

Etat des lieux des négociations de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne

Michelini S.

in

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

Montpellier : CIHEAM

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

2003

pages 51-56

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=3400054>

To cite this article / Pour citer cet article

Michelini S. **Etat des lieux des négociations de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne**.
In : Jacquet F. (ed.), Lerin F. (ed.). *Libre-échange, agriculture et environnement : L'Euro-Méditerranée et le développement rural durable : état des lieux et perspectives*. Montpellier : CIHEAM, 2003. p. 51-56
(Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 52)



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

Etat des lieux des négociations de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne

Silvia Michelini

Direction Générale de l'Agriculture, Commission européenne, Bruxelles (Belgique)

Résumé. Depuis la déclaration de Barcelone en 1995, la mise en place des accords d'association en vue d'établir à terme une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, a beaucoup progressé : 11 accords sur 12 sont actuellement signés. Cette étude présente un bilan quant à l'avancée de ces accords ; sur les échanges agricoles entre le Nord et le Sud de la Méditerranée, ainsi qu'une analyse de l'évolution de la libéralisation. On constate sur le premier point que l'entrée en vigueur des accords d'association est lente compte tenu des procédures de ratifications. Celles-ci ont été remises en question lors de la dernière conférence euro-méditerranéenne à Valence. La libéralisation du commerce agricole est axée sur le commerce traditionnel et fonctionne sur la base d'un accès préférentiel et réciproque. L'Algérie est le principal importateur des produits agricoles des pays européens (environ 30%), tandis que la Turquie est le principal exportateur de ces produits vers l'Europe (47%). Concernant la libéralisation progressive du commerce des produits agricoles, l'équilibre entre la libéralisation et la sensibilité des marchés est loin d'être atteint. Les pays méditerranéens doivent poursuivre leurs efforts de compétitivité et notamment s'entendre en vue de conclure des accords de libre-échange entre eux.

Mots-clés. Politique méditerranéenne de l'union européenne - commerce agricole - libéralisation des échanges

Abstract. *Since the 1995 Barcelona Declaration, the drawing up of partnership agreements with a view to setting up a Euro-Mediterranean free trade zone has made considerable progress: 11 agreements out of 12 have been signed to date. This study presents a review of the progress of these agreements concerning agricultural trade between the north and south of the Mediterranean and an analysis of the evolution of liberalisation. On the first point, the coming into force of the partnership agreements is slow because of the ratification procedures. These were called into question during the last Euro-Mediterranean conference in Valencia. The liberalisation of agricultural trade is focused on traditional trade and functions on the basis of preferential reciprocal access. Algeria is the main importer of food products from European countries (about 30%) while Turkey is the main exporter of these products to Europe (47%). With regard to the progressive liberalisation of trade in agricultural products, the balance between liberalisation and market sensitivity is far from having been reached. The Mediterranean countries must continue their efforts in competitiveness and in particular agree with a view to concluding free trade agreements between each other.*

Keywords. *Mediterranean policy of the European Union – agricultural trade – trade liberalization*

La cinquième conférence euro-méditerranéenne des Ministres des affaires étrangères, qui s'est tenue à Valence les 22 et 23 avril dernier, a mis l'accent sur les progrès considérables qui ont été réalisés dans la construction d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, depuis le lancement du processus euro-méditerranéen en 1995.

Ces dernières années en effet, le processus de conclusion et d'entrée en vigueur des accords euro-méditerranéens a pris une accélération importante : tous les accords ont été conclus à l'exception de celui de la Syrie, soit 11 accords sur 12. Mis à part Chypre, Malte et la Turquie, pour lesquels les anciens accords d'association restent en vigueur, 8 accords ont donc été conclus en 7 ans depuis la déclaration de Barcelone en 1995.

Le premier accord qui est entré en vigueur a été celui avec la Tunisie en 1998 ; les accords avec Israël et le Maroc sont en vigueur depuis l'année 2000, mais ils ont été mis en application de façon anticipée (en 1995 pour certaines dispositions commerciales de l'accord avec le Maroc et en 1996 pour l'accord avec Israël, via l'adoption d'un accord intérimaire). L'accord intérimaire avec l'OLP date de 1997 ; celui avec l'Egypte, signé en 2001, est actuellement soumis au processus de ratification ; l'accord avec l'Algérie, récemment conclu, vient d'être signé à Valence. Avec le Liban un accord intérimaire est envisagé sur la base de l'accord d'association paraphé en janvier dernier et qui sera probablement signé le 17 juin prochain. Enfin, l'accord avec la Jordanie est entré en vigueur le 1er mai dernier.

En ce qui concerne Chypre, Malte et la Turquie, ce sont des pays liés à la CE par des accords d'association datant des années 70 et prévoyant la création d'une union douanière. Ces pays, tout en faisant partie du processus de Barcelone, sont concernés par le processus d'adhésion et représentent donc des cas spéciaux dans le panorama méditerranéen. Toutefois, avec ces pays le processus de libéralisation progressive se poursuit. En 1998, par exemple, la CE et la Turquie ont conclu un accord fixant des mesures de libéralisation réciproques additionnelles.

A ce jour, 11 accords sur 12 sont donc conclus. Toutefois, ils ne sont pas tous entrés en vigueur : les accords avec l'Égypte, l'Algérie et le Liban ne sont pas encore en application. La cause en est souvent, pour les accords signés, la longueur du processus de ratification de la part des parlements nationaux. Sur cet aspect, le Plan d'Action adopté lors de la conférence de Valence, s'est exprimé en faveur d'une accélération de ces procédures.

La construction de la zone de libre-échange implique non seulement la conclusion d'accords bilatéraux entre la CE et les pays de la Méditerranée, mais entre ces pays eux-mêmes. Sur cet aspect, des développements importants sont à enregistrer. Je me réfère notamment au processus d'Agadir, qui devrait conduire en 2003 à un accord de libre-échange entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Comme indiqué à Valence, la Communauté soutient cette initiative et toutes les initiatives similaires impliquant d'autres partenaires de la Méditerranée.

Dans le secteur du mouvement des biens, l'objectif général des accords est d'établir une zone de libre-échange. La déclaration de Barcelone avait posé comme échéance l'année 2010 ; en réalité, la zone de libre-échange devrait être opérationnelle 12 ans après l'entrée en vigueur de chaque accord.

Dans le secteur agricole, l'objectif spécifique à réaliser, tout en s'inscrivant dans le cadre général de la construction d'une zone de libre-échange, est très nuancé. La déclaration de Barcelone de 1995 souligne que : « en partant des flux traditionnels et dans la mesure permise par les différentes politiques agricoles et en respectant dûment les résultats atteints dans le cadre des négociations du GATT, le commerce des produits agricoles sera progressivement libéralisé par l'accès préférentiel et réciproque entre les parties ».

Le commerce agricole sera donc libéralisé, mais des modalités spécifiques sont définies : la libéralisation doit être basée sur le commerce traditionnel, elle doit être progressive et se conformer aux politiques agricoles des parties et aux règles de l'OMC.

Je voudrais m'arrêter tout d'abord sur la notion de **commerce traditionnel**, afin de tracer le cadre des échanges traditionnels (données COMEXT 1999/2001).

La Communauté bénéficie d'un surplus commercial agricole avec les pays de la Méditerranée. Toutefois ce surplus s'érode de plus en plus : actuellement les exportations agricoles communautaires s'élèvent à 4 milliards d'euros, contre 3.9 milliards d'euros pour les importations. Si globalement la CE bénéficie de ce surplus, elle est cependant fortement déficitaire vis à vis de la Turquie (déficit égal à 1.3 milliards d'euros) et légèrement déficitaire vis à vis d'Israël et du Maroc.

De façon générale, la part des exportations agricoles par rapport au total des exportations est équivalente : les exportations agricoles communautaires représentent 6% des exportations totales vers la Méditerranée, celles de la Méditerranée vers la CE sont égales à 7%.

L'Algérie est la destination principale de nos exportations agricoles (1/4 de la valeur totale) ; 13% de nos exportations vont respectivement vers la Turquie et l'Égypte ; 12% vers le Maroc. Ce pourcentage est d'environ 7% chacun pour Israël, le Liban et la Tunisie, de 4% chacun pour la Syrie et la Jordanie, de 3% pour Chypre et Malte ; tandis que nos exportations agricoles vers l'Autorité palestinienne sont négligeables.

Presque 1/4 de la valeur de nos exportations concerne des céréales dont les destinations principales sont l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, la Jordanie et la Turquie. Suivent les produits laitiers qui représentent 16% vers tous les pays de la zone ; le sucre (13%) vers l'Algérie, la Syrie, l'Égypte et la Jordanie ; les huiles (7%) vers la Turquie, le Maroc, la Tunisie et l'Algérie. Les animaux vivants et la viande représentent chacun 5% de nos exportations (surtout vers l'Égypte et le Liban) ; les légumes 4% (notamment vers l'Algérie et l'Égypte). A mentionner également le coton, les graines et les oléagineux vers le Maroc et la Turquie.

En ce qui concerne nos importations, elles proviennent surtout de la Turquie qui à elle seule couvre 47% de la valeur de toutes les importations communautaires originaires des pays méditerranéens. La Turquie est suivie par Israël (19% des importations), le Maroc (16%), l'Égypte (6.5%), la Tunisie (4%). La part des autres pays est modeste.

Au niveau des produits, presque 40% de nos importations sont représentées par des fruits (originaires dans l'ordre, de Turquie, d'Israël, du Maroc et de la Tunisie) ; 16% sont composés par des légumes (Maroc, Turquie, Israël et Chypre). Les produits transformés à base de fruits et de légumes représentent 15% de nos importations (notamment en provenance de Turquie, du Maroc et d'Israël). Le coton représente 6% (Syrie, Turquie, Égypte et Israël) ; les fleurs et les plantes représentent presque 5% (Israël, Turquie et Maroc), les graines et les oléagineux presque 4% (Israël, Turquie, Maroc et Égypte) ; les huiles 2.5% (Tunisie et Turquie) et enfin les produits d'origine animale 2% (Turquie, Syrie, Maroc et Égypte).

La Communauté a dûment pris en compte ces données commerciales lors de la négociation des accords : en effet, dans la mesure du possible, elle a octroyé des concessions aux postes d'exportations les plus importants des pays de la Méditerranée.

Ces concessions sont représentées dans la presque totalité des cas par des exemptions des droits de douane à l'intérieur de contingents correspondant aux exportations traditionnelles vers la Communauté. Ces contingents sont souvent soumis à un taux d'augmentation annuelle. Dans plusieurs cas, des préférences pour des quantités illimitées ont été octroyées. En général, sauf cas spéciaux, ces concessions ne portent que sur la partie ad valorem du droit de douane. Ce n'est que dans des cas très particuliers, que la CE a négocié des concessions différentes, concernant les mécanismes complémentaires à la frontière. Souvent des calendriers sont également définis pour tenir compte des périodes sensibles de production communautaire. Dans une minorité d'accords, l'exemption a été octroyée à la plupart des produits importés, sauf une liste de produits sensibles.

Notons que dans le cas de certains produits sensibles, des mécanismes de concertation ou des échanges périodiques d'informations sont prévus : c'est le cas par exemple, des importations de noisettes de Turquie ou des tomates du Maroc.

La prise en compte du commerce traditionnel de la part de nos partenaires méditerranéens a été par contre moins rigoureuse : si certains pays ont suivi parfois notre ligne, bien qu'avec une moindre ampleur, d'autres ont préféré un démantèlement étalé sur plusieurs années ou se sont limités à la consolidation des droits de douane erga omnes au moment de la conclusion de l'accord.

Le deuxième concept que je souhaite analyser est celui de la **progressivité de la libéralisation**.

La Commission analyse régulièrement les progrès réalisés dans le taux de couverture préférentielle, notamment pour vérifier que les accords négociés sont compatibles avec les règles de l'OMC en ce qui concerne la couverture préférentielle du commerce.

Or, si l'on considère tout d'abord les importations communautaires actuelles de produits agricoles originaires des pays de la Méditerranée, dans la plupart des accords négociés, 90% des importations

agricoles actuelles originaires des pays partenaires sont de facto couvertes par des préférences. Il est vrai que celles-ci ne se traduisent pas toujours par des exemptions des droits de douane pour des quantités illimitées, comme nous l'avons vu précédemment.

Un effort supplémentaire devra donc être fait dans ce sens, en essayant de trouver le juste équilibre entre libéralisation et sensibilité des marchés.

D'un côté en effet, la Communauté s'est montrée pleinement engagée sur la voie de la libéralisation et est prête à faire des efforts supplémentaires en vue de réaliser l'objectif d'une plus grande libéralisation des échanges agricoles. A ce sujet, la déclaration ministérielle adoptée à Doha concernant un nouveau cycle de négociations multilatérales traduit parfaitement notre volonté politique en faveur d'une libéralisation substantielle du commerce des produits agricoles.

D'un autre côté, en ce qui concerne la sensibilité des produits, on ne peut pas cacher le fait que dans le cadre euro-méditerranéen les produits qui restent à libéraliser davantage sont les plus sensibles pour les agriculteurs communautaires et qu'il faudra en tenir compte. La déclaration de Barcelone encourage elle-même une libéralisation qui soit réalisée « dans la mesure permise par les différentes politiques agricoles des parties ». De plus, il faut également considérer que les produits typiques des pays méditerranéens, ceux pour lesquels nos partenaires nous demandent un accès préférentiel, sont les mêmes pour tous les pays du Sud de la Méditerranée. De même, les produits clé d'exportation de la Communauté proviennent pour leur part du Nord de la Communauté.

Si on examine maintenant la libéralisation progressive des exportations agricoles communautaires vers la Méditerranée, la situation est différente. Bien que certains partenaires aient libéralisé d'une manière importante leur marché ou qu'ils se soient engagés dans un démantèlement à long terme, d'autres partenaires doivent encore faire des efforts importants pour libéraliser davantage le commerce des produits agricoles.

En général, on peut affirmer que l'accès des produits agricoles communautaires au marché des partenaires reste un point important pour la Communauté et que des étapes supplémentaires sont requises pour aboutir à l'objectif d'une libéralisation progressive pour nos exportations.

Pour progresser sur cette voie, les accords d'association négociés prévoient une clause de révision, c'est à dire une clause évolutive qui permet une amélioration constante des concessions réciproques négociées. Cette révision a été déjà réalisée en ce qui concerne la Tunisie ; elle est en cours avec le Maroc et Israël et sera bientôt lancée avec d'autres partenaires, conformément aux dispositions des accords concernés.

Pour l'avenir, il est évident qu'il faut réfléchir à la stratégie à suivre pour une plus grande libéralisation. Pour l'instant nous avons en effet individualisé les accords, au lieu de les généraliser, en tenant compte de la structure du commerce de chaque pays méditerranéen et des produits pour ainsi dire « historiques ».

Nous pouvons continuer sur la voie individuelle, celle visant la négociation de concessions bilatérales ou nous pouvons nous orienter vers une stratégie qui favorise l'intégration entre les pays méditerranéens eux-mêmes. Cela a été envisagé par la Commission dans le passé, lorsqu'elle a réfléchi sur la possibilité d'octroyer des quotas communs, ouverts à plusieurs pays de la Méditerranée en même temps. L'avantage de ce système serait de favoriser une plus forte intégration des pays méditerranéens entre eux ainsi que leur compétitivité. En effet ces pays devraient s'adapter et se préparer en vue du moment où ils ne seraient plus pour ainsi dire « protégés » par leurs quotas bilatéraux.

Cette approche a toutefois rencontré des résistances de la part de nos partenaires : le partage des quotas est une idée nouvelle qui peut donner lieu à des craintes relatives à la perte de parts de marché.

Cela reste matière à réflexion, surtout compte tenu du fait qu'à long terme, une zone de libre-échange doit être créée et qu'elle ne doit pas seulement concerner l'axe Nord-Sud, mais également l'axe Sud-Sud.

Dans ce contexte, l'aspect de l'amélioration de la compétitivité des productions des pays de la Méditerranée est une question clé. En effet, compte tenu de la libéralisation réalisée par la CE, si le démantèlement tarifaire tout seul pouvait assurer le développement rapide du commerce, la balance commerciale agricole devrait être favorable aux pays de la Méditerranée.

On constate au contraire qu'elle est globalement en faveur de la Communauté et que l'octroi de concessions illimitées n'a pas toujours entraîné un développement important des exportations des produits concernés. De plus, un nombre non négligeable de quotas restent inutilisés ou ne sont pas complètement remplis.

Il est vrai que le déficit de la balance agricole des partenaires de la Méditerranée est également dû à la structure de production de ces pays et à la valeur plus élevée des produits importés par rapport aux exportations (les céréales, le sucre, la viande et les produits laitiers contre les fruits, les légumes et les fleurs).

Mais l'analyse de l'utilisation des concessions porte à conclure en général que l'ouverture théorique du marché, via des préférences, ne constitue pas à elle seule un moteur de développement des échanges puisque des progrès substantiels sont nécessaires en termes de mesures facilitant le commerce et les investissements. La nécessité de se conformer aux normes et standards communautaires et internationaux (qualité, sanitaires, phytosanitaires), ainsi que l'existence de procédures douanières diversifiées posent parfois des problèmes concrets aux exportateurs des pays de la Méditerranée.

La conférence de Valence et celle des Ministres de l'industrie tenue à Tolède le 19 mars dernier ont mis l'accent sur ces éléments. Cette dernière conférence a décidé la mise en place d'un groupe de travail sur les mesures commerciales. Il devrait réaliser un plan d'action pour la facilitation des échanges et des investissements : cela concernera notamment les procédures douanières, la normalisation, le cadre réglementaire des investissements et les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises. Sur ces points, un processus de rapprochement des législations doit se mettre en place ; l'harmonisation va avoir sans doute des effets positifs sur le commerce et l'intégration des marchés, et va aller dans le sens de la création, à terme, d'un grand marché unique euro-méditerranéen.

Les règles d'origine jouent également un rôle important dans la facilitation du commerce.

En effet, pour l'instant la plupart des accords d'association prévoient le cumul bilatéral entre la CE et les pays en question : cela signifie qu'un produit originaire d'une des parties de l'accord peut être transformé dans l'autre partie et de ce fait acquérir l'origine de cette dernière. Si par contre un lien est établi entre les règles d'origine des différents accords, via un cumul euro-méditerranéen des règles d'origine, il y aura une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'utilisation des matières premières dans la fabrication de produits originaires. En effet, dans le cumul total, même des matières non originaires de la zone peuvent être utilisées pour fabriquer des produits originaires de la zone, en plus du fait que les transformations réalisées dans la zone peuvent être cumulées.

Ce cumul favorisera une coopération économique accrue entre les pays qui font partie du cumul : on obtiendrait des gains d'efficacité du fait que les possibilités de se fournir en matière première seront élargies, ainsi que des économies d'échelles car les producteurs pourront organiser leurs productions sur une plus large base.

Les résultats préliminaires d'une étude réalisée par l'université du Sussex pour le compte de la Commission montrent que le cumul des règles d'origine aurait pour effet d'augmenter de 40% le niveau des échanges entre les partenaires.

Au vu de cela, lors de la conférence de Tolède, les Ministres de l'industrie se sont accordés sur le principe de la participation des partenaires du processus de Barcelone au système pan-européen des règles d'origine.

Ce processus sera long et demandera beaucoup d'efforts : en effet, pour que le cumul puisse être envisagé, il faudra que tous les pays qui en font partie concluent entre eux des accords de libre-échange, ayant tous les mêmes règles d'origine, et que les accords négociés soient également amendés. Mais le processus est en route et tous les participants ont montré leurs bonnes intentions pour procéder dans cette direction.