnation de la consommation apparente de céréales par tête entre 1985 et 2007 (+1 %), accompagnée d'une hausse des viandes (+38 %), des huiles végétales (+28 %), des boissons alcoolisées (+17 %), des légumineuses (15 %), des fruits et légumes (12 %), des produits laitiers hors beurre (+10 %), et une stagnation du sucre (-1 %). Dans les pays de l'UE, les changements sont similaires, avec



des amplitudes différentes, à l'exception des légumineuses qui enregistrent un net recul (- 13 %). Le Japon est l'un des rares pays au monde où la diète calorique est en diminution (- 2 %), ce qui correspond aux recommandations des nutritionnistes du fait de la sédentarisation (**TABLEAU 28**).

Cette évolution, marquée par une consommation croissante de lipides et de sucres, s'accompagne d'une montée des pathologies d'origine alimentaire (notamment les maladies cardio-vasculaires et le diabète de type 2, ainsi que l'obésité). La situation est ainsi préoccupante dans les Psem qui se situent dans les premiers rangs pour le taux d'obésité (21,5 % des adultes ont un indice de masse corporelle supérieur – IMC – à 30, contre 14,5 % pour les pays méditerranéens de l'UE). Ce taux serait en augmentation rapide.

TABLEAU 28 Évolution de la composition calorique de la diète dans les Psem, 1986 à 2006, moyennes triennales centrées

	Total général (kcal)	Produits animaux	Céréales	Huiles végétales y.c. oléif.	Sucres et édulcorants	Fruits et légumes	Légumineuses et racines
Algérie	14 %	16 %	13 %	17 %	-4 %	66 %	29 %
Égypte	3 %	3 %	4 %	-24 %	-21 %	50 %	14 %
Israël	5 %	3 %	-7 %	28 %	-38 %	20 %	56 %
Jordanie	9 %	13 %	4 %	64 %	8 %	-8 %	25 %
Liban	14 %	12 %	2 %	45 %	15 %	-6 %	23 %
Libye	0 %	5 %	4 %	43 %	-21 %	-12 %	27 %
Maroc	11 %	9 %	6 %	-7 %	22 %	75 %	-3 %
Syrie	3 %	2 %	-5 %	44 %	13 %	-16 %	-15 %
Tunisie	9 %	7 %	-2 %	8 %	37 %	21 %	37 %
Turquie	0 %	0 %	-9 %	43 %	-3 %	7 %	-12 %
Psem-10	7 %	6 %	1 %	28 %	-1 %	12 %	15 %
France	2 %	8 %	11 %	30 %	9 %	1 %	-15 %
UE	3 %	7 %	6 %	24 %	3 %	16 %	-13 %
Monde	7 %	5 %	-2 %	28 %	-4 %	46 %	2 %
Japon	-2 %	-2 %	-7 %	24 %	-15 %	3 %	-16 %

Faostat, © OAA Division de la Statistique 2012, 2 janvier 2012

TABLEAU 29 Taux d'obésité de la région méditerranéenne, années 2000

	Population	Adultes obèses	
Egypte	70 507 000	21 364 000	30,3 %
Israël	6 304 000	1 444 000	22,9 %
Jordanie	5 329 000	1 039 000	19,5 %
Liban	3 596 000	485 000	13,5 %
Maroc	30 072 000	4 812 000	16,0 %
Tunisie	9 728 000	1 673 000	17,2 %
Turquie	70 318 000	11 321 000	16,1 %
Psem	195 854 000	42 138 000	21,5 %
France	59 850 000	10 115 000	16,9 %
Grèce	10 970 000	2 468 000	22,5 %
Italie	57 482 000	5 633 000	9,8 %
Espagne	40 977 000	6 392 000	15,6 %
EU-Med	179 328 000	26 036 000	14,5 %
États-Unis	291 038 000	98 662 000	33,9 %

WHO, 2012, Database


TABLEAU 29 (SUITE) Taux de surpoids chez les enfants de moins de 5 ans

	2009	Évolution 2000-2009
Moyen-Orient & Afrique du Nord (tous les revenus)	15,4	24 %
Monde arabe	13,1	
Amerique latine & Caraïbes (pays en dév.)	7,2	
Afrique (Sud du Sahara) (pays en dév.)	7,1	44 %
Asie de l'Est & Pacifique (pays en dév.)	6,7	124 %
Revenu moyen	6,4	34 %
Monde	6,1	33 %
Faible revenu	4,9	41 %

World Bank, 2011, WDI

TABLEAU 30 Impact des maladies d'origine alimentaire (MOA), 2008

	Afrique du Nord		Moyen-Orient		Monde	
	Décès	Répartition	Décès	Répartition	Décès	Répartition
Carences nutritionnelles	5 085	1,3 %	6 333	1,4 %	418 081	1,9 %
Cancers	24 128	6,3 %	35 668	7,8 %	3 065 587	13,9 %
Diabète mellitus	21 905	5,7 %	25 992	5,7 %	1 255 585	5,7 %
Maladies cardio-vasculaires	329 941	86,6 %	390 117	85,2 %	17 326 646	78,5 %
S/s total MOA	381 060	100 %	458 110	100 %	22 065 899	100 %
Total décès	877 889		1 034 695		56 888 289	
MOA/Total général	43 %		44 %		39 %	
Population (millions)	164		204		6 737	
Mortalité	0,54 %		0,51 %		0,84 %	

Données WHO, 2012, GHODR

Fait inquiétant pour l'avenir, la surcharge pondérale (IMC compris entre 25 et 30) des jeunes enfants dans la zone Mena est très élevée. Plus de 15 % des enfants sont concernés (moyenne mondiale des pays à revenu moyen : 6 %) et ce taux a augmenté de 24 % dans les dix dernières années (TABLEAU 29).

La mortalité dans les pays méditerranéens est moins élevée que la moyenne mondiale (environ 0,52 % contre 0,84 % en 2008). Néanmoins, les maladies d'origine alimentaire (MOA) sont à l'origine directe ou indirecte de 43 % des décès dans la zone Mena contre 39 % dans l'ensemble du monde. On relève en particulier l'incidence supérieure des maladies cardio-vasculaires, de loin la première cause de mortalité dans le monde et les pays méditerranéens (TABLEAU 30).

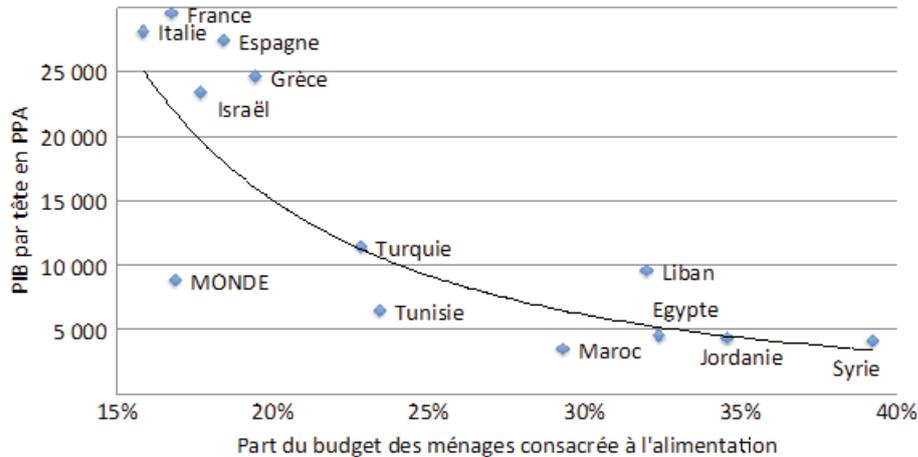
Par ailleurs, les MOA ont un impact économique élevé (journées de travail perdues, coût pour les budgets de sécurité sociale). De nombreux arguments militent donc en faveur de politiques alimentaires volontaristes et étroitement articulées aux politiques agricoles. Pour les pays méditerranéens, les éléments d'une solution élégante et pertinente sont à puiser dans l'Histoire : le modèle alimentaire traditionnel, la fameuse *diète méditerranéenne* est reconnu par les nutritionnistes depuis une trentaine d'années (Regmi et al., 2004).

Le lien entre alimentation et revenu est établi de longue date par la loi d'Engel : lorsque le revenu des ménages augmente, la part du budget des ménages consacrée aux dépenses alimentaires diminue. Ainsi, en 2005, dans le groupe des pays à faible PIB/tête, cette part avoisinait 50 %, dans le groupe intermédiaire 30 % et dans le groupe à haut revenu, 20 %. Dans les Psem, le coefficient budgétaire dédié à l'alimentation s'échelonnait, en 2005 entre 18 % (Israël) et 39 % (Syrie). Dans les pays de la rive nord de la Méditerranée, ce



coefficient variait de 16 % (Italie) à 19 % (Grèce), alors que la moyenne mondiale s'établissait à 17 % (**GRAPHIQUE 9**). Les pays méditerranéens ont donc une propension à consacrer un budget relativement élevé à l'alimentation, ce qui est un trait culturel déterminant et porteur, puisque nous venons d'établir le lien essentiel entre alimentation et santé.

GRAPHIQUE 9 Relation entre dépenses alimentaires et PIB dans les pays méditerranéens, 2005



World Bank, WDI et ICP, 2011

Cependant, dans tous les pays du monde et sur la longue période – à l'exception des années de récession – les dépenses alimentaires augmentent en valeur absolue sous l'effet-revenu et d'un effet-prix. Ainsi, les dépenses de consommation alimentaire ont augmenté en volume de 7 % dans l'UE27 entre 1996 et 2010. Ce tassement résulte du ralentissement de la croissance économique, mais aussi du positionnement global de l'UE dans la catégorie des pays riches pour lesquels le coefficient budgétaire alimentaire diminue (loi d'Engel). Ce phénomène se vérifie par la croissance de la demande alimentaire élevée chez les nouveaux pays membres (Roumanie, +88 %, Pologne, +28 %) et moindre dans les pays fondateurs (France, +14 %, Italie, +5 %) (Eurostat, 2011). Le même phénomène s'observe probablement dans les Psem, mais nous ne disposons pas de statistiques pour l'établir⁽¹¹⁾. Il est révélateur de marchés en croissance.

L'effet-prix résulte de la substitution de produits primaires par des produits de plus en plus élaborés par la transformation industrielle, l'incorporation de services (praticité et rapidité de consommation) et les emballages assurant la protection des aliments et leur marketing. Il en résulte que le partage de la valeur finale d'un produit alimentaire s'établissait en France en 2005 de la façon suivante : 13 % pour les matières premières agricoles, 42 % pour l'industrie, 45 % pour les services (Rastoin et Gherzi, 2010). Cette répartition est sensiblement identique dans tous les pays développés où l'on constate que la croissance économique s'accompagne, inexorablement et dans tous les pays du monde y compris les Psem, d'une réduction de la part relative de l'agriculture, d'une hausse puis d'une stagnation de l'industrie et d'une progression importante des services.

Du point de vue économique, il y a donc également une convergence mondiale des modèles de consommation alimentaire (MCA) à laquelle n'échappent pas les Psem.

11. On peut déplorer les lacunes informationnelles relatives à l'alimentation dans les Psem : les enquêtes sont rares et les données sur les MOA lacunaires. Or, ce domaine est essentiel en termes de santé, donc de politique publique, tout comme des informations indispensables aux entreprises.



Les paramètres sociaux, professionnels et culturels vont dans le même sens : l'uniformisation planétaire des modes de vie contribue puissamment à celle des MCA. Parmi les principaux facteurs, on note : la tertiarisation des économies (dans une majorité des pays du monde et pour plus de 40 % de la population active en 2005, l'emploi se trouvait dans le secteur des services, contre 34 % dans l'agriculture et 22 % dans l'industrie) ; l'urbanisation (plus de 50 % de la population mondiale depuis 2008, 61 % dans les Psem en 2010) ; et le travail féminin (en 2010, 41 % de la population active dans le monde, 45 % dans l'UE, 27 % dans les Psem, en croissance rapide dans les pays émergents) (TABLEAU 31).

TABLEAU 31 Urbanisation et féminisation du travail dans les Psem

	Population urbaine/totale		Population active féminine/totale	
	1980	2010	1980	2010
Israël	89 %	92 %	36 %	47 %
Liban	74 %	87 %	20 %	26 %
Jordanie	60 %	79 %	12 %	17 %
Libye	70 %	78 %	13 %	25 %
Palestine	62 %	74 %	27 %	26 %
Turquie	44 %	70 %	26 %	26 %
Tunisie	51 %	67 %	19 %	28 %
Algérie	44 %	66 %	21 %	34 %
Maroc	41 %	58 %	21 %	25 %
Syrie	47 %	56 %	14 %	22 %
Égypte	44 %	43 %	17 %	26 %
Psem-11	46 %	61 %	21 %	27 %
UE	69 %	74 %	39 %	45 %
Monde	39 %	51 %	38 %	41 %

Faostat, © OAA Division de la Statistique 2012, 3 janvier 2012

Un quatrième facteur, probablement plus important que les trois précédents, pousse à un mimétisme transnational de la consommation : la diffusion planétaire d'une culture de masse par les vecteurs des technologies de l'information et de la communication (1/3 de la population mondiale, soit plus de 2 milliards de personnes, est connecté à Internet et 6 milliards d'abonnements au téléphone mobile sont actifs en 2011) (ITU, 2011). En 2010, les annonceurs de l'agroalimentaire ont investi près de 70 milliards de dollars en publicité dans le monde, ce qui fait de ce secteur le troisième derrière les détergents et cosmétiques, et l'automobile. Ces dépenses, qui représentent de 3 à 15 % du prix des produits alimentaires, façonnent les comportements des consommateurs du monde entier et les orientent vers des produits globaux de marque.

Il résulte de cet ensemble de facteurs plusieurs conséquences majeures sur les MCA dans le sens de la convergence internationale :

- le temps consacré à la préparation et à la prise des repas diminue. Par exemple au Canada, les repas pris à domicile passent de 60 minutes en 1987 à 45 minutes en 2005 (Turcotte, 2006). Ce phénomène se traduit par la forte croissance du marché des plats cuisinés et des produits de grignotage ;
- la structure des repas tend à se simplifier (plat unique) ;
- les repas sont de plus en plus individualisés et pris en solitaire ;
- la part de la restauration hors foyer (RHF) ne cesse d'augmenter, en grevant le budget des ménages puisque l'on considère que les aliments en RHF



sont 2 à 3 fois plus chers en moyenne que pour une restauration à domicile (la RHF représentait 15 % en France et 30 % aux États-Unis de la dépense alimentaire totale en 1959 et respectivement 25 % et 50 % en 2009).

Du côté de l'offre, la spécialisation sur un petit nombre de grands produits de base a été induite par la concentration des bassins de production et les itinéraires techniques agricoles privilégiant la productivité à l'ha. En 2009, une dizaine de plantes (maïs, blé, riz, pomme de terre, manioc, soja, noix de palme, canne à sucre, tomate et banane) et trois produits animaux (lait de vache, viande de porc, viande de volaille) assuraient environ les trois quarts de l'offre alimentaire mondiale primaire en volume. Ces matières premières végétales ou animales ont fait l'objet de sélection pour augmenter les rendements et faciliter leur transformation industrielle et la création de produits hybrides végétal-animal directement consommables dont le hamburger ou la pizza sont devenus les archétypes largement internationalisés. Ceci, stimulé par l'essor de la grande distribution dans les grandes villes des cinq continents, a renforcé la simplification et l'uniformisation mondiale de la diète explicitée ci-dessus par des facteurs inhérents à la dynamique de la demande. En Chine, le nombre de supermarchés a augmenté de 150 % entre 1999 et 2005 et celui des restaurants *fast food* de 125 % (Frazao et al., 2008).

On est donc bien dans une approche de marché global fonctionnant par la rencontre entre un profil de demande et un potentiel productif. Néanmoins, l'alimentation est une fonction de production et de consommation qui reste spécifique et qui est marquée par une inertie liée aux croyances, à la culture et aux territoires. Il subsiste donc dans le monde des milliers de systèmes alimentaires locaux caractérisés par des paniers de produits et des pratiques culinaires et sociales différenciées (Fumey, 2008).

Pour capter ces micromarchés, tout en répondant à l'impératif de compétitivité et de rentabilité, le système agro-industriel a mis au point une technologie d'assemblage d'ingrédients permettant, sur une base identique de produits globaux, d'adapter ces produits aux clientèles locales à l'aide de colorants et arômes de synthèse associés à un packaging attractif, à l'image de la fabrication d'automobiles. Une segmentation marketing ciblée permet ainsi une extraordinaire diversité apparente de l'offre : un hypermarché d'Europe occidentale compte environ 20 000 références alimentaires. La situation est pour le moins paradoxale : l'aliment, qui est par nature un bien, devient, par l'arme de structuration massive du marketing, de plus en plus virtuel.

En conclusion, on peut avancer que de nombreuses forces sont à l'œuvre pour orienter le système alimentaire mondial sur le chemin de la production et de la consommation de masse d'aliments standardisés et globalisés, de bonne qualité sanitaire et à bas prix. Déjà plus de la moitié de l'humanité vit avec un tel système agro-industriel tertiarié, piloté par la grande distribution, le marché et la technologie. Toutefois, il semble que l'on se situe à un point critique où de nouvelles orientations peuvent être prises. En effet, un premier choc a été enregistré en 1996 avec l'ESB qui a frappé le troupeau bovin en Europe, suivi d'autres épisodes de toxicité microbiologique ou chimique, jusqu'à la récente crise de l'E. Coli durant l'été 2011. À ces accidents sanitaires s'ajoutent en toile de fond la montée rapide et alarmante de l'obésité dans de nombreux pays et une critique sur les impacts négatifs du modèle agro-industriel en termes nutritionnels et environnementaux. Enfin le modèle économique est remis en cause de façon insistante depuis la crise économique et



financière mondiale qui a débuté en 2007 et dont on ne voit pas une issue rapide : hausse violente des prix alimentaires, impact défavorable sur l'emploi, mode de gouvernance actionnarial hégémonique et souvent prédateur.

Ces événements sont propices à des changements, voire à une rupture de la trajectoire empruntée par le système alimentaire depuis les années 1950, comme le montre l'engouement des consommateurs pour les produits biologiques, les indications géographiques, les labels de commerce équitable. Un système alimentaire alternatif de proximité, fondé sur la qualité organoleptique des produits, des filières de production plus courtes et plus *durables* facilitant une meilleure information sur les produits et leurs méthodes de fabrication, de nouveaux canaux de commercialisation, des réseaux d'entreprises agricoles et agroalimentaires à gouvernance familiale et partenariale, se met en place. Sa croissance est rapide dans les pays à haut revenu et il pourrait servir de base à une modernisation des systèmes alimentaires traditionnels des pays en voie de développement. Il se heurte cependant au mur de l'argent, c'est-à-dire du prix, qui reste le premier déterminant du comportement d'achat des biens alimentaires. Les conditions d'expansion future du modèle de proximité sont liées aux investissements en matière d'innovation technologique et organisationnelle et en formation professionnelle, mais aussi en éducation du consommateur, car le système alternatif suppose de reconstruire la relation de l'homme avec son alimentation. Le scénario le plus probable est donc la coexistence des modèles agro-industriel et de proximité. L'infléchissement des tendances dans un sens ou dans un autre, notamment la diversification du modèle de consommation, dépendra des politiques alimentaires et agricoles à venir. Les fortes contraintes naturelles, économiques et sociales auxquelles sont soumis les Psem renforcent l'urgence de telles politiques.

L'impératif d'une politique alimentaire et agricole en Méditerranée

CETTE SECTION PROCÈDE à une caractérisation et à un bilan des politiques agricole et alimentaire dans les Psem pour aboutir à des orientations permettant de relever les multiples défis qui viennent d'être présentés.

Fondements théoriques des régulations (agriculture et alimentation)

LES POLITIQUES AGRICOLES ont subi deux grands chocs dans la période contemporaine : l'ajustement structurel imposé par les institutions de Washington (FMI et Banque mondiale) dans les années 1970-1980 au nom de l'assainissement budgétaire et de la réduction de la dette extérieure, puis les injonctions de l'OMC à partir de 1995. Il a fallu attendre un rapport de la Banque mondiale en 2007 pour que la communauté internationale replace, au moins dans ses discours, l'agriculture au cœur des enjeux du développement (Byerlee et de Janvry, 2007). Quant aux politiques alimentaires, elles sont encore à l'état embryonnaire. C'est dire qu'en 2012, les résultats se font



attendre en dépit de la crise des marchés des matières premières de 2008 qui a suscité des initiatives intéressantes comme la création du CSA (conseil supérieur de la sécurité alimentaire au sein des organisations intergouvernementales) ou le lancement du Plan Maroc Vert (PMV).

Pour aborder la question, nous rappellerons la légitimité de l'intervention publique dans ces secteurs, puis nous examinerons les évolutions récentes des théories de la régulation. La théorie de l'optimum de marché n'est que partiellement validée par les études empiriques (notamment en ce qui concerne le lien supposé entre libre-échange et développement) et, surtout, elle s'applique mal aux produits agricoles et alimentaires⁽¹²⁾. De nombreux arguments étayent la spécificité de ces produits, donc les difficultés à les insérer dans le cadre de la théorie micro-économique. En premier lieu, pour le consommateur, ces produits de première nécessité ingérés par l'homme ont des attributs psychologiques et culturels forts. Ils ont donc un impact direct sur la santé. Du point de vue économique, leur demande est faiblement élastique et ces produits ont un coefficient budgétaire élevé chez les ménages pauvres. Pour le producteur, il s'agit de produits à forte variabilité de qualité dans le temps et dans l'espace, avec un processus d'élaboration complexe, faisant appel à des facteurs de production eux-mêmes soumis à des contraintes (terre, eau, intrants chimiques et biotechnologiques...). De plus, le niveau de production va être déterminé par des facteurs exogènes (climat) et endogènes (anticipations des exploitants agricoles, notamment leur aversion au risque). Cet ensemble de facteurs crée une instabilité sur les marchés agricoles⁽¹³⁾ qui se manifeste à travers une volatilité des prix sur la longue période, entraînant des difficultés pour les producteurs (forte variabilité des revenus) et pour le consommateur (hausse brutale des prix) ; ce qui légitime un traitement particulier (Boussard et al., 2005).

Ce traitement peut prendre la forme de régulations gouvernementales, mais aussi d'une gouvernance par les acteurs, comme le suggèrent certains auteurs. Ainsi, les économistes néo-institutionnalistes, à partir d'une analyse critique de la théorie néo-classique fondée sur une conception mécaniste des marchés, estiment que les institutions jouent un rôle central dans le fonctionnement de l'économie. Pour D. North les institutions peuvent être considérées comme des *règles du jeu* de deux types : les règles formelles codifiées (par exemple les droits de propriété) et les règles informelles (conventions tacites, habitudes) régissant les relations entre acteurs⁽¹⁴⁾ (North, 1990). Autrement dit, les institutions sont les contraintes d'ordre non technique exercées sur les interactions humaines et sont composées de deux éléments reliés (donc auto-exécutoires) en équilibre : les croyances culturelles et les organisations (Grief, 1994). Allant plus loin, M. Aoki définit les institutions comme *un système auto-entretenu de croyances partagées*⁽¹⁵⁾ et montre, à l'aide de la théorie des jeux, que « le contenu des croyances partagées constitue une représentation synthétique (information condensée) d'un certain équilibre de jeu ».

Ce sont donc les arrangements institutionnels locaux, nationaux, internationaux qui vont piloter le fonctionnement des marchés. « L'État, en tant qu'acteur d'équilibre de jeu du domaine politique est un élément essentiel de tout arrangement institutionnel global » (Aoki, 2001). D'autres auteurs institutionnalistes, représentés par le prix Nobel d'économie 2009, Elinor Ostrom, renvoient dos à dos le marché et l'État en constatant leur impuissance à régler la *tragédie des communs* (surexploitation de ressources limitées) et préconisent

12. Ce qui explique que ces produits sont restés en dehors des discussions du GATT et ont fait l'objet d'un renvoi à une négociation spécifique lors des accords de Marrakech de 1994 créant l'OMC. Le cycle de Doha n'est toujours pas achevé, 10 ans après son lancement en 2001.

13. Démontrée dès le début du XVIII^e siècle par King et Davenant.

14. À ce titre, le marché est considéré par les institutionnalistes comme un mécanisme de coordination des agents économiques, l'alternative au marché étant l'intégration ou hiérarchie et la réalité économique, la co-existence de trois formes de coordination : le marché, la hiérarchie et l'hybridation des deux précédentes (Williamson, 1985).

15. Les croyances vont déterminer les stratégies d'acteurs. Ces stratégies construiront conjointement un équilibre de marché à travers une représentation synthétique inspirée par des systèmes symboliques concurrents. L'élaboration des systèmes symboliques est influencée par l'innovation organisationnelle, les technologies de l'information et de la communication, les capacités d'apprentissage (Aoki, 2001).



une gestion collective des biens communs (notamment les ressources naturelles telles que la terre, l'eau, la forêt) selon les principes de subsidiarité, de transparence et de négociation démocratique entre acteurs (Ostrom, 1998).

Dans un objectif de réalisme et d'efficacité, les nouvelles politiques, tant agricoles qu'alimentaires, devront tenir compte de ces apports théoriques et encourager une gouvernance hybride par l'État et les responsables économiques et de la société civile.

État des lieux des soutiens publics à l'agriculture dans les pays de l'OCDE, en Israël et en Égypte

LES INTERVENTIONS PUBLIQUES en agriculture ont été pratiquées dans toutes les grandes civilisations, depuis 5 500 ans, au motif que l'alimentation est essentielle pour la stabilité politique. Les politiques agricoles ont pris une grande ampleur après la dépression économique de 1929, alors que le poids de l'agriculture était encore important dans tous les pays. L'Europe a été fondée sur la base du charbon et de l'acier, puis de l'agriculture (Traité de Rome, 1957)⁽¹⁶⁾. En dépit des réorientations impulsées par les tenants du libéralisme, les soutiens à l'agriculture, confortés par la crise de 2008, restent importants.

Les 34 pays de l'OCDE ont dépensé en 2010 plus de 366 milliards de dollars pour soutenir leur production agricole. Ce soutien, mesuré par un indicateur appelé EST (estimation du soutien total), est assuré pour les deux tiers par des subventions directes ou indirectes (via les facteurs de production)⁽¹⁷⁾ aux agriculteurs et pour un tiers par des transferts des consommateurs qui acceptent de payer des prix intérieurs supérieurs à ceux du marché international. Au total, le système fiscal assure les trois quarts des soutiens à l'agriculture. Les montants mobilisés par les pays de l'OCDE sont énormes : 1 milliard de dollars par jour, près de 14 000 dollars par actif agricole et par an, ce qui soulève des critiques des pays pauvres, peuplés majoritairement de paysans et dont le PIB par tête est inférieur à moins du quart de cette somme. Tous les ratios utilisant le montant des subventions agricoles au numérateur et la population active agricole augmentent du fait de la baisse de cette population dans les pays qui pratiquent massivement ce type d'aide.

TABLEAU 32 Les soutiens à l'agriculture dans les pays de l'OCDE

Indicateurs	2010	Variation 2000-2010	
Population totale	1 245 174 000	8 %	
Population active en agriculture	26 863 000	-25 %	
Aides	(milliards dollars)	(dollars)	(euro)
Estimation du soutien total (EST)	366	14 %	-21 %
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)	227	-7 %	-36 %
Soutien total (transferts des consommateurs)	117	-31 %	-52 %
Soutien total (transferts des contribuables)	272	59 %	10 %
Ratios	(dollars)	(dollars)	(euro)
Production agricole par actif agricole	41 503	121 %	54 %
EST/actif agricole	13 643	51 %	5 %
Transfert des contribuables par habitant (dollars)	218	46 %	2 %

OCDE, StatExtract, 3 jan. 2012

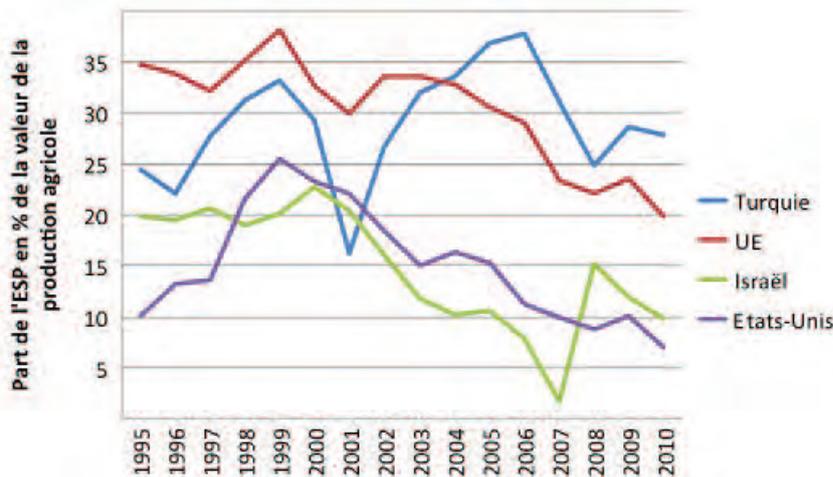
16. La prochaine section traitera des enseignements de la PAC.

17. Ces subventions aux producteurs comprennent deux sous-catégories : le soutien à la production mesuré par l'ESP (estimation du soutien à la production) et le soutien aux services d'intérêt général (ESSG).



Depuis le début des années 1980, les grands pays agricoles, sous la pression de l'idéologie économique du tout marché tentent de réduire l'enveloppe des aides publiques à l'agriculture. Ainsi, les subventions aux exportations accusées d'introduire des distorsions anticoncurrentielles sur le marché international ont été fortement réduites. De nouveaux dispositifs d'aides ont été mis en place et le bilan global montre un net reflux des subventions à l'agriculture (ESP) exprimées en pourcentage de la valeur de la production (**GRAPHIQUE 10**). Toutefois, les parités monétaires et l'inflation introduisent des biais dans les mesures d'évolution. Ainsi, pour les pays de l'OCDE, l'évolution des dernières années montre une hausse des soutiens à l'agriculture exprimée en dollars (+ 14 %) et une baisse si l'on utilise l'euro (- 21 %).

GRAPHIQUE 10 Soutiens aux producteurs agricoles (ESP)



OCDE, 2012

L'OCDE compte deux pays membres méditerranéens n'appartenant pas à l'UE : Israël et la Turquie, qui font l'objet de l'évaluation annuelle des politiques agricoles. On dispose ainsi d'éléments de comparaison. On constate pour Israël un alignement sur la tendance baissière des aides enregistrée depuis la fin des années 1990 aux États-Unis et dans l'UE. En revanche, la Turquie connaît d'importantes variations et se situe encore à un haut niveau d'aides (près de 30 % de la valeur de la production agricole en 2010, contre 20 % pour l'UE et 10 % pour les États-Unis). Le poids du secteur agricole dans ce pays et sa volonté de modernisation rapide expliquent ces observations.

L'aide publique à l'agriculture représente un effort important en Turquie (plus de 3 % du PIB en 2010), comparativement à ce qui est consenti en Israël (0,4 %), dans l'UE (0,7 %) ou aux États-Unis (0,9 %). Le différentiel de productivité du travail est de 1 à 15 entre la Turquie et Israël qui affiche un niveau comparable à celui des États-Unis. Les écarts de productivité de la terre sont de 1 à 10. Les gaps de performances résultent de la nature des productions (fruits et légumes et élevage industriel principalement en Israël), de l'intensivité des systèmes de production (3 fois plus d'intrants chimiques en Israël, et irrigation) et du degré de mécanisation (5 fois plus de tracteurs à l'ha en Israël). Ces différentiels justifient les aides à la modernisation, mais figent le modèle de production agricole dans des pratiques intensives. Les transferts budgétaires vers l'agriculture sont également hétérogènes. Comparables en Turquie et en Europe (respectivement 146 et 202 dollars par contribuable), ils sont 2 fois plus élevés aux États-Unis (421 dollars) et faibles en Israël (47 dollars). La surface



agricole étant considérable aux États-Unis par rapport aux autres pays, le soutien à l'ha y est modéré (63 dollars), alors qu'il est 8 fois supérieur en Turquie (560 dollars) et en Europe (534 dollars) et 21 fois en Israël (1 307 dollars). À l'inverse, les aides par actif agricole sont modestes en Turquie (2 911 dollars) comparativement à Israël (17 743 dollars) et surtout aux États-Unis (138 116 dollars) (**TABLEAU 33**). On observe donc une large diversité de situations dans le monde et au sein des Psem, ce qui laisse une latitude aux gouvernements pour adapter leur politique agricole aux caractéristiques locales.

TABLEAU 33 Soutiens à l'agriculture dans certains pays de l'OCDE, 2010

Indicateurs	Israël	Turquie	UE	États-Unis
Population totale (1000)	7 562	73 640	502 155	313 085
Population active agricole (1000)	50	7 962	10 356	2 455
Superficie agricole (1000 ha)	540	39 500	190 000	404 000
Estimation du soutien total à l'agriculture (EST, milliards dollars)	887	23 176	116 252	133 450
Ratios (dollars)				
Production agricole/actif agricole	139 422	9 527	41 034	138 116
Production agricole par ha	12 909	1 920	2 237	839
Transfert des contribuables par habitant	47	146	202	421
EST par actif agricole	17 743	2 911	11 226	138 116
ESP par ha	1 307	560	534	63
EST/PIB	0,4 %	3,1 %	0,7 %	0,9 %

OCDE, StatExtract, 3 janvier 2012

Les soutiens à l'agriculture prennent différentes formes (OCDE, 2010) :

- soutien à la production agricole (ESP) par : une garantie des prix à la production et à l'exportation, le stockage ou les quotas de production ; les aides directes (proportionnelles à la surface ou au nombre d'animaux) ; les aides conditionnelles (par exemple, selon des critères de protection de l'environnement) ; subvention des intrants ;
- soutien aux services d'intérêt général et aux infrastructures agricoles (ESSG, recherche, formation, vulgarisation, contrôle de qualité, communication, équipements, etc.) ;
- soutien aux prix de marché par le consommateur (ESC) du fait d'une protection douanière aux frontières ou de la fiscalité.

Tout comme les niveaux pratiqués, la structure de ces aides est variable selon les pays. Une évolution convergente se manifeste cependant depuis le début des années 1990, avec l'abandon des mesures de subvention des exportations logées dans une *boîte rouge* par l'OMC (quasi général aujourd'hui) et de soutien à la production par l'un des moyens signalés ci-dessus, soutien considéré comme introduisant des effets distorsifs sur le marché, entrant dans une *boîte orange* (en réduction sensible). En revanche, sont considérées comme non perturbatrices pour la libre concurrence les aides agri-environnementales et les mesures relatives aux services et aux infrastructures (*boîte verte*).

Qu'en est-il dans les grands pays agricoles et les Psem ? L'ESP se répartit de manière hétérogène entre les différents outils : si les États-Unis et l'UE substituent progressivement une partie des soutiens au prix agricoles par des aides directes qui ont plus que doublé dans les quinze dernières années (passant de 24 % à 55 % de l'ESP aux États-Unis et de 32 % à 68 % dans l'UE, les deux pays sud-méditerranéens de l'UE ont, au contraire, leurs soutiens aux



prix (passant de 58 % à 77 % de l'ESP entre 1995 et 2010 en Israël et de 74 % à 91 % en Turquie). Dans le cas d'Israël, on note simultanément une baisse des aides directes (de 10 % à 8 %), tandis qu'en Turquie ces dernières progressent de 1 % à 8 %. Dans ces deux pays, les subventions aux intrants ont reculé en proportion (32 à 15 % en Israël, 25 à 2 % en Turquie) (TABLEAU 34).

Le soutien aux services d'intérêt général (ESSG) est une seconde manière pour l'État d'aider au revenu des producteurs agricoles en mettant à leur disposition des infrastructures spécifiques (ex. : stockage des produits), en organisant la recherche et la formation, et en finançant la promotion des produits. L'ESSG est utilisé de façon inégale : importante aux États-Unis (plus de 28 000 dollars par actif agricole, 2010), mineure en Turquie (130 dollars par actif agricole), soit une échelle de 1 à 200, bien au-dessus des écarts de PIB (environ 8). Israël consacre trois fois plus d'investissement à l'ESSG que l'UE.

De grandes différences sont également notées dans la répartition des fonds mobilisés par l'ESSG. Les États-Unis et la Turquie consacrent environ 90 % du total de l'ESSG aux opérations de marketing des produits agricoles (aides à la commercialisation et à la promotion), l'UE 30 % et Israël 0 %. Israël privilégie les infrastructures (stockage et irrigation, 50 %), la R&D (34 %) et le contrôle de qualité (services d'inspection, 15 %) (TABLEAU 35). Ceci reflète des choix de financements répartis de façon variée entre public et privé. Ainsi, organisation et financement de la R&D, du contrôle de qualité et de la formation sont laissés à l'initiative des entreprises aux États-Unis et en Turquie, ce qui est discutable du point de vue des orientations générales et de la conformité avec des objectifs de développement durable.

TABLEAU 34 Composition du soutien à la production agricole

	Israël		Turquie		UE		États-Unis	
	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Soutien au titre de la production des produits de base	57,6	76,9	73,9	90,5	62,0	15,9	43,9	7,4
Paiements au titre de l'utilisation d'intrants	32,1	15,5	25,3	2,0	5,7	16,0	32,4	37,4
Aides directes et diverses	10,4	7,6	0,8	7,5	32,3	68,1	23,7	55,2
Total ESP	100	100	100	100	100	100	100	100

OCDE, StatExtract, 2012

TABLEAU 35 Soutien aux services agricoles d'intérêt général, 2010

Rubriques	Israël	Turquie	UE	Etats-Unis
Soutien au services (ESSG)* (Millions dollars)	181	1 032	13 313	69 849
ESSG par actif agricole (dollars)	3 628	130	1 286	28 452
Répartition de l'ESSG				
Commercialisation et promotion	0 %	93 %	30 %	86 %
Infrastructures	43 %	0 %	29 %	6 %
Recherche et développement	34 %	2 %	21 %	3 %
Divers	0 %	0 %	0 %	3 %
Services d'inspection	15 %	5 %	8 %	2 %
Stockage public	7 %	0 %	0 %	0 %
Établissements d'enseignement agricole	0 %	0 %	12 %	0 %
ESSG en pourcentage de l'EST	20,4 %	4,5 %	11,5 %	52,3 %

* Estimation du soutien aux services d'intérêt général

Données OCDE, StatExtract, 2011


TABLEAU 35 (SUITE) Répartition du soutien total à l'agriculture, 2010

	Israël	Turquie	UE	Etats-Unis
Soutien aux producteurs (ESP)	80 %	96 %	87 %	19 %
Soutien aux services (GSSE)	20 %	4 %	11 %	52 %
Sous-total	100 %	100 %	99 %	71 %
Soutien total (EST)	100 %	100 %	100 %	100 %
Soutien au consommateur et divers	0 %	0 %	1 %	29 %

Données OCDE, StatExtract, 2011

Les stratégies de soutien à l'agriculture apparaissent nettement lorsqu'on analyse la répartition des aides. En Israël, en Turquie et dans l'UE, la totalité ou presque du soutien à l'agriculture est affectée aux aides à la production et aux services agricoles et le consommateur paye globalement son alimentation à des prix supérieurs à ceux du marché international. En revanche, aux États-Unis, le Farm Bill comporte un volet d'aide alimentaire qui émerge au budget d'aide à l'agriculture, ce qui est un moyen de soutenir les produits américains. Il en résulte que dans ce pays, plus de la moitié du financement total du soutien à l'agriculture est affecté aux services, 29 % aux consommateurs et seulement 19 % aux producteurs, alors que dans l'UE, en Israël et en Turquie, entre 80 et 96 % de l'EST va aux agriculteurs (**TABLEAU 35**).

On comprend ainsi que les montages budgétaires, en jouant entre les différentes *boîtes* d'aides à l'agriculture, permettent de suivre les recommandations de l'OMC tout en aidant massivement ses agriculteurs. Comme nous l'avons expliqué, l'objectif est légitime, car il y va de la sécurité et de la souveraineté alimentaire des pays, de l'activité économique, de l'emploi, de l'environnement. Au jeu de la conceptualisation politique et instrumentale et des négociations internationales, certains sont plus experts que d'autres.

Le financement du soutien total à l'agriculture se fait également de façon hétérogène. Les États-Unis et l'UE privilégient largement le dispositif fiscal (transferts des contribuables). En Israël et en Turquie, cette source de financement représente moins de 50 %, mais dans tous les pays, on assiste à une progression sensible dans les dix dernières années. Les transferts des consommateurs (prix domestiques plus élevés que les prix internationaux) sont en conséquence faibles aux États-Unis et en Europe et importants en Israël et en Turquie. Enfin la fiscalité est utilisée dans ces deux pays pour abonder les budgets agricoles (**TABLEAU 36**).

On a donc, en matière de financement, confirmation de l'observation faite pour les dépenses publiques d'appui à l'agriculture : les solutions sont très variées et adaptées aux cultures et pratiques nationales.

TABLEAU 36 Modes de financement des soutiens publics à l'agriculture

	Israël		Turquie		UE		Etats-Unis	
	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000
Transferts des contribuables	40 %	31 %	47 %	37 %	87 %	55 %	99 %	82 %
Transferts des consommateurs	73 %	84 %	64 %	64 %	13 %	45 %	2 %	20 %
Recettes budgétaires	-13 %	-15 %	-10 %	-1 %	0 %	0 %	-1 %	-2 %
Soutien total (EST)	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

OECD, StatExtract, 2012



Les politiques agricoles dans les Psem

NOUS VENONS D'ÉTABLIR que les dépenses publiques en faveur de l'agriculture étaient importantes en proportion de la production et de l'emploi dans une grande majorité de pays de l'OCDE et dans deux Psem (Israël et Turquie). Ces dépenses relèvent du budget de l'État, pour lequel nous disposons de données globales, mais malheureusement aucune information sectorielle consolidée par une organisation internationale. Les fonds consacrés aux politiques agricoles seront donc identifiés à travers des sources nationales, ce qui rend les comparaisons très difficiles et aléatoires.

Les budgets publics sont peu élevés dans les Psem en proportion du PIB, à l'exception d'Israël (PIB par tête élevé) et des pays pétroliers, Libye et Algérie, où les taux sont respectivement de 53 % et 38 %, comparable pour le premier à la France, où le poids des dépenses gouvernementales est très élevé, et pour le second aux États-Unis, où ces dépenses sont faibles. En Algérie et en Libye, une large part de l'économie se trouve dans la sphère étatique. On ne peut donc en conclure à un investissement suffisant dans les fonctions régaliennes (santé, éducation, sécurité) de ces pays. Dans les autres Psem (Égypte, Tunisie, Jordanie, Maroc, Liban et Syrie), l'effort financier gouvernemental est limité : autour de 30 % du PIB. La Turquie se situe dans une position intermédiaire (36 %). Le ratio dépenses publiques par habitant donne un classement différent : la Libye arrive en tête (5 800 dollars), suivie de la Turquie (3 700 dollars), du Liban (2 900 dollars), de l'Algérie (1 700 dollars), les autres Psem sont autour de 1 000 dollars. Enfin, tous les pays mentionnés accusent un lourd déficit budgétaire en 2010, à l'exception des pays pétroliers (Libye en excédent, Algérie en léger solde négatif). La Tunisie, la Turquie et Israël contiennent leur déficit à moins de 10 % des recettes publiques (TABLEAU 37).

TABLEAU 37 Les budgets publics dans les Psem, en France et aux États-Unis

	Dépenses publiques totales 2010			Solde budgétaire 2010		Variation des dépenses totales 2000-2010
	Milliards dollars	% PIB	Dollars/hab.	Milliards dollars	% recettes publiques	
France	1 271	57 %	23 050	-180,6	-14 %	111 %
Libye	44	53 %	5 805	6,2	14 %	253 %
Israël	87	44 %	12 904	-8,9	-10 %	60 %
États-Unis	5 995	41 %	19 340	-1 500,5	-33 %	55 %
Algérie	59	38 %	1 679	-1,8	-3 %	286 %
Turquie	240	36 %	3 665	-21,1	-9 %	164 %
Égypte	55	33 %	939	-18,1	-33 %	141 %
Tunisie	13	31 %	1 298	-0,6	-4 %	120 %
Jordanie	7	30 %	1 307	-1,4	-22 %	179 %
Maroc	23	29 %	831	-3,2	-14 %	177 %
Liban	8	29 %	2 886	-2,9	-34 %	55 %
Syrie	13	27 %	758	-3,0	-23 %	193 %

Nos calculs, données FMI, 2012

Les sommes affectées à l'agriculture représenteraient, selon une estimation réalisée à partir des lois de Finance 2008 et 2009 des Psem, entre 1 % et 10 % du budget total (TABLEAU 38). Ces chiffres ne reflètent pas la totalité des sommes investies en raison des problèmes liés à la disponibilité et à la précision de l'information ainsi qu'aux périmètres ministériels et aux nomencla-



tures, différents selon les pays. Cette situation de pénurie d'information, d'absence d'analyse scientifique des politiques budgétaires et de pression du contexte caractérisé par l'aggravation de la dette souveraine incite à lancer un programme de recherche sur la répartition et le contenu des dépenses publiques au niveau sectoriel, en particulier dans le système alimentaire.

TABLEAU 38 Estimation des dépenses publiques dans l'agriculture des Psem, 2009

(M. dollars)	Agriculture	Dépenses totales	Part de l'agriculture	Évolution agriculture 2009/2008
Turquie	22 284	226 503	9,8 %	15,2 %
Tunisie	723	12 671	5,7 %	6,3 %
Algérie	1 595	38 358	4,2 %	-33,4 %
Maroc	782	38 455	2,0 %	86,8 %
Jordanie	76	8 670	0,9 %	16,6 %
Palestine	21	2 428	0,9 %	8,5 %
Liban	29	8 731	0,3 %	-89,5 %
Israël	162	80 507	0,2 %	20,8 %
Total	26 121	438 313	6,0 %	

Lois de Finance des pays et WDI pour les taux de change, 2011

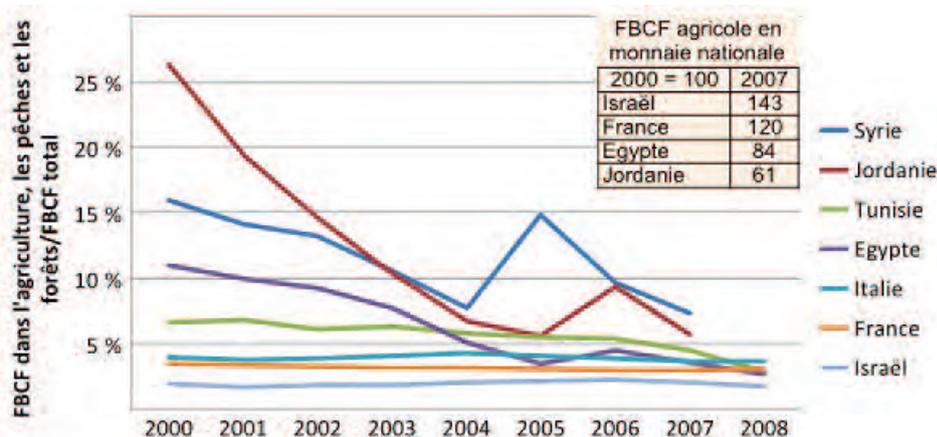
À titre de comparaison, l'agriculture représentait 4,3 milliards d'euros dans le budget de la France en 2010, soit un peu plus de 10 % des dépenses totales, avec la répartition suivante (ministère du Budget, 2011) :

- économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires⁽¹⁸⁾ (4 345 millions d'euros, 60 %) ;
- conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (829 millions d'euros, 19 %) ;
- sécurité et qualité alimentaire (543 millions d'euros, 12 %) ;
- forêt (364 millions d'euros, 8 %).

Si l'on considère l'évolution des investissements dans l'agriculture, force est de constater que ce secteur n'est plus prioritaire, au Nord comme au Sud : tant en part relative qu'en valeur absolue, l'agriculture accuse un déclin dans les formations brutes de capital fixe (FBCF) des pays méditerranéens (**GRAPHIQUE 11**). Une rupture vis-à-vis des tendances passées serait donc nécessaire pour promouvoir un nouveau modèle agricole.

18. L'intitulé de la première rubrique est un habillage sémantique des actions destinées à accroître la production agricole et à soutenir les revenus des agriculteurs, ce qui est légitime, mais les incitations à la durabilité restent modestes.

GRAPHIQUE 11 Part des investissements agricoles dans les investissements totaux de certains pays méditerranéens





Dans les Psem, les priorités perçues par les gouvernements sont bien évidemment différentes de celles des pays à haut revenu. Par exemple, les questions de productivité et donc des intrants agricoles et notamment de l'eau (irrigation) sont au cœur des politiques agricoles. Une bonne analyse des politiques agricoles maghrébines a été réalisée par Omar Bessaoud enseignant-chercheur au Ciheam-Iamm (entretien réalisé en avril 2011 et Montaigne et Bessaoud, 2010). Nous en synthétisons ci-dessous les principales conclusions.

En Algérie, deux programmes structurent la politique agricole : le PNDA (Programme national de développement rural et agricole, lancé en 2000) et, depuis 2009, la politique de renouveau agricole et rural. Le premier volet a trait au secteur de l'agriculture qui est appuyé par d'importants transferts publics destinés à soutenir l'achat d'intrants et des équipements agricoles, à subventionner les produits stratégiques dont les prix sont garantis (céréales et légumes secs, lait cru), à réaliser des infrastructures agricoles, à accorder des bonifications aux prêts agricoles et de financer le système de régulation des productions de base de large consommation (SYRPALAC)⁽¹⁹⁾. Les budgets dédiés au cours de la dernière décennie à l'agriculture ont été considérables : de 40 à 60 milliards de dinars algériens (DA) courants par an entre 2000 et 2004, en moyenne 100 milliards de DA sur le quinquennal 2005-2009 et des prévisions de 200 milliards de DA/an sur le plan quinquennal 2010-2014⁽²⁰⁾. Le second volet concerne le développement rural dont l'axe majeur a essentiellement trait aux conditions de vie des populations (habitat, équipements et infrastructures de base).

La Politique de renouveau rural (PRR) adoptée en 2006 affiche parmi les programmes prioritaires la « *protection et la valorisation des ressources naturelles et des patrimoines ruraux, matériels et immatériels* ». Les projets de proximité de développement rural intégré (PPDRI), définis aujourd'hui, ont toutefois une composante environnementale limitée. Les seules actions à forte orientation environnementale sont cordonnées par la Direction générale des Forêts dans le cadre du Programme emploi rural (PER) engagé en 1999⁽²¹⁾.

En Tunisie, le Programme de développement rural intégré (PDRI, lancé en 2004) constitue le cadre de la politique agricole. Il rassemble 10 % des investissements économiques du pays (dont 57 % privés) et représente 21 % du PIB agricole. Il donne priorité à la production en lait et en viande, aux systèmes de production intégrant l'élevage et les céréales pour satisfaire la demande nationale. Les produits spécifiques pour l'exportation (principalement huile d'olive et dattes) bénéficient de subventions à la plantation d'oliviers, en soutien à la conversion des plaines pastorales en domaines agricoles.

La politique agricole de la Tunisie s'attache ainsi à mobiliser les marges de progrès dans les domaines de la productivité agricole, de l'organisation des filières, de la commercialisation et de la compétitivité internationale des produits agricoles. Les débats récents portent sur les filières à développer, le protectionnisme ou l'ouverture et la gestion du foncier comme mode de régulation des changements sociaux dans les campagnes. Les interventions dans les domaines de la mobilisation et de l'exploitation des ressources en eau, des forêts et des parcours, de conservation des eaux et du sol et de la promotion des zones difficiles s'insèrent dans le cadre d'un programme national de lutte contre la désertification

En Égypte, la *stratégie 2017*, lancée en 2007, structure la politique agricole gouvernementale. Les politiques publiques sont adossées à des pro-

19. Ce fonds de gestion concerne les pommes de terre et les viandes importées. Il convient de le distinguer du fonds de compensation qui concerne aujourd'hui les céréales, le lait et plus récemment les légumes secs, l'huile et le sucre. Le fonds de soutien des prix à la production des céréales (prix à la production au-dessus des prix mondiaux) est de 2 milliards de dollars.

20. Ces montants incluent les enveloppes affectées au développement rural. Ils concernent aussi les fonds mis en place pour le soutien des prix à la production des céréales (prix à la production au-dessus des prix mondiaux et enveloppe de 2 milliards de dollars).

21. Les PER concernent les zones de montagne. Les programmes concernent aussi bien des actions de reboisement, de plantation fruitières rustiques que de travaux de restauration de terrains de montagnes pour lutter contre l'érosion.



grammes d'aménagement hydro-agricole et d'intensification du secteur agricole privé. Les investissements privés dans les travaux de mise en valeur, d'équipement et dans la production représentent en moyenne entre les deux tiers et plus de 80 % des investissements agricoles (84 % en 2006). Ils ont vu l'émergence sur les nouvelles terres de grandes exploitations capitalistes très éloignées du modèle familial des *anciennes terres*⁽²²⁾. Ces exploitations irriguées et mécanisées (20 % à 25 % de la surface agricole totale) orientent leurs systèmes de culture vers les productions d'exportation, et concentrent les équipements sociaux, les services et activités économiques.

L'objectif fixé par la Stratégie 2017 est d'augmenter la surface des terres mises en valeur pour atteindre 3 millions de *feddans* (1,2 million d'hectares de plus en 10 ans). Six grands projets concentrent la grande majorité des financements publics et internationaux dont les plus importants sont les projets de Toshka et du canal Elsalam⁽²³⁾. Pendant des décennies, les politiques publiques ont désavantagé les territoires ruraux de la Haute-Égypte (80 % à 85 % de la surface agricole totale avec 90 % de la population rurale). La politique actuelle de développement agricole et rural bénéficie à l'agriculture des nouvelles terres : sachant que cette agriculture n'occupe que 20 % de la surface agricole, n'abrite que 8 % de la population et ne représente que 2 % des exploitations agricoles, il est légitime de s'interroger sur le caractère durable d'une stratégie de développement marquée du sceau du déséquilibre.

Au Maroc, le Plan Vert, dit Plan Maroc Vert (PMV), adopté en 2008 pour remplacer la *stratégie 2020 pour le développement rural*, s'appuie sur la dichotomie marquée de l'agriculture marocaine (moderne versus traditionnelle). Il se décline en deux piliers. Le *premier pilier* concerne l'investissement intensif dans une agriculture techniquement maîtrisée, productive concernant les exploitations moyennes et haut de gamme. C'est l'agriculture des filières à haute valeur ajoutée. Cette agriculture, qui est celle des investisseurs et des gros agriculteurs, couvre environ 1 000 projets agricoles à forte valeur ajoutée d'un coût total de 110 à 150 milliards de dirhams avec 400 000 exploitants ciblés. Le *deuxième pilier* est celui de la petite agriculture rassemblant l'immense majorité des paysans marocains. Cette agriculture bénéficiera selon le PMV d'un investissement de l'ordre de 15-20 milliards de dirhams d'investissement avec 600-800 000 exploitants ciblés et 300-400 projets.

Afin de renforcer la compétitivité des produits marocains, des réformes sont envisagées sur les protections tarifaires, les politiques de prix et de subventions, la fiscalité et les services de la recherche⁽²⁴⁾. Une Agence de développement agricole (ADA) est créée afin de mettre en œuvre le PMV. Son rôle est celui d'intermédiaire entre l'agriculteur, l'investisseur et l'administration. Elle se doit de définir également le cadre organisationnel des professionnels du secteur. De nouvelles réformes de l'administration agricole (du ministère et des directions régionales réduites à 16 pour épouser les l'organisation administrative du Royaume) sont introduites. Le PMV formule ainsi clairement des approches – par région agricole – différenciées et ciblées selon que l'on appartienne au *secteur moderne* (pilier 1) ou au secteur de *l'agriculture sociale* (pilier 2). Il confie au secteur privé moderne de l'agriculture (pilier 1) le soin d'encadrer et d'agrèger le secteur de la petite économie rurale (pilier 2). On trouvera en annexe des compléments d'information sur le PMV qui, en terme de formulation stratégique et de quantification à long terme, constitue une référence dans les Psem.

22. Terme utilisé dans les documents de référence pour désigner les terres agricoles de la vallée et du delta, par opposition aux *nouvelles terres* gagnées sur le désert.

23. Le projet de Toshka vise à créer un *nouveau delta du Nil* au Sud dans le désert occidental. Il s'agit de cultiver 540 000 *feddans* (226 890 hectares) en utilisant l'eau du lac Nasser grâce à un canal de 150 km. L'objectif du canal Elsalam est la mise en valeur de 620 000 *feddans* (260 504 hectares).

24. Haut commissariat au Plan, *Prospectives Maroc* 2030, mai 2007.



En Syrie, la politique agricole repose en grande partie sur l'extension des terres irriguées dont la surface a plus que doublé depuis le début des années 1980 (sur 5,5 millions d'hectares cultivés, plus de 1,2 million sont irrigués contre 600 000 en 1988). Le projet d'aménagement de la vallée de l'Euphrate a ainsi mobilisé plus de 70 % des fonds publics alloués au développement agricole au cours des trois dernières décennies. Les investissements publics et les interventions de l'État – subventions – cèdent la place au secteur privé. Depuis quelques années, l'État syrien introduit des aménagements dans sa politique agricole pour prendre en compte les accords de libre-échange signés avec certains pays arabes, tout en gardant un pouvoir sur des cultures stratégiques (céréales, coton, légumes secs). Cependant, la Syrie poursuit avec constance un programme d'irrigation.

En Turquie, la politique agricole se déploie dans deux directions majeures. Elle vise, d'une part, à faire converger la production agricole vers les normes et règlements de l'Union européenne. Cette politique de convergence se traduit par un relatif désengagement de l'État dans le soutien des cultures et des productions agricoles⁽²⁵⁾. Elle cherche, d'autre part, à améliorer la compétitivité de l'agriculture en Turquie et faire bénéficier les régions rurales de ses retombées. Les principales composantes de ce programme consistent dans la mise en valeur des terres par de vastes projets de mobilisation de ressources en eau et d'irrigation de terres agricoles (Projet GAP).

On peut tirer des analyses consultées et de notre propre expertise le diagnostic global suivant des politiques agricoles dans les Psem :

- en dépit de l'intégration d'une vision prospective aux politiques agricoles (net progrès par rapport à l'approche comptable annualisée), les considérations restent trop influencées par le court-termisme et les déclarations sur la *durabilité* (pas toujours présentes) et pèchent par leur caractère souvent opportuniste et vague. En effet, le développement durable est un paradigme polysémique qui implique des changements radicaux sur les approches économiques, sociales, environnementales et de gouvernance. Par exemple, au plan des systèmes de production, priorité doit être donnée à l'agro-écologie ;
- la conception de la politique agricole reste dominée par les acteurs publics et ne fait pas assez de place aux acteurs professionnels et de la société civile ;
- la politique agricole n'est pas intégrée dans une approche globale du système alimentaire, notamment à la question essentielle de la sécurité alimentaire au sens large (qualitative et quantitative) ;
- quatre enjeux majeurs, qui conditionnent la réussite des politiques agricoles, ne sont pas considérés comme prioritaires par rapport aux considérations techniques :
 - la qualification des ressources humaines ;
 - le statut social et professionnel du chef d'exploitation, des salariés et des aides aux familles vivant de l'agriculture, notamment celui des femmes ;
 - le statut des ressources naturelles (terre et eau) ;
 - l'organisation des producteurs agricoles et des filières, en particulier le statut de ces organisations, les infrastructures logistiques et les dispositifs horizontaux (normes de qualité, information et communication) ;
 - enfin, les méthodes d'élaboration des politiques publiques ne s'appuient pas, ou très peu, sur des évaluations d'impacts historiques et potentiels.

25. Un programme de réforme des politiques agricoles en Turquie, *Agricultural Reform Implementation Project*, pour la période 2001-2005 a supprimé le soutien aux prix et l'a remplacé par un soutien direct aux revenus basé sur la taille de l'exploitation plutôt que sur la production.



Les politiques alimentaires dans les Psem

IL N'EXISTE DANS AUCUN PAYS du monde de véritable politique alimentaire, en raison du manque de vision prospective des politiques et de l'inertie et des cloisonnements des appareils administratifs. Ce domaine de l'intervention publique est généralement rattaché de manière arbitraire et accessoire, soit aux politiques agricoles, soit aux politiques de santé. Ce qui a émergé à la suite de la crise de la vache folle en Europe, à partir de la fin des années 1990, c'est un dispositif spécifique sur la sécurité des aliments, qui tend à s'implanter dans la plupart des pays, mais s'intéressant quasi exclusivement aux problèmes de toxicité des aliments, et pas encore aux aspects nutritionnels.

Nous avons vu précédemment que les risques liés aux maladies d'origine alimentaire étaient importants dans les Psem. Dans ces pays, les informations concernant la qualité des aliments sont rares et lorsqu'elles existent sont lacunaires. La sécurité alimentaire qualitative est loin d'être assurée comme en témoigne une étude réalisée en Algérie (**ENCADRÉ 1**).

ENCADRÉ 1 La sûreté alimentaire dans les Psem : le cas de l'Algérie

À défaut de disposer d'une vision d'ensemble sur la zone méditerranéenne, on peut présenter une analyse de la situation en Algérie, qui constitue un exemple probablement généralisable aux autres pays de la zone.

En Algérie, le secteur informel correspond pour environ 20 % à des établissements artisanaux et de petite industrie et 35 % de l'appareil commercial (gros et détail). Un pan important du système de production-distribution alimentaire échappe donc à tout contrôle technique ou économique. Par ailleurs, le dispositif de surveillance est particulièrement démuné (3 500 contrôleurs de l'administration pour 1 million de commerçants). Enfin, le faible pouvoir d'achat des ménages entraîne une compression des prix et donc le sacrifice des coûts liés à la qualité. En conséquence, les toxi-infections alimentaires sont nombreuses, de l'ordre de 300 000 à 500 000 cas par an (de 1 à 1,7 % de la population), très au-dessus des chiffres officiels, cent fois moins importants. Toutefois, la létalité reste faible. Le dernier épisode important d'intoxication alimentaire (botulisme) est survenu en 1998 à Sétif et Tlemcen et a provoqué 42 décès pour 345 hospitalisés. La contamination concernerait surtout les laitages, la pâtisserie, la volaille et le couscous. On note une occurrence élevée des intoxications collectives à l'occasion de cérémonies religieuses et festives ainsi que dans la restauration universitaire. Il existe également une contamination significative des aliments par des polluants organiques persistants, des produits agrochimiques, des rejets industriels (métaux lourds) et des eaux d'irrigation (Lebeche, 2006).

Dans le domaine de la sécurité alimentaire qualitative, ce sont les agences spécialisées qui assurent l'analyse de risque et l'aide à la décision des instances gouvernementales. Dans l'UE, chaque pays dispose d'une agence nationale et il existe au niveau communautaire l'EFSA (European Food Security Authority). Dans les Psem, le dispositif spécifique de veille sanitaire, d'expertise et d'information dans le domaine alimentaire est inexistant ou relève d'organes de l'administration centrale et de tutelles ministérielles multiples. La Tunisie dispose d'une Agence multiproduits (**ENCADRÉ 2**).



ENCADRÉ 2 Une agence chargée de la sécurité alimentaire des produits en Tunisie

En Tunisie, les pouvoirs publics posent la question de la sécurité alimentaire en termes de contrôle sanitaire des produits. Cette activité n'est pas récente, mais avec le développement des risques pathologiques liés aux aliments, et vu son importance pour la protection des consommateurs, elle constitue de plus en plus une priorité des plans de développement économiques et sociaux. De ce fait, le contrôle sanitaire des produits relève d'organismes publics faisant participer plusieurs ministères : Commerce, Santé publique, Agriculture et Ressources hydrauliques, dont les rôles et les tâches sont distincts et la coordination complexe. Au ministère de la Santé publique, deux structures sont chargées de la question :

- la Direction d'hygiène du milieu et de la protection de l'environnement (DHMPE) a pour mission, à l'échelle régionale, le prélèvement d'échantillons et leur analyse en relation avec le ministère du Commerce (Office national du commerce) ;
- l'Agence nationale de contrôle sanitaire et environnemental des produits (ANCSEP) a été créée en 1999. Contrairement à la première structure, cette agence est dotée d'une autonomie financière et comporte un conseil d'entreprises et un conseil scientifique. Elle est organisée autour de 3 services : direction de contrôle sanitaire des produits, direction du contrôle environnemental des produits et direction des services communs. Sa mission est de coordonner et de consolider les activités de contrôle sanitaire et environnemental des produits exercées par les structures de contrôle concernées. Elle joue donc un rôle d'observatoire. Elle veille également au respect de la réglementation et des normes nationales et internationales.

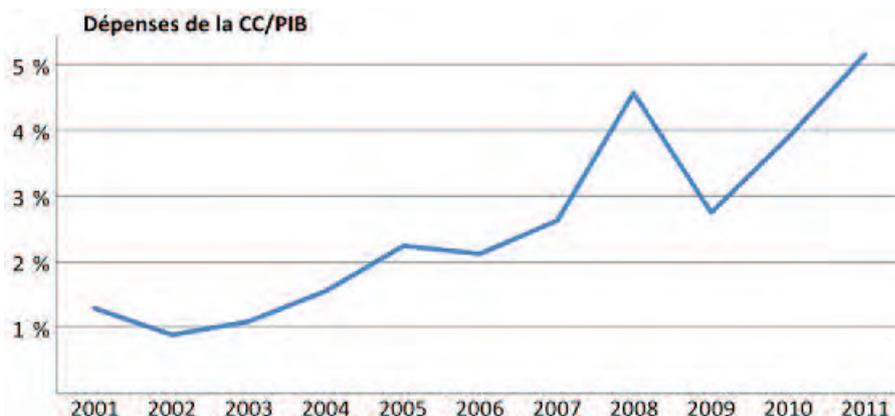
Khalidi, 2006

Un autre aspect des politiques alimentaires dans le domaine qualitatif est la lutte contre les fraudes à la réglementation, très importantes dans les Psem du fait d'un vaste secteur informel échappant à toute régulation (**ANNEXE 2**) et des phénomènes de contournement des lois par la prévarication.

Aujourd'hui encore, la politique alimentaire se limite, dans les Psem, outre la question de la qualité sanitaire des aliments qui vient d'être abordée, à celle du prix des aliments. En effet, l'impact politique de hausse brutale du coût des aliments, dans des pays où 30 à 50 % du budget des ménages est consacré à l'alimentation, peut être considérable.

La majorité de Psem subventionne les aliments de base (pain, semoule, sucre, huiles végétales). Périodiquement, du fait de crises des finances publiques et récemment, en 2008, en raison du pic des matières premières – notamment alimentaires – sur les marchés internationaux, des réformes sont esquissées pour réduire le poids budgétaire de ces subventions. Le Maroc constitue une bonne illustration avec sa Caisse de compensation (**GRAPHIQUE 12**).

GRAPHIQUE 12 Évolution de la charge globale de la Caisse de compensation du Maroc



Ministère de l'Économie et des Finances, Rabat, 2011, et presse locale



TABLEAU 39 Taux de subvention des produits alimentaires, énergétiques et des services de santé dans les Psem, 2007-2008 (% du PIB)

	Subventions alimentaires	Subventions énergie	Dépenses publiques de santé
Algérie	0,1	n/d	2,9
Égypte	1,8	6,7	2,3
Jordanie	1,8	1,4	4,5
Liban	-	0,1	3,8
Maroc	1,2	3,8	1,9
Syrie*	2,3	10,3	2,1
Tunisie**	1,5	1,0	2,5
Psem	1,2	3,9	2,9
Psem hors Algérie et Libye	1,7	4,6	2,7

* Incluant les subventions « implicite » de l'énergie, Cf. IMF Country Report 2007
 ** Jusqu'à 7,3 % du PIB comptant les « subventions indirectes », Cf. IMF Country Report 2008

FEMISE 2009 à partir de IMF Staff country Reports, IFAD Work. Paper

TABLEAU 40 Les systèmes d'intervention sur les prix alimentaires au consommateur dans les Psem au début des années 2000

	Biens	Etendue	Mécanisme
Algérie (depuis 1993)	Suppression des subventions alimentaires et introduction de compensations pour les pertes en bien-être	Ciblé en direction des plus âgés et des pauvres	Libéralisation graduelle des prix
Égypte	Pain, farine de blé	Générale	Subventions à la production
	Sucre, huile alimentaire	Partielle	Coupons de rationnement
Jordanie (depuis 1995)	Subventions alimentaires remplacées par des transferts directs	Partielle	Libéralisation des prix et transferts sous condition
Maroc	Sucre, huile alimentaire	Générale	Contrôle des prix
	Farine	Générale	Subventions à la production
Tunisie	Céréales, huile alimentaire, sucre, lait	Partielle	Contrôle des prix

Source: Aldeman et al., 1999

La Caisse de compensation (CC) du Maroc qui émerge au budget général du Maroc subventionne les produits pétroliers, la farine de blé tendre et le sucre afin d'en réduire le prix au consommateur par rapport au prix international. Les dépenses de la CC ont littéralement explosé dans les années 2000 du fait des soubresauts du marché mondial, passant de près de 500 millions de dollars en 2001 à 5,2 milliards en 2011, générant, dans les années récentes, la quasi-totalité du déficit public marocain. Ce sont les produits pétroliers (carburants et gaz butane) qui absorbent la plus grande partie des fonds. Le sucre a consommé 16 % des subventions en moyenne entre 2007 et 2009 et la farine 15 %. Les sommes affectées à ces produits avoisinent le milliard de dollars en 2007 et 2008. Ces dépenses sont élevées, mais restent inférieures (de l'ordre du tiers) à celles consacrées aux produits pétroliers. Une situation comparable se retrouve dans les autres Psem (TABLEAU 39).

Les mécanismes de maîtrise des prix alimentaires pour le consommateur sont variés dans les Psem : du ticket d'achat au contrôle des prix en passant par les subventions aux producteurs (TABLEAU 40).

Devant la montée des déficits budgétaires et dans le contexte dominant du consensus de Washington, les organisations internationales ont incité les Psem à réduire leurs interventions sur les prix alimentaires considérées comme *distorsives* par rapport au marché. Le TABLEAU 41 montre les effets d'une telle politique avant et après les réformes pratiquées dans les Psem au cours des années 1990. Après ces réformes, le coût du soutien aux prix alimentaires reste élevé : entre 3 à 6 % des budgets gouvernementaux, soit 1 à 2 % du PIB.



TABLEAU 41 Impact des réformes sur le coût des interventions sur les prix alimentaires dans les Psem avant et après les réformes des années 1990

	Coût fiscal pré-réforme		Réforme suivie	Coût fiscal post-réforme		Résultats
	% PIB	% dépenses publiques		% PIB	% dépenses publiques	
Algérie	4,7	16,9	Suppression progressive de subventions, programmes de transferts cash	0,9	2,9	Perte de pouvoir d'achat pour les pauvres, pauvres plus avantagés, les transferts de cash peuvent compenser mais pas forcément suffisamment
Égypte	2,1	5	Subventions seulement aux produits basiques de nourriture	1,5	5,5	Près de 40 % des subventions continuent d'aller vers les groupes à hauts revenus
Jordanie	3,4 (1990)	7,6	Systèmes moins généreux, coupons pour les produits basiques, transferts de cash	1,5	5,5	Les riches bénéficient davantage des subventions du pain que les pauvres. Les subventions pour le riz, le sucre et le lait bénéficient aux pauvres
Maroc	1,3	5	Pas de réforme actuellement, 3 produits subventionnés en quantité illimitée	1,7	5,5	Gains pour les groupes de plus hauts revenus, une large partie des subventions n'atteint jamais le consommateur, les populations rurales bénéficient plus pour tous les produits
Tunisie	2,8 (1989)	7,2	Mesure d'auto-ciblage afin de réaffecter les avantages. Subventions des produits consommés par les ménages les plus aisés illimitées	1,7	4,5	Le coût des programmes a été réduit mais l'incidence sur la distribution des groupes a été modérée. Le ciblage des pauvres a été amélioré pour tous les produits sauf le sucre

Alderman et al., 1999

On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence à la fois de la méthode utilisée par la Banque mondiale pour réaliser cette étude (notamment choix des indicateurs) et sur l'interprétation des résultats obtenus ; d'autant plus qu'il est signalé d'autres distorsions, à l'équité cette fois-ci. On proposera dans une section ultérieure des mécanismes considérés comme plus efficaces et équitables par certains experts.

La PAC européenne et les pays méditerranéens

CETTE SECTION PROCÈDE à une analyse de l'expérience européenne de la PAC et en dégage des enseignements en croisant ce diagnostic avec les éléments d'évaluation précédents pour une orientation des futures politiques agricoles dans les Psem.

Mise en perspective historique et fonctionnelle de la PAC

LA PAC EST L'UN DES SEULS EXEMPLES dans le monde de politique agricole concertée et progressivement intégrée dans un espace économique sans autorité politique commune. Certes, l'UE a mis en place une monnaie unique et peut apparaître comme la première puissance économique du monde. La fragilité de l'euro rappelle cependant la cruelle insuffisance de la construction politique commune. Pourtant, les conditions de sa naissance sont essentiel-



lement politiques et s'expliquent en grande partie par des considérations géostratégiques particulières. À défaut d'y voir un modèle, on peut tirer de cette expérience des enseignements utiles dans d'autres contextes. Pour cela, il convient d'insister sur la période écoulée entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et la véritable naissance de la PAC, en 1962, avec le premier règlement céréalier et, en 1967, avec les premiers prix communs.

À l'image de ce qui avait été fait pour le charbon et l'acier, l'idée est venue de sécuriser les approvisionnements de blé et de produits agricoles. Le Traité de Rome a été signé en 1957, l'année qui suivait la malheureuse expédition franco-britannique militaire de Suez. Décision était prise de mieux assurer à la fois la sécurité alimentaire (PAC) et de maîtriser l'atome (Euratom). Mais rien ne s'est vraiment passé entre 1957 et 1961. Il a fallu la construction du Mur de Berlin (août 1961) pour qu'on commence à mettre en œuvre le Traité de Rome. Le premier règlement a été adopté le 14 janvier 1962. Il concernait évidemment les céréales, nerf de la guerre pour assurer la sécurité alimentaire de l'Europe de l'Ouest. Fait significatif, les accords d'Evian ont été signés deux mois plus tard, le 18 mars 1962. La France renonçait ainsi au dernier symbole de son passé colonial. Cela l'obligeait à concevoir sa politique de sécurité alimentaire d'une autre façon.

Soulignons que la PAC, dans ses débuts, n'était pas une source supplémentaire de dépenses budgétaires. Elle visait, au contraire, à faire des économies par la mutualisation de la gestion des crises que cela permettait. La France avait des problèmes d'excédents, l'Allemagne et l'Italie des difficultés d'approvisionnement. Une gestion concertée favorisant un marché unique devait supprimer une grande partie des crises antérieures. Le financement des dépenses était assuré au départ par la perception des droits de douane sur les produits importés du reste du monde.

La PAC a parfaitement atteint l'objectif d'une meilleure sécurité alimentaire des habitants de l'Europe. Dès le début des années 80, l'UE atteignait même son auto-suffisance en céréales alors qu'elle disposait de trois fois moins de terres cultivables que les États-Unis. Seule concession de taille, l'UE a accepté de ne pas protéger son marché dans le domaine des produits oléagineux et en particulier le soja en provenance des États-Unis. Cela a entraîné une forte dépendance extérieure en protéines pour les aliments du bétail. Le soja provient désormais davantage d'Amérique du Sud que d'Amérique du Nord, mais le résultat est le même. Une étude réalisée par OPERA chiffre à 29 millions d'ha la surface équivalente aux importations.

Mais la PAC a fait apparaître des problèmes politiques. Elle a d'abord été confrontée à la difficulté de faire une politique économique commune sans monnaie commune. Puis, au fur et à mesure que la production augmentait, le coût budgétaire a explosé. La difficulté à gérer les excédents et les élargissements successifs ont rendu les équilibres politiques plus délicats.

La PAC est née d'un volontarisme politique face à des contraintes géostratégiques. Imaginer de faire un marché commun des produits agricoles au début des années 60 semblait une gageure quelque peu naïve. On peut dire aujourd'hui que le projet était concevable et réaliste. Tous les pays européens étaient déficitaires en produits agroalimentaires, à l'exception des Pays-Bas. Il y avait des millions d'agriculteurs sur des fermes lilliputiennes. Il n'y avait pas de gouvernement ni de monnaie en commun. Bref, rien pour réussir. Le défi a pourtant été relevé malgré ces difficultés. Les hommes politiques ont eu



conscience de la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire à cette partie de l'Europe qui avait une population nombreuse et croissante et peu de terres arables sous la menace de l'Union soviétique qui aurait été tentée de profiter d'une situation de crise alimentaire.

Il aurait été pourtant plus simple d'en appeler aux importations d'Amérique du Sud ou d'Océanie. Ce n'est pas le choix qui a été fait. Le projet politique a primé contre la logique du marché. Ce volontarisme a été payant alors que, parallèlement, c'est l'incapacité de résoudre le problème alimentaire qui a contribué à l'implosion du système soviétique.

Les enseignements de l'expérience européenne pour les Psem

L'HISTOIRE DE LA PAC permet de tirer quelques enseignements sur les politiques agricoles adaptées à une situation de pénurie. A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, personne ne croyait à l'auto-suffisance de l'Europe en matière agricole du fait du rapport peu favorable entre une population nombreuse et croissante et des terres arables exiguës. Mais, grâce à une détermination politique due à la Guerre froide et à la décolonisation, le potentiel s'est vite développé au point de créer des excédents. Le contexte est radicalement différent dans les Psem mais on peut pointer quelques éléments utiles pour ceux qui voudraient développer l'autonomie alimentaire de leur pays.

Le point de départ : la volonté d'autonomie alimentaire

Les privations de la guerre. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les pays européens importaient une grande part de leurs besoins alimentaires des pays de leur empire colonial. Mais la guerre avait montré que cette solution entraînait de grandes souffrances dès que les approvisionnements étaient rendus aléatoires. Il a été nécessaire de systématiser les tickets de rationnement, expérimentés durant la Première Guerre mondiale, et de chercher des produits de substitution pour les produits qu'on ne pouvait plus importer ou qui n'étaient plus disponibles à cause du conflit. Il a fallu produire à nouveau des oléagineux (colza, moutarde) et cultiver partout où c'était possible des pommes de terre et des produits faciles à cultiver (rutabaga, topinambour). On a encouragé la remise en culture d'espaces pour créer des jardins ouvriers (250 000 en France en 1945). Cette tradition, née en Allemagne au XIX^e siècle, a aussi traversé l'Atlantique (20 millions de jardins ouvriers aux États-Unis en 1945). Les tickets de rationnement, apparus pendant la Première Guerre mondiale, se sont généralisés durant la Seconde Guerre mondiale.

Les difficultés de la reconstruction : le problème des devises. Les Européens ont eu faim pendant la guerre, mais aussi après, car lorsque vous ne disposez pas de monnaie d'échange, personne ne se précipite pour vous approvisionner ! Les tickets de rationnement ont persisté jusqu'en 1950 au Royaume-Uni alors que ce pays n'avait pas été envahi. Mais comme il était largement approvisionné par les produits de son Empire comme les pays d'Océanie et d'autres pays exportateurs comme l'Argentine et le Brésil, ses possibilités d'importation ont été obérées par ses capacités financières et par le manque de dollars. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sortaient du conflit avec une économie à reconstruire et n'avaient plus aucune réserve financière. Contraire-



ment à ce qui s'est produit après la Première Guerre mondiale, les caisses étaient vides au Royaume-Uni et en France alors que ces deux pays avaient longtemps été les banquiers du monde. La solution a été l'aide alimentaire des États-Unis. Les pays européens, y compris le Royaume-Uni, ont fait l'amère expérience que lorsqu'on n'est pas *solvable* il est difficile de disposer de matières premières indispensables à la nourriture de la population.

Les États-Unis aussi ont pris conscience pendant la guerre du rôle stratégique d'une bonne alimentation de la population. Le gouvernement a pris conscience de la gravité du problème alimentaire à l'intérieur même du pays à l'occasion de ce conflit. Quand les États-Unis sont entrés en guerre, les militaires ont mis en place des procédures de conscription. Ils se sont aperçus que certains jeunes gens concernés étaient physiquement inaptes à devenir soldat, car ils avaient subi des carences alimentaires pendant leur enfance. À ce moment, a été adopté un programme d'aide alimentaire pour les femmes enceintes et les jeunes enfants. Il faut rappeler que les États-Unis continuent jusqu'à aujourd'hui cette action de subventions massives à la consommation alimentaire pourtant fustigée par les experts du FMI dans les pays en voie de développement. Cette action a même été accélérée depuis la crise des *sub-primes* qui a fait perdre leur logement à de nombreuses personnes. Elle concerne 45 millions d'Américains en 2011 et nécessite un budget de 100 milliards de dollars : une dépense très supérieure à celle de la PAC, alors que les États-Unis comptent 200 millions d'habitants de moins que l'UE.

La sécurité alimentaire, un élément stratégique dans tous les pays. On voit clairement l'impact des guerres sur la prise de conscience de l'intérêt d'assurer dans chaque pays la sécurité alimentaire. Le cas du Royaume-Uni est particulièrement instructif. Ce pays avait supprimé en 1846 les taxes à l'importation sur le blé pour bénéficier des matières premières meilleur marché produites dans son empire. Dès lors que le transport maritime est perturbé par un conflit, il n'y a plus d'approvisionnement régulier et la population souffre de la faim. Même quand la circulation est rétablie, si l'on ne dispose pas des devises nécessaires, le résultat est le même.

L'autre enseignement est celui de l'expérience américaine. Les carences alimentaires affectent les capacités physiques et intellectuelles de la population. Ce n'est pas la même chose que de manquer de caoutchouc. Il importe donc pour un État, non seulement de faire en sorte que la sécurité alimentaire soit globalement assurée, mais, en plus, d'assurer que les prix de cette alimentation sont suffisamment contrôlés pour ne pas exclure les plus pauvres et créer des carences définitives.

Les enseignements à tirer des politiques de reconstruction

La sécurité sur l'outil de production

LA TERRE. Si l'on veut que les agriculteurs nourrissent la population d'un pays, il faut leur assurer une sécurité sur l'outil de production. Il faut d'abord que la terre appartienne à celui qui la travaille. L'expérience montre en effet que plus les systèmes sont intensifs plus ils comportent de risques. Il faut une surveillance constante, qui s'accommode mal de systèmes *capitalistes* qui dissocieraient le capital et le travail. Les systèmes de type familial se révèlent en général plus performants, puisque moins gourmands en capital. À défaut de



posséder la terre, il faut que les fermiers bénéficient de baux suffisamment longs pour amortir leurs investissements. Cela signifie qu'il faut une réforme agraire pour éviter les trop grandes exploitations qui peuvent se contenter d'un système extensif de type économie de cueillette. Cela suppose aussi un droit rural pour faire respecter les baux et donner la stabilité nécessaire pour que les producteurs investissent dans l'amélioration de leurs terres ou matériels.

- **La possibilité d'emprunter.** Il faut que les producteurs puissent financer leurs investissements par crédit à des taux qui ne soient pas usuraires. Comme les banques normales ne savent pas toujours distinguer, entre les demandeurs de crédit, ceux qui ont le plus de chances de rembourser, il est utile de favoriser des formules de mutualisme dans ce secteur, car les *pairs* se trompent moins souvent que les spécialistes financiers.

- **La sécurité maladie et retraite.** À partir du moment où il y a des investissements et du crédit, c'est une raison supplémentaire de mettre en place une couverture sociale. Il faut éviter que les outils de production soient remis en cause par un accident du travail ou une maladie.

Il faut aussi faciliter la restructuration des exploitations et l'installation des jeunes en incitant les agriculteurs les plus âgés à transmettre leur outil. Mais c'est plus facile si ces personnes peuvent bénéficier de retraites.

La sécurité sur les prix de vente

L'expérience montre qu'il ne sert à rien d'inciter les agriculteurs à produire plus si les prix s'effondrent dès qu'ils ont une bonne récolte. Un des paradoxes des politiques agricoles est en effet que dès que l'on s'approche d'une situation d'abondance sur les marchés, toute bonne récolte peut se traduire par la faillite des agriculteurs, car les prix baissent plus que proportionnellement à l'augmentation des volumes. Il faut donc inciter les agriculteurs ou leurs coopératives à stocker. Encore faut-il que les installations de stockage aient été construites, mais surtout, il faut que les stocks de produits agricoles soient financés de façon contrôlée pour éviter la fraude et la tentation de vendre trop rapidement les stocks et faire à nouveau s'effondrer les prix.

Les expériences de nos pays ont montré l'intérêt des formules coopératives et interprofessionnelles en ce domaine. Elles ont aussi montré que ces politiques s'avéraient coûteuses si on ne les complétait pas de formules de contrôle de l'offre dès lors que la situation excédentaire durait plus d'une campagne. Les formules les plus utilisées ont été les droits de plantation des vignes, les quotas laitiers et les gels de terres.

Les enseignements de la PAC

QUAND LES PAYS EUROPÉENS se sont résolus à mutualiser leur approche de la sécurité alimentaire dans ce qu'on nommait la Communauté économique européenne (CEE), ils sont partis de leur expérience commune de gestion des crises, qui étaient déjà apparues dans chacun des pays. Contrairement à une idée reçue, il n'était pas question de faire une politique commune qui soit source de dépenses supplémentaires. Au contraire, l'idée a prévalu qu'avec une politique commune, on ferait des économies budgétaires. La France avait des problèmes récurrents d'excédents dans certains secteurs et l'Allemagne, comme l'Italie, faisaient face à des pénuries. On comprend qu'on ait pu dégager des convergences. Convergences d'autant plus faciles à trouver que le déficit global des pays européens sur les produits agricoles était colossal.



L'enjeu essentiel des taxes à l'importation. La principale source de financement de l'UE était donc facile à trouver. Il suffisait d'affecter à ce budget les taxes sur les importations des produits agricoles et de fixer ces taxes à un niveau suffisamment important pour que les prix du marché intérieur encouragent les producteurs européens à produire plus pour remplacer ces importations par des produits fabriqués en Europe. Dans le climat de Guerre froide, l'UE a pu imposer un principe exorbitant en matière de commerce international. Les taxes européennes étaient des taxes variables qui pouvaient s'ajuster automatiquement aux variations des prix du blé ou du maïs sur la Bourse de Chicago. Ainsi, on pouvait lisser le prix européen et le déconnecter complètement des variations observées sur le marché mondial. L'exemple le plus caractéristique des avantages d'un tel système s'est situé en 1973 lors de la forte augmentation des prix du blé. Le prix a doublé à Chicago et le prix du pain en Europe n'a pas varié d'un centime.

La nouveauté de la PAC consistait à mutualiser ces recettes sur les importations et à mutualiser aussi les dépenses. Autrement dit, plus un pays était déficitaire, plus les taxes qu'il percevait abondaient le budget commun. Mais il est ainsi à reconquérir son marché intérieur grâce à la protection offerte par ces taxes. Les agriculteurs de ce pays ont la certitude que cette politique désormais conduite au niveau supra-national les met un peu à l'abri des changements politiques dans leur pays.

Pour les Pays-Bas et la France, qui avaient des excédents, cette mutualisation des mesures de gestion de crise donne plus de débouchés solvables à l'abri de la versatilité des marchés mondiaux et donne aussi des moyens financiers pour intervenir. Le succès a été au rendez-vous. La production a progressé au point que l'encre était à peine sèche lors de la promulgation du Règlement lait et produits laitiers en 1968 et que l'on parlait déjà de *Fleuve de lait*.

La difficile gestion des excédents. La principale fragilité de la construction agricole européenne est vite apparue en pleine lumière. Si l'on offre une protection aux agriculteurs et qu'on les accompagne dans leurs investissements, la production augmente vite. Le seul danger restant étant alors les périodes de bonne récolte. On avait repris les formules qui avaient permis aux Américains et aux Français de gérer en partie les effets de la crise de 1929 sur les marchés agricoles. On avait mis en place des systèmes de stockage public d'une partie de la récolte avec interdiction de remettre ces stocks sur le marché sans autorisation de la puissance publique. La PAC a repris ce type de mécanisme en déterminant des seuils au-dessous desquels les organismes d'État achètent la récolte proposée par les agriculteurs.

La PAC ayant été inventée dans une période où les pays européens étaient déficitaires, personne n'a réfléchi sur les moyens de réguler l'offre de produits agricoles. C'est là un étrange paradoxe. Les pays européens ont été longtemps dans une situation étonnante pour des pays industrialisés à cause des habitudes coloniales. Cette zone a été déficitaire en produits agricoles car, à l'instar du Royaume-Uni, ces pays importaient à bon marché ce dont ils avaient besoin. De ce fait, ils ne connaissaient pas les mêmes difficultés que les États-Unis confrontés régulièrement à des crises de surproduction. Dès 1933, les États-Unis ont mis en place des politiques de gestion de l'offre. L'idée est simple : il ne sert à rien de stocker la récolte si celle-ci est durablement supérieure à la demande, il faut alors réduire la production par des mesures contrai-



gnantes de type gel de terres. Les États-Unis ont ainsi gelé jusqu'à 30 millions d'ha de céréales pour éviter des baisses importantes de prix sur le marché mondial. L'Europe attendra 1984 avant de se résoudre à mettre en place des quotas laitiers et 1992 pour rendre le gel des terres obligatoire.

La solution facile des aides à l'exportation. Faute d'avoir eu le courage de mettre en place plus rapidement des formules de gel des terres ou de quotas, les pays européens ont mis au point des formules de subventions à l'exportation. Celles-ci permettent de dégager les marchés intérieurs, mais ont l'inconvénient de détériorer les marchés mondiaux et de faire baisser la production des autres pays. En effet, grâce à ces subventions, les entreprises européennes acceptent de vendre à bas prix sur les marchés mondiaux. Les pays exportateurs traditionnels voient leurs recettes baisser et doivent réduire leur production. De plus, les produits européens viennent concurrencer la production vivrière dans les pays importateurs.

La difficulté de mutualiser une seule politique économique. Autre difficulté de la PAC, comment élaborer une politique sectorielle efficace alors qu'il n'y a pas de politiques communes dans le reste de l'économie ? Comment fixer des prix communs pour les produits si les charges fiscales et sociales sont différentes ? Comment faire un marché unique si les conditions de production restent très différentes ? La construction européenne a souffert de l'absence de projet politique commun.

La PAC s'est heurtée à la difficulté pour les gouvernements nationaux de fixer des prix d'objectifs dans des monnaies nationales qui variaient les unes par rapport aux autres. Sans monnaie commune, comment faire face aux mouvements monétaires incessants ? Dès le début, la monnaie a compliqué le fonctionnement de la PAC. Les premiers prix communs ont été décidés en 1968. Immédiatement, le gouvernement français dévaluait le franc et le gouvernement allemand réévaluait le mark. Trois ans après, le gouvernement américain dévaluait le dollar et décrochait sa valeur de sa contrepartie en or, précipitant les pays européens dans une spirale de difficultés monétaires. Celles-ci ont été telles que l'Europe a recréé des barrières douanières artificielles avec des montants compensatoires monétaires (MCM) pour que les augmentations des prix agricoles ne favorisent pas outrageusement les agriculteurs des pays dont la monnaie baissait au détriment de ceux des pays dont la monnaie s'appréciait.

Les problèmes budgétaires. Tensions monétaires, concurrences internes et distorsions sociales, fiscales et financières ont été le lot commun d'une PAC restée désespérément la seule politique économique commune de l'UE. De ce fait, on a assisté à des accusations constantes contre le coût exorbitant de la PAC. Or, les dépenses européennes sont moins fortes par tête d'habitant que les dépenses américaines. Elles constituent désormais 40 % du budget européen alors qu'elles ne constituent qu'un pourcentage infime du budget américain. Le paradoxe s'explique facilement quand on sait que le budget européen est de seulement 4 % du PIB européen alors que le budget fédéral américain représente 19 % du PIB du pays. Il n'empêche qu'avec un système qui pousse à la création d'excédents, il aurait fallu une gestion de l'offre plus rigoureuse pour ne pas faire exploser les dépenses budgétaires. Imposer des quotas ou le gel de terres relève d'une décision politique et nous avons vu que c'était là une



faiblesse congénitale de l'Europe. Il n'est donc pas étonnant que les gouvernements n'aient pas su faire et que, depuis 1992, ils aient adopté un système de pilotage par le marché mondial quitte à compenser les revenus des agriculteurs par un système d'aides directes.

Le pilotage par le marché mondial est inopérant. Ce pilotage s'est révélé inopérant car ce marché est resté marginal et ne gère que des excédents. Il a donc conduit à une longue période de prix bas peu incitative pour la progression de la production mondiale. Ce pilotage a conduit aussi depuis 2007-2008 à une volatilité extrême sur les prix des produits agricoles. La spéculation financière a une part de responsabilité, mais cette spéculation n'aurait pas pu se développer si l'UE et les États-Unis avaient gardé des stocks stratégiques suffisants.

Les aides directes sont inadaptées à la crise actuelle. La volatilité des prix fait apparaître l'une des faiblesses des aides directes dites découplées. Cela signifie que ces aides sont du même montant chaque année quel que soit l'état du marché. Plus les variations de prix sont fortes, plus le système est inadapté. Quand les prix sont bas, les aides sont notoirement insuffisantes, mais quand ils sont hauts, elles sont inutiles. Données sur des bases historiques, elles révèlent la profonde injustice entre les pays et entre les types d'agriculteurs de chaque pays. Calculé par actif agricole, l'écart va de 300 euros en Roumanie à 17 000 au Danemark. Plus les exploitations sont grandes, plus la subvention est importante.

Les exemples de l'UE permettent de penser que le niveau des déficits agroalimentaires des Psem n'est pas contrôlable

LA RELECTURE DE L'HISTOIRE des politiques agricoles, adoptées dans les pays européens après la Seconde Guerre mondiale et depuis la naissance de la PAC, permet de prendre du champ pour mieux comprendre les logiques en présence. Bien entendu, il ne s'agit pas d'appliquer des recettes. Mais l'histoire européenne est intéressante : il s'agit d'une région très peuplée sur un espace agricole exigu. Qui plus est, depuis la Seconde Guerre mondiale, la population a beaucoup augmenté, ce qui aurait dû compliquer encore les problèmes.

L'expérience européenne montre que l'on peut renverser une situation en quelques décennies si l'on en prend les moyens politiques. Il existe, bien entendu, des limites physiques. La sécurité alimentaire de l'Italie sera toujours difficile à atteindre étant donné le faible espace disponible. L'exemple allemand est instructif. Ce pays avait un déficit commercial aussi important que celui du Royaume-Uni il y a 10 ans. Celui du Royaume-Uni s'est encore creusé alors que celui de l'Allemagne ne cesse de se résorber. Ce pays n'a qu'un hectare pour nourrir 5 habitants et obtient des résultats comparables à ceux de la France qui dispose d'un potentiel double de surface arable par habitant.

Cette approche d'économie comparée est passionnante. Il faudrait pouvoir la compléter par des analyses sur les pays d'Asie et, en particulier, celle de la Chine qui a une ration inférieure de moitié à celui de l'Allemagne. Ce pays doit nourrir dix habitants par ha cultivable et il y parvient. Les seules importations importantes sont, comme pour l'Europe, des importations de soja.

Pas de recettes à transposer, mais des constantes. Pour qu'un producteur agricole augmente sa production, il lui faut une sécurité sur son outil de travail et sur le prix des produits agricoles, en particulier les années où la production est importante. Faute de cette sécurité de marché, les efforts seront



vains. Pour éviter de subir la volatilité des prix, il faudrait que les Psem puissent reprendre la maîtrise de leurs importations et en tirer profit avec des droits de douane qui permettraient de financer la modernisation des exploitations agricoles. Cela n'a rien de facile dans le contexte actuel de mondialisation tel que le conçoit l'OMC et incite à une coopération régionale.

En résumé, les outils à développer dans les Psem concernent :

- la création d'un statut professionnel et social pour les travailleurs agricoles, incluant la parité hommes-femmes ;
- la sécurisation du foncier par un statut de la terre facilitant l'accès à la propriété ou à un faire-valoir indirect attractif (fermage) pour les petits et moyens agriculteurs ;
- l'amélioration des revenus des producteurs par des prix attractifs permettant une accumulation de capital et une modernisation de l'outil de production ;
- l'appui à une gestion performante des exploitations agricoles par des outils d'observation et de contrôle technico-économiques, l'accès au crédit bancaire et aux assurances (filet de sécurité) ;
- une intensification de l'effort de R&D, des transferts de connaissance et de formation pour concevoir des modèles de production adaptés aux enjeux de la consommation alimentaire et du développement durable ;
- la définition de normes et de labels de qualité et d'origine ;
- l'appui à l'organisation des producteurs agricoles et des filières agroalimentaires ;
- la création d'un mécanisme aux frontières générant des recettes fiscales.

Mettre en place une politique alimentaire dans les pays méditerranéens

LA POLITIQUE ALIMENTAIRE, comme toutes les fonctions régaliennes, doit s'inscrire dans un objectif d'intérêt public. Il s'agit ici d'améliorer la santé publique par des actions coordonnées sur le modèle de consommation et de production alimentaire, en vue de répondre à la prescription du droit à l'alimentation que nous avons présentée en début de chapitre. Le concept de droit à l'alimentation doit ainsi constituer le socle de toute politique alimentaire, dans tout pays. L'opposition ou la distinction que certains font entre pays du Nord et pays du Sud est rendue caduque par ce concept qui inclut les notions de quantité suffisante et d'accès à la nourriture pour tous et de qualité sanitaire, nutritionnelle, organoleptique et culturelle des aliments, ce qui en fait une notion universelle. Le droit à l'alimentation s'inscrivant dans une approche locale et globale répond par ailleurs aux quatre piliers du développement durable (écologie, équité, économie et gouvernance participative)⁽²⁶⁾.

Pour atteindre son objectif de sécurité alimentaire et de droit à l'alimentation, la politique alimentaire suggère d'agir à la fois sur le modèle de consommation et sur la production alimentaire.

26. Ce chapitre emprunte largement à l'ouvrage : Rastoin J.L., Gherzi G., 2010, *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Editions Quae, Paris : 581 p. Préface d'Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations-Unies sur le Droit à l'alimentation. www.quae.com/fr/1966-le-systeme-alimentaire-mondial.html



Les actions de la politique alimentaire ciblant le modèle de consommation

LE MODÈLE DE CONSOMMATION, façonné par une population sur un territoire au cours des siècles, est marqué par une inertie importante et semble difficile à modifier. Pourtant nous avons montré, à partir de l'histoire du système alimentaire, que les mutations du modèle de consommation alimentaire s'accéléraient depuis la Seconde Guerre mondiale, sous la poussée de la croissance économique, de l'urbanisation, du travail féminin, du processus IMG (internationalisation, mondialisation, globalisation). Malheureusement, ces mutations, notamment la transition alimentaire caractérisée par la substitution des aliments de base (généralement les céréales) par des corps gras, des viandes et du sucre, provoquent des maladies d'origine alimentaire. Par ailleurs, la sous-alimentation concerne encore près de 15 % de la population mondiale. Il est donc indispensable de modifier la trajectoire du modèle de consommation alimentaire tant dans le cadre national que dans le cadre international.

Les instruments de politique publique utilisables à une telle fin sont au nombre de trois essentiellement : l'information, l'éducation et l'incitation. L'information pour l'amélioration du modèle de la consommation alimentaire va concerner trois domaines : la diète (la composition de l'alimentation au quotidien et dans le temps) ; les conditions de l'alimentation (lieux, moments, pratiques) ; les actions complémentaires (exercice physique, l'hygiène de vie...).

L'éducation nutritionnelle faisait encore partie il y a quelques décennies – sous le nom d'économie domestique –, des programmes scolaires, puis a disparu sous la pression d'autres disciplines. Elle tend à être réintroduite, notamment à l'école maternelle et primaire, ce qui paraît indispensable. En effet, les médias (la télévision et Internet, en passe de ravir la première place en terme de support de communication) constituent une deuxième école à laquelle enfants et adolescents consacrent presque autant de temps qu'à la première. Ces médias sont pollués par une intensité publicitaire d'une redoutable efficacité. Il est donc nécessaire de donner des bases de connaissance et un esprit critique aux jeunes dans le domaine de l'alimentation. C'est ce qu'ambitionne le PNNS en France ou les programmes scolaires sur l'alimentation dans de nombreux pays (États-Unis⁽²⁷⁾, Canada, Norvège, Chine...). La FAO fait également campagne avec la publication d'un guide d'éducation nutritionnelle (Sherman et Glasauer, 2007) à propos duquel Ezzeddine Boutrif, directeur de la division de la nutrition et de la protection du consommateur à la FAO a déclaré : « *Enseigner la nutrition à l'école peut contribuer à limiter les coûts des maladies liées à l'alimentation. L'éducation nutritionnelle doit être une priorité pour les gouvernements* ». Par ailleurs, on estime que l'éducation alimentaire doit faire partie de la formation continue sous une forme académique ou de transfert de connaissances à grande échelle via les médias. Une cohérence entre information, d'une part, et formation initiale et formation post-scolaire, d'autre part, soutenue par des institutions publiques, permettra d'infléchir la trajectoire du modèle de consommation alimentaire mondial.

Les instruments économiques constituent le troisième mode d'action sur le modèle de consommation alimentaire. Parmi les nombreux déterminants de la *décision alimentaire*, les paramètres économiques – prix et revenu – sont importants. En conséquence, il semble possible d'influencer le modèle de consommation par une intervention sur ces paramètres.

27. Par exemple, le Child Nutrition Program géré par l'USDA : www.ers.usda.gov/Briefing/ChildNutrition



Les travaux sur les profils nutritionnels de l'équipe de N. Darmon, prolongés par des recherches intégrant la dimension économique, c'est-à-dire le coût des aliments, légitiment ce point de vue. Ces études suggèrent des outils économiques potentiels pour orienter la diète dans le sens d'une amélioration nutritionnelle : relever le prix des aliments pathogènes (certains parlent de *junk food*) par des taxes (sur les corps gras et les sucres ajoutés : *fat and sugar taxes*) ou, au contraire, subventionner les aliments prévenant les MOA, comme les fruits et légumes (Cash et al., 2005). Le système de manipulation des prix par des taxes ne donne pas satisfaction pour plusieurs raisons :

- il est difficile à mettre en place avec discernement pour des raisons techniques. Comment taxer les aliments en fonction de leur composition ? On pourrait toutefois le faire en se basant sur les profils nutritionnels (Mytton et al., 2007), ce qui est recommandé en France par l'Afssa ;
- il présente l'inconvénient d'être *aveugle* en ce sens qu'il va toucher l'ensemble des consommateurs et non pas des groupes ciblés et pénaliser en premier lieu les ménages les plus pauvres dont le coefficient budgétaire alimentation est élevé ;
- une taxe modérée a peu d'incidence sur la consommation ;
- les taxes (ainsi que les subventions) sont contraires au traité de l'OMC (et à toute réglementation sur la concurrence) qui, comme nous l'avons vu, préconise un démantèlement de toute intervention directe sur les prix.

Bien que les recettes fiscales résultant des nouvelles taxes puissent être utilisées pour rembourser les taxes aux ménages modestes ou mettre en place des programmes d'amélioration nutritionnelle, il semble préférable de procéder à des distributions gratuites de denrées bénéfiques à la santé dans les écoles (fruits et légumes en Norvège), ou de faire baisser par des subventions le prix des aliments (aliments-santé dans les distributeurs automatiques sur les lieux de travail, les écoles et les universités aux États-Unis), ou encore de subventionner les transports des aliments périssables de qualité vers les localités isolées (fruits, légumes, produits laitiers au Canada). Enfin, il peut être envisagé de créer des crédits d'impôt en faveur des personnes appliquant certaines prescriptions en matière d'alimentation ou d'exercice physique.

Au total, très peu d'expériences d'une certaine ampleur à objectif d'orientation nutritionnelle des populations n'ont été menées à ce jour, ce qui confirme que la politique alimentaire reste en chantier⁽²⁸⁾.

Les actions de la politique alimentaire ciblant l'offre

LES ACTIONS SUR LA DEMANDE alimentaire en vue d'améliorer la qualité nutritionnelle du modèle de consommation restent timides. En conséquence, celles qui concernent l'offre, c'est-à-dire les entreprises agricoles, les industries alimentaires, les circuits de commercialisation et la restauration hors domicile, demeurent limitées. Dans le domaine de l'information, de longs délais sont nécessaires avant que les directives européennes soient effectives. Le frein majeur semble être l'existence de système du type *profils nutritionnels* dans plusieurs pays européens qui répugnent à en changer. Une harmonisation semble souhaitable et pourrait ensuite être élargie aux Psem. Quelques grandes firmes et PME se montrent pionnières dans cet exercice d'information *objective* en estimant, à juste titre, pouvoir bénéficier de retombées en

28. Ceci depuis de nombreuses années, en dépit des alertes lancées par les chercheurs. Cf. la thèse de doctorat puis l'ouvrage pionnier de Martine Padilla (Padilla, 1996).



termes d'image et donc de conquête ou de fidélisation de clients. Sur la publicité alimentaire, le Royaume-Uni envisage une interdiction totale pour les émissions destinées aux enfants et la France impose aux annonceurs des messages encourageant la consommation de fruits et légumes ainsi que l'exercice physique. Nous avons mentionné le peu d'efficacité de la méthode.

Le PNNS français a renoncé aux mesures coercitives vis-à-vis des entreprises du système alimentaire en vue d'améliorer la qualité nutritionnelle des produits. Il a préféré la méthode de l'orientation en créant un label de conformité à une *charte d'engagement nutritionnel*, attribué, après avis d'une commission d'experts, aux entreprises s'y conformant. Le label est un signe de qualité émanant du ministère de la Santé, revêtant donc un caractère officiel, qui peut constituer un argument marketing. Les entreprises déposent un dossier comportant des objectifs chiffrés de réduction des composants à caractère nuisible à la santé, d'information nutritionnelle du consommateur et un calendrier de réalisation. La laiterie Saint-Hubert a signé la première charte d'engagement nutritionnel en février 2008. Ce type d'action est certes intéressant et permet d'obtenir des résultats, mais, étant basé sur le volontariat, il ne peut concerner qu'une fraction limitée du marché.

On a vu que les incitations économiques étaient des plus limitées et ne concernent pas à ce jour les pays de l'UE. Avec la crise économique en cours depuis 2008 et le creusement des déficits publics, il n'est donc plus question de nouveaux impôts qui affaibliraient le pouvoir d'achat ou de subventions qui n'auraient pas de financement. Il faut donc faire preuve d'imagination et multiplier les initiatives peu coûteuses allant dans le sens d'une amélioration du régime alimentaire. Dans cette perspective, le modèle d'offre basé sur la proximité semble plus porteur que celui des filières longues.

Les autres composantes de la politique alimentaire et le défi institutionnel

UNE POLITIQUE ALIMENTAIRE ne doit pas se limiter aux aspects d'amélioration nutritionnelle de la diète qui ont fait ici l'objet de longs développements. Elle doit aussi inclure le volet sanitaire et la question de la traçabilité qui lui est liée, ainsi que les considérations relatives à la culture et au patrimoine alimentaire. Ces composantes doivent être coordonnées en vue de réaliser l'objectif de satisfaction du droit à l'alimentation qui a été indiqué au début.

La diversité des missions et des contextes de la politique alimentaire pose de redoutables problèmes institutionnels. En effet, plusieurs ministères pourraient revendiquer ce champ de l'action publique : Agriculture, Santé, Développement durable, Économie. Aux États-Unis, nous avons vu que l'USDA apparaissait comme la tutelle en matière alimentaire et nutritionnelle. En France, les attributions sont éclatées entre ministère de l'Agriculture⁽²⁹⁾ et ministère de la Santé et différentes institutions à tutelles multiples. Quelle que soit la formule adoptée, une coordination est indispensable, en gardant présent à l'esprit que la question d'une bonne alimentation arrive en tête par rapport à celle des secteurs productifs, puisqu'elle concerne l'ensemble des citoyens. La théorie du système alimentaire nous enseigne l'intérêt du pilotage par la fonction de consommation plutôt que par la fonction de production et d'une double coordination, verticale (filières) et horizontale (espace). Par ailleurs, le développement de pandémies animales (grippe aviaire) à l'échelle

29. La multifonctionnalité de l'agriculture et le développement probable de l'utilisation de la biomasse à des fins non alimentaires militent pour un redéploiement des attributions des ministères de l'Agriculture, plutôt qu'un éclatement entre ministères [Environnement ou Développement durable, Santé et Économie (questions alimentaires)]. Pour chaque composante de la multifonctionnalité (nourrir, aménager, diversifier), une instance de coordination avec les autres administrations concernées, dotée de pouvoirs est indispensable.



mondiale, les risques climatiques et pathologiques menaçant la production végétale, tout comme la crise des marchés de produits alimentaires de 2007-2008 et les différences de contexte entre pays du point de vue de la sécurité alimentaire, impliquent de mettre en place une coordination internationale de la question alimentaire (Rastoin et Ghersi, 2010).

Une grille de structuration de la politique alimentaire dans les Psem est proposée, à partir des constats faits dans le quatrième chapitre (**TABLEAU 42**).

Nous avons esquissé dans les deux sections précédentes ce que pourrait être le chantier d'une refondation des politiques agricole et alimentaire dans les Psem. L'idée centrale est qu'il faut s'écarter des schémas de pensée traditionnels et définir la politique agricole à partir d'un double objectif de sécurité alimentaire et de développement rural durable, c'est-à-dire s'appuyer sur les concepts clé de droit à l'alimentation et de souveraineté alimentaire.

L'ampleur des enjeux et l'ambition du projet incitent à imaginer un cadre de coopération régionale renforcée, car aucune solution viable ne peut s'envisager dans le paradigme d'une mondialisation fondée sur les seuls attributs de l'uniformisation planétaire et la seule valeur marchande.

TABLEAU 42 Les missions et instruments de la politique alimentaire à adopter dans les Psem

	Contenu	Institutions
Améliorer la situation nutritionnelle de la population	<ul style="list-style-type: none"> • Information et éducation des consommateurs • Actions techniques et économiques sur l'offre et la demande 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministères : Agriculture, Santé, Économie • Agence publique de sécurité alimentaire • Entreprises des filières
Assurer l'innocuité alimentaire	Réglementation sanitaire, dispositif de surveillance et d'alerte, gestion de crise	Ministères : Agriculture, Santé, Économie, Environnement. Agence publique de sécurité alimentaire. Entreprises des filières
Valoriser le patrimoine du goût et contribuer au développement local	Recensement et promotion du patrimoine culinaire	Ministères : en charge de la Politique alimentaire, Culture, Développement durable. Entreprises des filières
Orienter l'offre agricole et agroalimentaire	Politique agricole et agroalimentaire	Ministères : Agriculture, Industrie, Aménagement du territoire. Coordination interministérielle. Entreprises des filières

Rastoin et Ghersi, 2010

Contenu et chiffrage d'une politique alimentaire et agricole euro-méditerranéenne

L'OBJECTIF À LONG TERME est de construire une PAAC Psem (politique alimentaire et agricole commune euro-méditerranéenne) fondée sur l'écosystème régional qui tire son unité des facteurs naturels (agroclimatiques) et culturels (civilisation méditerranéenne). Elle concernerait les régions et pays riverains de la Méditerranée. Les deux arguments fondamentaux pour une telle approche, outre la communauté écologique et sociale qui vient d'être signalée, sont :

- les besoins des Psem pour relever le double défi de la sécurité alimentaire et du développement rural durable intégré ;



- la marginalisation des productions méditerranéennes dans la PAC actuelle et future⁽³⁰⁾.

À moyen terme, pour des raisons tenant principalement à l'absence de consensus tant dans les Psem que dans l'UE et entre les deux, à la reconfiguration politique dans les pays arabes et à la crise financière en Europe, une vision pragmatique consiste à utiliser le cadre institutionnel en place, c'est-à-dire la politique européenne de voisinage, en suggérant les évolutions imposées par le contexte. Cette section est organisée en deux temps autour du contenu de la nouvelle PAAC dans les Psem, de son coût, de son financement et du dispositif de coopération.

Propositions pour une nouvelle politique alimentaire et agricole dans les Psem

LE CONTENU D'UNE PAAC-PSEM résulte des diagnostics et suggestions présentés dans les sections précédentes. Il s'agit ici d'une esquisse globale, pour la région, qui devra être affinée et adaptée au contexte de chaque Psem. L'objectif de la PAAC-Psem est d'assurer le droit à l'alimentation des peuples en s'appuyant sur le concept de souveraineté alimentaire qui permet de contribuer au développement durable des zones rurales, souvent marginalisées par des politiques focalisées sur le secteur industriel et tertiaire urbain.

La souveraineté alimentaire, qui consiste à augmenter la production locale en mobilisant et en optimisant les ressources naturelles, technologiques et culturelles locales, ne pourra parvenir seule à assurer la sécurité alimentaire en Méditerranée du fait de l'ampleur des déficits et des contraintes pesant sur les facteurs de production. En conséquence, une coopération régionale renforcée est indispensable, tant pour faire progresser les souverainetés alimentaires nationales et collectives que pour combler les déficits dans des conditions mutuellement bénéfiques, en faisant agir le concept de solidarité.

La politique alimentaire méditerranéenne s'appuiera sur trois axes :

- l'amélioration de la qualité des aliments du point de vue nutritionnel et de l'innocuité, ce qui nécessite la mise en place d'un dispositif de veille sanitaire et d'information des consommateurs et d'une agence de sécurité alimentaire performante dans chaque pays ;

- la valorisation auprès des consommateurs de la diète méditerranéenne ;
- la coordination avec la politique agricole.

La politique agricole méditerranéenne comportera les volets suivants :

- conception de nouveaux systèmes de production agricoles durables (R&D) ;
- dynamisation des exploitations agricoles par un dispositif légal (statuts des agriculteurs et de la terre) et la formation ;
- soutien aux prix agricoles (notamment par la régulation aux frontières), aux intrants et à l'investissement (crédit et assurances) ;
- amélioration et contrôle de la qualité des produits agricoles et alimentaires et promotion par les labels ;
- organisation des filières et des marchés pouvant s'inspirer des organisations communes de marché (OCM) de la PAC et s'appuyer sur des interprofessions.

Dans tous ces domaines, l'UE dispose d'une expertise utile aux Psem pour l'élaboration de leur propre PAAC.

30. Déjà maltraités dans l'actuelle PAC (ex. : 49 euros de subvention moyenne par ha dans les Pyrénées-Orientales contre 224 euros France en 2010, asymétrie bien plus élevée au sein des 27), les propositions de la Commission de novembre 2010 qui contenaient quelques pistes de rééquilibrage entre régions, entre filières et entre groupes sociaux, seraient mises à mal par le Parlement européen (édulcoration du plafonnement des aides favorisant les grandes cultures, portion congrue pour la régulation des marchés et le 2^e pilier relatif au développement des territoires...), sans parler des velléités de diminuer le budget européen et de réduire la part revenant à l'agriculture qui durcirait les positions.



Estimation du coût d'une politique alimentaire et agricole redéployée dans les Psem

L'ESTIMATION DU COÛT de la future PAAC-Psem s'appuiera sur l'expérience accumulée par l'UE et l'OCDE et décrite dans le chapitre sur l'impératif d'une politique alimentaire et agricole en Méditerranée. Comme il a été indiqué, les politiques alimentaires restent embryonnaires, même dans les pays à haut revenu. On est donc encore loin des investissements exigés par les enjeux considérables de santé publique liés à l'alimentation. Par ailleurs, contrairement à ce qui existe pour l'agriculture avec le travail de l'OCDE sur l'évaluation des soutiens à l'agriculture, on ne dispose pas d'observatoire des politiques alimentaires, ni de méthodologie robuste pour en évaluer le coût. Il s'agit donc d'un vaste chantier de recherche qui reste à ouvrir.

Le soutien aux prix alimentaires, poste le plus important des politiques alimentaires, est très consommateur de crédits publics avec 1 à 2 % du PIB dans les Psem au début des années 2000. On estime, sur la base de 1,5 % du PIB, le coût théorique des subventions aux prix alimentaires à 25 milliards de dollars en 2010 dans les Psem. Les autres coûts à supporter sont relatifs au contrôle de qualité des produits, au fonctionnement de l'agence de sécurité alimentaire et à l'information du consommateur (**TABLEAU 43**).

TABLEAU 43 Estimation du coût potentiel d'une politique alimentaire dans les Psem, 2009

Rubrique	Base de calcul	Estimation (M. dollars)
Subvention aux prix alimentaires	1,5 % du PIB	24 914
Information du consommateur	3 dollars/habitant	818
Dispositif de contrôle de qualité	Budget France pondéré par habitant et parité de pouvoir d'achat	344
Agence de sécurité alimentaire	Idem	82
Total		26 158
Coût par habitant (dollars)		96
Coût en point de PIB		1,6 %

Nos estimations et FMI, 2012

Certains coûts, de loin les plus importants comme les subventions des prix des aliments de base, sont déjà budgétés. Des redéploiements sont donc possible et le coût marginal de la politique alimentaire ne devrait pas être exorbitant, d'autant que les relations avec la santé publique et donc la macro-économie sont étroites (budget de sécurité sociale). Les arbitrages devront être guidés par le cadre global de la politique alimentaire et agricole.

Le calcul des coûts de la future politique agricole dans les Psem sera effectué sur la base de la PAC de l'UE, puisque l'idée est de travailler dans un cadre euro-méditerranéen. Le budget total de l'UE pour les exercices 2007 à 2013 s'élève en moyenne annuelle à 146 milliards d'euros, soit 1,2 % du PIB. Cela est dérisoire, mais la part revenant à l'agriculture est de 40 %, environ 60 milliards d'euros. Du fait de la communautarisation de l'agriculture, les budgets nationaux de ce secteur ont pu être fortement réduits. Par exemple, le budget français était de 4,3 milliards d'euros en 2010, alors que les aides européennes s'élevaient à environ 10 milliards d'euros. Le budget de la PAC peut être synthétisé en trois chapitres : aides directes, soutien aux marchés et développement rural, qui ont connu de profonds changements depuis la réforme du commissaire Mc Sharry de 1992. On est passé en moins de 20 ans d'un poids



majoritaire du soutien aux prix à une prépondérance des aides directes. Au total, les subventions agricoles représentaient en 2009 dans l'UE 2 300 euros par actif et 350 euros par hectare (**TABLEAU 44**).

Sur la base du budget agricole européen, en appliquant une pondération pour tenir compte des parités de pouvoirs d'achat⁽³¹⁾ et des conditions technico-économiques des Psem, on peut estimer le coût d'une PAC-Psem. Ce coût correspond à un budget de 4,6 milliards d'euros pour les onze Psem, soit 154 euros par actif agricole et 77 euros par ha (terres arables et cultures permanentes). La répartition entre les interventions sur les marchés et le développement rural est équilibrée (**TABLEAU 45**). Nous n'avons pas fait figurer de mesures de paiements directs, car ces outils sont peu efficaces et mal adaptés aux PVD, comme indiqué supra dans l'analyse de la PAC.

TABLEAU 44 Le budget de la PAC-UE, 2009

Rubriques budgétaires	M. euros	Poids	En euros/ha	En euros/actif agricole
Paiements directs (DPU)	39 114	65 %	227	1 504
Soutien aux marchés	7 005	12 %	41	269
Développement rural	14 002	23 %	81	539
Total PAC	60 121	100 %	349	2 312
Indicateur			172 M. ha	26 M. actifs

EC, DGARD, Agricultural Policy Perspectives, Member States factsheets, 2011 et EurLex, Projet de budget général

TABLEAU 45 Estimation du coût d'une PAAC-Psem, 2009

Rubriques budgétaires	M. euros	Poids	En euros/ha	En euros/actif agricole
Soutien aux marchés	2 280	49%	38	76
Développement rural	2 340	51%	39	78
Total	4 620	100%	77	154
Indicateur			60 M. ha	30 M. actifs

Calcul des auteurs

Au total, la politique alimentaire et agricole dans les Psem pourrait avoir des besoins annuels de financement de l'ordre de 32 milliards de dollars en 2010, soit moins de 2 % du PIB ; estimation à rapprocher de la contribution moyenne du complexe de production alimentaire (agriculture et industrie agroalimentaire), que l'on peut estimer à 15 % du PIB.

Le cadre institutionnel de la coopération euro-méditerranéenne : la politique de voisinage de l'UE

COMME NOUS L'AVONS VU dans l'historique des relations euro-méditerranéennes, depuis les années 1960, une succession de programmes, plus ou moins étoffés et au bilan décevant, aboutit à une situation complexe en raison des tensions politiques intra-européennes et intra-Psem, et des cloisonnements administratifs des institutions européennes.

Quatre dispositifs sont actuellement actifs :

- le processus de Barcelone, avec notamment les accords commerciaux bilatéraux signés avec 9 des 11 Psem, catégorie dans laquelle on peut ajouter l'union douanière avec la Turquie ;
- la politique européenne de voisinage (PEV), lancée en 2004, incluant dix Psem (annexe 4) ;

31. La parité de pouvoir d'achat du PIB était de 0,22 entre les Psem et l'UE en 2009.



- l'Union pour la Méditerranée, créée en 2008, comprenant l'UE27 et seize pays méditerranéens et arabes ;
- le programme régional de l'UE pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée lancé en mars 2011 par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de la Commission européenne.

Il est aujourd'hui difficile de disposer d'une information précise sur les intentions de l'UE et d'une perspective institutionnelle claire. La première décision politique capable de faire avancer une géopolitique euro-méditerranéenne serait de reconnaître une spécificité et une priorité à la région méditerranéenne, tout comme l'UE l'a fait pour les Peco après l'effondrement du mur de Berlin. Les arguments ne manquent pas dans l'histoire longue et immédiate (printemps arabes) et dans les aspects économiques et sociaux (complémentarités). Une seconde décision, d'ordre stratégique, consisterait à mettre en place une coordination de la politique méditerranéenne au sein des organismes relevant de l'UE, ce qui implique une stratégie lisible et convaincante pour les Psem et les membres de l'UE. Un tel objectif paraît lointain. C'est pourquoi une approche sectorielle sur un secteur vital comme le système alimentaire méditerranéen, mériterait d'être approfondie.

À cet égard, une initiative de la DG Agri est le Programme européen de voisinage de l'agriculture et du développement rural (Pevadr-Enpard) lancé au printemps 2011 et qui s'inscrit dans la PEV. Nous suggérons d'intégrer notre proposition d'une PAAC-Psem dans l'Enpard, ce qui lui donnerait la dimension globale qui lui manque (**ENCADRÉ 3**).

ENCADRÉ 3 Le programme européen de voisinage de l'Agriculture et du Développement rural (PEVADR/ENPARD)

Les objectifs

Améliorer les moyens de subsistance en milieu rural en facilitant la croissance économique et le développement durable des zones rurales, avec un accent particulier sur les communautés agricoles.

Contribuer à la sécurité alimentaire en assurant la fourniture plus durable d'aliments abordables dans les pays de la PEV.

Contribuer à la sécurité alimentaire croissante et au développement d'une production basée sur des normes de qualité.

Développer les capacités institutionnelles dans les pays de la PEV et améliorer l'administration de l'agriculture.

L'approche

S'appuyant sur les meilleures pratiques dans l'UE au développement rural et la transformation avec l'expertise des États membres de l'UE.

Combinaison de soutien à l'investissement et renforcement des capacités techniques et administratives.

Approche participative pour projets de groupe d'action locale (esprit LEADER).

Approche structurée pour le développement rural (lier le développement aux objectifs révisés ; utilisant des normes de l'UE ; approche participative).

La conception : 2 axes + 1 outil horizontal

Axe 1 : améliorer la productivité agricole, l'efficacité du marché et des normes sanitaires et de qualité.

Axe 2 : développement de l'économie rurale (diversification économique, infrastructure).

Outil horizontal de renforcement des capacités basées sur l'expertise administrative des États membres (jumelage, TAIEX).



Les prochaines étapes (2011-2012)

Mission d'experts pour examiner les besoins et les moyens de mise en œuvre dans quatre pays du Sud de la PEV (Maroc, Tunisie, Égypte et Jordanie).

Approbation budgétaire nécessaire pour lancer des projets pilotes.

Dialogue avec les pays de la PEV : pour identifier les besoins spécifiques afin d'adapter et sélectionner les outils nécessaires pays par pays.

Langemeyer, 2011

Particulièrement intéressant, le programme ENPARD met l'accent sur le secteur agricole et les zones rurales qui ne sont pas au centre de la PEV, orientée vers les questions de démocratie, de gouvernance, de droits de l'homme et, au plan économique, vers la promotion d'initiatives régionales cohérentes dans des domaines tels que le commerce, l'énergie, le transport ou encore les migrations et la mobilité, afin de compléter et d'intensifier notre coopération bilatérale (CE, DG Relex, 2011).

Le financement de la coopération euro-méditerranéenne et du projet PAAC-Psem

DANS LE BUDGET COURANT de l'UE (2007-2013), les outils de coopération représentent un peu plus de 9 % du total (13,6 milliards d'euros par an) et la conservation et gestion des ressources naturelles – qui incluent l'agriculture et le développement rural – 40 % (TABLEAU 46). La politique alimentaire relève de plusieurs chapitres et il n'est pas possible de la chiffrer précisément dans le cadre de la présente étude.

TABLEAU 46 Le budget de l'UE pour la période 2007-2013

Crédits d'engagement (M. euros 2004)	Moyenne annuelle 2007-2013	Répartition
1) Croissance durable	67 352	46,0 %
dont 1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	18 965	13,0 %
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	48 387	33,0 %
2) Conservation et gestion des ressources naturelles	57 808	39,5 %
dont Agriculture, dépenses relatives au marché et aides directes	43 011	29,4 %
Développement rural (FEADER)	13 760	9,4 %
3) Citoyenneté, liberté, sécurité et justice	3 529	2,4 %
4) L'UE en tant que partenaire mondial (IPA, IEPV, FED)*	13 621	9,3 %
5) Administration	4 089	2,8 %
Total crédits engagement	146 434	100,0 %

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l, 18 mai 2011

TABLEAU 47 La coopération internationale dans le budget de l'UE

Outils institutionnels (Mds euros 2004)	Moyenne annuelle 2007-2013	Répartition	Total 2007-2013
IAP - Instrument d'aide de préadhésion	1,7	12 %	11,6
IEPV - Instrument européen de partenariat et de voisinage	1,7	13 %	12,0
FED - Fonds européen de développement	3,2	24 %	22,7
Autres	7,0	51 %	49,1
Total aide internationale UE	13,6	100 %	95,4

http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l34004_fr.htm, 18 mai 2011



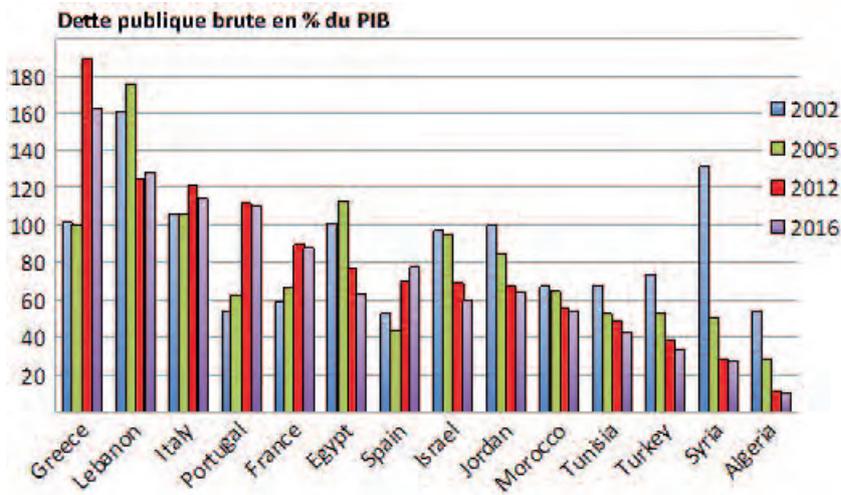
La répartition du budget de l'UE consacré à la coopération internationale montre que si la politique de voisinage ne mobilise que 13 % du chapitre, plus de la moitié des fonds se trouvent dans une catégorie non affectée (**TABLEAU 47**).

En laissant de côté les rubriques ciblées sur les entrants potentiels (aide de préadhésion) et la coopération avec des pays moins avancés (FED), on en déduit que la politique euro-méditerranéenne pourrait élargir à un fonds total doté d'environ 9 milliards d'euros par an.

Nous avons estimé plus haut (**TABLEAU 44**) que la PAAC-Psem induirait des dépenses de l'ordre de 4,6 milliards d'euros par an (base 2009). Par ailleurs, les budgets agricoles des Psem en 2009 s'élevaient approximativement à 20 milliards d'euros (**TABLEAU 38**). On peut donc penser qu'un cofinancement (50/50) de la PAAC-Psem est possible, par redéploiement de certaines dépenses dans les budgets des Psem que ne manqueraient pas de suggérer la création d'une PAAC-Psem. En conséquence, la charge financière de la PAAC-Psem pour l'UE serait d'environ 2,3 milliards d'euros par an.

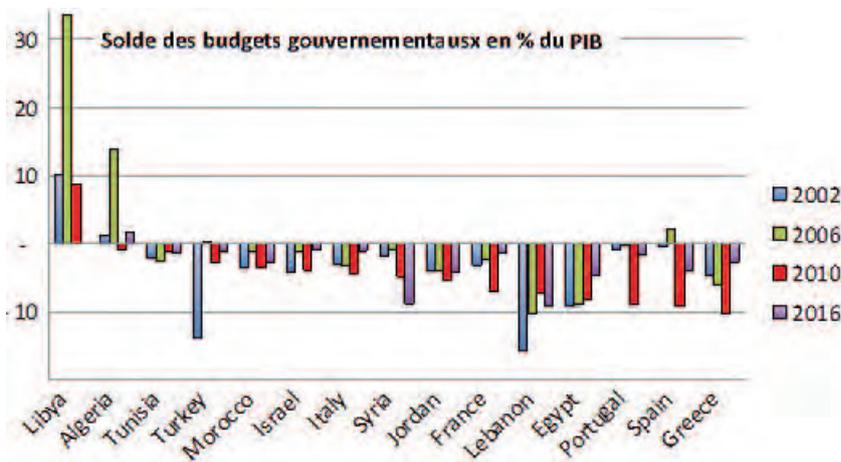
Contrairement à ce qui est observé dans les pays méditerranéens de l'UE, tant la dette publique que les déficits des budgets gouvernementaux sont moins élevés, en points de PIB, dans les Psem (**GRAPHIQUES 13 ET 14**).

GRAPHIQUE 13 Dette publique dans les pays méditerranéens



FMI, 2012

GRAPHIQUE 14 Déficits publics dans les pays méditerranéens



FMI, 2012



En 2012, les pays les plus endettés sont au Nord de la Méditerranée, à l'exception du Liban, dans une situation de type hellénique. Les autres Psem sont sous le seuil fatidique de l'endettement public (autour de 80 % du PIB). Le FMI prévoit une baisse de cet endettement, sauf crise politique prolongée (**GRAPHIQUE 13**). En 2010, la dette publique des Psem s'élevait à 770 milliards de dollars et celle des 5 pays méditerranéens de l'UE à 3 610 milliards de dollars.

La situation des budgets publics est homothétique de celle de la dette souveraine, avec de lourds déficits dans les pays méditerranéens de l'UE, des excédents ou de faibles déficits en Libye, Algérie, Tunisie, Turquie, Maroc (inférieurs à 5 % du PIB), des déficits moyens en Syrie et Jordanie, élevés au Liban et en Égypte (**GRAPHIQUE 14**). En 2010, le déficit budgétaire cumulé des Psem atteignait 52 milliards de dollars, contre 457 milliards dans les 5 pays méditerranéens de l'UE. Le financement de la PAAC-Psem n'est donc pas hors de portée des Psem. Il s'envisagera par redéploiements au sein des budgets publics et par des recettes fiscales qui pourront provenir de taxes à l'importation.

Du côté de l'UE, en dehors des sources de financement déjà budgétées dans le cadre de l'aide extérieure (PEV, FED...), on peut imaginer une taxe de solidarité sur les exportations de l'UE vers les Psem, dans le contexte du nouveau partenariat faisant suite aux révolutions dans les pays arabes.

Analyse coûts/avantages et mode opératoire du projet PAAC-Psem

LES COÛTS VIENNENT d'être estimés. Hors politique alimentaire (difficile à chiffrer ici) et dans une hypothèse de cofinancement à parts égales entre les Psem et l'UE, les 4,6 milliards d'euros de la PAC-Psem représentent pour les Psem environ 2,5 % de leur PIB agricole (**TABLEAU 19**) et 11,5 % de leurs budgets publics consacrés à l'agriculture (**TABLEAU 38**). Pour l'UE, c'est l'équivalent de 1,8 % du PIB agricole, 4 % du budget actuel de la PAC et 26 % du budget de coopération internationale de l'UE imputable aux Psem, ou moins de 5 euros par Européen et par an et 8 euros par habitant des Psem.

Rappelons que le programme UE *Phare* (1995-1999) destiné aux Peco s'est élevé à 10 euros par habitant des pays de la zone et que le programme *Cards* (2000-2006) consacré aux Balkans a mobilisé près de 38 euros par habitant. Les sommes en jeu paraissent donc modestes par rapport aux enjeux décrits tout au long de ce rapport. Ces enjeux sont synthétisés dans le **TABLEAU 48**.

Le mode opératoire pour la mise en place d'une PAAC spécifique aux Psem se doit d'être pragmatique. Nous recommandons de procéder dans un premier temps à un sondage des objectifs et outils présentés ci-dessus, à savoir fondamentalement :

- la sécurité alimentaire régionale en privilégiant une croissance de la production interne, dans le cadre d'un développement rural durable, et un partenariat technique et économique euro-méditerranéen innovant ;
- une intégration de la politique agricole et alimentaire ;
- le cadre institutionnel pour les ressources humaines et naturelles et le contrôle de qualité des produits ;
- l'investissement en R&D et formation pour définir des systèmes de production agricole et agroalimentaire durable générateurs de produits de qualité ;
- l'organisation des filières ;
- la régulation contractuelle des marchés intérieurs et euro-méditerranéens.


TABLEAU 48 Analyse d'impact d'une meilleure intégration euro-méditerranéenne

	Psem	UE	Complémentarités et projet fédérateur
Géopolitique	Faible intégration	Intégration institutionnelle	Co-développement régional de proximité
Population	+ 72 millions d'habitants entre 2010 et 2030, puis + 40 millions entre 2030 et 2050	+ 15 millions d'habitants entre 2010 et 2030, puis déclin	Organiser une solidarité entre une population jeune au Sud, mais peu formée, vieille au Nord et formée
Population active	+ 55 millions entre 2010 et 2030	- 44 millions entre 2010 et 2030	Rééquilibrage des taux d'activité par gestion des mobilités trans-méditerranéennes (2 millions d'emplois à créer par an dans les Psem entre 2010 et 2030)
Croissance économique	+ 4 à 5 % par an dans les années 2010	0 à 2 % dans les années 2010	Co-développement des marchés
Investissements directs étrangers (IDE)	Zone peu attractive (moins de 3 % des flux entrants du monde)	Premier investisseur mondial (38 % des flux sortants)	Amélioration de l'attractivité et création d'une banque EuroMed de développement
Production agricole	Fort déficit productif en céréales, oléoprotéagineux et produits animaux, potentiel en fruits et légumes	Capacité technologique et organisationnelle dans les filières céréales, oléoprotéagineux et produits animaux	Co-développement des filières céréales, oléoprotéagineux et produits animaux dans les Psem (coopération technique et économique)
Sécurité alimentaire	Lourde dépendance extérieure quantitative en produits alimentaires et problèmes qualitatifs (montée des maladies d'origine alimentaire)	Capacité exportatrice dans les filières déficitaires et compétences organisationnelles dans le domaine de la qualité des produits	Co-développement scientifique, technique et économique des filières et régulation des marchés (contrats d'approvisionnement)
Emploi rural	112 millions de personnes en zone rurale en 2010 et en 2030 (stabilité)	Vocation multifonctionnelle de l'agriculture et expérience de développement rural intégré	Co-développement scientifique, technique et économique des zones rurales sur la base de projets de filières territorialisées
Politique alimentaire	Peu présente, basée sur les subventions aux prix de détail	Émergente, basée sur la sûreté alimentaire et la qualité des produits	Promotion de la diète méditerranéenne et coopération des agences de sécurité alimentaire
Politique agricole	Approche classique d'intensification (irrigation, intrants)	Orientation vers une agriculture plus durable. Expérience d'un dispositif efficace (PAC)	Appui à la construction d'une politique agricole régionale durable par transfert d'expérience et co-financement
Politique commerciale agricole et agroalimentaire	Exportations vers l'UE : 7 mds dollars (36 % du total exporté). Importations de l'UE : 10 mds dollars (32 % du total importé)	Exportations vers les Psem : 10 mds dollars (10 % du total exporté hors UE). Importations des Psem : 7 mds dollars (7 % du total importé hors UE)	Complémentarité en termes de produits. À organiser dans le cadre de contrats pluri-annuels de régulation.

Ce test de sensibilité devra être mené dans chacun des Psem. Le cadre adéquat pour un examen et une discussion nous paraît être le Ciheam qui anime un conseil des ministres de l'Agriculture réunissant les pays des rives nord et sud de la Méditerranée. Il pourrait en résulter une esquisse des priorités et de la faisabilité du projet PAAC-Psem.

Le lancement d'une expérience à échelle plus réduite dans un souci pragmatique, par exemple dans le cadre de l'UMA qui réunit les 5 pays du Maghreb et des 5 grands pays de l'UE riverains de la Méditerranée (opération 5+5 déjà évoquée il y a une quinzaine d'années). Dans ce contexte plus opérationnel, pourrait être élaborée une politique régionale conforme à l'esprit de la PEV.

Une adaptation des différents volets de la politique alimentaire et agricole commune à chacun des pays de l'UMA serait réalisée pour tenir compte des particularités locales.



Synthèse, conclusions et recommandations

LE DIAGNOSTIC DE LA SITUATION actuelle et les tendances prévisibles à l'horizon d'une génération pour le secteur agricole, agroalimentaire et les zones rurales des onze Psem font ressortir les facteurs clé suivants :

- dynamisme démographique des Psem ;
- bonnes perspectives micro-économiques dans un scénario de pays émergents, avec croissance des marchés ;
- incertitude sur les agrégats macro-économiques, en particulier risque d'aggravation des déficits publics et d'aggravation du chômage ;
- insécurité alimentaire, avec des déficits allant jusqu'à 50 milliards de dollars en 2030 (les Psem seront les plus déficitaires au monde, derrière l'Afrique au Sud du Sahara), mettant en péril la cohésion sociale dans ces pays ;
- dégradation de la santé publique par une alimentation déséquilibrée (obésité et maladies d'origine alimentaire) ;
- raréfaction des ressources naturelles (terre et eau) ;
- changement climatique, qui risque d'amputer les rendements agricoles de 10 à 30 % ;
- nombreuses barrières tarifaires et techniques aux échanges agricoles et alimentaires euro-méditerranéens ;
- gouvernance et climat des affaires encore peu favorables à l'IDE dans les Psem ;
- lourds obstacles à une intégration économique régionale inter-Psem.

Par ailleurs, le contexte politique a profondément changé depuis les révolutions arabes (début 2011). Ceci a conduit à remettre l'accent sur les zones rurales marginalisées par la priorité donnée par des anciens dirigeants à l'industrie urbaine, au tourisme côtier et aux mégapoles. Une coopération euro-méditerranéenne renforcée constituerait donc une opportunité historique de co-développement dont on peut identifier les enjeux pour les deux rives.

Pour les Psem, il s'agit d'améliorer le niveau de sécurité alimentaire par réduction de la dépendance externe et par progression de la qualité des aliments et de mieux maîtriser l'un des facteurs du bien-être social et de la stabilité politique. Le développement de la production agricole concerne aujourd'hui onze millions d'emplois dans l'agriculture et probablement autant dans les filières (agrofourmiture, industrie agroalimentaire, logistique et canaux de commercialisation), et joue un rôle essentiel dans les zones rurales qui comptent 130 millions d'habitants, soit près de 40 % de la population. L'agriculture et les activités liées font vivre au moins 72 millions de personnes dans les Psem (25 % de la population totale). L'enjeu y est crucial : du fait de la démographie, il faudra créer autour de 2 millions d'emplois par an entre 2010 et 2030, en plus de la résorption indispensable d'un chômage structurel élevé. Toutes les opportunités devront donc être mobilisées. À cet égard, l'espace rural et donc le système alimentaire, l'artisanat et l'agro-tourisme pourraient apporter une contribution significative. Au plan commercial, l'UE absorbe 36 % des exportations agricoles et agroalimentaires des Psem et fournit à ces pays 32 % de leurs besoins en produits agricoles et alimentaires.

Pour l'UE, il s'agit avant tout de contribuer à la paix et à la prospérité dans une région voisine avec laquelle il existe des liens historiques, culturels,



humains et économiques, donc d'exprimer une solidarité régionale dans une conception géopolitique fondée sur la proximité. Cette vision permet d'assurer la stabilité aux portes de l'UE. Au plan des ressources humaines, la complémentarité résulte de la donne démographique : la population des Psem va passer dans les vingt prochaines années de 280 millions d'habitants à 352 millions (+ 72 millions) et celle de l'UE de 501 à 516 (+ 15), c'est-à-dire stagner avec, du fait des tranches d'âge, une forte augmentation de la population active au Sud (+ 55 millions) et diminution au Nord (- 44 millions). Enfin, au plan commercial, l'UE écoule 10 % de ses exportations extra-communautaires vers les Psem et se fournit (importations extra-communautaires) à hauteur de 7 % dans les Psem pour les produits agricoles et alimentaires. L'impact démographique, associé à un différentiel de croissance économique entre les Psem (trend de 4-5 % par an) et l'UE (trend de 0-2 %) sera double : réduction du déficit de la population active dans l'UE par une politique de co-gestion des mobilités humaines et co-développement des marchés dans les Psem.

Les complémentarités commerciales agricoles et agroalimentaires sont nettes : besoins en céréales et produits animaux dans les Psem et capacité productive dans l'UE, besoins en fruits et légumes dans l'UE et potentiel productif dans les Psem. Il y a un intérêt réciproque à consolider les parts de marché des échanges euro-méditerranéens qui s'effritent d'année en année au profit des pays émergents, mais il faut le faire dans un cadre renouvelé par rapport aux pratiques actuelles (contingentement). Une action de coopération économique volontariste et imaginative aurait des retombées en terme de croissance à la fois au Nord et au Sud et renforcerait la convergence.

La réponse proposée à ces multiples enjeux est la création d'une PAAC-Psem spécifique à ces pays, car il est illusoire d'espérer, à moins d'un revirement complet de l'attitude des responsables politiques européens, un élargissement de la PAC-UE aux Psem. Il faut donc concevoir la PAAC-Psem comme une plateforme spécifique construite dans le cadre d'un partenariat euro-méditerranéen refondé et renforcé. Un tel partenariat constitue la base minimale permettant de relancer une coopération qui a beaucoup déçu les Psem et risque de conduire à une balkanisation internationale de la zone, chacun des pays recherchant alors, dans des accords bilatéraux tous azimuts, des espaces de développement.

Les objectifs d'une PAAC-Psem sont les suivants :

- améliorer la sécurité alimentaire quantitative et qualitative des populations ;
- fonder la sécurité alimentaire sur une augmentation de la production agricole et alimentaire dans chaque pays méditerranéen et sur un partenariat commercial euro-méditerranéen ;
- contribuer, par l'organisation de filières agroalimentaires territorialisées, au développement des zones rurales ;
- inscrire toutes les actions dans une perspective de développement durable.

Les outils de la PAAC-Psem s'inspirent, en les adaptant aux spécificités locales, des principes de la PAC européenne et mettent en œuvre dans chaque Psem et dans un contexte d'harmonisation régionale des politiques alimentaire et agricole.

Le volet alimentaire comporte :

- une politique d'incitation à la qualité organoleptique et nutritionnelle des produits alimentaires s'inspirant de la diète méditerranéenne (normes et labels) ;



- une information et une éducation des consommateurs ;
- une agence de sécurité alimentaire ;
- un dispositif spécifique permettant aux catégories de la population les plus pauvres d'accéder à une alimentation saine ;
- un partenariat euro-méditerranéen d'approvisionnement en produits alimentaires fondé sur des contrats pluriannuels définissant des fourchettes de prix, un système de prélèvements et restitutions aux frontières pour maintenir des prix intérieurs stables, et la création de stocks stratégiques.

Le volet agricole inclut :

- un statut de la terre permettant une mise en valeur sécurisée pour les petits et moyens agriculteurs ;
- un statut professionnel pour les chefs d'exploitation, les salariés et la main-d'œuvre familiale agricole, avec une parité homme-femme ;
- un soutien au revenu des agriculteurs par des prix agricoles stables et rémunérateurs (notamment par la régulation aux frontières) et par des aides aux intrants et à l'investissement (crédit et assurances) ;
- un effort de R&D en vue de concevoir de nouveaux systèmes de production agricole durable et de transfert par la formation initiale et continue des agriculteurs et des techniciens de l'agrofourmiture ;
- un dispositif de contrôle de la qualité des produits agricoles et de traçabilité et promotion par les labels ;
- un appui à l'organisation des filières et des marchés.

Le mode opératoire pour la mise en place de la PAAC Psem pourrait se faire à deux niveaux : celui du conseil des ministres de l'Agriculture du Ciheam pour une première discussion générale et de l'UMA pour le lancement d'une PAAC régionale, à titre expérimental, en réactivant l'idée pragmatique d'une structure paritaire 5+5 Nord et Sud. Bien entendu, des adaptations nationales tenant compte des spécificités de chaque pays de l'UMA seraient faites.

Le coût estimé d'une PAAC-Psem est d'environ 25 milliards de dollars par an au début des années 2010, dont environ 20 milliards pour la politique alimentaire et 5 milliards pour les mesures agricoles, soit, au total, moins de 2 % du PIB.

Le volet alimentaire pèse considérablement sur les équilibres macro-économiques dans les Psem (1,5 % du PIB en 2010 et souvent une proportion très élevée du déficit public, comme au Maroc ou en Tunisie). Ce volet est aujourd'hui lourdement grevé par le contrôle des prix au consommateur (98 %), tandis que les sommes consacrées à l'information du consommateur et au contrôle de qualité sont marginales (2 %). Il est proposé de redéployer ces budgets en dirigeant une partie vers la production agricole (ce qui réduirait les prix intérieurs des aliments), en modulant les incitations fiscales et en introduisant des aides directes aux ménages défavorisés, d'une part, et en triplant la part consacrée à l'information et à l'éducation du consommateur et au contrôle de qualité des produits alimentaires, d'autre part.

La PAAC-Psem (volet agricole) générerait des dépenses annuelles de 4,6 milliards d'euros. Ce coût représenterait 154 euros par actif agricole (contre 2 300 dans l'UE) et 77 euros par ha (contre 349 euros dans l'UE), car il n'intègre pas, comme dans la PAC-UE, des aides directes au revenu, jugées inefficaces et inadaptées, et tient compte des différentiels macro-économiques entre UE et Psem. Le coût total se répartirait à égalité entre le soutien au marché et le développement rural.



Les dépenses de la PAC-Psem (4,6 milliards d'euros) seraient cofinancées à parts égales. Dans les Psem, il s'agirait principalement d'un redéploiement des budgets agricoles actuels, qui se chiffrent à environ 20 milliards d'euros. La PAC-Psem représenterait alors 12 % de ces budgets et environ 2,5 % du PIB agricole. Pour l'UE, la contribution à la PAC-Psem s'élèverait à 1,8 % de son PIB agricole, 4 % du budget actuel de la PAC et 26 % du budget de coopération internationale de l'UE imputable aux Psem. Par ailleurs, les 2,3 milliards d'euros d'aide européenne représenteraient environ 10 à 12 % des flux commerciaux et de capitaux du secteur agricole et agroalimentaire au sens large (incluant l'agrofourmiture et les services), allant depuis l'UE vers les Psem.

Au total, la PAC-Psem coûterait moins de 13 euros par personne et par an, soit 5 euros par citoyen européen et 8 euros par habitant des Psem, alors que le programme UE *Phare* (1995-1999) destiné aux Peco s'est élevé à 10 euros par habitant des pays de la zone, et que le programme *Cards* (2000-2006) consacré aux Balkans a mobilisé près de 38 euros par habitant.

Les sommes en jeu paraissent donc modestes par rapport aux enjeux décrits tout au long de notre analyse et aux retombées potentiellement fortes en termes de développement durable de l'espace euro-méditerranéen. De par son caractère régional, la PAC-Psem s'inscrit dans les dynamiques de rapprochement Sud-Sud (UMA, accord d'Agadir, Gafta...).

La PAAC-Psem s'inscrirait dans un partenariat euro-méditerranéen, conçu comme un volet spécifique de la politique de voisinage de l'UE. En effet, la dispersion actuelle des instruments d'aide de l'UE aux Psem entre de multiples services et institutions est préjudiciable à la lisibilité politique et à l'efficacité opérationnelle. Il convient de définir une stratégie claire et spécifique aux Psem en s'appuyant sur les éléments que nous venons de suggérer, de la formaliser dans un programme simple dont on évaluera *ex-post* l'impact et, enfin, de créer un *guichet unique ad hoc* pour le mettre en œuvre. À cet égard, le programme européen de voisinage de l'agriculture et du développement rural (Pevadr/Enpard), lancé en 2011, constitue une initiative à saluer dans le sens d'une approche stratégique des questions agricoles, alimentaires et rurales dans les Psem.

En effet, les révolutions des pays arabes méditerranéens sont en partie dues à la trop grande dépendance de ces pays par rapport à leur approvisionnement alimentaire. Or cette dépendance ne fait que croître et, dès que les prix augmentent sur le marché mondial, cela se traduit par une forte augmentation de la facture en devises, et la nécessité d'augmenter les subventions à la consommation pour garantir la cohésion sociale. L'insécurité alimentaire est clairement un détonateur de crises.

Pour remédier à cette situation alarmante, il faut changer de logiciel en matière de coopération euro-méditerranéenne et passer d'une approche purement marchande, corporatiste et protectionniste, à une approche fondée sur le développement durable au Sud comme au Nord, en privilégiant les besoins des populations et une bonne gestion des ressources naturelles.

Une PAAC-Psem contribuerait à répondre à certains espoirs nés des révolutions arabes de 2011, et constituerait une avancée dans le domaine de la sécurité alimentaire et du développement rural durable euro-méditerranéen, avec de bonnes chances de succès, en raison de son caractère hautement prioritaire et moins générateur de risques de conflits que beaucoup d'autres sujets agitant la *Mare Nostrum*.



ANNEXES

ANNEXE 1 Le Plan Maroc Vert

LE PLAN MAROC VERT (PMV), lancé en 2009, est un ambitieux programme de développement des filières agricoles et agroalimentaires. Il répond à une triple préoccupation économique et sociale :

- importance de la contribution des filières agroalimentaires à l'économie nationale (environ 20 % du PIB : 15 % pour l'agriculture et 4 % pour l'agro-industrie en 2008) ;
- contribution à l'emploi (4 millions de ruraux faisant vivre près de 45 % de la population) ;
- sécurité alimentaire nationale.

La stratégie PMV est fondée sur 6 éléments :

- les filières agroalimentaires constitueront le premier levier de la croissance économique dans les 10 prochaines années (objectif de doublement du PIB agricole) ;
- l'agrégation, c'est-à-dire le partenariat contractualisé entre l'agriculture et son aval agro-industriel et commercial. Ce partenariat est volontaire et accompagné par l'État ;
- l'agriculture est considérée dans son ensemble à travers deux piliers, le premier est constitué d'une agriculture moderne à haute valeur ajoutée, dans le *bour* favorable et l'irrigué ; le second comprend l'agriculture solidaire (familiale traditionnelle), en zones de montagne et *bour* défavorable. Le pilier I va mobiliser l'initiative privée (rôle essentiel de l'*agrégateur* agro-industriel), l'organisation d'interprofessions et la contractualisation. Le pilier II a un objectif d'amélioration des revenus des agriculteurs par l'intensification, la reconversion et la diversification. Il s'appuie sur l'État, les coopératives et les associations ;
- l'investissement privé (objectif de 10 milliards de dirhams par an), accompagné de l'aide publique ;
- l'approche contractuelle (objectif : 1 500 projets à travers 16 programmes agricoles régionaux ou PAR) ;
- la refonte du cadre sectoriel public (restructuration du MAPM, création de l'ADA, Agence de développement agricole, et de l'ONSSA, Office national de sécurité sanitaire alimentaire ; réforme de la fiscalité de l'eau ; mise en gestion privée des terres domaniales), et privé (modernisation des circuits de distribution et de l'accès aux marchés).

Les objectifs du PMV sont ambitieux, en particulier sur les cultures d'exportation (fruits et légumes, huile d'olive et agrumes) et pour le marché domestique de produits en croissance rapide dans l'alimentation des Marocains (produits animaux).

Deux points méritent d'être relevés en termes de prospective :

- la libération de terres céréalières dans le cadre du pilier I (intensification dans le secteur moderne) laisse une marge de manœuvre pour étendre les cultures oléagineuses et d'autres productions (plus d'un million d'ha seraient disponibles) ;



- les objectifs de production à l'horizon 2020 pour les productions de lait et viandes sont très supérieurs aux perspectives de la consommation (TABLEAU 49). Cela laisse supposer une forte réduction des importations, voire une saturation du marché, comme c'est le cas actuellement pour le lait en Tunisie.

TABLEAU 49 Objectifs 2020 par filière du PMV

	Superficies cultivées (M. ha) et troupeaux (M. têtes)			Production (M. t)			Investissements (Mds DH)	Nombre de PAR		
	2008	2020	Évolution	2008	2020	Évolution		Pilier 1	Pilier 2	Total
Céréales	5,300	4,150	-22 %	5,271	7,633	45 %	11	165	57	222
Agrumes	0,084	0,128	52 %	1,533	3,766	146 %	9	54		54
Oliviers	0,730	1,286	76 %	1,074	4,119	284 %	17	145	169	314
Fruits et légumes	0,357	0,501	40 %	4,440	10,729	142 %	24	147	77	224
Lait	1,580	1,740	10 %	2,161	4,982	131 %	11	87	9	96
Viandes rouges	24,000	27,000	13 %	0,321	0,561	75 %	8	267	102	369
Viandes blanches				0,366	0,791	116 %	6	45	33	78
Autres et actions transversales							61	51	98	149
Total							147	961	545	1506
Agriculteurs cibles (milliers)								563	855	1 418

MAPM, 2009

ANNEXE 2 Fraude à la qualité et sécurité alimentaire

Nous prendrons pour illustration de ce problème le cas du Maroc. La question de la qualité dans ce pays a été abordée à travers une analyse en trois temps (Hamimaz, in El Mekki et al., 2002) :

- l'évolution des infractions à la qualité, verbalisées par les services de contrôle par type de produits ;
- le nombre total des dossiers judiciaires transmis au parquet ;
- la suite judiciaire donnée à ces dossiers.

La fraude à la qualité a entraîné la rédaction de 16 674 procès-verbaux au Maroc en 1991 et 9 382 en 1999. Ces PV ont concerné les branches travail du grain (farines + pâtes), lait, cafés et huiles (principalement d'olive). Ce constat est confirmé par l'évolution des transmissions des dossiers judiciaires au parquet (60 % des dossiers concernent ces différents produits). Ces chiffres sont parfois très en deçà de la réalité en raison de la baisse de l'activité de contrôle depuis 1996, année durant laquelle la campagne d'assainissement fut lancée.

La dynamique de la fraude sur la qualité au niveau de l'industrie alimentaire peut trouver son explication dans trois types de raisons :

- les politiques publiques en matière de prix. Par exemple, fraude sur la subvention accordée aux farines dont le but est de s'accaparer les avantages liés au différentiel dans les montants de compensation versée aux différentes farines. Ce fut le cas jusqu'en 1988, lorsque certaines farines étaient encore subventionnées, notamment la farine nationale de blé tendre. C'est encore le cas pour le quota de 12 millions de quintaux de farine nationale subventionnée qui donne lieu à de nombreux détournements et fraudes, et ce, en dépit de toutes les mesures dissuasives de l'État ;



- L'intérêt économique de la fraude en raison, tout d'abord, du caractère non dissuasif des sanctions judiciaires⁽³²⁾ et d'un système de contrôle de la qualité en faillite (moyens matériels, ressources humaines insuffisantes), ensuite, d'un pouvoir d'achat faible et, enfin, d'un illettrisme important et de l'absence d'organismes visant à éduquer et défendre le consommateur. La détérioration de la qualité est dans ce cas une manœuvre intentionnelle de la part des acteurs engagés dans la transformation agroalimentaire. On se trouve en effet dans un univers de préférences où les acteurs cherchent les moyens de réaliser leurs objectifs (rentabilité et plus-values informelles) ;
- l'univers de contraintes structurelles dans lequel sont insérés les acteurs et qui les poussent à la fraude sur la qualité. Conscients des contraintes (réglementation institutionnelle) qui limitent leurs possibilités d'action, certains opérateurs sont prêts, parce qu'ils sont structurés et puissants, à passer outre à ces barrières, voire à les modifier en leur faveur (Hamimaz, 1995).

Le nombre le plus important de dossiers d'infractions à la qualité, transmis au parquet de Casablanca entre 1990 et 1995, concerne les industries de la minoterie, du lait et du café. Le fait de dépasser un dossier en moyenne par an et par entreprise signifie que la contrainte pénale n'est pas dissuasive. Les acteurs ont donc toute la latitude pour jouer le jeu de la non-qualité. L'analyse de la relation entre non-qualité d'une part et organisation des entreprises d'autre part montre que la non-qualité est une stratégie poursuivie par tous les acteurs (cas des moulins et des entreprises de transformation de lait). Dans un environnement où le recours à la fraude est systématique, même les entreprises qui ont une structure organisationnelle relativement avancée (management, démarche qualité) sont contraintes à une certaine non-qualité. La non-qualité est en effet le résultat de contraintes tout le long de la filière : approvisionnement, effets des subventions à la consommation, effets pervers des stratégies de fraudes, concurrence de l'informel, etc.

La dérégulation du marché (élimination progressive des subventions à la consommation excepté sur certains produits contingentés, pilotage libre de la politique d'approvisionnement – loi 12-94 –, disponibilité de la matière première) a eu des effets contrastés sur la non-qualité. Les fraudes au niveau des pâtes et couscous (utilisation de farine de blé tendre, coloration trompeuse) sont moins importantes en raison de la concurrence des pâtes d'importation (bon rapport qualité/prix) et de la disponibilité de la semoule en blé dur. Les industries de conserves végétales et de produits de la mer, confrontées à des problèmes d'hygiène ont fait des efforts importants en raison des exigences qualité des marchés d'exportation. Au niveau des meuneries, la fraude fiscale a fortement diminué, mais les autres formes d'infraction (humidité, extraction au-delà des seuils autorisés) se sont maintenues voire amplifiées. Au niveau de la transformation du lait, le mouillage est quasi systématique. En ce qui concerne le café, l'adjonction de substances amylacées, de mélanges de figues et de pois chiches, est encouragée par une demande élastique par rapport aux prix et inélastique par rapport à la qualité, ainsi que par des sanctions pénales non dissuasives.

On peut imaginer que dans un marché complètement ouvert, certaines contraintes à la qualité seront levées (c'est le cas pour les produits laitiers), mais la non-qualité est une stratégie à forte rente dans un marché dominé par des segments à faible pouvoir d'achat, où les structures institutionnelles d'appui, d'éducation, de contrôle, de justice sont inopérantes. Par ailleurs, les

(32) Lorsqu'elles sont prises, ces sanctions ont une importance sans rapport avec le niveau des gains illicites réalisés ou potentiels.



conditions minimales d'une culture consumériste, nécessaires pour une prise de conscience des enjeux de la qualité, sont encore loin d'être réunies. En effet, 84 % des hommes (rural et urbain confondus) sont soit illettrés soit ont une formation de niveau primaire. Ce taux est de 86 % dans les grandes villes. S'agissant des femmes, il est de 94 % et de 81 % dans les grandes villes (chiffres 1998-1999).

Prenons maintenant un exemple de secteur exposé à la concurrence étrangère depuis la fin des années 1990 : les pâtes et couscous. En croisant trois types d'informations : la production, l'importation et la transmission des dossiers d'infraction au parquet (indicateur du degré de fraude sur la qualité), on constate une importante baisse des transmissions au parquet, ce qui signifie que le nombre de produits non conformes verbalisés a diminué. Depuis dix ans, on a observé trois types d'entreprises :

- celles qui ont disparu, car n'ayant pu s'adapter au nouvel environnement ;
- celles qui agonisent ;
- celles (les nouvelles) qui survivent, car dirigées par une génération d'entrepreneurs, plus informés des techniques de fabrication, de gestion, de communication.

En dix ans, douze usines ont disparu, dont huit ces quatre dernières années. La plupart des patrons se sont reconvertis dans l'immobilier ou les petits services de restauration (café, crèmerie : activités à risque faible et à forte rente), ce qui donne une indication des trajectoires d'entrepreneurs. Seuls les entrepreneurs présentant des profils *schumpetériens* (dynamiques, prenant des risques) sont capables de soutenir la concurrence qu'implique la libéralisation des marchés. Finalement, la question qui se pose est la suivante : ce scénario peut-il être extrapolé à des secteurs encore relativement protégés (minoteries, entreprises laitières...) ? Qui évoluent sur des marchés oligopolistiques, et sur lesquels, comme on l'a dit, la demande est fortement élastique par rapport au prix et inélastique par rapport à la qualité ? Une prémisse de réponse peut être suggérée en observant le *rush* des consommateurs marocains sur les laits importés, à l'occasion du mois de ramadan.

Il ne s'agit pas non plus de croire que la concurrence qui provient de l'extérieur est toujours porteuse de qualité. Il n'y a pas de raison pour que des concurrents (exemple aujourd'hui de la Turquie, de l'Espagne où même de multinationales agroalimentaires) ne puissent pas développer une offre qui, sur le marché national, tienne compte des faiblesses des structures institutionnelles de contrôle et du pouvoir d'achat. Seules des institutions fiables et efficaces pourront imposer à la concurrence les garde-fous nécessaires et, *in fine*, protéger les industriels nationaux dynamiques des distorsions de concurrence qui peuvent provenir du *haut* – les importations ou les FMN – et du *bas* – les petites entreprises nationales du secteur informel qui font de la non-qualité une stratégie (Hamimaz, 1995).



ANNEXE 3 Fondements historiques et bilan de la PAC européenne

La naissance de la PAC

Pendant la guerre, les Européens, qui se croyaient les plus riches de la planète, ont subi les tickets de rationnement pour plusieurs raisons :

- la dépendance extérieure. En 1939, la France importait 2 mois de sa consommation de blé ;
- la faible productivité de l'agriculture française. Avec 15 quintaux de moyenne entre les deux guerres, la France avait pris un retard considérable par rapport à l'Europe du Nord. Il y avait encore un actif sur trois dans le secteur. La difficulté de produire a été accentuée pendant la guerre par le manque de main-d'œuvre, d'énergie, de possibilité de transport et par les prélèvements faits par l'armée allemande.

La volonté politique : redresser rapidement l'économie pour éviter les mêmes erreurs qu'en 1918

Pour éviter de commettre les mêmes erreurs qu'après la Première Guerre mondiale, il n'était pas question d'imposer des dommages de guerre en détruisant l'économie allemande. Le rétablissement de la démocratie en Europe fait penser que les pays colonisés voudront un jour leur indépendance.

Si l'on veut alléger la charge américaine, il faut que la croissance soit rapide et cela suppose de financer les investissements sans attendre la contrepartie en marchandises exportées. C'est le sens du Plan Marshall qui apporte une aide momentanée pour mettre aux normes les entreprises.

Heureusement, deux écueils ont été évités. Les États-Unis n'ont pas imposé une ouverture des frontières, qui aurait pu être ravageuse pour la reconstitution de l'appareil de production. Ils n'ont pas non plus imposé une spécialisation des économies. Le rêve de Hitler d'une France agricole pour approvisionner une Allemagne industrielle a été abandonné. La France s'est lancée dans l'industrie en profitant d'une main-d'œuvre abondante libérée grâce à la modernisation de l'agriculture.

Les moyens utilisés : le choix de la sécurité pour les acteurs économiques

À la sortie de la guerre, les tickets de rationnement n'ont pas été supprimés, car personne ne se précipite pour approvisionner ceux qui n'ont pas de devises pour importer. Même l'Angleterre, qui pourtant n'a pas été envahie, a gardé ses tickets jusqu'en 1950. La seule solution est donc d'assurer la sécurité alimentaire au niveau de chaque pays. Il y a des opportunités. Les industries de guerre peuvent être reconverties. Les entreprises spécialisées dans les explosifs peuvent fabriquer des engrais (nitrates), les entreprises mécaniques du matériel et des tracteurs, les entreprises de ciment peuvent faire des bâtiments pour loger les animaux ou faire des silos.

Le choc a été suffisamment important pour que des décisions radicales soient prises :

- un choix clair pour l'agriculture à partir des exploitations existantes. A la sortie de la guerre, il en restait environ 3 millions, soit une surface moyenne de l'ordre de 10 ha seulement ;
- le statut du fermage et du métayage voté en 1946. Il permet aux agriculteurs en place d'avoir le temps d'amortir leurs investissements ;
- le droit d'accéder au financement bancaire ;



- le droit de bénéficier d'un régime de retraite et de s'assurer contre les accidents du travail ;
- en 1964, création du fonds national de garantie des calamités agricoles ;
- de la pénurie aux excédents.

Le redressement de la production agricole a été rapide et la première crise de surproduction a lieu en 1953. On crée alors des organismes interprofessionnels pour stocker le beurre, la poudre de lait (Interlait) et la viande (Sibev). Pour les céréales, on crée un système de double prix plus favorable aux petites exploitations (Quantum).

Une politique agricole commune conçue comme un des moyens de renforcer la sécurité de l'Ouest face à la menace du Mur de Berlin

Les gouvernements européens ne sont pas subitement devenus vertueux pour vouloir faire une politique agricole commune. C'était un des secteurs les plus difficiles à gérer à cause du nombre de personnes concernées, de la diversité des productions et des systèmes de production, et de la complexité des problèmes. Bref, mission impossible, mais il fallait néanmoins le faire pour des raisons stratégiques. La séparation de l'Europe en deux univers économiques antagonistes mettait en péril la sécurité alimentaire dans la partie ouest. L'approvisionnement régulier devenait difficile car les pays concernés, à l'exception de la France, n'avaient que peu de terres agricoles pour nourrir une population nombreuse et croissante. Dans les 6 pays qui avaient signé le Traité de Rome, la France détenait la moitié de la surface agricole disponible.

Bilan de la PAC

UNE MACHINE À PRODUIRE. Dès la fin des années 60, il y a des excédents de poudre de lait et de beurre. Au début des années 70, le prix de la viande monte rapidement, mais en quelques mois, la situation se retourne et le prix baisse dangereusement. Au début des années 80, les excédents apparaissent pour les céréales. La PAC avait été faite pour éviter la pénurie. Elle est mal adaptée aux situations d'excédents. Aux États-Unis, les agriculteurs sont habitués au gel des terres. Cela ne fait pas partie de la culture des pays européens.

LA DÉRIVE DES RESTITUTIONS. La solution de facilité a consisté à utiliser de plus en plus fréquemment un dispositif qui devait rester exceptionnel et qui permettait de se débarrasser de quelques excédents en cas de crise (les restitutions dans le jargon communautaire). En fait, il s'agit d'aides à l'exportation. Le contexte politique du début des années 80 était favorable, car les États-Unis, grand concurrent de l'UE, laissaient monter la valeur du dollar et cela freinait leurs exportations. Qui plus est, ils ont décrété un embargo sur les exportations de céréales vers l'URSS. Autant de facilités pour augmenter les exportations européennes.

1 million d'emplois de moins tous les 10 ans. La PAC a aussi favorisé une concentration du potentiel de production et une forte diminution de l'emploi. **L'explosion des dépenses budgétaires dans les années 80.** Une chose est sûre, le stockage public et les aides à l'exportation ont provoqué un gouffre financier pour le budget européen.

Les quotas laitiers en 1984. Des tentatives de contrôle de l'offre ont été faites d'abord dans le domaine du lait avec l'instauration des quotas laitiers en 1984.



La réforme de 1992. Mais il a fallu attendre 1992 pour qu'on révisé la PAC sous la pression des États-Unis qui avaient décrété une forte taxation de certains produits agricoles européens, en particulier le vin blanc. Au passage, le Mur de Berlin était tombé depuis 1989 et cela mettait fin à l'exception agricole que pouvait invoquer l'UE dans les négociations du GATT.

Les aides directes aux revenus. L'UE a adopté un système d'aides directes au revenu copié sur le système américain qui a permis de limiter les dépenses budgétaires à leur niveau de 1993. Mais ces aides ont perduré et ont même augmenté pour chaque exploitation agricole au fur et à mesure de la diminution du nombre des exploitations.

Le découplage des aides. Les tentatives de découplage ne réduisent pas les dépenses. Elles sont de plus en plus inadaptées dans les périodes où la volatilité des prix s'accroît.

Un constat d'impuissance face à la volatilité des prix. En renonçant aux mesures de soutien de marché, l'UE n'a plus les moyens d'agir sur les marchés mondiaux en période de forte hausse des prix.

Pas de volonté politique de réduction des inégalités entre pays. Le dernier élargissement de l'UE à douze nouveaux membres a fortement accru les inégalités internes et les risques pour la cohésion sociale. La moitié des exploitations agricoles est désormais dans trois pays, la Pologne, la Bulgarie et la Roumanie, qui ne réalisent que 10 % de la production agricole. Cela rend difficile une politique agricole réellement commune dans les prochaines années.

Source : Bourgeois, 2010

ANNEXE 4 La politique européenne de voisinage

LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE (PEV) a été développée en 2004 dans le but d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et nos voisins et de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Dans ce sens, elle aborde également les objectifs stratégiques présentés dans la stratégie de sécurité européenne de décembre 2003.

Le cadre général de la politique européenne de voisinage (PEV) a été développé en premier lieu dans une communication de la commission sur l'Europe élargie en mars 2003, et a été suivie par un document de stratégie plus développé sur la Politique européenne de voisinage, publié en mai 2004. Ce document définit en termes concrets la façon dont l'UE propose de travailler plus étroitement avec ces pays. Dans son rapport sur la mise en œuvre, en décembre 2006 et à nouveau en décembre 2007, la commission a également fait des propositions pour renforcer cette politique.

L'UE propose à nos voisins une relation privilégiée, basée sur un engagement mutuel en faveur de valeurs communes (démocratie et droits de l'homme, la règle de droit, la bonne gouvernance, les principes d'économie de marché et le développement durable). La PEV va au-delà des relations existantes pour offrir une relation politique et une intégration économique plus poussées. Le niveau d'ambition des relations dépendra de la manière dont ces



valeurs sont partagées. La PEV reste distincte du processus d'élargissement même si elle ne préjuge pas, pour les voisins européens, de l'évolution future de leurs relations avec l'Union, conformément aux dispositions du traité.

La politique européenne de voisinage s'applique aux voisins immédiats, terrestres ou maritimes, de l'UE – Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoire palestinien occupé, Syrie, Tunisie et Ukraine. Bien que la Russie soit également un voisin de l'UE, nos relations sont fondées sur un partenariat stratégique qui englobe quatre espaces communs.

L'élément central de la politique européenne de voisinage repose sur les plans d'action PEV bilatéraux approuvés mutuellement par l'UE et chaque partenaire. Ceux-ci définissent un programme de réformes économiques et politiques avec des priorités à court et moyen terme. La mise en œuvre des plans d'action PEV (convenus en 2005 avec Israël, la Jordanie, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Tunisie et l'Ukraine, en 2006 avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie, et en 2007 avec l'Égypte et le Liban) est en cours.

La mise en œuvre est conjointement encouragée et surveillée par les sous-comités.

Étant donné que la PEV s'appuie sur des accords existants (accords de partenariat et de coopération et accords d'association dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen), la PEV n'est pas encore activée pour la Biélorussie, la Libye ou la Syrie, puisque de tels accords ne sont pas encore en vigueur.

Source : http://ec.europa.eu/world/enp/policy_fr.htm, 12/01/2012



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Alderman H., Ruppert E., Brown L., and Stephen Mink ; 1999, *Consumer Food Subsidy Programs in the MENA Region*, Report 19561-MNA, World Bank, Washington : 96 p.
- Aoki M., 2001, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Boston : 481 p.
- Aoun E., Chevreau A., 2011, Les céréales en Méditerranée. Enjeux stratégiques et recommandations, *Palimpsestes*, (9), Ipemed, Paris : 11 p.
- Abis S., 2010, Il était une fin... L'Euro-Méditerranée, *Confluences Méditerranée*, (74), Paris : 9-24
- Abis S., Blanc P., Lerin F., Mezouaghi M. (coord.), 2009, Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord, *Options méditerranéennes*, B(64), Ciheam, AFD, Paris : 246 p.
- Banque Mondiale, World Bank, 2011 et 2012, <http://databank.worldbank.org/ddp/>
- Baris P., Cordier J., Gergely N., 2011, *Le risque prix sur les produits alimentaires importés. Outils de couverture pour l'Afrique*, Collection A Savoir, AFD, Paris : 98 p.
- Bourgeois L., 1993, *Politiques agricoles*, Coll. Dominos, Flammarion, Paris : 126 p.
- Bourgeois L., 2010, PAC 2013 : le prix à payer pour redonner du sens à la construction européenne, *Revue politique et parlementaire*, 1057, Paris
- Byerlee D., de Janvry A. (dir), 2007, *Rapport sur le développement dans le monde 2008, L'agriculture au service du développement*, Banque Mondiale, Washington : 394 p.
- Cash S.B., Sunding D.L. and Zilberman D., 2005. Fat Taxes and Thin Subsidies: Prices, Diet and Health Outcomes, *Acta Agriculturae Scandinavica*, section C – Economy, 2(3-4), pp. 167-174.
- Cheriet F., Mohavedi N., Rastoin J.-L., 2011, *Les dynamiques des ressources agricoles en Méditerranée Dyresamed. Enjeux stratégiques pour la sécurité alimentaire*, Rapport, Ipemed, Paris : 98 p.
- Cheriet F., Rastoin J.L., 2010, Enjeux des coopérations interentreprises pour la sécurité alimentaire en Méditerranée, *New Medit*, IX(3), Bari : 4-12
- Ciolos D., Fule S., 2011, Building with Europe's Mediterranean partners, *Cyprus Mail*, March, 22
- De Wulf L., Maliszewska M. (ed.), 2009, *Economic Integration in the Euro-Mediterranean Region, Final report*, Center for European policy studies, Brussels : 185 p.
- Diamantis E., Gonnet M., Chevreau A., 2010, *Mesures pour favoriser et garantir l'investissement en Méditerranée*, Ipemed, Paris : 36 p.
- El Mekki A., Gherzi G., Hamimaz R., Rastoin J.-L., 2002. *Prospective agroalimentaire Maroc. 2010*, Fondation ONA, Casablanca, 80 p.
- Commission européenne, DG RELEX, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 2011, *Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation Examen de la politique européenne de voisinage* Communication conjointe de la Commission européenne, Bruxelles : 27 p.
- Faostat, OAA, Division de la statistique, 2011 et 2012, <http://faostat.fao.org/site/345/>
- Frazão E., Meade B., Regmi A., 2008, *Converging Patterns in Global Food Consumption and Food Delivery Systems, Amber Waves, Feature*, USDA-ERS, Washington : 8 p.
- Fumey G., 2008, *Géopolitique de l'alimentation*, La petite bibliothèque des sciences humaines, Auxerre : 127 p.
- Galal A., Reiffers J.-L. (coord.), 2010, *Le partenariat euro-méditerranéen à la croisée des chemins*, Femise, Marseille : 290 p.
- Galal A., Reiffers J.-L. (coord.), 2009, *Les pays partenaires méditerranéens face à la crise*, Femise, Marseille : 213 p.
- Hamimaz, R., 1995. État et stratégies de fraudes au Maroc, l'exemple de la meunerie industrielle, *Revue Tiers-Monde*, XXXVI(344), PUF, Paris.
- Hervieu B. (coord.), *Les futurs agricoles et alimentaires en Méditerranée*, MediTerra, Ciheam, Paris : 372 p.
- Hubert B., (coord.), 2011, *Quelles recherches et quels partenariats pour la Méditerranée ?*, Atelier de réflexion prospective Parme, Rapport final, ANR, Agropolis International, Montpellier : 194 p.
- Jarreau J., 2011, *Economic integration in the EuroMed: current status and review of studies*, Document de travail, (7), Cepii, Paris : 77 p.
- Jolly C. (coord.), 2011, *Demain la Méditerranée, Scénarios et projections à 2030, Croissance, Emplois, Migrations, Energie, Agriculture*, série Construire la Méditerranée, Ipemed, Paris : 161 p.
- Kee, H., A. Nicita and M.Olarreaga, 2009, Estimating Trade Restrictiveness Indices, *Economic Journal*, 119(534): 172-199.



- Lacroix D., Boulier F., (coord., 2011, *Sécurité alimentaire en Méditerranée à l'horizon 2030 : Aspects quantitatifs et qualitatifs*, Etude prospective du Comité scientifique et technique, Agropolis International, Montpellier : 64 p.
- Lengemeyer M., 2011, *ENPARD: Programme européen de voisinage de l'Agriculture et du Développement rural*, Commission européenne, DG ADR, Bruxelles, note interne, non publiée
- Lister D.W. (coord.), 2006, *Tunisie : Examen de la politique agricole*, Rapport n° 35239-TN, Banque Mondiale, Washington : 122 p.
- Luçon Z., Lapujade J., 2011, *Investissement socialement responsable : quelle stratégie pour la Méditerranée ?*, (32), Anima, Marseille : 103 p.
- Martin I., Petit M., Elloumi M., Cakmak E., Akesbi N., 2010, Commerce agricole et libéralisation en Méditerranée, *La Lettre de veille du Ciheam*, (15), Ciheam, Paris : 18 p.
- Ministère du budget, 2011, *Données budgétaires 2011*, Paris : 32 p.
- Montaigne E., Bessaoud O., 2010, *Quelles réponses au mal-développement agricole ? Analyse des politiques agricoles et rurales passées et présentes*, in Abis S., Blanc P., Lerin F., Mezouaghi M. (coord.), 2009, Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord, *Options méditerranéennes*, B(64), Ciheam, AFD, Paris : 51-92
- Mytton O., Gray A., Rayner M., Rutter H., 2007. Could Targeted Food Taxes Improve Health? *Journal of Epidemiologic Community Health*; 61, 689-694.
- Narro P. (rap.), 2010, *L'agriculture dans le partenariat euro-méditerranéen (notamment l'importance du travail des femmes dans le secteur agricole et le rôle des coopératives)*, Avis du Comité économique et social européen, (2010/C 347/06), Journal Officiel de l'Union européenne, Luxembourg : C 347/41-47
- OCDE, 2011, *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2011. Pays de l'OCDE et économies émergentes*, Ed. OCDE, Paris : 384 p.
- OECD-FAO, 2011, *Agricultural Outlook 2011-2020*, Paris : 197 p.
- OECD, 2010, *OECD's Producer support estimate and related indicators of agricultural supports : Concepts, calculations, interpretation and use (The PSE Manual)*, Ed. OECD, Paris : 178 p.
- Padilla M. 1996. *Traité d'économie agroalimentaire* L. Malassis, tome IV : *Les politiques alimentaires*, éd. Cujas, Paris, 255 p.
- Padilla M., Oberti B., dir., 2000. *Alimentation et nourritures autour de la Méditerranée*, Éd. Karthala, Ciheam-Iamm, Paris et Montpellier.
- Pouch T., 2011, L'OMC, vous vous souvenez..., *Lettre économique*, (313), Chambres d'agriculture, Paris : 1
- Ostrom E., 1998, A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997, *The American Political Science Review*, 92, (1): 1-22
- Rastoin J.L., 2012, Tendances lourdes de la consommation alimentaire. Convergence ou divergence ? *Comptes rendus*, Académie d'agriculture de France, Paris : 4 p. (à paraître)
- Rastoin J.L., Ghersi G., 2010, *Le système alimentaire mondial. Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, préface d'Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, Ed. Quae, Paris : 581 p. www.quae.com/fr/1966-le-systeme-alimentaire-mondial.html
- Rastoin J.L., Cheriet F., 2010, Sécurité alimentaire en Méditerranée : un enjeu géostratégique majeur, *Les Notes d'Ipemed*, 4, Ipemed, Paris : 20 p.
- Rastoin J.L., 2009, Créer un label méditerranéen pour les produits agroalimentaires d'origine : quelques justifications théoriques et empiriques, in Tekelioglu Y., Ilbert H., Tozanli S., Les produits de terroir, les indications géographiques et le développement local durable des pays méditerranéens, *Options méditerranéennes*, A(89), Ciheam, Paris : 19-27
- Rastoin J.L., 2009, Agriculture méditerranéenne : les trois défis de la mondialisation, in Abis S., Blanc P., Lerin F., Mezouaghi M., Perspectives des politiques agricoles en Afrique du Nord, *Options méditerranéennes*, B(64), Ciheam, Paris : 205-212
- Regmi A., Ballenger N., Putman J., 2004, Globalisation and Income Growth Promote the Mediterranean Diet, in *Public Health Nutrition*, (7)7, The Nutrition Society, London, pp. 977-983
- Saint-Laurent (de) B., Luçon Z., Lapujade J., 2011, *La Méditerranée entre croissance et révolution, Investissements directs étrangers et partenariats vers les pays méditerranéens en 2010*, Invest in Med, (21), Anima, Marseille : 88 p.
- Sherman J., Glasauer P., 2007. *L'éducation nutritionnelle dans les écoles primaires*, FAO, Rome. www.fao.org/docrep/010/a0333f/a0333foo.htm
- Unctad, 2011, *World Investment Report*, WIR, Geneva: 250 p.
- Williamson O., 1975, *Markets and Hierarchy. Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York: 284 p.



RÉSUMÉ

LES TENDANCES PRÉVISIBLES pour les 11 pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem) font état d'une lourde insécurité alimentaire, avec des déficits qui pourraient aller jusqu'à 50 milliards de dollars en 2030, mettant gravement en péril la santé publique et la cohésion sociale. Le rapport *Ninagrimes* présente un bilan des échanges agricoles et agroalimentaires méditerranéens et des investissements directs étrangers dans ces pays. Il analyse ensuite les fondamentaux de l'alimentation et de l'agriculture dans les Psem et leurs enjeux à moyen terme. L'agriculture et les activités liées font vivre au moins 72 millions de personnes (25 % de la population des Psem). Il faudra créer autour de 2 millions d'emplois par an entre 2010 et 2030, en plus de la résorption indispensable d'un chômage structurel élevé. Pour l'UE, l'objectif est de contribuer à la paix et à la prospérité, donc d'exprimer une solidarité dans une conception géopolitique fondée sur la proximité. Les complémentarités commerciales agricoles et agroalimentaires sont nettes : besoins en céréales et produits animaux dans les Psem et capacité productive dans l'UE, besoins en fruits et légumes dans l'UE et potentiel productif dans les Psem. La politique alimentaire et agricole commune pour les Psem (PAAC-Psem), proposée dans le rapport, a pour objectif de fonder la sécurité alimentaire régionale sur une augmentation de la production agricole et alimentaire dans chaque pays et sur un partenariat commercial euro-méditerranéen ; de contribuer, par l'organisation de filières agroalimentaires territorialisées, au développement durable des zones rurales. Les outils de la PAAC-Psem s'inspirent, en les adaptant aux spécificités locales, des principes de la PAC européenne et sont mis en œuvre, dans chaque Psem, au sein d'un cadre commun régional.

Le volet alimentaire comporte : une incitation à la qualité organoleptique et nutritionnelle des produits alimentaires issus de la diète méditerranéenne ; une information et une éducation des consommateurs ; la création d'une agence de sécurité alimentaire ; la mise en place d'un dispositif spécifique permettant aux catégories de la population les plus pauvres d'accéder à une alimentation saine ; l'institution d'un partenariat euro-méditerranéen d'approvisionnement en produits alimentaires fondé sur des contrats pluriannuels définissant des fourchettes de prix, un système de prélèvements et restitutions aux frontières pour maintenir des prix intérieurs stables et la création de stocks stratégiques. Le volet agricole inclut : un statut de la terre sécurisant pour les petits et moyens agriculteurs ; un statut professionnel pour les chefs d'exploitation, les salariés et la main-d'œuvre familiale agricole, avec une parité homme-femme ; un soutien au revenu des agriculteurs par des prix agricoles stables et rémunérateurs (notamment par la régulation aux frontières), et par des aides aux intrants et à l'investissement (crédit et assurances) ; un effort de R&D en vue de concevoir des systèmes de production agricoles durables et de formation initiale et continue des agriculteurs et des techniciens de l'agro-fourmiture ; un dispositif de contrôle de la qualité des produits agricoles et de traçabilité et une promotion par les labels ; un appui à l'organisation des filières et des marchés.

Le coût d'une PAAC-Psem est estimé à 31 milliards de dollars par an au début des années 2010, dont environ 26 milliards pour la politique alimentaire et 5 pour les mesures agricoles, soit au total moins de 2 % du PIB. La PAAC-Psem (volet agricole) générerait des dépenses de 4,6 milliards d'euros par an, cofinancées à 50-50 par les Psem et l'UE dans le cadre de politiques nationales redéployées et d'un volet spécifique de la politique de voisinage de l'UE.

LES AUTEURS

Lucien Bourgeois

Économiste, consultant, membre de l'Académie d'agriculture de France, membre du Conseil scientifique de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux (CORP). Ex-directeur des études économiques de l'APCA (Assemblée permanente des chambres d'agriculture) et président de la SFER 5 (Société française d'économie rurale) de 2003 à 2007. Il est l'auteur de *Politiques agricoles* (Flamarrion, 1993), et de nombreux articles sur la sécurité alimentaire, notamment pour les revues *Futuribles*, *Pour* ou la *Revue politique et parlementaire*.

Foued Cheriet

Maître de conférences à Montpellier SupAgro, Foued Cheriet est docteur en sciences de gestion. Ses recherches portent sur le secteur agroalimentaire en Méditerranée, et plus particulièrement sur le management stratégique, les conflits dans les relations inter-organisationnelles, le contrôle des alliances asymétriques, les stratégies des firmes multinationales et les investissements directs à l'étranger. Il a publié de nombreux articles sur l'instabilité des alliances stratégiques et les investissements dans le secteur agroalimentaire en Méditerranée.

Nahid Movahedi

Docteur d'État es Sciences de gestion. Économiste transdisciplinaire spécialiste du secteur rural et agroalimentaire.

Jean-Louis Rastoin

Ingénieur agronome, docteur d'État ès sciences économiques et agrégé des universités en sciences de gestion, Jean-Louis Rastoin est professeur émérite d'économie et gestion des entreprises à Montpellier SupAgro, directeur de la chaire Unesco « Alimentations du monde » qu'il a créée en 2011, et chercheur dans l'unité mixte de recherche « Marchés, organisations, institutions et Stratégies d'Acteurs » (MOISA), qu'il a dirigée durant 9 ans. Il est également consultant international et expert de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du *Think Tank* Ipemed. Il est membre de l'Académie d'Agriculture de France et anime le comité de rédaction de la série « Systèmes agroalimentaires » de la revue *Economies et Sociétés*. Son enseignement et ses recherches portent sur l'économie et les marchés agroalimentaires, la prospective et les stratégies d'entreprises. Il est co-auteur, avec Gérard Ghersi, de l'ouvrage : *Le système alimentaire mondial, Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Editions Quae, Paris, 2010.

C O N S T R U I R E L A M É D I T E R R A N É E



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -