

# ***1 Ressources naturelles et agriculture méditerranéenne***

## **1.1 - Introduction**

L'intérêt porté à la préservation des ressources naturelles est largement répandu tout comme est maintenant de plus en plus reconnue l'existence de liens entre l'agriculture et la conservation de l'environnement naturel. L'agriculture est presque partout dans le monde la principale utilisation du sol influençant les paysages et la diversité biologique qui ont évolué en même temps que le développement de l'agriculture. Ceci est également vrai pour le bassin méditerranéen. Les systèmes agricoles méditerranéens, par le maintien des paysages, la conservation de la biodiversité et la protection des caractéristiques historiques ont été une source de valeur environnementale. Les milieux scientifiques et environnementalistes ont reconnu les écosystèmes méditerranéens comme faisant partie des grandes écorégions « Global 200 » du monde (Insausti, 2000).

Certaines considérations des politiques agricoles autres que d'ordre commercial constituent ce que les économistes appellent des externalités<sup>1</sup>. Un des problèmes qui se pose lors de l'évaluation de l'impact des systèmes agricoles sur l'environnement est qu'ils engendrent des externalités. Les activités liées à la production agricole, comme toute activité de production, peuvent entraîner des externalités de deux sortes, à savoir positives et négatives, qui ne sont pas prises en compte par le marché.

Il est pour ainsi dire impossible de trouver un système agricole ne produisant qu'un type d'externalités, qu'elles soient positives ou négatives, et il est généralement difficile d'en dresser un bilan. Dans les premières parties de ce chapitre, l'accent est tout d'abord mis sur les effets négatifs de l'activité agricole sur l'environnement. La discussion évoluera ensuite vers les effets environnementaux positifs en liaison avec le rôle multifonctionnel des systèmes agricoles dans le développement rural.

Partout dans le monde, beaucoup de systèmes agricoles actuels épuisent les ressources des sols et ne remplacent pas de façon régulière les éléments nutritifs. En outre, l'agriculture est une importante utilisatrice d'eau dont les réserves deviennent limitées dans de nombreux pays. Sur la quantité totale d'eau douce utilisée dans le monde par les hommes, l'agriculture en utilise plus de 70 % pour l'irrigation. Les pratiques agricoles non durables sont des sources significatives de pollution diffuse. La recherche de solutions aux problèmes de la désertification, du

---

<sup>1</sup> Par définition, « l'externalité est un effet que l'action d'une entreprise ou d'un individu produit sur d'autres entreprises ou d'autres individus qui sont étrangers à ladite action ; l'effet peut être négatif ou positif et se traduire pour les non-participants à l'action par un coût ou un avantage non compensé », cf. CNUCED et Faucheux & Noël, 1995.

changement climatique et de la perte de la biodiversité constitue un véritable défi mondial et exige de grands efforts.

Le secteur agricole reste néanmoins un secteur clé pour nombre de pays méditerranéens, en particulier ceux du sud et de l'est, compte tenu de la part importante qu'il représente dans l'emploi total de ces pays. De plus, **l'activité agricole en tant que telle n'est pas la cause des problèmes environnementaux les plus graves dans la région méditerranéenne**. Les pressions les plus grandes auxquelles ont été soumises les ressources naturelles des écosystèmes méditerranéens proviennent de la situation démographique et de toute une série de pratiques dans différents secteurs d'activités économiques, comme dans le cas de la surexploitation dans le domaine de la pêche et du tourisme. Le tourisme est une source bien connue de pressions sur l'environnement essentiellement liées à la destruction des falaises, des plages et des dunes de sable le long des côtes, à la pollution des eaux de baignade et à la transformation de zones naturelles pour l'implantation d'infrastructures touristiques.

Lorsque les effets sur l'environnement dus à l'activité agricole sont significatifs, ils résultent souvent de la façon dont sont gérés les systèmes agricoles et non de l'agriculture en tant que telle. La pression exercée sur les ressources naturelles et la dégradation de l'environnement peuvent le plus souvent être considérées en même temps comme une cause et un effet des problèmes économiques du secteur rural.

Agriculture et développement rural durables ne doivent pas être considérés comme des objectifs contradictoires. Les principaux objectifs du développement rural incluent la croissance, la réduction de la pauvreté, la génération d'emplois et la durabilité. Pour que ces critères soient entièrement intégrés dans le processus de développement économique, il faudrait que la durabilité et la protection de l'environnement soient soigneusement prises en compte au niveau de l'analyse de la politique agricole. Les problèmes d'environnement deviendraient alors un frein au développement rural et il serait alors nécessaire de mettre en place des stratégies de développement qui permettent la préservation des ressources naturelles et qui, en même temps, favorisent la croissance et réduisent la pauvreté dans les zones rurales (voir encadré 1.1). Les considérations d'ordre environnemental doivent être intégrées dans les programmes de développement économique et social nationaux de telle sorte que la protection de l'environnement devienne plus un instrument de croissance qu'un frein au développement et au commerce.

### **Encadré 1. 1 - Agriculture et développement rural durables**

La FAO a adopté lors du Conseil de 1988 la définition suivante pour *l'agriculture et le développement rural durables* :

*Le développement durable est la gestion et la conservation des ressources naturelles et l'orientation du changement technologique et institutionnel permettant la satisfaction continue des besoins humains des générations présentes et futures. Un tel développement durable (dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche) préserve les sols, l'eau, les ressources phytogénétiques et zoogénétiques, ne dégrade pas l'environnement ; il est techniquement approprié, économiquement viable et socialement acceptable.*

Au niveau *macro-économique*, la croissance économique, la génération d'emplois, la lutte contre la pauvreté, la diminution du taux de croissance démographique et l'allègement du poids de la dette dans les pays en développement comptent parmi les conditions préalables essentielles pour une agriculture et un développement rural durables.

### **1.2 - Les défis environnementaux**

La gestion des ressources naturelles pour une agriculture et un développement rural durables dans la région méditerranéenne est soumise à un certain nombre de pressions (voir Banque mondiale, 1995a) :

- *Surexploitation des ressources en eau.* La situation reste inquiétante. La population dans la région méditerranéenne croît rapidement et les pays continuent à surexploiter les aquifères fossiles non renouvelables de façon excessive.
- *Désertification des terres arables.* Dans les zones marginales, l'activité agricole mène au surpâturage des terres marginales, à la réduction des rares ressources forestières et à l'utilisation croissante d'eau de faible qualité pour l'irrigation entraînant une diminution des terres fertiles. Pour la plupart des pays méditerranéens du sud et de l'est, le déficit alimentaire continue à croître et il est peu probable d'arriver dans les prochaines décennies à un changement de tendance dans les pays importateurs nets de produits alimentaires. Le potentiel limité d'amélioration du rendement dans les zones de cultures pluviales et irriguées lié à l'évolution incertaine des prix mondiaux des produits alimentaires fait que la situation à venir des pays importateurs nets de produits alimentaires de la région reste assez préoccupante. Pour de nombreux pays méditerranéens

du sud et de l'est, le défi consiste à inverser cette tendance sans épuiser leurs ressources naturelles.

- *Déforestation.* La déforestation continue à s'étendre. D'importants habitats naturels de pâturages forestiers sont encore détruits malgré les efforts de reforestation encouragés dans certains pays.
- *Urbanisation anarchique.* L'urbanisation anarchique est une source de la pollution de l'air dans les grands centres urbains. D'autre part, la pauvreté rurale dans les pays en développement est une des grandes causes de la pression démographique et de l'urbanisation rapide au niveau national. L'eau et les terres arables venant à manquer, les centres urbains, tout particulièrement dans les pays méditerranéens du sud et de l'est, croient à une vitesse dramatique exposant un nombre grandissant de pauvres à une situation qui se détériore en matière de logement, de pollution de l'air et d'hygiène. L'expansion des agglomérations urbaines et le tourisme sont très souvent liés et à l'origine de la disparition des écosystèmes agricoles et côtiers.
- *Dimension humaine.* La dimension humaine des problèmes ci-dessus est également une source d'inquiétude. La majorité des pauvres dans les pays méditerranéens du sud et de l'est (environ 70 %) vivent dans les zones rurales (Bishay, 1998). Dans la région d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (MENA), près de 50 millions de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et 85 millions souffrent d'un manque d'hygiène.
- *Perte de biodiversité.* L'écorégion terrestre méditerranéenne regroupe près de 5 % des espèces végétales vasculaires sur terre (plus de 25 000 espèces), elle constitue une des zones les plus riches en terme de biodiversité. La région est connue comme le lieu d'origine des cultures et d'élevages en zones arides. Les caractéristiques des paysages ruraux en matière d'environnement varient à l'intérieur de la région méditerranéenne et déterminent la nature de leur réaction aux pressions et aux effets environnementaux. Les zones rurales offrent une grande diversité de paysages dont les principales caractéristiques ont été façonnées au cours du temps par les processus climatiques et biologiques et influencées par l'activité de l'homme. Toutefois, beaucoup de paysages cultivés présentant un intérêt relativement important sur le plan de la nature ont été soumis à de fortes pressions depuis plusieurs décennies et ont évolué vers un paysage moins complexe et plus uniforme.
- *Intensification des paysages.* Une telle intensification peut être observée des deux côtés du bassin méditerranéen. Les systèmes d'agriculture traditionnelle exigent une somme importante de travaux qualifiés comme, par exemple, pour la gestion des systèmes de pâturage ou le maintien de particularités comme les murs en pierres sèches et les haies. Beaucoup de ces éléments caractéristiques des paysages « culturels » se perdent suite au déclin des méthodes de culture

traditionnelles, au passage à la mécanisation et à des systèmes de production plus intensifs le tout lié à la baisse du nombre de personnes travaillant la terre (encadré 1.2).

Outre les pressions mentionnées ci-dessus sont apparues d'autres questions faisant actuellement l'objet de débats :

- Dans le cas d'un scénario pessimiste, la libéralisation commerciale dans le secteur agricole risquerait fort de renforcer les tendances actuelles d'intensification en ce qui concerne les cultures de rapport même dans les pays où la sécurité alimentaire n'est pas assurée. Les cultures irriguées augmenteraient les besoins en eau dont l'approvisionnement est déjà sérieusement limité et sujet à concurrence entre différents usages. Cependant, comme on le verra après, les liens entre commerce et environnement doivent être encore clairement établis. Les négociations relatives à la santé et à la biodiversité associées aux aliments génétiquement modifiés (OGM) auront également des répercussions importantes pour les pays méditerranéens. Non seulement parce que certains d'entre eux sont de grands importateurs de céréales et de produits laitiers mais aussi en raison des répercussions sur une de leurs principales exportations à savoir les fruits et les légumes.
- Le secteur rural est à l'origine d'un nombre important d'externalités positives d'après le concept de multifonctionnalité qui sera examiné plus tard dans ce chapitre. La question est de savoir si les externalités positives associées aux activités rurales sont plus importantes que les externalités négatives découlant de l'activité agricole.

### Encadré 1.2 - Principales menaces pour les paysages européens

Six grandes tendances sont à l'origine d'une transformation radicale des paysages :

- l'intensification des paysages agricoles avec la recherche continue d'une plus grande productivité agricole, avec des exploitations encore plus grandes et une mécanisation croissante ;
- la reforestation ou la mise en jachère de terres rurales peu à peu abandonnées par l'agriculture, la continuation d'une transformation séculaire ;
- la fragmentation croissante des habitats, en particulier dans les grandes vallées alluviales ou sur les côtes ;
- l'expansion des zones urbaines situées à la périphérie des grandes villes jusqu'à ce qu'elles forment des métropoles ;
- l'extension de l'infrastructure des transports publics, des autoroutes, des voies pour trains à grande vitesse et des lignes à haute tension ;
- l'expansion des infrastructures touristiques à la montagne ou sur les côtes avec une tendance de plus en plus marquée à s'engager dans de grandes campagnes de marketing culturel sur les sites historiques ou naturels importants.

Source : Luginbuhl (1998). « Landscapes: Policies for a pluralist Europe ». Naturopa: 86, 1998.

### 1.3 - Pauvreté rurale et agriculture durable

Il existe des liens évidents entre le développement des zones rurales et la conservation des ressources naturelles. Une méconnaissance de ces liens pourrait aboutir à commettre l'erreur de croire que croissance rurale et développement durable sont par essence contradictoires. De toute façon, la pauvreté rurale peut être conçue aussi bien comme une **cause** que comme un **effet** de la pression sur les ressources naturelles et de la dégradation de l'environnement. Les ruraux pauvres sont souvent exposés aux dangers de l'érosion et à la perte d'une base de production déjà misérable, mais la pauvreté accélère aussi l'érosion et la désertification. La population rurale ne possède habituellement pas le capital nécessaire pour investir même dans les méthodes traditionnelles de conservation de l'eau et des sols. La survie de beaucoup de producteurs ruraux dans les pays en développement dépend de décisions à court terme. La pauvreté mène à la prise de décisions à court terme qui sont souvent destructrices pour l'environnement. Il est difficile de demander à un agriculteur de mettre fin à la dégradation du sol et de se tourner vers des méthodes d'agriculture plus respectueuses de l'environnement quand la surexploitation et l'échange d'une partie du capital naturel contre de l'argent est peut être la seule possibilité rentable.

Comme cela a déjà été souligné, près des trois quarts des pauvres dans les pays du sud et l'est de la Méditerranée vivent en milieu rural (Bishay, 1998). Ils dépendent

pour leur existence de l'agriculture et/ou d'autres activités non agricoles. Cette population rurale pauvre vit en général dans des zones où les terres fertiles sont rares, la productivité agricole très basse, les catastrophes naturelles (inondations, sécheresses) fréquentes et la dégradation des ressources naturelles assez courante. La croissance rurale entraînerait une demande de main-d'œuvre générant ainsi la création d'autres emplois, inversant le processus de migration des zones rurales vers les centres urbains, réduisant la pauvreté en milieu rural, accroissant le revenu rural et contribuant enfin aux objectifs globaux de développement rural. Sans croissance et sans épargne, il y aura un manque d'investissement pour la conservation des ressources.

Le concept de développement mondial inclut la question de la réduction de la pauvreté en milieu rural dans les pays en développement, réaffirmant ainsi les idées déjà formulées au début des années 80 (Kossaifi 1998, Khan 2000). Dans les pays du sud de la Méditerranée, on peut dire que les pauvres sont en général des paysans avec peu ou pas de terres, qu'il s'agit de travailleurs non salariés dans le secteur informel aux qualifications limitées. Habituellement, la plupart des pauvres vivent dans les zones rurales et, dans les pays où la majorité des pauvres sont des urbains, le taux de pauvreté est plus élevé dans les zones rurales. Sur le plan professionnel, les pauvres dans les régions rurales sont des ouvriers agricoles (en Égypte, 40 % des pauvres sont des ouvriers agricoles ; voir Eeghen, 1995) et des petits agriculteurs. Dans plusieurs pays, la forte croissance démographique a contribué à la pauvreté. La pression démographique et la disponibilité restreinte en eau et en terre ont entraîné une énorme émigration vers les grandes villes où se sont établis les travailleurs ruraux migrants avec de faibles possibilités d'emploi et un accès limité aux services sociaux.

Dans un contexte plus général, certains problèmes environnementaux semblent empirer avec la pauvreté (Esty, 1999). Vu sous cet angle, la croissance économique peut permettre de disposer de ressources pour investir dans la protection de l'environnement. L'explosion démographique confronte les régions méditerranéennes du sud à un défi important en ce qui concerne les emplois et les logements pour répondre aux besoins d'une population croissante. Toutefois, l'expansion de la main d'œuvre peut aussi être vue comme une possibilité de générer une augmentation du revenu par habitant et des ressources en faveur d'un développement durable (Dhobte, Bhattacharya et Yousef, 2000). Un tel résultat positif n'est cependant pas toujours garanti. C'est pourquoi il est important que les politiques de l'environnement se développent parallèlement aux stratégies axées sur la croissance.

#### **1.4 - Agriculture durable et politique commerciale**

Il convient de prendre en compte les liens existant entre la politique commerciale et l'environnement au niveau de la discussion du choix des stratégies publiques adéquates pour traiter des problèmes de l'environnement. Les liens entre

commerce et environnement amènent à se poser deux grandes questions d'ordre politique. Premièrement, la question de savoir de quelle manière la libéralisation des échanges agricoles pourrait influencer sur l'environnement et, deuxièmement, quels seraient les effets des politiques environnementales sur le commerce. Ces questions présentent toutes deux un intérêt pour les politiques méditerranéennes tendant à mettre en place un marché plus intégré.

En ce qui concerne la première question, le rapport de 1999 du CIHEAM (section 1.4) a souligné les difficultés rencontrées au niveau de l'anticipation des effets de la libéralisation des échanges sur l'environnement dans les écosystèmes méditerranéens.

Il est intéressant de remarquer que jusqu'à présent le débat sur les effets de l'environnement sur le commerce s'est concentré essentiellement sur les « externalités négatives » des systèmes agricoles comme la pollution et pas tant sur la fourniture de biens publics. Dans le cas de l'agriculture, l'argumentation habituelle est que la libéralisation des échanges aboutira dans la plupart des pays à une baisse des prix des produits et par conséquent à une diminution des contraintes exercées sur l'environnement étant donné que des prix plus bas supposent une production plus faible et une utilisation moins intense d'intrants. De plus, une redistribution de la production entre les pays de façon à ce que les produits soient plutôt produits dans les pays offrant les meilleures conditions naturelles et une rentabilité de production supérieure entraînerait indirectement des avantages pour l'environnement (Anderson et Blackhurst, 1992 ; Anderson, 1999).

L'approche actuelle des politiques de l'UE part de l'hypothèse qu'une réduction substantielle des subventions agricoles élevées accordées à certaines productions dans certaines régions européennes ou au moins l'introduction de conditions environnementales liées à de telles subventions serait bénéfique pour l'environnement.

Cependant, l'expérience récente dans l'Union Européenne semble indiquer que les améliorations concernant l'éco-efficacité du secteur agricole sont en grande partie dues à des progrès indépendants réalisés au niveau de l'efficacité de la production résultant de la recherche agricole et du comportement des agriculteurs. En fait, la quantité d'intrants par hectare dans l'agriculture des pays méditerranéens du nord est restée relativement stable ces dernières années avec des schémas différents suivant les pays (voir tableau 1.1). Ceci peut s'expliquer par deux tendances à savoir une diminution constante de la superficie des terres agricoles et une production plus intensive. Un tel développement va tout à fait dans le sens de la PAC. Au début de la PAC, le point essentiel était le soutien des prix à la production ; depuis les révisions de 1992 et 1999, la plupart des fonds de la PAC vont au soutien des revenus agricoles et aux paiements compensatoires, seule une partie relativement faible du budget étant consacrée aux programmes d'action agro-environnementale.

<b>Tableau 1.1 - Engrais par hectare</b>			
	<b>1981-85</b>	<b>1991-95</b>	<b>Tx 1983-93</b>
	Kg/ha		%
<b>Méditerranée</b>	109	107	-0,2
<b>Méditerranée nord</b>	134	130	-0,3
<b>Méditerranée sud</b>	51	62	2,0
<b>Espagne</b>	75	91	2,0
<b>France</b>	298	251	-1,7
<b>Grèce</b>	160	145	-1,0
<b>Italie</b>	168	167	-0,1
<b>Portugal</b>	77	82	0,6
<b>Albanie</b>	133	29	-14,1
<b>Chypre</b>	110	173	4,7
<b>Turquie</b>	54	66	2,1
<b>Algérie</b>	25	12	-7,0
<b>Libye</b>	39	43	0,9
<b>Maroc</b>	31	32	0,2
<b>Tunisie</b>	17	20	1,3
<b>Égypte</b>	334	313	-0,7
<b>Israël</b>	204	231	1,3
<b>Jordanie</b>	40	34	-1,4
<b>Liban</b>	135	123	-0,9
<b>Syrie</b>	32	65	7,3

Source : MEDAGRI 2000.

Alors que le soutien des prix à la production encourage les agriculteurs à planter sur des terres marginales qui nécessitent souvent le recours à des techniques de production plus intensives et plus polluantes, la libéralisation des échanges dans le domaine agricole pourrait provoquer une diminution de l'activité agricole sur les terres marginales. Ceci pourrait avoir pour effet l'abandon de zones cultivées et pourrait par là aboutir à une augmentation de l'érosion et de la déforestation.

Par contre, dans certains pays méditerranéens du sud et de l'est, où l'agriculture est moins protégée, une facilité d'accès aux marchés des pays de l'UE pourrait aboutir à une augmentation des exportations de produits venant de zones irriguées. Le taux moyen d'utilisation d'engrais par hectare dans les pays du sud de la Méditerranée est inférieur à la moitié de celui de l'Europe (voir tableau 1.1). Cependant, la libéralisation des échanges pourrait immédiatement avoir un effet négatif, normalement concentré à un niveau local, avec un impact sur la population locale

en raison de la pression exercée sur les ressources en eau, sur la biodiversité et de la pollution résultant d'une demande accrue des produits de rapport.

Si l'on part du principe que la libéralisation des échanges entraînerait une nouvelle répartition de la production agricole délaissant les pays ayant comparativement un taux élevé de protection du commerce pour les pays en développement, il est difficile d'établir clairement des prévisions quant à l'effet net au niveau de la dégradation de l'environnement résultant de la réforme agricole. Comme il a déjà été expliqué auparavant, la production agricole dans les pays en développement est moins intensive et c'est la pauvreté rurale qui est responsable de la dégradation de l'environnement rural et urbain.

C'est pourquoi, la relation entre libéralisation et environnement n'est pas toujours très claire. Même si la réforme de la politique agricole, y compris la libéralisation des échanges, accroît le potentiel pour une amélioration de l'environnement, elle ne la garantit pas pour autant compte tenu de la nécessité de mettre en œuvre des politiques appropriées se rapportant aux objectifs environnementaux (Ervin, 1997).

De plus, indépendamment du fait de savoir si le libre échange peut ou ne peut pas contribuer à une réduction globale de la pollution, il ne peut en tout cas pas produire des incitations permettant d'assurer la fourniture de biens publics par l'agriculture. Il faut soit payer ces biens (dans le cas de la concurrence avec d'autres utilisations) soit les produire de façon indirecte (dans le cas de production conjointe).

Une deuxième question concerne le conflit éventuel entre les politiques commerciales et environnementales. Les responsables politiques doivent tenir compte des liens existant entre commerce et environnement au moment où s'intensifie l'intégration économique comme cela est le cas dans la zone méditerranéenne.

Dans le contexte méditerranéen, l'attention des milieux d'affaires, des environnementalistes et des responsables politiques se focalise sur la crainte d'un désavantage concurrentiel dans le cadre d'un marché méditerranéen intégré. En fait, certains gouvernements pourraient tendre à assouplir l'application de leurs normes ou à ne pas hausser les normes de crainte d'exposer leurs industries à des coûts plus élevés que leurs concurrents (Barron et Cottrell, 1996). La probabilité d'une dynamique de la concurrence augmente en même temps que s'intensifie l'intégration économique.

Il reste cependant encore beaucoup à faire, en particulier sur le terrain du « protectionnisme gris » auquel ont recours les pays développés pour limiter l'accès à leurs marchés de produits plus ou moins « sensibles » en provenance des pays en développement. Les pays en développement craignent que les pays à revenus élevés imposent hors de leurs territoires leurs lois et leurs normes nationales plus strictes. Cela est-il possible dans le cadre de l'OMC ?

Bien que l'OMC n'ait pas d'accord spécifique traitant de l'environnement, un certain nombre d'accords incluent des dispositions concernant les questions environnementales. Il s'agit entre autres des dispositions suivantes :

- (i) Article 20 du GATT qui exempte des disciplines du GATT les politiques relatives à la protection de la vie humaine, animale et végétale affectant le commerce de marchandises.
- (ii) La reconnaissance explicite des objectifs environnementaux dans le cadre des obstacles techniques aux échanges.
- (iii) L'exemption des programmes environnementaux des réductions dans les subventions agricoles (les « boîtes vertes »). Compte tenu des conditions environnementales très dures et de la pénurie en eau des régions recherchant l'amélioration de la productivité agricole et la diminution de la pauvreté, les pays méditerranéens devraient participer activement au processus de prise de décision du Comité sur le Commerce et l'Environnement (CCE) de l'OMC et prêter une attention toute particulière aux dispositions relatives au rapport entre commerce et environnement.

Les échanges agricoles et l'environnement constituent deux des points les plus litigieux qui seront discutés dans le cadre des futures négociations sur la libéralisation des échanges agricoles. La compétence de l'OMC, comme il est clairement dit dans le cadre de ses responsabilités, se limite aux questions soulevées par les politiques environnementales qui ont un impact significatif sur les échanges. La position du CCE est que les principes de base de l'OMC de non-discrimination et de transparence ne sont pas en contradiction avec les mesures commerciales nécessaires pour la protection de l'environnement y compris les actions prises dans le cadre des accords sur l'environnement.

Les règles actuelles de l'OMC ne permettent d'appliquer aux importations les normes relatives aux « procédés de production » que s'il peut être prouvé que les procédés visés ont des répercussions sur les caractéristiques physiques (qualité) du produit concerné. Toutefois, dans de nombreux cas, ces critères ne permettent pas de justifier les normes relatives aux procédés ce qui a donné lieu à des litiges au niveau de l'OMC. Les exportateurs à faible niveau de revenu craignent que de telles normes ne puissent leur ôter la possibilité d'exploiter leur avantage comparatif.

La demande d'amélioration de la qualité et de la sécurité des produits alimentaires croît parallèlement au revenu par habitant. Néanmoins, la perception de la sécurité de différents produits alimentaires et méthodes de production et de transformation alimentaires varie fortement même parmi les pays présentant un niveau similaire de revenu par habitant. Le cas du litige au sein de l'OMC entre les USA et l'UE au sujet du bœuf aux hormones a montré qu'il était difficile de résoudre des différences concernant les normes même en présence du meilleur avis scientifique possible. L'irradiation des produits alimentaires, la fabrication de fromage à partir de lait non pasteurisé et les organismes génétiquement modifiés fournissent ici

d'autres exemples. De telles questions surgiront de plus en plus fréquemment dans le cadre des SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) et des obstacles techniques aux accords de commerce du cycle d'Uruguay.

Plus l'intégration économique sera grande, plus il y aura de conflits entre commerce et environnement. Rien ne laisse prévoir une diminution de la pression en faveur d'un engagement plus systématique pour l'inclusion des considérations environnementales dans le système des échanges internationaux. En fait, l'OMC a été critiquée pour n'avoir pas réussi à faire progresser un équilibre entre commerce et environnement et plus particulièrement pour avoir mis presque exclusivement l'accent sur les effets commerciaux des politiques de l'environnement et pour n'avoir porté que peu d'attention aux conséquences sur l'environnement des politiques commerciales. Certains auteurs estiment que la demande de séparer les questions économiques des questions environnementales est tout simplement pratiquement impossible (Esty 1999). Les questions environnementales ne peuvent pas être dissociées de la politique commerciale. Ignorer les conséquences environnementales des prises de décisions en matière d'échanges constitue une sérieuse menace pour les efforts actuels et futurs d'intégration.

Les instances concernées restent optimistes. Pour le précédent directeur général de l'OMC, la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement sont de plus en plus des objectifs compatibles et doivent constituer les deux faces d'une même stratégie visant à mettre en œuvre le développement durable à l'échelle de la planète (Ruggiero, 1998). Œuvrer à réduire les restrictions à l'accès aux marchés et les subventions aux exportations reviendrait à créer les conditions favorables à une meilleure protection de l'environnement. Mais, ajoute M. Ruggiero, il faut aller plus loin, notamment réunir un consensus mondial autour des questions de commerce et d'environnement, conclure des accords et fixer des normes obligatoires au niveau mondial. Les quelques 185 accords environnementaux multilatéraux existant alors constitueraient « le meilleur moyen de s'attaquer aux problèmes écologiques mondiaux ». Pour peu que la clause de non-discrimination soit respectée, les règles de l'OMC n'imposeraient aucune contrainte à un pays dans ses choix pour protéger ses normes environnementales ou conserver ses ressources<sup>2</sup>.

À long terme, l'OMC devra trouver un moyen plus rationnel pour arriver à un équilibre entre les objectifs commerciaux et environnementaux. Le mécanisme actuel (voir article 20 du GATT) veut qu'un pays dont la politique de l'environnement a été accusée de représenter un obstacle aux échanges doit démontrer qu'il a choisi l'instrument politique disponible dont les effets de « distorsion sur les échanges sont minimales » ou « le moins incompatible » avec le GATT. Cette règle fixe une barrière pour ainsi dire insurmontable pour les

---

<sup>2</sup> Au demeurant, il faut rappeler que, selon l'accord de Marrakech, parmi les subventions qui n'ont pas à être abaissées, il y a notamment celles qui sont destinées à encourager l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales. Cf. OMC, 1998.

politiques de l'environnement étant donné que, dans la plupart des cas, il existe toujours une stratégie ou une approche environnementale qui entraverait moins le commerce.

Une raison commune aux préoccupations concernant les effets que pourraient avoir la libéralisation des échanges sur l'environnement n'est pas l'expansion du commerce en soi mais les conséquences de la croissance économique résultant du développement des flux commerciaux et la possibilité d'une nouvelle répartition de la production au niveau international. C'est ainsi que le moyen le plus approprié pour éviter les effets négatifs éventuels ne doit pas être cherché au niveau des mesures de politique commerciale mais dans l'adoption de politiques centrées sur les problèmes spécifiques. Si le problème est la pauvreté rurale, alors la croissance économique, la distribution des revenus et le développement rural doivent faire l'objet de stratégies à long terme en vue de réduire les effets négatifs sur l'environnement. Néanmoins, quand les effets des problèmes et politiques environnementaux se font sentir au-delà des frontières d'un pays donné, la coopération internationale en réponse aux défis environnementaux peut permettre d'améliorer les résultats des politiques. Le partenariat euro-méditerranéen a créé un nouveau cadre qui modèlera les relations économiques et politiques dans le bassin méditerranéen. Ce cadre offrira de plus en plus de nouvelles formes de coopération régionale qui couvrira évidemment la question de l'environnement.

### **1.5 - Agriculture durable et partenariat euro-méditerranéen**

Le processus de Barcelone vise à créer à plus long terme une « zone de prospérité partagée grâce à l'établissement d'une zone de libre échange ». Étant donné l'importance des bénéfices à attendre de la ZLE en terme de croissance économique, de développement des infrastructures et de l'intégration des pays méditerranéens dans les flux économiques régionaux, il est nécessaire de prendre en considération la façon dont seront distribués ces bénéfices (par exemple : les gagnants et les perdants potentiels). De même, l'ajustement structurel et la libéralisation des échanges aboutiront à une réaffectation des ressources, à des changements au niveau des prix relatifs et à la transformation du rôle de l'État et du secteur privé qui devra remplir des fonctions jusqu'alors prises en charge par l'État.

Bien que les partenaires euro-méditerranéens se soient engagés à « évaluer les problèmes environnementaux dans la région méditerranéenne et à définir les initiatives à prendre » (programme de travail, partenariat euro-méditerranéen), peu d'évaluations ont été réalisées jusqu'à présent quant aux effets environnementaux potentiels des accords d'association. La ZLE risque d'intensifier la pression sur des ressources naturelles déjà rares (eau, terres arables, forêts), de mener à une pollution accrue de l'eau, de l'air et du sol, d'augmenter la production de déchets industriels dangereux et d'aboutir à une perte de la biodiversité.

Les partenaires euro-méditerranéens ont souligné l'importance d'arriver à un développement économique et social durable et équilibré et d'intégrer les questions environnementales dans tous les domaines politiques. Il est nécessaire à cette fin d'intégrer dès le début les objectifs de politique commerciale et environnementale dans l'application des accords d'association euro-méditerranéens.

La ZLE est-elle durable du point de vue de l'environnement ? On peut certes avancer toute une série de sources de conflits potentiels entre commerce et environnement comme :

- Les zones agricoles susceptibles de voir leur activité s'accroître manquent de l'infrastructure suffisante pour répondre à l'augmentation attendue des besoins en eau, de la production de déchets et de la pollution.
- Les différences de niveaux en matière de législation et d'application en ce qui concerne l'environnement entre les pays méditerranéens constituent un danger potentiel de voir s'établir ou se déplacer les activités polluantes de l'UE dans le sud où les normes environnementales et leur application sont moins sévères. Il existe aussi le danger d'un abaissement délibéré des normes environnementales en vue d'attirer les investissements et de créer un « refuge pour la pollution » (Hesselberg et Knutsen, 1994).
- Les mesures tarifaires devenant moins importantes en tant qu'obstacles intra-régionaux au commerce, elles risquent d'être remplacées par des mesures non tarifaires. Les normes pourraient devenir une sorte de nouveau protectionnisme s'appuyant sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Cependant, on peut avancer en faveur de la ZLE les arguments suivants présentant les bénéfices des accords d'association pour l'environnement :

- Une croissance économique accrue aiderait à combattre la pauvreté qui est une source de la dégradation des ressources.
- Vu que la prise de conscience en matière d'environnement tend à croître avec la situation socio-économique, une hausse du niveau moyen de vie entraînerait à son tour une plus forte demande en ce qui concerne la protection de l'environnement et un plus fort engagement financier à cette fin.
- La réduction des tarifs, des quotas et autres mesures protectionnistes signifierait une meilleure affectation des ressources.
- Le libre échange des marchandises faciliterait le transfert des technologies environnementales et d'autres formes de coopération dans le domaine de l'environnement.
- Les anciens accords de coopération ayant déjà accordé aux pays méditerranéens un accès pour ainsi dire en franchise de douane aux marchés de l'UE pour les produits industriels, il ne reste que peu de place pour un autre déplacement de la production industrielle du nord vers le sud. En tout cas, le potentiel des dommages pour l'environnement serait limité à l'élargissement de la ZLE aux

produits agricoles dont l'impact environnemental est de nature locale, c'est-à-dire plus facile à gérer par le biais de stratégies environnementales adéquates.

Malgré le large agenda du partenariat euro-méditerranéen fixé dans les conférences ministérielles qui ont suivi, les dispositions économiques des accords euro-méditerranéens déjà signés ne contiennent qu'un petit nombre d'engagements détaillés, dont la majorité se rapporte à la libéralisation des échanges. Le principal engagement concerne l'établissement d'une zone de libre-échange pour les produits industriels pour une période de 12 ans. En ce qui concerne le commerce des produits de la pêche et des produits agricoles, les accords euro-méditerranéens prévoient une libéralisation graduelle et réciproque mais n'offrent que des améliorations très limitées en matière d'accès aux marchés de l'UE. Les discussions sur l'amélioration des concessions agricoles ne commenceront que cinq ans après la signature des accords euro-méditerranéens.

### **Encadré 1.3 - La dimension environnementale dans l'accord d'association Maroc - UE**

Alors que la Déclaration de Barcelone avait souligné la nécessité de « concilier le développement économique avec la protection de l'environnement, d'intégrer les préoccupations environnementales dans les aspects pertinents de la politique économique et d'atténuer les conséquences négatives qui pourraient résulter du développement sur le plan de l'environnement », l'accord d'association entre le Maroc et l'UE –signé pourtant à quelques jours d'intervalle seulement- apparaît curieusement en retrait sur la question de l'environnement.

En effet, celle-ci ne semble abordée dans cet accord que de manière partielle, subsidiaire, voire incidente. Déjà dans les considérants de l'accord, on ne décele même pas une allusion à la protection de l'environnement ou la préservation des ressources naturelles. Les objectifs déclarés de l'accord ignorent totalement toute dimension écologique. Même au niveau de l'objectif n°5, lorsqu'il est seulement question de « promouvoir la coopération dans les domaines économique, social, culturel et financier », il semble bien que le « domaine environnemental » - qui aurait pu tout naturellement être introduit ici- n'ait guère été présent à l'esprit des rédacteurs de l'accord.

Ceci étant, çà et là, la question environnementale est évoquée dans l'accord, souvent en termes assez généraux pour n'impliquer guère d'engagement précis et conséquent. Précisément dans le cadre du titre réservé à la coopération économique, sur les cinq points identifiant le champ d'application de cette coopération, le quatrième est ainsi formulé :

(suite)

« La coopération prendra comme composante essentielle, dans le cadre de la mise en œuvre des différents domaines de la coopération économique, la préservation de l'environnement et des équilibres écologiques. ». Un peu plus loin, l'unique article entièrement consacré à la question (article 48), se contente d'énoncer les objectifs visés par la coopération en la matière, et d'indiquer quelques domaines de coopération possibles : la qualité des sols et des eaux ; conséquences du développement notamment industriel (sécurité des installations, déchets en particulier); contrôle et prévention de la pollution marine. D'autres articles traitant de différentes questions évoquent certains aspects plus ou moins liés à l'environnement. Ainsi l'article 45, qui traite de la coopération régionale, considère l'environnement comme étant l'un des domaines où celle-ci devrait être favorisée. Dans le domaine de l'énergie, l'article 57 estime que les actions de coopération sont orientées notamment vers les énergies renouvelables et la promotion des économies d'énergie.

En ce qui concerne les normes de qualité par contre, la partie européenne apparaît particulièrement soucieuse d'amener le Maroc à adopter ses normes et standards, et se mettre à leur niveau. L'article 40 précise que « les parties mettent en œuvre les moyens propres à promouvoir l'utilisation par le Maroc des règles techniques de la Communauté et des normes européennes relatives à la qualité des produits industriels et agroalimentaires, ainsi que les procédures de certification ». En matière de normalisation et d'évaluation de la conformité, l'article 51 stipule que les parties coopèrent en vue de développer notamment l'utilisation des règles communautaires dans le domaine de la normalisation, de la métrologie, de la gestion et l'assurance de la qualité, et de l'évaluation de la conformité.

Une analyse comparée des accords euro-méditerranéens et des accords d'association intra-arabes a montré que nombre des accords de libre échange conclus consistent en une longue liste de régimes préférentiels qui se concentrent sur l'agenda commercial « traditionnel » à savoir l'élimination des tarifs et d'autres impositions à l'importation. Ceci ne suffit pas pour arriver à une stratégie d'intégration profonde qui appuierait les bénéfices potentiels pour une intégration régionale (Zarouk et Zallio, 2000). Néanmoins, des mesures ont été récemment prises pour accélérer le processus d'intégration profonde visant à dépasser les aspects purement commerciaux (voir encadré 1.4).

#### **Encadré 1.4 - Mesures récentes vers un programme plus large**

Le large programme proposé par la Commission Européenne vise à dynamiser de nombreux domaines de coopération que les accords euro-méditerranéens avaient laissé sans engagement précis. Les champs d'action proposés par la Commission Européenne ont été en principe soutenus par les pays partenaires et approuvés, à quelques rares exceptions près, par la conférence euro-méditerranéenne sur la coopération régionale qui s'est tenue à Valencia les 28 et 29 janvier 1999. La conférence « *a accueilli favorablement la proposition de la Commission relative aux mesures d'accompagnement au niveau régional en vue de permettre une plus grande harmonisation et compatibilité* » et a identifié les domaines suivants pour une coopération renforcée : « *coopération douanière, libre circulation des marchandises, marchés publics, harmonisation et certification des normes, droits de propriété intellectuelle, imposition, protection des données, règles de la concurrence, comptabilité et contrôle* ».

Le domaine de la certification et de l'harmonisation des normes a été ajouté aux priorités précédentes du partenariat euro-méditerranéen, augmentant ainsi le rôle de l'intégration profonde dans les accords euro-méditerranéens. Ce programme a été ensuite approuvé par la troisième conférence euro-méditerranéenne des ministres des Affaires Etrangères qui a eu lieu à Stuttgart les 15 et 16 avril 1999 qui a repris la liste adoptée par la conférence sur la coopération régionale. De plus, se référant à un autre sujet soulevé par la Commission Européenne, la conférence a mentionné le « *rôle central que doit jouer le cumul de l'origine en renforçant une véritable intégration économique dans la région. [Les ministres] ont demandé que toutes les mesures nécessaires soient prises afin de s'assurer qu'un système avec des règles d'origine identiques ouvre dès que possible la voie à un cumul total partout dans la zone euro-méditerranéenne* ». Par conséquent, l'intégration se trouve en bonne place sur le programme euro-méditerranéen ; les domaines d'action convenus l'année dernière dépassent de loin la portée des accords bilatéraux de libre échange signés par les pays arabes méditerranéens. Quoi qu'il en soit, si une intégration plus grande progresse dans le contexte euro-méditerranéen, la pression grandira pour un approfondissement des ZLE inter-arabes.

Dans une récente communication, la Commission Européenne (2000) insiste pour définir d'ici 2002 un calendrier pour des mesures d'harmonisation de type marché unique de certains secteurs prioritaires comme les règles d'origine, les questions douanières, les normes et les standards ainsi que la protection de la propriété intellectuelle. La mise en œuvre de ce programme, qui couvrira aussi bien la convergence avec l'UE que l'harmonisation intra-méditerranéenne, est prévue pour 2004.

Source : Zarrouk and Zallio (2000) et Commission Européenne (2000).

Les accords euro-méditerranéens mentionnent un certain nombre de questions qui vont au-delà de la libéralisation des échanges comme la libéralisation des marchés publics et l'adoption par les pays partenaires des règles techniques, des normes et des procédures de certification de l'UE mais sans engagements détaillés et dates butoirs. Les accords euro-méditerranéens offrent ainsi les possibilités de réaliser une profonde intégration régionale mais leurs engagements limités risquent de réduire le partenariat euro-méditerranéen à une simple ZLE. Une telle remarque est aussi valable pour les normes environnementales. Les accords d'association en tant que tels (tout au moins ceux signés jusqu'à maintenant) contiennent un article générique traitant de la coopération pour toute une série de questions environnementales. C'est ainsi qu'il n'est pas reconnu explicitement que le processus de libéralisation des échanges en lui-même risque d'influer sur l'environnement et l'utilisation des ressources naturelles (tout particulièrement l'eau et le sol). Ne pas aborder la question de l'environnement par le biais d'une harmonisation des réglementations laisse la porte ouverte aux conflits pour les échanges à venir. Ceci est en partie dû aux raisons suivantes :

- L'absence de doctrine multilatérale claire de l'OMC qui intègre les questions environnementales dans les politiques commerciales.
- Chaque pays peut faire valoir son droit d'appliquer ses propres normes. Dans les régions méditerranéennes, l'harmonisation des normes environnementales demandera beaucoup d'efforts étant donné le grand nombre de pays concernés et la très grande disparité existant entre les différents systèmes de réglementation.
- Les réglementations relatives aux normes européennes sont habituellement complexes. En tout cas, à l'exception de la Turquie, de Chypre et de Malte, pays qui participent à l'Union douanière et sont candidats à l'adhésion, les normes européennes ne sont pas obligatoires pour le reste des partenaires méditerranéens.

Cinq ans après son lancement à Barcelone, le partenariat euro-méditerranéen montre une résistance remarquable, ayant réussi à survivre pendant une phase politique difficile au Moyen-Orient, et semble maintenant s'approcher de la fin. Néanmoins, le côté économique du partenariat euro-méditerranéen doit faire face à de sérieux retards et difficultés. Il y a eu aussi des retards inquiétants au niveau de la ratification et de la mise en œuvre. À part l'accord d'association intérimaire avec l'OLP et un accord intérimaire avec Israël sur le commerce et les questions s'y rapportant (en attendant l'entrée en vigueur de son accord euro-méditerranéen), seul l'accord euro-méditerranéen avec la Tunisie était déjà entré en vigueur en mars 1998, 33 mois après sa signature. L'accord euro-méditerranéen avec le Maroc est entré en vigueur en mars 2000, 48 mois après la signature, mais avec des points de désaccords importants non encore résolus sur des sujets comme la renégociation de l'accès aux marchés agricoles de l'UE et l'accord sur la pêche. Les retards au niveau de la conclusion et de la ratification des accords peuvent repousser la

perspective d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne, affaiblissant ainsi l'effet de crédibilité politique des accords.

L'harmonisation des normes, comprise comme un principe général pour éviter le détournement des normes en une nouvelle source de protectionnisme, pourrait être extrêmement bénéfique pour les pays partenaires en raison de l'impulsion positive qui pourrait en découler pour le transfert technologique du nord vers le sud. Il est toutefois nécessaire pour arriver à un tel résultat positif de renforcer la coopération régionale afin que les normes deviennent une réelle chance et non un frein au développement de la région. Alors que les engagements sont relativement faibles en ce qui concerne les normes environnementales sur le terrain dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, un peu plus de progrès ont été faits dans le cadre de la coopération régionale dans le domaine de la politique environnementale.

Dans le domaine de la politique de l'environnement, la coopération a répondu à la nécessité d'atténuer l'impact de la croissance sur l'environnement et a inclus la construction de l'infrastructure de base, la formation du personnel dans les domaines de l'environnement et l'apport du financement pour les mesures coercitives visant à réduire les dommages pour l'environnement résultant de l'intensification de la production. Les partenaires euro-méditerranéens ont adopté un programme d'actions prioritaires à court et à moyen terme pour l'environnement (SMAP) à la conférence ministérielle pour l'environnement qui s'est tenue le 28 novembre 1997 à Helsinki. Le SMAP fournit un cadre à la coopération environnementale au niveau régional et permet de diriger les investissements dans la région vers plusieurs zones prioritaires comme l'eau et la gestion de l'eau, la gestion des zones côtières, la désertification et la perte de biodiversité dans des zones sensibles spécifiques. Toutefois, les fonds régionaux alloués au SMAP sont nettement insuffisants pour traiter à une échelle significative les problèmes environnementaux actuels. Le SMAP devrait recevoir beaucoup plus de fonds en partie en raison du fait que les accords d'association ne sont pas arrivés à intégrer les questions environnementales dans le paquet devant être financé par MEDA (voir encadré 1.5).

La Banque Mondiale a identifié un certain nombre d'actions au niveau régional qui, même en l'absence d'une ZLE, aideront à atténuer les problèmes environnementaux urgents auxquels la région est actuellement confrontée (Banque mondiale, 1995a). Le coût entraîné par l'absence d'action, c'est-à-dire la négligence en matière d'environnement, est estimé à 12 à 14 milliards de dollars (près de 3 % du PIB des pays MENA).

Promouvoir un schéma de développement qui réponde aux besoins des gens et qui garantisse en même temps que les ressources environnementales soient préservées pour les générations à venir est par conséquent un objectif à long terme. Pour réaliser cet objectif, il faudra dresser un tableau complet qui intègre le développement rural et la protection de l'environnement. Cela demande de travailler avec les communautés locales (si nécessaire avec l'aide des ONG locales),

de mettre en place les moyens nécessaires, de lancer des projets pilotes et d'influer sur les structures politiques de la région. Une telle approche nécessite de travailler en partant du niveau local, puis au niveau national pour aller jusqu'au niveau régional.

#### **Encadré 1.5 - MEDA et l'environnement**

Se fondant sur l'expérience des cinq dernières années, l'Union Européenne est en train de réviser et de réformer ses procédures pour la mise en œuvre de sa politique méditerranéenne (voir Commission Européenne 2000). Le Règlement MEDA II sera la pièce maîtresse d'un Processus de Barcelone redynamisé avec un budget de 5 350 millions d'Euros pour la période 2000-2006 comme l'a confirmé récemment la conférence euro-méditerranéenne qui a eu lieu les 15 et 16 novembre 2000 à Marseille. De lourdes procédures administratives concernant la mise en œuvre des projets ont abouti à un faible taux de paiement au titre de MEDA I ; le programme MEDA II continuera l'engagement financier de l'Union dans la région méditerranéenne mais sous une forme plus efficace. Les projets environnementaux ont été en partie pris en compte par le budget MEDA mais seulement dans une certaine mesure. En ce qui concerne les programmes indicatifs nationaux MEDA, une aide a été octroyée à des activités dans le domaine de l'environnement au Maroc et en Jordanie ; en outre, tous les partenaires, à l'exception de la Syrie, ont bénéficié de bonifications d'intérêts sur des prêts de la BEI accordés en faveur de projets environnementaux; 235 millions d'Euros au total, soit 7 % des engagements au titre de MEDA pour la période 1995-1999. Le programme d'actions prioritaires à court et à moyen terme (SMAP), en tant que programme régional MEDA, a lancé une première série de projets (7 millions d'Euros) et une seconde série sera lancée en l'an 2000 (20 millions d'Euros). Les domaines prioritaires concernent la gestion intégrée de l'eau, la gestion des déchets, les zones sensibles (zones polluées et présentant des risques pour la biodiversité), la gestion intégrée des zones côtières et la lutte contre la désertification. La Commission européenne 2000 estime que la relation entre l'application des accords d'association et le financement dans le cadre de MEDA devrait être clarifiée, et les futures aides financières subordonnées à la volonté des partenaires de poursuivre les objectifs des accords en matière de transition économique. De même, une évaluation de l'impact sur le développement durable de la future zone de libre-échange euro-méditerranéenne sera réalisée et, sur la base de ce travail, la Commission fera des recommandations relatives aux actions à entreprendre.

Source : Commission Européenne (2000).