

5 *Le multilatéralisme : une alternative au processus euro-méditerranéen ?*

Les conséquences politiques pour les pays méditerranéens des négociations de l'OMC ne peuvent être discutées sans tenir compte du processus d'intégration régionale. Etant donné l'importance du processus de Barcelone, il est nécessaire de comprendre la cohérence entre les stratégies multilatérales et régionales. Cela ne sert à rien de réexaminer la question du potentiel de dynamisation des initiatives régionales dans la zone méditerranéenne. Il existe déjà un certain nombre d'études empiriques qui prouvent suffisamment que, suite aux accords commerciaux régionaux de la nouvelle génération (comme l'ALENA, le Mercosur, l'élargissement de l'UE), la création de courants d'échanges a dépassé le détournement de tels flux (Chaherli, 1999). C'est pourquoi, du point de vue de l'efficacité économique, l'intégration régionale est en concordance avec un système commercial multilatéral plus libéral. Le régionalisme et le multilatéralisme peuvent engendrer des problèmes similaires de dimension mondiale tels que des inégalités de revenus et des problèmes environnementaux. Ainsi, en fait, le régionalisme et le multilatéralisme peuvent être discutés comme deux dimensions de la mondialisation.

Nombre de pays méditerranéens ont exprimé le souhait de renforcer leurs liens avec l'Europe mais, en même temps, aspirent à maintenir de bonnes relations entre eux, ce qui est fréquemment appelé l'approche sud-sud comme avec l'AFTA. Une autre possibilité pour eux est de choisir entre une libéralisation bilatérale ou multilatérale. Tous les pays méditerranéens se voient placer devant un choix similaire, même les pays qui ne sont pas membres de l'OMC.

5.1 – Un processus déséquilibré

Un point commun à ces deux dimensions de la mondialisation est le statut spécial de l'agriculture dans le contexte des programmes de libéralisation. **Le processus de Barcelone a exclu les produits agricoles pour les mêmes raisons pour lesquelles ils ont reçu un traitement spécial dans l'Accord du Cycle d'Uruguay.** Toutefois, tout comme dans le cas du processus multilatéral, les pays méditerranéens ne partagent pas nécessairement les mêmes points de vue sur la façon dont devrait être traitée l'agriculture. Notre hypothèse est que **le fait que l'agriculture ait été exclue de la zone de libre-échange dans le processus de Barcelone pourrait obliger les pays méditerranéens ne faisant pas partie de l'UE à être plus actifs au niveau multilatéral.** Un obstacle majeur à l'intégration européenne, comme le suggèrent Morca et Escribano (2000), est le manque de coordination au niveau régional ou multilatéral.

Prenons tout d'abord le processus régional. Pour les PSEM, la participation à un programme d'intégration régionale avec l'UE constitue un enjeu de portée significative. Plusieurs forces menacent les bénéfices potentiels que pourraient tirer les PSEM d'un tel programme. Premièrement, le processus régional repose sur la réciprocité de la libéralisation des échanges pour les produits manufacturés. En attendant que l'industrie locale réponde par une amélioration de l'efficacité et de la qualité, il est probable que les consommateurs dans les PSEM vont augmenter leur consommation de marchandises européennes importées suite à la libéralisation du commerce. Même dans le secteur des produits agricoles et alimentaires où les PSEM sont supposés jouir d'avantages comparatifs, la balance commerciale positive de l'UE (611 millions d'euros en 1999) pourrait augmenter. D'autres déséquilibres commerciaux pourraient voir le jour comme dans le cas d'une réorientation, parfois douloureuse, des ressources et de la production industrielle au profit de bénéfices à long terme.

Il est peu probable que les bénéfices statiques de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne sur le plan du bien-être ne deviennent déterminants, ce qui amène à reconnaître de façon quasi unanime que la zone de libre-échange euro-méditerranéenne ne peut se justifier que par les effets non statiques, non traditionnels de l'intégration régionale.

Il est aussi vrai que les avantages politiques de l'association euro-méditerranéenne ne peuvent être négligés de même que l'impulsion donnée à la modernisation des PSEM grâce à l'assistance et l'aide financière et technique de l'UE. Toutefois, malgré cette promesse de modernisation, il n'empêche que des coûts d'ajustements relativement élevés pèseront sur les secteurs industriels des PSEM. L'industrie alimentaire sera un des secteurs les plus touchés par l'ouverture grandissante de l'économie des PSEM vu qu'il s'agit d'un des secteurs avec les droits de douane les plus élevés. Des études quantitatives montrent que l'industrie alimentaire devra être profondément restructurée dans la plupart des PSEM et sera fortement touchée par la libéralisation régionale des échanges même lorsque les prévisions tiennent compte d'une augmentation de la productivité et d'un meilleur accès à l'UE (Augier et Gasiorek, 2000).

La libéralisation des échanges programmée dans le cadre des accords d'association devrait passer par la suppression progressive mais irréversible des droits de douane et de tout autre taxe d'effet équivalent. Or, il faut savoir que dans la plupart des PSEM, la politique douanière a comporté jusqu'à présent une double fonction : protection de la production locale certes, mais aussi génération de ressources conséquentes pour les budgets des Etats. Cette double fonction donne une dimension particulièrement grave à l'opération de démantèlement tarifaire engagée. Car au problème des structures industrielles locales, ainsi plus ou moins « mises en danger » par leur exposition à une concurrence inégale, s'ajoute la perte de sources de recettes fiscales qui sont loin d'être négligeables. La baisse de recettes fiscales peut être importante dans plusieurs pays méditerranéens et particulièrement ceux qui dépendent fortement des produits UE. Abed (1998)

rapporte que les droits de douane sur les échanges avec l'UE entre 1994 et 1996 représentaient une part de recettes fiscales de 19,2% en Algérie, 7,9% en Egypte, 12,1% en Jordanie, 28,8% au Liban, 10,3% au Maroc, 15,9% en Tunisie et 7,2% en Syrie. Dans le cas des pays du Maghreb, le « manque à gagner fiscal », en pourcentage du PIB, a été estimé à 1,5% pour l'Algérie, 2,9% pour le Maroc et 6% pour la Tunisie.

Tableau 5.1 - Manque à gagner fiscal des pays du Maghreb

	Algérie	Maroc	Tunisie
Recettes totales (en % du PIB)	28,5	26,4	25,0
Recettes fiscales (% PIB)	11,0	23,4	20,2
Droits et taxes / importations (% PIB)	2,9	5,0	8,2
Imports touchées par le démantèlement (en % des imports totales)	53,2	58,3	73,5
Manque à gagner fiscal (% PIB)	1,5	2,9	6,0

Source : FMI/ Banque Mondiale (In : Bouhadjar Hadjri, Partenariat euro-méditerranéen : le cas des pays du Maghreb, Informations et Commentaires, Revue Internationale de Sciences Sociales Appliquées, Corenc (ISMEA.org), n°111, avril-juin 2000.

Cette réduction des ressources des Etats du sud intervient précisément à un moment où la situation de leurs finances publiques apparaît toujours tendue et leurs besoins financiers croissants. Ceci porte à considérer l'intégration euro-méditerranéenne comme une opération porteuse de promesse de gains incertains à moyen terme contre des pertes certaines à court terme.

Deuxièmement, l'agriculture a été en grande partie exclue des accords de libre-échange entre l'UE et les PSEM. Il s'ensuit que l'amélioration des préférences commerciales pour l'agriculture dans les accords d'association ne progresse que relativement lentement et ceci malgré la révision du régime commercial pour l'agriculture prévue dans les accords d'association déjà signés (ex. en 2000 pour la Tunisie). Comme il a été mentionné dans le chapitre 4 pour les produits sensibles, l'approche de l'UE a été de consolider, avec des améliorations prudentes, l'accès existant sur une base préférentielle. Les négociations qui ont eu lieu en 2001 avec le Liban, l'Algérie et la Syrie ont encore été fondées sur la consolidation des flux traditionnels, ce qui signifie de faibles chances d'accéder au marché étant donné la faiblesse des exportations agricoles de ces pays dans l'UE au cours de ces dernières années. Comme il est indiqué dans le chapitre ci-dessus cité, certaines mesures semblent agir comme des obstacles non tarifaires, comme le système de prix d'entrée, les contingents tarifaires et la gestion discriminatoire des règles sur l'origine des produits.

Troisièmement, la réduction multilatérale des obstacles tarifaires, un processus découlant des accords multilatéraux dans le cadre de l'OMC, a sapé les marges de préférence comme le révèle l'étude de Grethe et Tangermann (1998a). Il résulte du Cycle d'Uruguay que les gains statiques des préférences commerciales pour les

PSEM dans les marchés agricoles de l'UE ont fortement diminué. En outre, certains pays comme le Maroc ont déclaré que leurs intérêts devaient être pris en compte lors de l'octroi de toute concession ou avantage à d'autres pays méditerranéens dans le cadre de futurs accords. Cela signifie que les concessions commerciales de l'association avec l'UE ne sont pas statiques et que les préférences dépendront à l'avenir des accords effectifs entre l'UE et les PSEM pris individuellement.

D'autre part, il est probable que l'UE ne se montre que peu disposée à accorder des concessions plus élevées lors des différentes révisions de la partie commerciale des accords d'association par crainte de voir se répandre dans tous les pays méditerranéens les demandes individuelles de concessions plus grandes et de risquer ainsi d'affaiblir aussi la politique agricole commune. Cette « usure » de la marge de préférence pourrait pousser les PSEM à réfléchir sur leur position politique quant aux préférences commerciales à demander à l'UE.

5.2 – Des gains significatifs grâce à un meilleur accès au marché

Ces développements euro-méditerranéens concernant le secteur agricole ne créeraient pas de problèmes majeurs si l'agriculture n'était pas un secteur clé pour le développement des PSEM. Dans les PSEM, la pauvreté est essentiellement un phénomène rural, ce qui explique pourquoi le développement agricole est crucial dans toute stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La croissance des exportations agricoles est également importante pour atténuer les coûts de transition auxquels devront faire face les secteurs jouissant de faibles avantages comparatifs. Le secteur agricole est souvent une source d'avantages comparatifs dans les PSEM. Cet avantage a été constaté pour les exportations d'animaux vivants et de produits alimentaires dans le cas de la Jordanie, du Maroc, de la Syrie, d'Égypte et de la Turquie (Haddad, 2000). De plus, il y a une preuve quantitative démontrant qu'un accès accru des exportations agricoles des PSEM au marché de l'UE engendrerait des gains significatifs et participerait à une amélioration du bien-être. Les concessions commerciales comprises dans les accords d'association récemment signés sont gérées par le biais de différentes mesures comme les limitations quantitatives et les prix d'entrée. Ces mesures ont pour objet d'éviter une brusque augmentation des importations qui risquerait de déstabiliser les marchés de l'UE. En même temps, l'approche de l'UE de régulation des échanges semble décevante en ce qui concerne les attentes des PSEM.

Encadré 5.1 - La pauvreté dans quelques PSEM, 1998

PSEM	Indicateur de la pauvreté humaine	
	% population	classement
Liban	10,8	13
Turquie	16,4	24
Jordanie	8,8	7
Tunisie	21,9	36
Algérie	24,8	42
Syrie	19,3	32
Egypte	32,3	55
Maroc	38,4	65

Source : PNUD, Rapport mondial sur le développement dans le monde 2000.

Note : L'Indicateur de la Pauvreté Humaine mesure le dénuement au niveau de quatre grands aspects de la vie humaine : la capacité de vivre longtemps et en bonne santé (pourcentage des personnes risquant de décéder avant 40 ans), le savoir (taux d'analphabétisme des adultes), les moyens économiques (pourcentage d'individus privés d'accès aux services de santé et à l'eau potable, ainsi que le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale modérée ou aiguë). L'Indicateur du Développement Humain agrège l'espérance de vie à la naissance, l'alphabétisation des adultes, le taux brut de scolarisation et le PIB par habitant en parités de pouvoir d'achat.

Ce tableau montre que dans les PSEM, la pauvreté humaine touche entre 9% et 38% de la population (Jordanie et Maroc respectivement). C'est surtout en Afrique du nord que la pauvreté apparaît concerner les proportions les plus importantes de la population (entre 20 et 40%), alors que les pays de l'est de la Méditerranée semblent à cet égard en moins mauvaise situation.

Pour certains PSEM, les négociations agricoles multilatérales pourraient devenir un moyen de faire avancer l'ouverture du marché de l'UE et de diversifier les débouchés pour leurs exportations agricoles. Prenons un exemple. Si les négociations de l'OMC aboutissent à l'élimination du système de prix d'entrée, le Maroc, l'Égypte et d'autres pays exportateurs du sud et de l'est de la Méditerranée bénéficieront alors d'un accès nettement amélioré au marché de l'UE sans être obligés d'attendre la révision de leurs préférences avec l'UE. En d'autres termes, **le fait de n'avoir pas réussi à inclure l'agriculture dans la stratégie euro-méditerranéenne pourrait accroître le poids de la solution de la libéralisation multilatérale en tant que stratégie pratique pour les pays méditerranéens dans le cadre des négociations de l'OMC.** Certaines des questions litigieuses de l'intégration euro-méditerranéenne (progressivité des droits de douane, prix d'entrée, règles d'origine, mesures quantitatives) perdraient de leur importance si l'OMC s'engage sur la voie d'une libéralisation des échanges

pour les produits présentant un intérêt sur le plan des exportations pour les pays méditerranéens. Il va sans dire qu'une réforme agricole multilatérale présenterait en outre un intérêt supplémentaire pour les pays en développement si l'OMC prenait des dispositions concernant le traitement spécial et différencié (TSD) en faveur des économies les plus pauvres.

En résumé, le manque d'entente entre pays méditerranéens sur le chapitre agricole dans le cadre du processus de Barcelone peut entraîner un manque d'entente dans le contexte multilatéral. Il existe toutefois un consensus grandissant, tout au moins au niveau théorique, pour dire que les pays méditerranéens doivent arriver à un niveau plus élevé d'intégration pour être mieux à même de faire face aux questions régionales liées au développement, à la pauvreté, à la migration et l'environnement. L'agriculture est cruciale dans cette stratégie d'intégration et le processus de mondialisation dans la région méditerranéenne devrait aborder les questions agricoles d'une autre manière au lieu de simplement négliger les problèmes et les possibilités des zones rurales.

Jusqu'à maintenant, peu d'efforts ont été faits pour éliminer les obstacles politiques à une plus grande intégration des marchés agricoles dans la région méditerranéenne. Dans ce contexte, les réunions annuelles des Ministres de l'Agriculture des Etats membres du CIHEAM ainsi que d'autres initiatives devraient être les bienvenues. Il faudrait néanmoins entreprendre d'autres actions visant à rechercher des solutions communes pour soutenir les démarches décisives en faveur d'une réforme de l'agriculture liée à l'intégration méditerranéenne conformément à une philosophie de coopération.

Encadré 5.2 – Impact de la libéralisation des échanges sur les exportations des PSEM dans l'UE

Une des questions clés en liaison avec la ZLE euro-méditerranéenne est la possibilité pour les exportations agricoles des PSEM de tirer profit d'un accès accru au marché de l'UE. Des gains élevés justifieraient totalement la demande d'inclure l'agriculture dans l'agenda de Barcelone. L'étude dirigée par Alejandro Lorca (2000) laisse voir que ces gains potentiels peuvent être significatifs. Ainsi, en cinq ans, l'élimination des mesures commerciales par l'UE contre les exportations agricoles des PSEM représenterait une augmentation significative des exportations des PSEM en termes de PIB d'environ 1,4% pour le Maroc, de 2,3% pour la Turquie, de 3,3% pour l'Egypte et de 0,4% pour la Tunisie. Ces chiffres peuvent être considérés comme modestes mais sont élevés comparés à l'aide officielle nette au développement rapportée par le CAD (OCDE) et viendrait confirmer l'opinion politique suivant laquelle le « commerce » serait préférable à une « aide » en tant qu'instrument pour le partenariat euro-méditerranéen dans la région euro-méditerranéenne. Il est également important de souligner que la pénurie d'eau ne semble pas être, dans la simulation réalisée, un facteur limitatif pour la croissance des exportations étant donné les possibilités quant à de nouvelles méthodes de production. Du point de vue de l'UE, la libéralisation des importations en provenance des PSEM augmenterait de 11% les importations de produits sensibles. Cela ne semble pas devoir être un changement dramatique sur une période de cinq ans. Toutefois, les coûts pour l'UE résultant d'une augmentation de la concurrence seraient localement importants dans certaines régions et seraient concentrés sur certains produits et à certains moments de l'année. Cela pourrait justifier des politiques nationales appropriées dans certaines régions de l'UE en vue de surmonter l'impact asymétrique de la libéralisation des importations agricoles euro-méditerranéennes.

Les résultats ci-dessus mentionnés proviennent d'un modèle quantitatif ayant pris comme variables certaines estimations retenues comme hypothèse des taux de protection équivalents (y compris l'effet de barrières non tarifaires) et les élasticités des prix à l'exportation. On peut discuter dans quelle mesure l'élimination des barrières tarifaires se traduira par des augmentations de prix à l'exportation. Par ailleurs, la qualité et d'autres facteurs autres que les prix sont essentiels dans le cadre du commerce horticole. Ces considérations tendent à suggérer une certaine surestimation des effets de la libéralisation du commerce agricole euro-méditerranéen.