

Résumé et propositions

COLLECTION «CONSTRUIRE LA MEDITERRANEE»

Pour une politique agricole et agroalimentaire euro-méditerranéenne

L'Institut de Prospective Economique du Monde Méditerranéen (IPEMED) publie un rapport présentant 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. Enfin il propose des recommandations en vue d'une politique agricole et agroalimentaire euro-méditerranéenne.

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 50milliards 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 euroméditerranéenne 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.



Auteurs

Jean-Louis Rastoin

Ingénieur agronome, docteur d'État ès sciences économiques et agrégé des universités en sciences de gestion. Professeur émérite d'économie et gestion des entreprises à Montpellier SupAgro, directeur de la chaire Unesco « Alimentations du monde », et chercheur dans l'unité de recherche « Marchés, organisations, institutions et Stratégies d'Acteurs » (MOISA). Consultant et expert de la Banque européenne d'investissement et d'IPEMED. Membre de l'Académie d'Agriculture de France et du comité de rédaction de la série « Systèmes agroalimentaires » de la revue Economies et Sociétés. Co-auteur, avec Gérard Ghersi, de l'ouvrage : *Le système alimentaire mondial, Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Editions Quae, Paris, 2010.

Lucien Bourgeois

Économiste, consultant, membre de l'Académie d'agriculture de France, membre du Conseil scientifique de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux. Ex-directeur des études économiques de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et président de la Société française d'économie rurale de 2003 à 2007. Auteur de *Politiques agricoles* (Flammarion, 1993), et d'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 et 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 interorganisationnelles, le contrôle des alliances asymétriques, les stratégies des firmes multinationales et les investissements directs à l'étranger.

Nahid Movahedi

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

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 termes 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 oeuvre 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'oeuvre 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 PAAC-Psem (4,6 milliards d'euros) seraient cofinancées à parts égales. Dans le Psem, il s'agirait principalement d'un redéploiement des budgets agricoles actuels, qui se chiffrent à environ 20 milliards d'euros. La PAAC-Psem représenterait alors 12 % de ces budgets et environ 2,5 % du PIB agricole. 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.

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 PAAC-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 PAAC-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 oeuvre. 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 stratégiques 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.