



**UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME
MEDITERRANEAN ACTION PLAN**



BLUE PLAN



**FREE TRADE AND THE ENVIRONMENT
IN THE EURO-MEDITERRANEAN CONTEXT**

Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 October 2000

Volume II: Regional and International Studies

**LIBRE-ÉCHANGE ET ENVIRONNEMENT
DANS LE CONTEXTE EURO-MÉDITERRANÉEN**

Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 octobre 2000

Tome II: Études régionales et internationales

MAP Technical Report Series No. 137



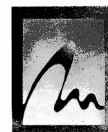
Ministère de l'Environnement



Liban



DÉPARTEMENT DE L'HÉRAULT



VILLE DE MEZE



Note: The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNEP/MAP concerning the legal status of any State, Territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of their frontiers or boundaries.

© United Nations Environment Programme/Mediterranean Action Plan (UNEP/MAP)
P.O. Box 18019, Athens, Greece.

ISBN 92 807 2251 4

This publication may be reproduced in whole or in part and in any form for educational or non-profit purposes without special permission from the copyright holder, provided acknowledgement of the source is made. UNEP/MAP would appreciate receiving a copy of any publication that uses this publication as a source.

This publication cannot be used for resale or for any other commercial purpose whatsoever without permission in writing from UNEP/MAP.

For bibliographic purposes this volume may be cited as:

UNEP/MAP/BLUE PLAN. Free Trade and the Environment in the Euro-Mediterranean Context: Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 October 2000: Volume II: Regional and International Studies. MAP Technical Report Series No. 137, UNEP/MAP, Athens, 2002.

PNUE/PAM/PLAN BLEU: Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen : Montpellier/Mèze, France, 5 – 8 octobre 2000: Tome II: Études régionales et internationales. No. 137 de la série des Rapports Techniques du PAM, PNUE/PAM, Athènes, 2002.

The thematic structure of the MAP Technical Series is as follows:

- Curbing Pollution
- Safeguarding Natural and Cultural Resources
- Managing Coastal Areas
- Integrating the Environment and Development

La Série des rapports techniques du PAM est présentée avec la structure suivante:

- Maîtriser la Pollution
- Sauvegarder le Patrimoine Naturel et Culturel
- Gérer les Zones Côtières de Manière Durable
- Intégrer l'Environnement et le Développement

TOME II
ÉTUDES RÉGIONALES ET INTERNATIONALES

Table des Matières

- Libre-échange et environnement : quel cadre multilatéral pour la région méditerranéenne?, (Constance CORBIER)
- Les échanges commerciaux des pays méditerranéens, (Agnès CHEVALLIER).
- Les questions d'environnement dans la future zone de libre-échange méditerranéenne : qu'a-t-on appris de l'ALENA ?, (Tancrede VOITURIER, Tristan LE COTTY, Jean-Michel SALLES et Hélène ILBERT).
- Free Trade and the Environment in the Euro-Mediterranean context: Lessons learned from Spain, Portugal, Greece and Poland, (Onno KUIK and F.H. OOSTERHUIS).
- Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen, volet Agriculture, (Bernard ROUX).
- Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen, volet Industrie : industrialisation et environnement, (Michel CHATELUS).

VOLUME II
REGIONAL AND INTERNATIONAL STUDIES

Table of Contents

- Libre-échange et environnement : quel cadre multilatéral pour la région méditerranéenne?, (Constance CORBIER)
- Les échanges commerciaux des pays méditerranéens, (Agnès CHEVALLIER).
- Les questions d'environnement dans la future zone de libre-échange méditerranéenne : qu'a-t-on appris de l'ALENA ?, (Tancrede VOITURIER, Tristan LE COTTY, Jean-Michel SALLES et Hélène ILBERT).
- Free Trade and the Environment in the Euro-Mediterranean context: Lessons learned from Spain, Portugal, Greece and Poland, (Onno KUIK and F.H. OOSTERHUIS).
- Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen, volet Agriculture, (Bernard ROUX).
- Libre-échange et environnement dans le contexte euro-méditerranéen, volet Industrie : industrialisation et environnement, (Michel CHATELUS).

LIBRE - ÉCHANGE ET ENVIRONNEMENT :
QUEL CADRE MULTILATÉRAL
POUR LA RÉGION MÉDITERRANÉENNE ?

Constance CORBIER-BARTHAUX

février 2000

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION.....	1
II. L'OMC ET L'ENVIRONNEMENT.....	3
A. L'OMC : UN CADRE MULTILATÉRAL POUR LES ÉCHANGES INTERNATIONAUX	3
1. les grands principes du GATT	3
2. L'OMC : des compétences élargies et renforcées.....	4
3. un statut particulier pour les pays en développement (PED)	4
4. rôle et limites de l'OMC.....	5
B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR L'OMC	6
1. l'environnement dans les textes et les accords de l'OMC.....	6
2. Le comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC	7
C. COMMERCE ET ENVIRONNEMENT : CONFLITS ET ENJEUX.....	8
1. Système commercial multilatéral contre droit international de l'environnement.....	8
2. les exigences du consommateur quant aux Procédés et Méthodes de Production	9
3. Une transversalité croissante des débats.....	11
4. Une jurisprudence commerciale qui fait loi.....	11
III. L'ÉCHEC DE LA CONFÉRENCE DE SEATTLE.....	12
1. des objectifs ambitieux.....	12
2. position des principaux acteurs à la veille de Seattle	13
3. l'environnement à Seattle	14
4. « l'échec » de la Conférence de Seattle.....	15
IV. L'APRÈS SEATTLE : LIBÉRALISATION MULTILATÉRALE OU RÉGIONALE ?	19
A. LES SUITES DE SEATTLE.....	19
B. LIBÉRALISATION MULTILATÉRALE VERSUS LIBÉRALISATION RÉGIONALE ?	20
1. le développement des accords régionaux.....	20
2. la zone de libre-échange méditerranéenne : une intégration à ne pas manquer.....	21
3. la zone de libre-échange méditerranéenne : nécessairement environnementale.....	21
4. la zone de libre-échange méditerranéenne : l'occasion d'une alliance « Nord-Sud ».....	22
V. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	23

I. INTRODUCTION

Parallèlement à la mondialisation des économies et à la libéralisation croissante des échanges commerciaux, les politiques d'environnement ont acquis une dimension planétaire et interfèrent de plus en plus avec le champ économique.

Globalisation des économies, globalisation de l'environnement

Au cours des dernières décennies, la communauté internationale a pris conscience de la nécessité d'une concertation mondiale, que ce soit pour parer à l'épuisement des ressources naturelles ou à la disparition d'espèces menacées, préserver la diversité biologique de la planète, ou enrayer l'accumulation exponentielle de pollutions ou de produits toxiques dans le sol, l'océan, l'atmosphère et la stratosphère.

Ainsi, les politiques environnementales ont dû élargir leur champ pour prendre en compte non plus seulement les impacts sur l'environnement local mais aussi les effets transfrontaliers et globaux des activités humaines.

Près de 200 Accords Multilatéraux d'Environnement (AME) ont ainsi vu le jour, ratifiés par une très large majorité d'Etats. Une vingtaine d'entre eux contiennent des dispositions commerciales : Convention de Washington (CITES) sur les espèces menacées ou en voie de disparition, Protocole de Montréal sur les substances dégradant la couche d'ozone, Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières des déchets dangereux, etc... Depuis le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio en 1992, une nouvelle génération d'AME a vu le jour, avec un objectif plus marqué de développement durable, et des mesures destinées à faire évoluer les comportements économiques des producteurs et des consommateurs vers un mode plus durable. Ce sont, par exemple, la Convention cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la Biodiversité et son Protocole sur la Biosécurité qui vient d'être signé à Montréal (janvier 2000), ou encore la Convention sur la lutte contre la Désertification.

Intégration croissante des économies et de l'environnement dans l'économie

Avec l'intégration plus forte des économies, les politiques environnementales, qui utilisent elles-mêmes des instruments économiques, sont appelées à avoir des incidences croissantes sur l'économie mondiale, notamment sur l'accès aux marchés et la compétitivité des exportations, en particulier pour les pays en développement.

De fait, les pays en développement (PED) craignent que la sévèrisation des normes écologiques dans les pays développés ne constitue une nouvelle forme de protectionnisme en dressant, *de facto*, de nouveaux obstacles non tarifaires à leurs exportations.

La qualité écologique des produits mais aussi des procédés et des méthodes de production joue en effet un rôle accru dans la compétitivité internationale.

Cependant, dans les pays industrialisés, on constate que les politiques, les normes et les règlements en matière d'environnement non seulement contribuent à la protection du milieu,

mais encore constitue le principal moteur du "secteur écologique", considéré comme une source de débouchés et d'emplois.

Régionalisation et harmonisation

Paradoxalement, plus la mondialisation prend de l'ampleur, plus se renforcent les blocs régionaux (Union Européenne, ALENA, APEC, MERCOSUR, ASEAN,...) avec, au sein de chaque bloc, une forte croissance des échanges commerciaux et une tendance à l'harmonisation des normes.

En termes de libéralisation des échanges, cette tendance se traduit par une tension entre la voie multilatérale, via l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), instituée lors des Accords de Marrakech en 1994, et la voie régionale, via des accords commerciaux du type UE/Etats-Unis ou UE/Méditerranée, US/Amérique Latine, etc.

En l'absence d'une Organisation Mondiale de l'Environnement, c'est aujourd'hui à l'OMC que sont arbitrés les différends entre règles commerciales et environnementales. Comment cette instance, à compétence commerciale, prend-elle en compte la protection de l'environnement et, plus largement, les enjeux d'un développement durable? Après l'échec de la Conférence de Seattle qui devait lancer un nouveau cycle de négociations commerciales, dans quel sens l'OMC va-t-elle infléchir le rythme et le mode de constitution des zones régionales de libre-échange, et plus particulièrement celle qui se met en place entre l'Union Européenne et les pays-tiers méditerranéens?

Dans le cadre des travaux du groupe de travail sur le libre-échange et l'environnement placé sous l'égide de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable, il est apparu utile, et c'est l'objet de cette étude, de situer cette problématique dans le contexte plus large des règles commerciales multilatérales. Celles-ci sont aujourd'hui pilotées par une Organisation Mondiale du Commerce encore jeune qui peine à assumer les multiples rôles, parfois contradictoires, dont on l'a chargée, tout particulièrement celui d'encadrer et de maîtriser la mondialisation, rôle qu'elle pourrait jouer à travers la prise en compte d'éléments de régulation tels que la protection de l'environnement ou la question sociale.

Dans un premier temps, après avoir rappelé les grands principes fondateurs des règles de l'OMC ainsi que les possibilités de prise en compte de l'environnement dans ces règles, nous examinerons les principales lignes de fracture entre les deux types de problématique : commerciale et environnementale; puis, nous tenterons de comprendre les principales causes de « l'échec » de la Conférence de Seattle ; cela nous conduira ensuite à envisager l'après Seattle, notamment dans ses conséquences pour le développement des zones de libre-échange régionales comme celle qui se met en place en Méditerranée; enfin, nous conclurons par quelques recommandations à l'attention de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable.

II. OMC ET L'ENVIRONNEMENT

A. L'OMC : un cadre multilatéral pour les échanges internationaux

1. les grands principes du GATT

Le système commercial multilatéral, régi depuis 1947 par l'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le commerce (GATT), auquel a succédé en 1994 l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) repose sur trois objectifs :

- non discrimination entre les pays membres
- réduction des mesures protectionnistes tarifaires et non tarifaires
- interdiction du *dumping*.

Ces objectifs se traduisent par les principes généraux suivants :

a) la clause de la nation la plus favorisée

Cette clause (article I de l'accord marchandises (GATT), article II de l'accord services (GATS), article 4 de l'accord propriété intellectuelle (TRIPS)) stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre (membre de l'OMC ou pas) doit être accordé à l'ensemble des membres de l'OMC. Elle ne s'applique pas seulement aux droits de douane, mais à toute mesure de politique commerciale. Cette clause est inconditionnelle et ne souffre d'exception que dans des cas très précis prévus par les accords de l'OMC :

- listes d'exceptions à la NPF déposées individuellement par les membres à l'occasion des engagements spécifiques services ;
- **accords régionaux (union douanière ou zone de libre-échange),**
- préférences accordées aux PED par le biais du **système de préférences généralisées**, c'est-à-dire de manière unilatérale, autonome et non consolidée.

b) le principe du traitement national

Au titre de ce principe (article III du GATT, article XVII du GATS, article 3 de l'accord TRIPS), les produits ou services importés sur le territoire d'un membre ne doivent pas subir un traitement moins favorable que celui réservé aux produits et services nationaux (taxes, réglementations sanitaires ou techniques, etc...).

En ce qui concerne le commerce des marchandises et la protection de la propriété intellectuelle, le principe de traitement national est universel et inconditionnel.

c) la protection des tarifs

Selon un principe établi par le GATT depuis sa création, la protection à la frontière doit être assurée par la mise en place de tarifs douaniers, transparents et prévisibles, plutôt que par tout autre moyen de politique commerciale. En particulier, les restrictions quantitatives sont interdites, sous réserve de certaines exceptions (produits agricoles et de la pêche, sauvegardes, balance des paiements).

d) la consolidation des engagements

La « consolidation » des engagements signifie que lorsqu'une mesure commerciale a été négociée comme consolidée (droit de douane, réglementation applicable à la fourniture de services ou à l'accès au marché), elle ne peut pas être modifiée dans un sens moins favorable, sauf à négocier des compensations à accorder aux pays avec lesquels la consolidation a été négociée.

La consolidation est inscrite dans les listes (tarifaires pour les droits de douane appliqués aux marchandises, d'engagements spécifiques pour les réglementations relatives aux services), résultats des négociations multilatérales et conservées par le Secrétariat de l'OMC.

2. L'OMC : des compétences élargies et renforcées

A l'issue de l'Uruguay Round, lors de la signature des accords de Marrakech, de nouveaux accords se sont ajoutés au GATT, qui étendent le champ de compétence de l'OMC à des domaines comme la protection des droits de propriété intellectuelle (accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce : ADPIC - TRIPS en anglais), le commerce des services (accord GATS), les questions sanitaires et phytosanitaires (accord SPS). D'autres accords, comme celui sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) ou sur les Subventions et Mesures Compensatoires, ont été renforcés.

D'autre part, l'OMC se voit dotée d'un véritable tribunal : **l'organe de règlement des différends** (ORD) qui dispose d'un pouvoir de sanction réel.

3. un statut particulier pour les pays en développement (PED)

Contrairement au statut des PMA (Pays les Moins Avancés) qui fait l'objet d'une définition objective, adoptée dans le cadre de l'ONU, il n'existe pas de statut de PED clairement défini. Tout pays peut s'auto-proclamer PED et le rester ensuite quelque soit son niveau effectif de développement ultérieur.

Cela a été un objectif longtemps poursuivi par la Communauté Européenne lors des négociations du cycle d'Uruguay que de définir des critères de « graduation » qui permettraient de faire évoluer les pays de leur condition de PED vers celle des pays développés, en fonction de leur niveau effectif de développement, mesuré selon des critères objectifs.

Les PED ont toujours opposé une forte résistance à ces idées, car ils bénéficient de nombreux avantages en termes de règles applicables à leur politique. Ces avantages sont regroupés sous l'appellation de « **traitement spécial et différencié** ».

Le Mémoire sur le règlement des différends prévoit ainsi, de manière générale, que « au cours des consultations (engagées avant la mise en place d'un panel) les membres devraient accorder une attention spéciale aux problèmes et intérêts particuliers des PED membres ».

Le statut « spécial et différencié » accordé aux PED prévoit de manière assez générale dans les accords une obligation de coopération et d'assistance technique.

La partie IV du GATT, entrée en vigueur en 1966, constitue un fondement important du traitement spécial et différencié.

4. rôle et limites de l'OMC

a) nécessité de règles du jeu communes

Dans un contexte de globalisation et d'interdépendance économique accrues, l'absence d'une institution multilatérale régulatrice revient à laisser agir les seules forces du marché, en laissant libre cours aux effets négatifs de cette mondialisation : pratiques commerciales déloyales (guerre commerciale, dumping,...), loi du plus fort, déstructuration brutale de certains secteurs, dangers pour la sécurité sanitaire, alimentaire et environnementale, uniformisation des modes de vie, accroissement des écarts entre les pays riches et les pays pauvres.

C'est la raison pour laquelle la France et, plus largement, les pays de l'Union Européenne, ont toujours plaidé pour la reconnaissance, à travers l'OMC, d'un cadre multilatéral qui définisse (et fasse respecter) des règles du jeu communes en matière de commerce international. « *Un cadre multilatéral où on négocie collectivement des règles présente aussi de multiples avantages par rapport au libre jeu des pressions unilatérales ou à la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux* » (CAE)¹.

b) un cadre multilatéral, non pour laisser faire mais pour réguler la mondialisation

Dans cette conception, l'OMC doit permettre de maîtriser, de réguler la mondialisation, dans sa dimension commerciale. En contrepartie toutefois, « *ceci implique aussi que l'on réfléchisse à une architecture mondiale des organisations en charge des différents domaines nécessaires de l'action multilatérale, chacune contribuant à définir, dans son champ de compétence, des normes internationales négociées.* » (CAE)

Autrement dit, s'il faut de meilleures règles à l'OMC, cette organisation ne doit pas pour autant régenter le monde dans toutes ses dimensions. En particulier, l'OMC ne doit pas établir des normes environnementales mais doit prendre en considération celles qui sont élaborées dans le cadre des enceintes multilatérales adéquates, notamment au PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'Environnement), à la Commission des Nations-Unies pour le Développement Durable ou encore dans les Accords Multilatéraux sur l'Environnement.

¹ « le cycle du millénaire », rapport de Pierre Jacquet, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana, Conseil d'Analyse Economique du Premier Ministre, novembre 1999

B. La prise en compte de l'environnement par l'OMC

5. l'environnement dans les textes et les accords de l'OMC

a) le préambule de l'OMC

Dans le préambule de l'OMC, les membres reconnaissent que « *leurs relations dans le domaine commercial et économique devraient être orientées vers le relèvement des niveaux de vie, [...] l'accroissement de la production et du commerce des marchandises et des services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales, conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et de préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique.* »

b) les exceptions générales

Le GATT et le GATS prévoient des exceptions générales (respectivement aux **articles XX et XIV**) en vertu desquelles rien dans les accords ne pourraient empêcher un membre de prendre des mesures de politique commerciale, dès lors qu'elles correspondent à un des objectifs énumérés dans ces articles et ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée au commerce international. Ces objectifs sont, notamment, **la protection de la vie et de la santé des hommes, animaux et végétaux et la préservation des ressources naturelles non renouvelables.**

c) les autres accords

Parmi les accords de Marrakech (dont la mise en œuvre relève de l'OMC), un certain nombre comporte des considérations environnementales.

L'accord sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC), ainsi que **l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)** reconnaissent tous deux qu'on ne peut empêcher aucun pays de prendre les mesures nécessaires pour protéger la vie humaine, animale ou végétale ou l'environnement à l'intérieur des frontières, à condition qu'il respecte le principe de non discrimination, et que les mesures ne soient pas plus restrictives vis-à-vis du commerce que cela est nécessaire.

L'accord sur l'Agriculture contient différentes dispositions limitant les incitations en faveur de modes d'exploitation dommageables à l'environnement: clauses concernant l'accès aux marchés, les subventions nationales et la compétitivité des exportations.

L'accord sur les Subventions et les Droits Compensatoires autorise les subventions environnementales, sous certaines conditions.

L'accord "TRIPs" (ou "ADPIC" en français) sur les Droits de Propriété Intellectuelle en relation avec le Commerce encourage les innovations ayant un impact favorable à l'environnement, et considère non "brevetables" certaines inventions dommageables à l'environnement. Certaines de ses dispositions, en revanche, sont considérées par certains pays (Inde, notamment) comme « anti-environnementales » et contradictoires avec les engagements souscrits par les Etats dans le cadre de la Convention des Nations-Unies sur la Diversité Biologique (question des brevets).

Enfin, il y a la Décision de Marrakech instaurant, au sein de l'OMC, un comité permanent sur le commerce et l'environnement.

6. Le comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC

a) préserver le libre-échange

Dans une démarche essentiellement analytique, le Comité sur le commerce et l'environnement (ci-après noté CCE) au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a pour objectif « *d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable (et) faire des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire* ».

b) des résultats décevants

Le mandat du CCE est large et couvre tous les aspects du système commercial multilatéral: commerce des marchandises, commerce des services et droits de propriété intellectuelle (un programme de travail en dix points a été arrêté, explicité dans la décision de Marrakech afférente).

Dès le début de ses travaux, les débats se sont enlisés dans un conflit Nord-Sud d'arrière-garde (dans un contexte commercial, la protection de l'environnement relèverait d'un protectionnisme déguisé, les pays en développement subissant les normes environnementales des pays riches comme autant de « barrières techniques » à leurs exportations), sans entrer réellement dans une analyse constructive de ces questions. En outre, depuis deux ans les discussions se sont cristallisées sur la question des subventions aux exportations agricoles (pratiquées par l'Union Européenne, le Japon, la Suisse ou la Corée), très contestées par les Etats-Unis et le groupe de « Cairns » (*grosso modo*, les pays dont l'agriculture n'est pas subventionnée : Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Argentine, Brésil,.....) qui jugent que cette question doit être réglée avant toute autre. Ils accusent ces subventions d'être à la fois la source d'une énorme distorsion de concurrence internationale et la plus grande cause mondiale de dommages à l'environnement, car elles conduisent à la surexploitation des ressources naturelles tant dans les pays exportateurs que dans les autres pays, ceux-ci devant accroître leur production agricole pour rester compétitifs.

Six ans après sa création, le comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC est dans un état moribond, faute tout à la fois de volonté politique, de capacité d'expertise et, *a fortiori*, de la reconnaissance de sa compétence par les groupes d'experts de l'Organe de Règlement des Différends qui fonde la jurisprudence de l'OMC sur ces questions.

C. commerce et environnement : conflits et enjeux

1. Système commercial multilatéral contre droit international de l'environnement

A ce jour, force est de constater le déséquilibre entre un droit commercial unique et largement achevé et un droit international de l'environnement relevant d'un processus lent et éclaté.

D'un côté, l'on a affaire à des règles anciennes (même si certaines ont été modifiées ou ajoutées au cours des différents cycles de négociation), rodées, reconnues et fortement intégrées dans les différents accords qu'encadre une institution unique et puissante, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), pourvue d'un système de règlement des différends efficace et contraignant.

De l'autre côté, le droit de l'environnement, tout particulièrement dans sa dimension internationale, apparaît aussi complexe que nouveau. En plein essor, il souffre cependant de dispersion et de défaillances dans sa mise en oeuvre, ainsi qu'en témoignent la variété et l'hétérogénéité des Conventions et des Accords Multilatéraux de l'Environnement (AME), souvent à la recherche d'une reconnaissance internationale pleine et entière, et d'un mode de mise en oeuvre/sanctions efficace.

A l'OMC et dans d'autres enceintes internationales, s'est engagée une réflexion sur l'articulation entre les règles de l'OMC et les mesures commerciales prises sous l'égide d'un AME. Cette réflexion, qui n'a pas encore débouché sur des propositions concrètes ni consensuelles, devrait, à notre sens, être guidée par trois considérations majeures :

a) Le GATT/OMC est une instance commerciale

Comme telle, elle n'a compétence que sur les aspects commerciaux de cette question. ***En aucun cas elle n'a compétence pour juger du bien-fondé d'une politique environnementale.***

b) Il y a mesure commerciale et mesure commerciale

En premier lieu, il importe de distinguer entre celles qui sont le fait d'un seul pays vis-à-vis d'un ou de plusieurs autres (**mesures unilatérales**) et celles qui sont décidées et mises en oeuvre par un ensemble de pays (**mesures multilatérales**).

Par principe, l'OMC condamne les mesures qu'un Etat prendrait à l'encontre d'un autre, de façon **unilatérale**, sans concertation préalable, et de façon discriminatoire vis-à-vis des autres membres de l'OMC. Cette considération prévaut également si le différend porté devant l'OMC concerne des mesures prises à des fins environnementales. Ainsi, c'est en invoquant le caractère discriminatoire de la mesure que le « panel », confirmé dans son jugement par l'organe d'appel, a donné tort aux Etats-Unis dans le différend « crevettes/tortues » qui les opposait à certains pays d'Asie du Sud-Est. Les Etats-Unis avaient en effet décrété un embargo sur les crevettes en provenance de ces pays, au motif que leurs techniques de pêche ne permettaient pas aux tortues de mer (espèce protégée) prises dans les filets de s'en libérer, contrairement à la législation américaine en vigueur. Notons que le différend portait, comme la plupart des litiges commerciaux à caractère environnemental, sur un *procédé, une méthode*

de production, et non sur le produit final. Nous reviendrons bientôt sur cet aspect fondamental de la problématique commerce et environnement.

Même dans un cadre multilatéral, ces mesures sont plus ou moins au coeur du dispositif de mise en œuvre. Elles peuvent constituer la raison d'être d'un AME, comme c'est le cas pour la Convention CITES sur les espèces menacées ou en voie de disparition, dont l'objectif est l'interdiction totale ou partielle du commerce des (produits issus des) espèces ciblées, comme les objets en ivoire ou les peaux et fourrures (quotas, restrictions ou interdictions du commerce). Mais les mesures commerciales peuvent aussi être envisagées en appui à un certain nombre de mesures dites « positives » comme les transferts de technologies ou le renforcement des capacités (la plupart des AME concernés).

Elles vont de l'embargo complet (Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières des déchets dangereux,...) à la simple obligation d'informer l'importateur sur les caractéristiques plus ou moins dommageables pour l'environnement du produit exporté (cas, par exemple, de la Convention « PIC » (information consentie préalable), sur le commerce international des produits chimiques dangereux).

Elles peuvent être explicitement envisagées dans l'AME, ou laissées à la discrétion des Etats Parties à l'AME. Elles peuvent être utilisées à l'encontre d'un autre Etat Partie qui ne respecterait pas ses engagements ou encore, parfois, à l'encontre d'un Etat non Partie, pour l'encourager à adhérer à l'AME ou pour éviter que par son comportement de « cavalier seul » (« free rider »), il ne compromette les efforts engagés par les Parties (Protocole de Montréal sur les substances détruisant la couche d'ozone).

Enfin, certains AME, comme la Convention sur la Biodiversité et son Protocole sur la Biosécurité, ou encore la Convention Cadre sur le Changement Climatique et son Protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre, contiennent des dispositions susceptibles d'avoir un impact sur les échanges, même indirectement: réglementation concernant la mise en circulation des OGM (Organismes Génétiquement Modifiés), mise en œuvre de permis négociables (ou droits à polluer), par exemple.

Ces distinctions ont évidemment leur importance dans l'analyse de la place de ces mesures dans le système commercial multilatéral.

c) En aucun cas l'on ne saurait admettre la suprématie d'un corpus de règles sur l'autre

En particulier, les enjeux commerciaux ne doivent pas prévaloir sur la prise en compte des risques pour l'environnement et doivent s'inscrire dans une perspective de développement durable (conformément au préambule du mémorandum instituant l'OMC). Il n'existe pas de hiérarchie entre les engagements pris par un pays dans le cadre de l'OMC et ceux qu'il prend dans le cadre d'un AME.

2. les exigences du consommateur quant aux Procédés et Méthodes de Production

La difficulté que rencontre l'OMC à l'égard des normes et prescriptions environnementales dont la définition s'appuie sur une approche englobant tout le **cycle de vie** du produit (depuis sa production jusqu'à son élimination finale), tient essentiellement **aux critères et exigences relatifs aux procédés et aux méthodes de production (PMP)**. Ces critères relèvent d'une

logique environnementale intégrée qui cherche à infléchir les modes de production vers un mieux disant écologique. Or, les règles du GATT 1947 et les accords issus de l'Uruguay Round ne portent que sur les produits échangés, indépendamment de la façon dont ils sont produits. Deux produits possédant les mêmes caractéristiques finales sont considérés comme « semblables » (« like products »).

L'analyse et la prise en compte, dans les règles du commerce international, des aspects environnementaux relatifs aux procédés et méthodes de production constituent un grand enjeu pour les années à venir.

Echaudés par des crises touchant à leur santé mais aussi à leur environnement (sang contaminé, vache folle, veau aux hormones, amiante,...), les consommateurs exigent aujourd'hui davantage d'information sur le mode de production et sur la « traçabilité » du produit consommé. Face au grand brassage résultant de la mondialisation, le citoyen veut peser davantage sur la logique libérale pour obtenir des garanties sanitaires et environnementales.

Pour répondre à cette demande d'information concernant les performances environnementales d'un produit, deux outils volontaires se sont récemment développés : les **écolabels**, d'une part, et les **normes ISO 14000**, d'autre part.

Les écolabels

Les écolabels volontaires sont en général multicritères et ces critères portent sur les différentes phases du cycle de vie du produit, de sa production à son élimination/recyclage éventuel. Ils peuvent donc comporter des critères relatifs aux PMP. Décidés au plan national ou régional (Union Européenne par exemple), les écolabels, qu'ils relèvent d'initiative privées ou publiques, pourraient poser des problèmes de distorsions de concurrence, à l'instar de certaines normes environnementales (prescriptions environnementales en matière de recyclage, d'emballage,...).

Les normes environnementales ISO

De son côté, l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO) s'est penchée sur la définition de normes internationales adaptées aux questions environnementales, regroupées sous l'appellation de série « ISO 14000 ». Cet outil d'information sur la qualité écologique des produits permet aux entreprises de se conformer plus facilement aux législations nationales de protection de l'environnement et d'améliorer leur performance environnementale. Les normes ISO 14000 s'appliquent exclusivement aux systèmes d'évaluation des procédures et n'imposent aux producteurs aucune performance environnementale supérieure au minimum légal requis. Les normes internationales ISO sont explicitement reconnues par l'accord de l'OMC sur les Obstacles Techniques au Commerce (de même que celles instaurées dans le cadre du Codex Alimentarius sont reconnues dans l'accord sur les mesures Sanitaires et Phytosanitaires).

Le fonctionnement des normes ISO 14000

Le 2 février 1947, 25 pays créaient un organisme international chargé de promouvoir la normalisation des méthodes et des produits pour faciliter les échanges. L'ISO (International Standard Organisation) est une fédération mondiale des organismes nationaux de normalisation, qui définit des normes auxquelles souscrivent volontairement les entreprises afin d'obtenir plus facilement l'agrément de leurs exportations. Suite à la Conférence de Rio, un nouveau comité (TC 207) a été créé au sein de l'ISO pour élaborer une série de normes de gestion environnementale, la série ISO 14000. Pour obtenir un certificat ISO 14000, une entreprise doit définir ou renforcer sa politique environnementale. L'information est transmise à un organisme certificateur agréé par l'ISO, généralement une agence nationale de normalisation. Les moyens permettant d'atteindre les objectifs environnementaux définis par la politique doivent être mis en œuvre, contrôlés, puis rectifiés s'ils ne sont pas adéquats. C'est sur la base de cette boucle objectifs-moyens-contrôle-rectification qu'est accordé un certificat. La norme ISO s'applique de la même manière à une compagnie d'assurance, à un constructeur automobile ou à une entreprise forestière.

Sources : UNESCO/SOLAGRAL/MATE : Mondialisation et Développement Durable

3. Une transversalité croissante des débats

De façon générale, les conflits entre commerce et environnement sont de plus en plus à caractère **multidisciplinaire** et, partant, de plus en plus complexes à résoudre.

Les questions que soulève la préservation de la biodiversité, par exemple, ont trait tout à la fois à la conservation de ressources épuisables, à la biosécurité avec l'introduction des Organismes Génétiquement modifiés (OGM), aux droits de propriété intellectuelle et, plus généralement, à la question de la brevetabilité du vivant, aux pratiques et subventions agricoles, etc.. Sur ces questions ce n'est pas seulement l'accord sur les marchandises du GATT qui est concerné, mais bien d'autres accords issus de l'Uruguay Round : accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle, accord sur l'Agriculture, accord sur les Subventions.

4. Une jurisprudence commerciale qui fait loi

Deux processus sont à l'oeuvre qui construisent la philosophie et la jurisprudence de l'OMC en la matière: le comité sur le commerce et l'environnement et le système de règlement des différends.

Nous avons déjà signalé que les travaux du comité n'avaient pu déboucher sur des recommandations opérationnelles.

En revanche, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC s'est déjà appliqué à des cas où des mesures commerciales discriminatoires étaient prises au nom d'impératifs environnementaux. Jusqu'à maintenant, même s'ils reconnaissent le droit d'entraver le commerce à des fins de protection d'environnement, les « panels » de l'OMC (groupes d'experts chargés d'arbitrer le différend) ont toujours jugé que les mesures incriminées étaient des formes déguisées de protectionnisme (unilatéralisme, extraterritorialité, discrimination injustifiée car fondée sur le mode de production et non sur le produit lui-même) et, de ce fait, condamnables.

Or, nous avons vu que les règles de l'OMC ne permettent pas de discriminer aux frontières entre deux produits dits « similaires », selon les procédés et méthodes de production (PMP) dont ils sont issus. De la même façon, la jurisprudence passée ne prend pas (ou seulement partiellement) en considération les grands principes de Rio, notamment **le principe pollueur-payeur** (voie vers l'internalisation des externalités environnementales) et **le principe de précaution**. Ce dernier n'est mentionné (mais selon une définition restrictive) que dans l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et n'apparaît qu'implicitement dans l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

La situation résultant de cette prédominance de la jurisprudence est source de déséquilibres et de conflits car « *en l'absence de règles claires, c'est par le contentieux commercial que la norme va être produite. Pour les autorités politiques nationales, les rôles s'inversent : ce ne sont plus les Etats souverains qui fixent la norme mais le contentieux* » (Elie Cohen, dans le rapport du CAE op. cité).

CI. L'ÉCHEC DE LA CONFÉRENCE DE SEATTLE

1. des objectifs ambitieux

L'objet de la troisième conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue du 30 novembre au 3 décembre 1999 à Seattle, était de préciser la portée, les modalités et la structure d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Il s'agissait donc de délimiter le « terrain de jeu » des futures négociations multilatérales .

La conférence de Seattle portait sur trois blocs de sujets de négociation:

1) l'agenda incorporé ("built-in agenda") concernant les sujets de négociation programmés depuis la signature de l'accord de l'OMC (Marrakech, 1994): libéralisation progressive des services et poursuite du processus de réforme de l'agriculture;

2) les accords qui comportaient des clauses de réexamen susceptibles de déboucher sur de nouvelles négociations : l'accord SPS sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'ADPIC (Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle), l'accord sur les investissements, l'accord sur les Marchés Publics, l'accord sur les subventions ou la révision du mémorandum d'accord sur le règlement des différends;

3) les sujets qui ne pouvaient devenir sujets de négociation qu'au travers d'une décision spécifique par consensus à Seattle. Il s'agissait, d'une part, des "nouveaux sujets" identifiés à Singapour lors de la première Conférence Ministérielle (décembre 1996): concurrence, investissement et transparence des marchés publics et, d'autre part, d'une série d'autres sujets: **environnement**, normes sociales, commerce électronique.

A la veille de l'ouverture de la Conférence, il n'existait toujours pas de consensus sur tous ces sujets. Aucun compromis n'a pu être approuvé durant la conférence qui s'est achevée sans accord ni déclaration ministérielle consensuelle.

2. des positions très divergentes entre les principaux acteurs

Le clivage entre les groupes de pays se jouait, d'une part, sur le choix d'un champ plus ou moins large de négociation et, d'autre part, sur la question des subventions agricoles.

a) l'Union Européenne et « ses amis » (Japon, Corée, Suisse, Norvège, PECO)

L'Union Européenne, soutenue par ses « amis » (le Japon, la Corée, la Norvège, la Suisse, les pays de l'Est des économies en transition (PECO)), plaidait - et plaide toujours - pour un cycle large, couvrant, au-delà du programme « incorporé », la majorité des sujets et secteurs abordés par l'OMC (concurrence, investissement, propriété intellectuelle, ...) et une approche globale des négociations (par opposition à une approche par secteur) avec des négociations dites « liées ». Cette position est résumée par le terme d'**engagement unique**.

L'Union Européenne et ses « amis » sont les pays dont l'agriculture bénéficie d'un régime de soutien. Ils défendent l'idée d'une agriculture pourvoyeuse à la fois de biens marchands et de biens non marchands, assimilables à des services, tels le maintien de l'emploi en zone rurale, la protection de l'environnement et des paysages ou la garantie de la sécurité alimentaire. C'est ce caractère « **multifonctionnel** » de l'agriculture qui justifie, selon ces pays, des subventions sous diverses formes. En défendant une approche de négociations « liées » et couvrant un grand nombre de sujets, ces pays espéraient pouvoir préserver leur politique agricole (très contestable au regard de la doctrine libérale du GATT) en échange de concessions dans d'autres domaines.

b) Les Etats-Unis et le groupe « de Cairns » (Australie, Nouvelle-Zélande, Canada, Argentine, Chili...)

A l'opposé, l'on trouvait le groupe « de Cairns » comprenant les pays qui considèrent que les produits agricoles sont des marchandises comme des autres et que l'OMC doit condamner, au nom du libre-échange et de la non discrimination, toute forme d'aide à ce secteur. Ces pays ont un fort intérêt à élargir les débouchés de leurs produits agricoles, notamment vers l'Europe. Les Etats-Unis se sont rangés dans leur camp.

Par ailleurs, les Etats-Unis proposaient une conception très restrictive d'un "cycle large", en le divisant en trois volets (ce qui, de fait, revenait à favoriser l'approche sectorielle): le premier comprenant le GATT (marchandises), les services et les productions agricoles; le deuxième comprenant les "nouveaux sujets" pour lesquels ils demandaient des "négociations dynamiques" et enfin, un troisième volet englobant toutes les **questions institutionnelles** (transparence, accès du public à l'information, participation de la société civile au système de règlement de différends, **environnement**,...).

Une seule question réconciliait en une même approche américains et européens, celle des normes sociales fondamentales. Les deux camps réclamaient en effet la création d'un groupe de travail conjoint OMC/BIT (Bureau International du Travail).

c) les pays en développement (PED)

Ces pays souhaitaient une discussion de fond, à Seattle, sur la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round, jugeant que ceux-ci entravaient leur développement. Certains de ces pays voulaient faire de cette discussion un véritable préalable, allant jusqu'à envisager la réouverture des négociations de l'Uruguay Round, demande à laquelle les Etats-Unis et l'Union Européenne opposaient un refus catégorique. D'autres appelaient de leurs vœux le « cycle du développement ».

La principale revendication des PED était un meilleur accès au marché des pays développés. Ils demeuraient hostiles, par principe, à ce que l'OMC se penche sur les questions sociales et environnementales, qu'ils considéraient comme un obstacle supplémentaire à leurs exportations.

d) un nouvel acteur : la société civile

Contrairement aux négociations de tous les cycles précédents du GATT, qui se déroulaient à huis clos, cette troisième conférence de l'OMC devait se dérouler sous le regard extrêmement vigilant des sociétés civiles.

Beaucoup espéraient qu'en sortant de la confidentialité des cycles précédents, cette rencontre interministérielle offrirait l'occasion d'un véritable « débat de société ».

Au cours des derniers préparatifs et tout au long de la semaine où elle s'est tenue, la conférence de Seattle a été largement couverte par la presse nationale et étrangère. Environ quarante mille manifestants, issus de tous les pays et d'associations de toutes mouvances, avaient fait le voyage et campaient devant le centre de conférence officiel, réunis là par une même hostilité à l'égard d'une mondialisation effrénée, symbolisée pour eux par l'OMC. En marge de la conférence, un « contre-sommet » était organisé, avec des conférences et des débats. Ceux-ci dénonçaient les dangers du « tout marchandise » et du « tout profit », conduisant à la dégradation des niveaux et de la qualité de la vie à travers le monde, et à l'abandon des considérations sociales, environnementales et de service public.

3. l'environnement à Seattle

Souhaiter, comme c'était la position de la France et de l'Union Européenne, l'intégration explicite des considérations environnementales dans le programme des négociations commerciales issu de Seattle, ce n'était pas souhaiter que l'OMC devienne le juge universel de tous les sujets, notamment de l'environnement. C'était bien plutôt refuser d'abandonner à la jurisprudence de l'OMC (seule organisation internationale à disposer, à travers son organisme de règlement des différends, d'un tribunal efficace) le soin d'édicter la règle dans ce domaine.

En inscrivant la question de l'environnement à l'ordre du jour de Seattle, la France et, plus largement, l'Union Européenne poursuivaient trois objectifs complémentaires :

a) la reconnaissance explicite dans les règles de l'OMC des normes et principes environnementaux établis en dehors de l'OMC. Ceci passait notamment par trois demandes :

- 1. une clarification juridique des relations entre les règles de l'OMC et les mesures commerciales prises dans le cadre d'un Accord Multilatéral d'Environnement (AME).** Les AME restant le meilleur moyen de traiter des problèmes environnementaux globaux et transfrontières, l'OMC devait *a priori* les considérer comme juridiquement compatibles avec ses règles.
- 2. une clarification des relations entre les règles de l'OMC et les exigences en matière de Procédés et Méthodes de Production (PMP),** en particulier la reconnaissance de la compatibilité avec l'OMC des écolabels fondés sur une analyse du cycle de vie pouvant comporter des critères liés à la phase PMP.
- 3. une clarification des relations entre les règles commerciales multilatérales et les grands principes environnementaux, notamment le principe de précaution.**

b) la réforme de l'organe de règlement des différends : la France et l'Union Européenne plaidaient notamment pour une plus grande transparence, une prise en compte des avis des différentes parties prenantes au différend, y compris de la société civile, et une professionnalisation des « panelistes »

c) une mise en cohérence institutionnelle, avec un renforcement des autres organisations internationales selon leur spécialité.

De fait, sur cette position en matière d'environnement, l'Union Européenne n'a pas su convaincre, rencontrant peu de soutien de la part des autres pays développés et un refus très net des PED. Seul point environnemental à être évoqué à Seattle, à la demande des Etats-Unis, des Canadiens et des Japonais : les biotechnologies, pour lesquelles ces trois pays demandaient la création d'un groupe de travail au sein de l'OMC, demande à laquelle l'Union Européenne s'est vivement opposée.

4. « l'échec » de la Conférence de Seattle

a) les raisons de l'échec

La Conférence de Seattle, qui devait arrêter un programme de négociation pour les années à venir, n'a pu aboutir, les 135 pays de l'OMC n'ayant pu s'accorder sur le contenu du programme. Après cinq jours de consultations formelles et informelles, la représentante des Etats-Unis, présidente de la conférence, en accord avec Mike Moore, Directeur Général de l'OMC, annonça que la conférence était « suspendue », en raison de l'impossibilité de conclure, dans les délais impartis, un accord qui conviendrait à toutes les parties. La poursuite

des négociations était de ce fait renvoyée à Genève, siège de l'OMC, sans échéance ni contenu précis.

L'échec de la conférence peut être attribué à en ensemble de causes parmi lesquelles :

1) l'intransigeance des Etats-Unis

Présidents et hôtes de la conférence, les Etats-Unis ont fait preuve d'absence totale de souplesse, défendant un ordre du jour inacceptable pour la plupart des autres délégations, notamment celles des pays en développement. Pris dans des considérations de politique intérieure, en ce début de campagne électorale présidentielle, ils n'ont pas voulu (ou pas pu ?) assumer le rôle de leadership que leur qualité de président exigeait.

2) un manque de préparation

A 135 pays, avec un programme complexe et ambitieux, une conférence de cette ampleur aurait dû être préparée par une série de consultations formelles et informelles avec tous les pays concernés, bien en amont de la réunion proprement dite. Cette phase n'a pas reçu l'attention et le temps qu'elle méritait, que ce soit de la part du Directeur Général de l'OMC, de la présidence, de l'Union Européenne ou des principaux « poids lourds » de la négociation, au Nord comme au Sud.

3) des pays en développement qui refusent d'être marginalisés

Les pays développés ne semblent pas avoir appréhendé à sa juste valeur le poids des pays en développement dans la négociation. Habités, lors des cycles précédents, au choc frontal Etats-Unis/Europe, ils ont négligé de les consulter en profondeur et de sérieusement prendre en considération leurs revendications. Mais cette fois, les pays en développement ont su dépasser leurs divergences et rester soudés pour user de leur capacité de blocage. Les pays les moins avancés, notamment africains, se sont sentis de plus en plus marginalisés à mesure que la conférence « avançait », à coup de consultations informelles exclusivement entre la présidence et les grands pays. Les pays en développement ont exprimé leur frustration à travers le refus en bloc des compromis qui leur étaient proposés.

4) des procédures de négociations inadaptées et manquant de transparence

Le processus de négociation classique du GATT, au travers des « green rooms », où sont consultés de façon informelle les représentants des principaux groupes de pays, a été tout particulièrement critiqué pour son manque de transparence et d'équité.

De façon plus générale, l'OMC n'est pas adaptée pour traiter des « nouvelles questions » dont on voudrait la charger (ne serait-ce que pour qu'elle reconnaisse sa non compétence sur ces sujets) : environnement, clauses sociales, procédés et méthodes de production, biotechnologie et brevetabilité du vivant, ... **La question de la réforme institutionnelle de l'OMC et plus généralement de sa place dans l'architecture globale des institutions internationales est, aujourd'hui plus que jamais, clairement posée.**

5) un défaut de volonté politique

Aucun groupe de pays n'était résolu à faire des concessions sur les sujets sensibles, où un effort tout particulier était nécessaire pour aboutir à un compromis.

L'Union Européenne n'était prête à aucune concession sur le volet agricole, ne voulant lâcher ni la question de la multifonctionnalité ni, surtout, et de manière assez contradictoire avec ce premier objectif, la question des subventions aux exportations.

En face, le groupe de Cairns mettait également, avec des objectifs diamétralement opposés, la question agricole au sommet de ses priorités.

Les Etats-Unis demeuraient intransigeants sur l'essentiel de leurs demandes, notamment sur la question des normes sociales et sur la création d'un groupe de travail sur les biotechnologies.

Les pays en développement demandaient plus de temps, un bilan de la mise en œuvre des accords de Marrakech et, d'ici là, un moratoire sur la poursuite de la libéralisation dans d'autres secteurs.

Partant, tous les pays ont abordé la conférence dans une attitude défensive. Le « non accord » était finalement l'option la moins coûteuse politiquement pour l'ensemble des délégations en présence.

6) un manque de personnalité et d'autorité du Directeur de l'OMC

Le Néo-Zélandais Mike Moore venait d'être élu à la tête de l'Organisation pour un demi-mandat (l'autre moitié étant attribuée au Thaïlandais M. Supachai), après d'énormes difficultés pour rallier le consensus. Il n'a pas su faire preuve d'autorité ni user de son influence pour faire aboutir la conférence.

7) un mouvement anti-mondialisation actif

Ce mouvement a pris de l'ampleur et sa présence à Seattle a probablement pesé sur (l'absence des) les prises de décisions des représentants des gouvernements, tenus de rendre compte heure par heure du déroulement des négociations et de leurs intentions. Le mouvement anti-mondialisation est loin d'être homogène, loin de représenter une entité unique qui serait « la » société civile internationale. On y trouve, pêle-mêle, la gauche classique anti-capitaliste, les courants « souverainistes » (plutôt de droite, mais pas exclusivement) qui accusent la globalisation de détruire les valeurs dont l'Etat-Nation est traditionnellement le garant : emplois, régions, modes de vie, etc..., et, enfin, bon nombre de courants écologistes ainsi que des associations, syndicats et ONG issus des pays en développement.

b) échec ou victoire?

Tandis que les ONG proclamaient la « victoire de l'échec de la Conférence » l'interprétant comme « la mort de l'OMC, symbole de la mondialisation », les délégations exprimaient, avec plus ou moins de bonne foi, leur déception devant l'absence de résultat.

En réalité, ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, un « non accord » était, au vu du texte de compromis qui était sur la table, la solution la plus satisfaisante pour chaque partie.

L'Union Européenne aurait obtenu un compromis insatisfaisant sur l'agriculture, l'environnement et le social.

Les Etats-Unis ont finalement obtenu ce qu'ils voulaient, sans concéder l'ouverture d'un cycle plus large : la poursuite de la libéralisation dans le secteur de l'agriculture et des services, comme il était prévu (indépendamment de l'issue de Seattle) à compter du premier janvier 2000, dans l'agenda dit « incorporé » décidé en 1994 à Marrakech.

Enfin, les pays en développement vont vraisemblablement bénéficier de la période de répit qui s'annonce pour obtenir gain de cause quant à un bilan des accords de Marrakech (y compris de l'accord agricole), en préalable à de nouvelles négociations.

Mais au-delà de ces différents succès tactiques, de court ou moyen terme, l'échec de la conférence pose plus que jamais la question de la maîtrise de la mondialisation. Nous avons vu en première partie qu'en l'absence d'une organisation internationale puissante, à même d'imposer et de faire respecter non seulement des règles commerciales mais aussi des composantes régulatrices de cette mondialisation, la loi du plus fort prédominerait, compromettant la liberté et la variété des choix sociétaux à travers le monde.

Lors de la récente dixième session de la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement qui s'est tenue à Bangkok en février 2000, les pays en développement ont particulièrement insisté sur l'idée d'une « mondialisation à visage humain ». Eux aussi ont intérêt à ce que des règles du jeu communes soient mises en place et respectées par tous sur le plan de la libéralisation commerciale, à condition que soit réellement appliquée la clause du traitement spécial et différencié dont ils bénéficient.

L'OMC sort de Seattle affaiblie, fragilisée. Cette organisation sera ce que souhaitent les pays qui en sont membres. Si la volonté politique est assez forte pour la faire évoluer, la réformer, de manière à ce qu'elle puisse vraiment contribuer à réguler la mondialisation, alors, l'échec de la conférence de Seattle offre une occasion à saisir. Mais une réforme institutionnelle de l'OMC dans cette perspective doit s'accompagner d'une réflexion plus large sur la cohérence institutionnelle et l'architecture internationale des différentes institutions existantes, chacune devant faire selon sa spécificité, l'OMC ne pouvant tout faire ni tout régenter.

IV. L'APRÈS SEATTLE : LIBÉRALISATION MULTILATÉRALE OU RÉGIONALE ?

A. Les suites de Seattle

Les vues divergent quant aux chances d'un nouveau départ pour un cycle de négociations.

Selon les américains, c'est au Directeur Général de l'OMC de construire des alliances (« bridge-building ») là où le consensus fait encore défaut, et de relancer les négociations pour les conclure avec succès. Les Etats-Unis n'évoquent aucune échéance, aucun délai.

Mais les avis sont partagés quant au rôle revenant à Mike Moore par rapport à celui revenant au Conseil Général de l'OMC, quant au statut des textes qui étaient en négociation à Seattle (pour l'Union Européenne, ils sont « morts »), quant à la plus ou moins grande paralysie des Etats-Unis jusqu'à leurs élections présidentielles (fin 2000) et, enfin, quant aux conséquences de l'entrée prochaine de la Chine à l'OMC.

D'ores et déjà, les négociations ont repris, conformément aux engagements pris à Marrakech, sur la libéralisation dans les secteurs des services et de l'agriculture. Mais aucune date-butoir n'est fixée et l'Union Européenne les aborde sans hâte excessive.

La période de latence qui s'annonce, au moins pour l'année 2000, offre un temps de réflexion et de bilan :

- réflexion sur la réforme institutionnelle de l'OMC, notamment sur la transparence de ses procédures et l'idée d'une assemblée consultative (parlementaires ? groupe des sages ?) ;
- bilan des accords de Marrakech, dont l'accord sur l'agriculture. Ce bilan devrait porter à la fois sur les impacts de ces accords sur le développement, ainsi que les pays en développement le demandaient, et sur les impacts de ces accords sur l'environnement et le développement durable, ainsi que les ONG et les administrations en charge de l'environnement le souhaitaient.

Enfin, une réflexion est nécessaire sur la façon de mieux intégrer les pays en développement dans le système commercial multilatéral : améliorer leur accès au marché des pays développés, améliorer la mise en œuvre du « traitement spécial et différencié » qui leur est réservé et renforcer leurs capacités.

Cette année devrait être consacrée à la mise en place d'un véritable dialogue et à la recherche d'alliances, sujet par sujet, avec les pays en développement, notamment sur les questions d'environnement. Les alliances devraient être recherchées au cas par cas et en toute bonne foi, en prenant en compte les exigences et les intérêts de chaque partie. **Les considérations régionales, où les intérêts en matière d'environnement peuvent plus facilement converger, devraient être prises en compte.**

B. libéralisation multilatérale versus libéralisation régionale ?

1. le développement des accords régionaux

Devant le succès de l'**Accord de Libre-Echange Nord Américain (ALENA)**, mis en place au début des années 1990 (le Mexique a supplanté le Japon, devenant le deuxième marché d'exportation après le Canada ; l'Union Européenne a perdu la moitié de ses parts de marché en trois ans, de 1994 à 1997, passant de 16% à 8%), les Etats-Unis ont maintenant le projet de constituer une zone de libre échange des Amériques (**ZLEA**) qui engloberait le continent américain de l'Alaska à la Terre de Feu. En Asie, les Etats-Unis utilisent l'**APEC** (Coopération Economique entre les pays d'Asie et du Pacifique) comme catalyseur de la libération commerciale et des investissements.

D'autres régions du monde se constituent en blocs régionaux : l'**ASEAN**,(Asie), le **MERCOSUR** (Amérique latine), pour les plus importants.

L'Union Européenne jette elle-aussi des ponts par dessus les mers et les océans, s'engageant dans un projet de libre-échange régional avec les Etats-Unis et le Canada dans le cadre **du partenariat transatlantique** en cours de négociation, partie prenante dans la **zone de libre-échange méditerranéenne (ZLEM)** prévue en 2010, développant les accords de libre-échange avec le MERCOSUR ou avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans le cadre des accords commerciaux « post-Lomé ». Elle a également engagé ou conclu des accords bilatéraux, notamment avec le Mexique et, tout récemment, la Chine.

On constate en fait qu'aujourd'hui, la régionalisation des échanges et de l'investissement va de pair avec une intégration de la région au monde extérieur. Ainsi, le régionalisme ouvert en Amérique Latine et dans la région Asie-Pacifique n'apparaît pas incompatible avec le processus de globalisation mais bien au contraire comme la possibilité offerte aux pays de renforcer leurs capacités dans une économie globale. La construction de l'Union Européenne fournit un autre exemple d'une intégration compatible avec la mondialisation. **De fait, une certaine forme de régionalisme n'est pas remise en cause par l'OMC et peut être compatible avec les obligations multilatérales.** Ainsi, le cas des dispositions et mesures commerciales prises dans le cadre d'accords régionaux ou de zones régionales de libre-échange est couvert par le GATT, dans son article XXIV, et par le GATS, dans son article V. Une clarification de la portée et des implications de ces articles est actuellement en cours à l'OMC.

Toutefois, le processus de libéralisation multilatérale conduit par l'OMC, notamment dans le secteur particulier de l'agriculture, devrait avoir des répercussions considérables pour l'ensemble des pays, et tout particulièrement les pays en développement, y compris les pays tiers méditerranéens. Leurs obligations relevant de l'OMC vont interférer avec celles qui seront contractées dans le cadre d'accords régionaux. **Dans cette perspective, il est particulièrement important de bien cerner les conséquences pour les pays du Sud Méditerranéen de l'ouverture des marchés agricoles au plan multilatéral, au fur et à mesure que les négociations dans ce domaine avanceront à l'OMC.** A cet effet, il

conviendra d'encourager par tous les moyens une participation avertie des pays méditerranéens à ces négociations multilatérales, en évaluant en continu l'impact qu'elles pourront avoir sur leur capacité à mettre en place, à un niveau régional, des gardes-fous environnementaux et sociaux.

2. la zone de libre-échange méditerranéenne : une intégration à ne pas manquer

Nous nous reposerons dans ce chapitre sur l'analyse très pertinente que propose Laurence Tubiana dans son rapport au premier Ministre sur « le développement durable dans la politique extérieure de la France » (novembre 1999), à propos de la constitution de cette zone de libre-échange méditerranéenne et de son implication pour l'environnement et le développement durable.

« Le projet de zone de libre échange se substitue aux relations préférentielles organisées dans le cadre des relations entre l'Union et les pays méditerranéens. Il instaure une libéralisation réciproque par la suppression complète des barrières tarifaires, dans un contexte où le marché de l'Union n'est plus guère protégé. Dès 2005, les Pays Tiers Méditerranéens seront de plus confrontés à l'érosion de leurs relations préférentielles (notamment à travers le démantèlement de l'Accord Multi-fibres), sans contrepartie.

(...)On peut se demander toutefois quels seront les effets en chaîne des chocs à venir, notamment en termes sociaux et environnementaux.

Les effets de l'ouverture seront en effet ambivalents. A long terme, on peut espérer que la croissance économique attendue et l'intégration à un espace où les normes européennes prévaudront, tireront vers le haut les conditions de travail ou la gestion des ressources naturelles. Il n'en est pas de même à court terme où les défaillances de marché, si elles ne sont pas corrigées, devraient accroître la détérioration de l'environnement et renforcer les inégalités sociales. Certes les programmes d'accompagnement de la libéralisation sont assortis de conditionnalités politiques et environnementales. Mais ces conditionnalités auront peu d'efficacité dans un contexte de restructuration économique d'ensemble.

Or les problèmes d'environnement sont d'ores et déjà très sérieux dans les pays de la région (...) Il serait très optimiste de penser que les défaillances de marchés actuelles, qui sont fondées aussi sur la faiblesse des institutions, se corrigeront d'elles mêmes avec la libéralisation.

Une réflexion urgente s'impose donc, face à une négociation silencieuse qui ne passionne ni les opinions publiques de l'Union, ni les décideurs, mais qui est porteuse de chocs dont personne ne mesure véritablement l'ampleur.(...) L'idée de base de l'Union dans la constitution de la ZLE (zone de libre échange) est d'assurer une zone de paix et de développement économique. Réaliser cet objectif essentiel implique d'aller au delà de l'accord commercial pour engager une réflexion sur les modèles d'un développement durable des pays de la région, en intégrant les aspects positifs et négatifs de la libéralisation économique. Il serait paradoxal que l'Union Européenne, qui s'est faite le chantre d'une libéralisation maîtrisée allant de pair avec le renforcement des institutions, soutienne par défaut en Méditerranée une approche commerciale classique (...). »

3. la zone de libre-échange méditerranéenne : nécessairement environnementale

On peut penser que l'échec de la conférence de Seattle, en affaiblissant le niveau multilatéral, va renforcer le niveau régional de la libéralisation. En accélérant la mise en place de ces zones de libre-échange, on risque de faire l'impasse sur les critères sociaux et environnementaux, sous la

poussée de pays à la recherche de débouchés commerciaux. Les conséquences seraient désastreuses, au Nord comme au Sud.

La vigilance s'impose. La mise en place de la ZLE méditerranéenne fournit l'occasion d'une « libéralisation maîtrisée », en en choisissant le rythme et en l'accompagnant de mesures permettant une réelle prise en compte des aspects sociaux et environnementaux. A cette condition seulement, le processus de libéralisation régionale pourra servir de modèle à celui qui se développe à un niveau multilatéral, apportant la preuve qu'une approche commerciale de « troisième type » peut exister, qui aille de pair avec le principe de développement durable.

Au plan institutionnel, la mise en place de structures du type Commission Environnementale de l'ALENA, chargées de suivre en continu les impacts environnementaux, disposant d'un réel pouvoir de sanction, pourrait constituer un premier élément de réponse.

4. la zone de libre-échange méditerranéenne : l'occasion d'une alliance « Nord-Sud »

On a vu que l'une des raisons de l'échec de Seattle avait été l'incapacité de trouver un terrain d'entente entre les pays développés et les pays en développement, en particulier dans le domaine de l'environnement. Ce blocage est essentiellement dû à un manque de consultation et de concertation à différents niveaux entre les deux groupes. Un véritable dialogue doit se mettre en place, permettant d'échanger les vues et d'identifier les points de divergences et de convergences, sujet par sujet, tout particulièrement entre pays d'une même région.

La ZLE méditerranéenne pourrait permettre la réconciliation des intérêts environnementaux des pays du Nord et des pays du Sud, en renouant le dialogue, en développant les synergies lorsqu'elles existent, en identifiant les préoccupations communes et en réfléchissant ensemble aux moyens et méthodes d'y répondre. Et l'ensemble de la région pourrait, à l'instar de ce qui s'est passé au sein de l'Union Européenne, être un lieu de convergence sinon d'harmonisation des normes en matière d'environnement.

Cet objectif passe nécessairement par une volonté politique européenne qui doit se traduire par l'octroi d'une aide financière aux pays tiers méditerranéens allant notamment à un renforcement de leurs capacités techniques et institutionnelles, et à une meilleure participation de leur part aux négociations multilatérales, qu'elles soient environnementales (AME) ou commerciales (OMC).

Dépassant le clivage classique Nord-Sud du débat commerce et environnement, on pourrait alors aborder de façon constructive les négociations à l'OMC portant sur les éléments de régulation que peuvent constituer le social et l'environnement et expérimenter des idées nouvelles permettant une réforme en profondeur de cette institution.

V. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- 1. La zone de libre-échange méditerranéenne doit servir de modèle et de précédent, pour guider l'OMC et orienter les règles commerciales multilatérales vers une meilleure intégration des objectifs de développement durable et de préservation de l'environnement. C'est pourquoi il faut tirer les leçons de l'échec de Seattle et réconcilier les enjeux du développement, de l'environnement et du social. Il faut profiter du débat engagé entre l'Union Européenne et les pays tiers méditerranéens sur les aspects strictement commerciaux pour nouer un dialogue sur les considérations environnementales liées à la mise en place de cette ZLE. Ce dialogue, qui débordera les limites de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable pour aller irriguer les enceintes plus commerciales, devra déboucher sur la mise en place de garde-fous efficaces en ce domaine.**
- 2. Dès aujourd'hui, le plus en amont possible de l'entrée en vigueur effective de la zone, il est urgent de réfléchir à la reconnaissance, dans le processus de libéralisation régionale, des grands principes environnementaux, notamment le principe de précaution et celui de l'approche intégrée, approche qui permet de privilégier non seulement les produits mais les procédés et méthodes de production les moins dommageables à l'environnement.**
- 3. Dans le contexte de l'OMC, un bilan des accords de Marrakech sera vraisemblablement réalisé au cours de l'année à venir. Ce bilan doit être réalisé à différents niveaux (local, national, sous-régional et régional) et de manière contradictoire, par les différentes parties prenantes, y compris les ONG. Ces bilans devraient prendre tout particulièrement en considération la situation des pays méditerranéens, notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre l'accord agricole de l'OMC. La Commission Méditerranéenne pourrait apporter son aide à la réalisation de ces bilans, en soulignant les effets, positifs et négatifs, attendus ou déjà perceptibles, sur l'environnement et le développement durable dans la région méditerranéenne.**
- 4. Un renforcement des structures institutionnelles locales, nationales et régionales est indispensable, afin que la libéralisation soit contrôlée et que ses effets négatifs soient neutralisés avec efficacité, notamment ceux sur l'environnement et les ressources naturelles. A l'échelle régionale, une structure de veille environnementale devrait être institutionnalisée, au sein de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable ou indépendamment de celle-ci, mais en connection directe avec le processus de libéralisation commerciale, et avec un réel pouvoir d'influence sur les décisions commerciales.**
- 5. La Commission Méditerranéenne du Développement Durable, en coopération avec les autres organisations concernées : OMC, CNUCED, PNUD, PNUE, doit contribuer à un**

renforcement des capacités techniques et financières des pays tiers méditerranéens, afin qu'ils participent de manière plus active et plus concertée aux négociations multilatérales environnementales (AME) ou commerciales, de façon à mieux se faire entendre et à oeuvrer à la mise en œuvre au plan multilatéral de règles du jeu favorisant un développement durable pour l'ensemble de la Méditerranée.

- 6. L'Union Européenne a tout particulièrement un rôle à jouer dans cette zone, pour mettre en cohérence et en application les principes d'une mondialisation économique « maîtrisée » qu'elle défend à l'OMC. L'objectif d'un développement durable pour toute la zone méditerranéenne, à travers une libéralisation contrôlée, pondérée par la prise en compte des aspects sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire, doit servir de ligne de conduite pour la prise de décision en matière de politique commerciale, d'aide publique ou d'appui institutionnel.**

**LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES PAYS
MÉDITERRANÉENS**

Agnès Chevallier

CEPII

LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DES PAYS MÉDITERRANÉENS*

Agnès Chevallier, CEPII

En dépit de l'accès préférentiel au marché européen accordé aux produits manufacturés des pays méditerranéens, les structures d'exportations de ces pays n'ont pas suffisamment évolué pour pouvoir mieux répondre à la demande européenne et, plus largement, à la demande mondiale. Petri (1997) indique ainsi que, comparés à ceux d'autres zones plus dynamiques, les échanges méditerranéens souffrent moins d'un *quantity gap* (**tableau 1**) que d'un *quality gap*. Globalement, les exportations de produits manufacturés (**tableau 2**) sont restées trop faibles (elles constituent 61 % des exportations totales de ces pays, alors que la moyenne mondiale est de 77 %), ou trop concentrées sur des catégories de produits peu dynamiques ou à faible valeur ajoutée. Or, du fait de la faible progression prévue de leurs autres sources de revenus (ressources naturelles, transferts des émigrés...), le financement des importations nécessaires au développement des pays méditerranéens devra de plus en plus reposer sur les recettes provenant des exportations manufacturières. Dans le domaine agricole, où une complémentarité euro-méditerranéenne pourrait se développer, les limites imposées, de part et d'autre, à la logique des avantages comparatifs restent puissantes¹. L'un des enjeux essentiels du partenariat euro-méditerranéen est, par le libre-échange industriel, d'accélérer l'ouverture des pays méditerranéens et d'améliorer la compétitivité de leurs productions.

Tableau 1 - Échanges en % du PIB, prix courants, 1998

	Export biens & serv.	Export biens	Export manuf	Import biens & serv.	Import biens	Import manufacturés
Turquie	24,8	12,6	9,7	26,9	21,4	16,6
Israël	31,7	24,3	15,4	40,6	26,6	18,3
Balkans	32,8	27,1	22,4	44,1	41,2	30,4
Chypre et Malte	53,7	18,6	15,1	77,7	72,5	53,4
Algérie	29,8	23,9	0,6	19,4	19,9	13,4
Maroc	26,2	24,4	15,7	29,2	29,2	19,7
Tunisie	40,5	29,9	25,6	43,3	41,5	34,1
Égypte	17,9	6,2	2,6	25,1	24,5	16,6
Syrie-Liban-Jordanie	13,7	7,8	1,4	22,4	16,9	10,9

Source : CHELEM, base balance des paiements et base commerce international.

Les données qui ont été rassemblées ci-dessous indiquent les principales caractéristiques des échanges, et comment celles-ci sont susceptibles d'être modifiées par le libre-échange régional.

* Les données présentées ici proviennent, sauf indication contraire, de la base CHELEM du CEPII. Elles concernent les pays dont la liste figure dans le tableau 1. La zone Balkans comprend : Yougoslavie (Serbie-Monténégro), Bosnie Herzégovine, Croatie, Macédoine et Slovaquie.

¹ Voir le tableau "Provenance des importations européennes de produits agricoles" en Annexe p. 22.

Tableau 2 - Échanges des pays méditerranéens, 1998

En milliards de \$	Exportations		Importations		Solde	
	Totales	Vers l'UE	Totales	De l'UE	Total	Vis-à-vis de l'UE
Energie et minerais	19,5	10,0	15,0	2,9	4,5	7,2
Prod. manufacturés	66,5	35,4	123,7	77,4	-57,2	-42,0
Agroalimentaire	13,2	5,8	22,7	8,5	-9,5	-2,7
Total (1)	108,4	53,5	171,7	94,3	-63,2	-40,9

(1) Comprend les produits non ventilés dans les trois secteurs.

1. SPÉCIALISATION² ET STRUCTURES D'EXPORTATION

1.1. Spécialisation par stades

À la fin des années soixante, tous les pays non-européens de Méditerranée, (à l'exception d'Israël) étaient spécialisés dans les produits primaires.

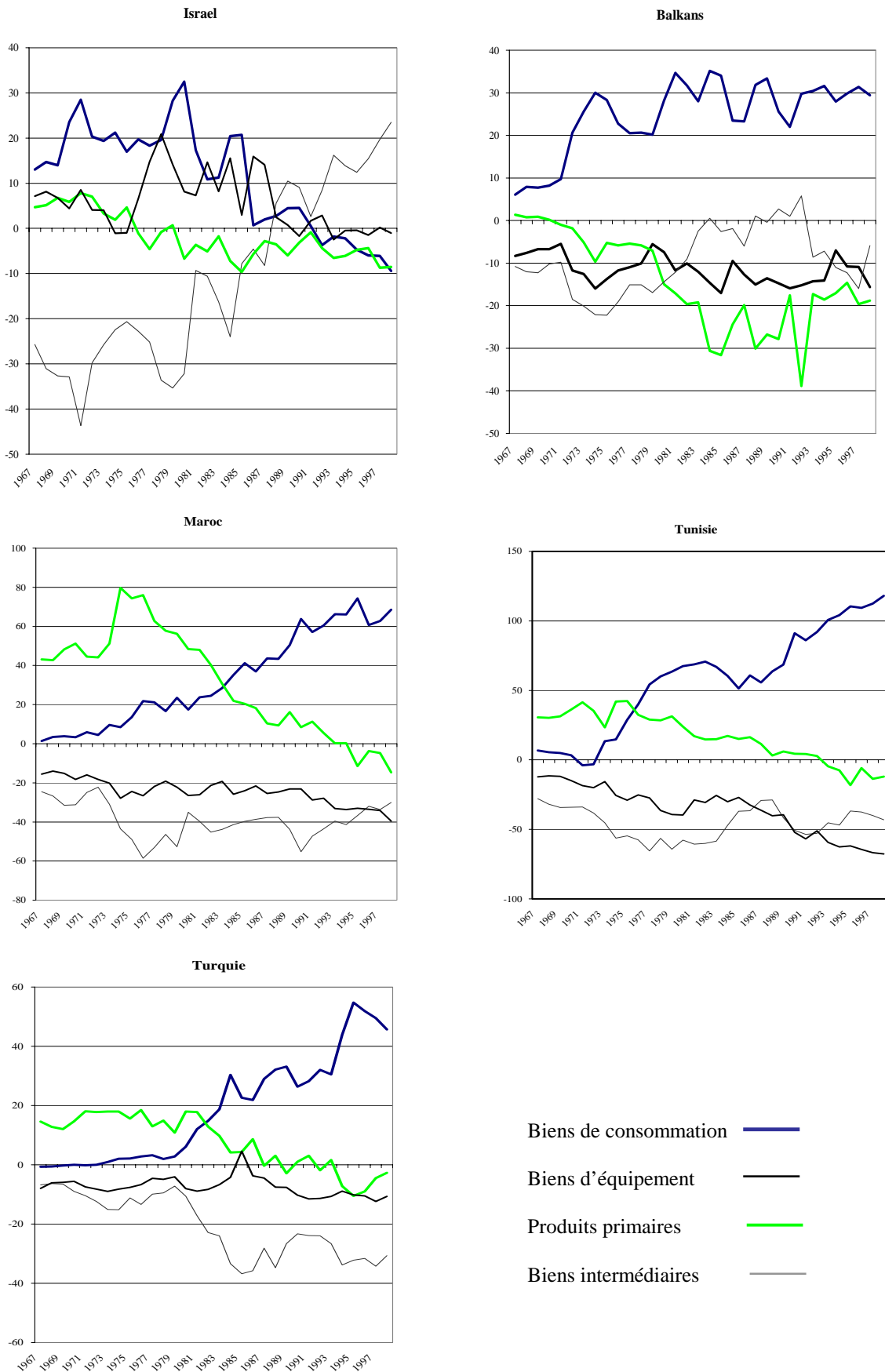
Cette spécialisation s'est maintenue en Algérie, en Égypte, ainsi que dans l'ensemble Syrie-Jordanie-Liban, même si, dans ces trois pays, l'excédent relatif des produits primaires a enregistré des variations importantes au cours du temps, essentiellement dues aux mouvements du prix du pétrole.

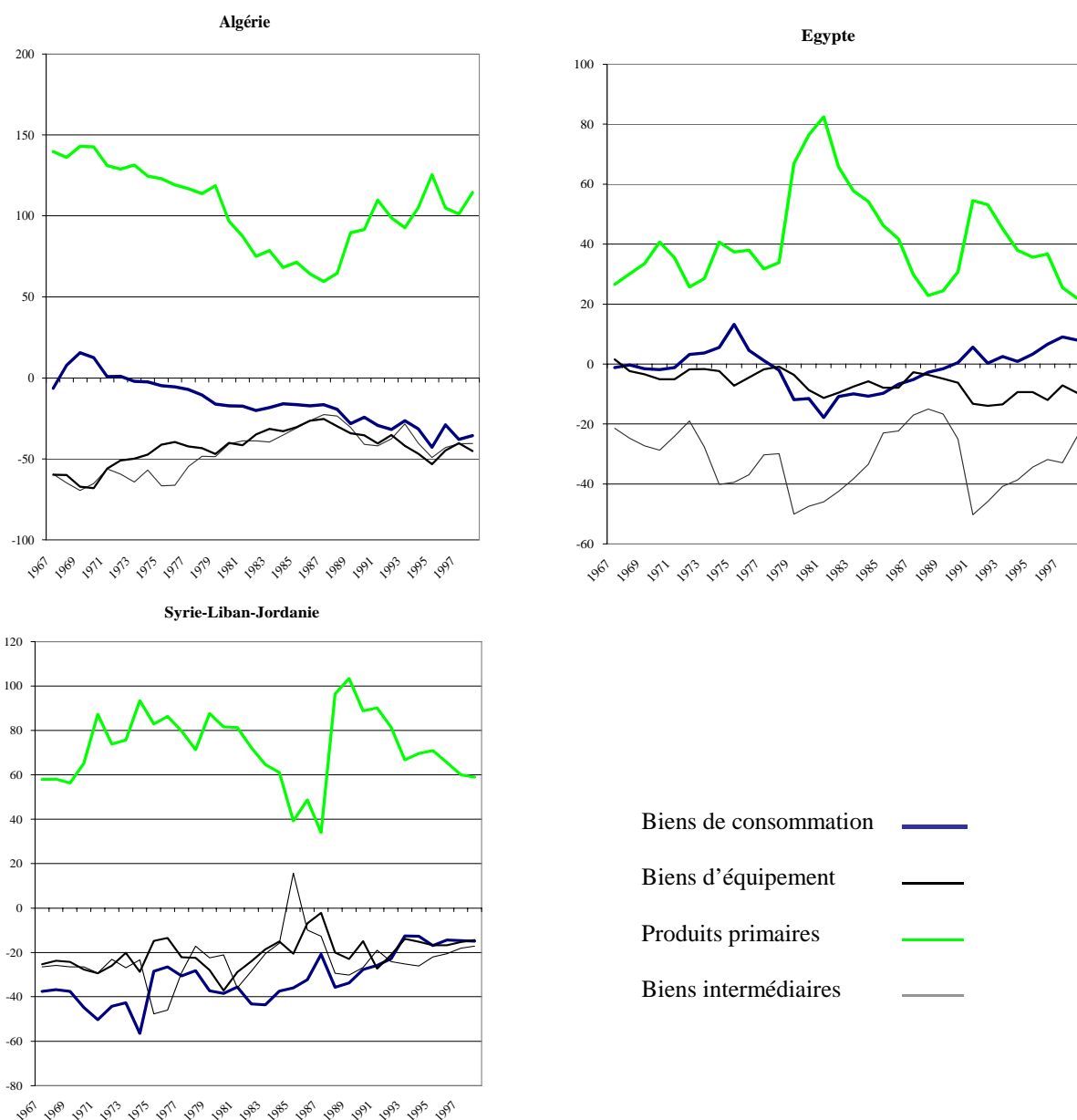
En revanche, au Maroc, en Tunisie et en Turquie, cet avantage dans les produits primaires s'est progressivement réduit, au point de se transformer, en fin de période, en désavantage. Un effet de ciseaux s'est produit -dès le milieu des années soixante-dix en Tunisie, au début des années quatre-vingt au Maroc et en Turquie- au profit de la spécialisation dans les biens de consommation.

L'impact du changement d'orientation de la politique économique se reflète de façon très nette dans cette évolution, particulièrement en Tunisie, et en Turquie. Cependant, la spécialisation selon la destination par stades des biens échangés est également sensible à la conjoncture dans la mesure où celle-ci (notamment par l'intermédiaire du taux de change réel) modifie la compétitivité-prix, particulièrement déterminante pour les échanges de biens de consommation. La conjoncture se traduit aussi par des évolutions différenciées des composantes de la demande finale (consommation des ménages, FBC...) qui se transmettent aux exportations et importations des différentes catégories de produits à la fois par des effets d'offre (capacités de production disponibles pour les exportations) et des effets de demande (demande accrue de biens de consommation ou de biens d'équipement par exemple).

² La spécialisation internationale est mesurée ici par l'indicateur de contribution au solde du CEPII qui, contrairement à d'autres indicateurs qui ne considèrent que les exportations, prend en compte les exportations et importations. Cet indicateur compare, en millièmes du PIB, le solde commercial effectif d'un pays *i* pour un produit donné *k* à un solde théorique obtenu en répartissant le solde commercial de *i* entre les différents produits au *pro rata* de leurs poids respectifs dans les échanges de *i*. Ce calcul permet d'éliminer les effets conjoncturels sur le solde commercial pour ne faire ressortir que la situation propre des produits les uns par rapport aux autres. L'indicateur est additif : par construction, la somme sur l'ensemble des produits est égale à 0. Les calculs sont effectués au niveau le plus fin de la nomenclature et peuvent être ensuite agrégés selon divers regroupements (ici stades d'utilisation et filières). Une valeur positive (négative) de l'indicateur désigne un point fort (faible) du pays.

Graphique 1 – Spécialisation par stades





Au début des années soixante-dix, après l'échec du « socialisme tunisien » la Tunisie a cherché à valoriser l'avantage de ses bas salaires en développant des contrats de sous-traitance avec les pays européens. En même temps, elle s'est ouverte aux investissements étrangers et a offert un régime préférentiel aux entreprises exportatrices. L'avantage qui s'est progressivement créé dans les biens de consommation a régressé au début des années quatre-vingt : la hausse des salaires qui a suivi la forte hausse des recettes pétrolières du pays s'est traduite par une appréciation du taux de change réel et une perte de compétitivité. Celle-ci a été rétablie avec la mise en place du plan d'ajustement de 1986 et la dévaluation. Depuis, la spécialisation dans les biens de consommation s'est accentuée.

Traditionnellement déficitaire dans les biens d'équipement, la Tunisie a vu son « désavantage » dans les biens intermédiaires se creuser à mesure que l'avantage dans les biens de consommation se renforçait : la Tunisie s'est spécialisée, notamment dans l'industrie de la confection, dans la transformation ou l'assemblage de produits intermédiaires importés. Ce phénomène se retrouve au

Maroc de façon nettement moins marquée dans la mesure où ce pays est également exportateur de certains biens intermédiaires : engrais et, depuis quelques années, composants électroniques (dans le cas de la Tunisie, les exportations développées récemment dans les fournitures électriques font partie de la catégorie des biens d'équipement).

En Turquie, la spécialisation dans les biens de consommation progresse très rapidement après 1980. Partant d'un taux d'ouverture sur l'extérieur extrêmement bas, le changement d'orientation opéré en 1980 a produit, à partir d'une base industrielle déjà solidement constituée, une progression spectaculaire des exportations. C'est certainement en Turquie que, à côté d'une politique macro-économique de réduction de la demande interne et de modification des rapports de prix, les incitations micro-économiques destinées à améliorer la rentabilité et la compétitivité des activités exportatrices ont été les plus fortes. Le système de subventions à l'exportation a été particulièrement développé : celles-ci représentaient, au début des années quatre-vingt, près de 20 % de la valeur des exportations. En cinq ans, la part des exportations dans le PIB a triplé, passant de 4,2 % en 1980 à 12,3 % en 1985, l'essentiel de cette progression étant le fait des exportations manufacturières (passées de 1,1 % à 7,5 % du PIB entre ces deux dates). À partir de 1989, le taux de change effectif réel s'est fortement apprécié. La gestion du taux de change (dépréciation limitée du taux de change nominal) était alors orientée vers la maîtrise des coûts de la dette externe et vers le contrôle de l'inflation qui avait fortement redémarré après une très courte période de stabilisation. En 1994, la dévaluation provoquée par la crise financière a stimulé la reprise des exportations. Mais, l'expansion économique, la forte diminution des barrières aux importations et la réappréciation du taux de change effectif réel ont entraîné sur la période 1995-1997 une très forte hausse des importations et un affaiblissement de la position extérieure. En 1998, plusieurs secteurs dont les exportations sont en concurrence avec celles d'Asie de l'Est ont commencé à enregistrer une baisse de leurs performances.

Si en Tunisie, le renforcement de la spécialisation dans les biens de consommation se traduit par un recul presque symétrique des biens intermédiaires, dans le cas turc, cette symétrie apparaît davantage entre biens de consommation et biens d'équipement. Les biens de consommation exportés par la Turquie reposent beaucoup moins que dans le cas de la Tunisie sur la transformation de produits importés. De plus, la Turquie est exportatrice de produits intermédiaires : fils et tissus, quincaillerie, éléments de véhicules automobiles... Alors que le ratio exportations de confection et bonneterie sur importations de fils et tissus est de seulement 2 en Tunisie et au Maroc, en Turquie, il est de 3. De plus, les importations nettes de fils et tissus sont pratiquement nulles en Turquie, les exportations atteignant le niveau des importations.

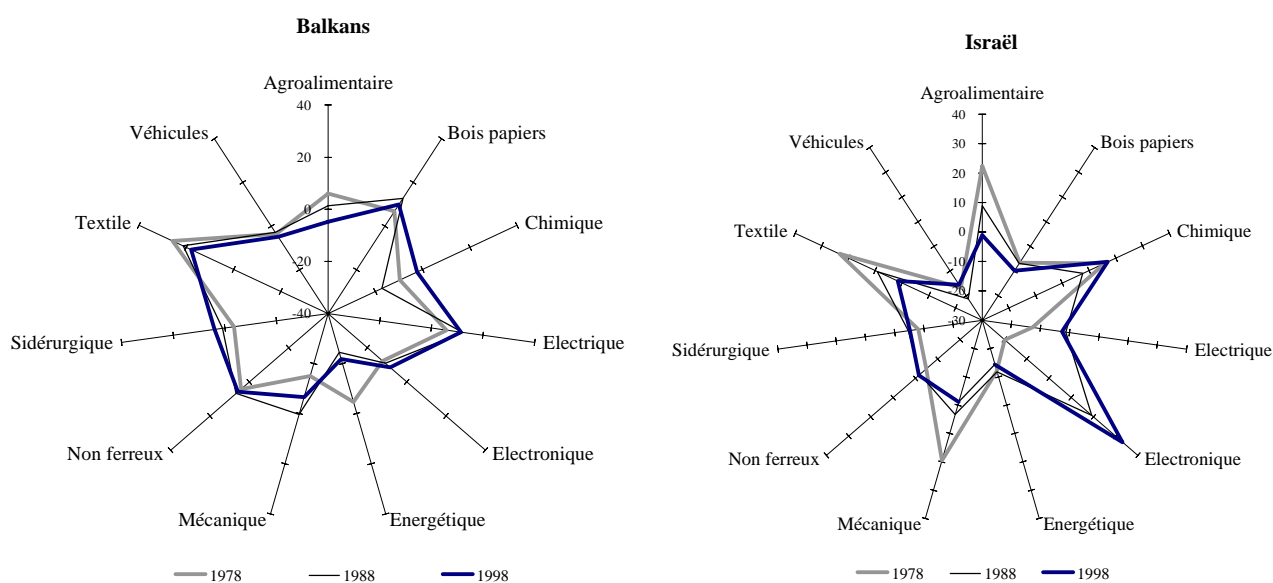
Parmi les pays qui restent spécialisés dans les produits primaires, l'Égypte ainsi que l'ensemble Syrie-Liban-Jordanie enregistrent un certain progrès dans les biens de consommation depuis le début des années quatre-vingt. Cependant, ces biens de consommation représentent toujours une faible part des exportations de ces trois derniers pays (moins de 6 % en 1998) et sont loin d'entamer la part prépondérante des produits primaires (71 %). À cet égard, ces pays sont plus proches de l'Algérie qu'ils ne le sont de l'Égypte dont les exportations sont plus diversifiées (38 % de produits primaires, 19 % de biens de consommation, 18 % de produits mixtes, 11 % de biens intermédiaires). Par ailleurs, leurs importations de biens de consommation sont relativement élevées, comparées aux autres pays de la région, notamment en ce qui concerne les produits alimentaires et les tabacs manufacturés.

Comme au Maroc, en Tunisie et en Turquie, les deux principales catégories de biens de consommation exportés sont les articles de confection et de bonneterie : 16 % des exportations manufacturières de Syrie-Liban-Jordanie, 29 % pour l'Égypte, ce ratio étant de 32 % pour la Turquie, 44 % pour le Maroc et 55 % pour la Tunisie.

En Israël, la spécialisation dans les biens de consommation a reculé depuis la fin des années soixante-dix au profit des biens d'équipement. En 1998, parmi les 10 premières catégories de produits exportés, 6 sont des biens d'équipement et représentent ensemble 41 % des exportations israéliennes hors bijoux (voir tableau "Principales catégories d'exportations manufacturières" en Annexe).

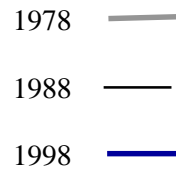
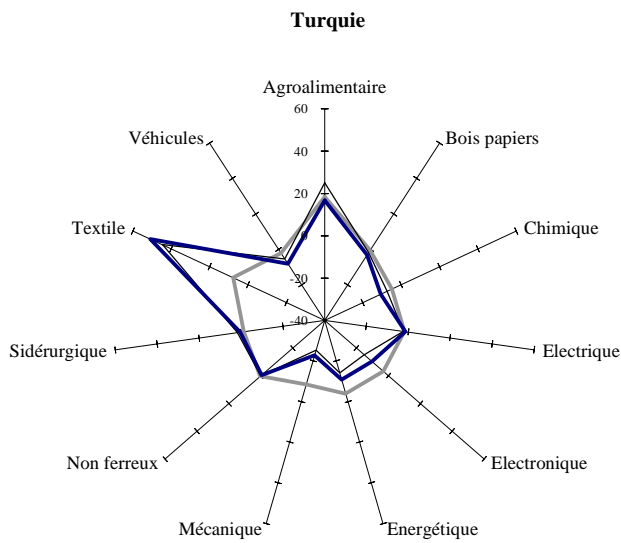
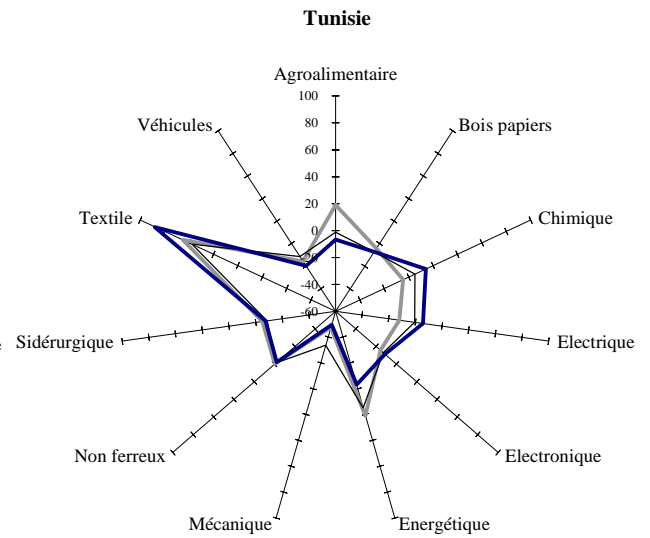
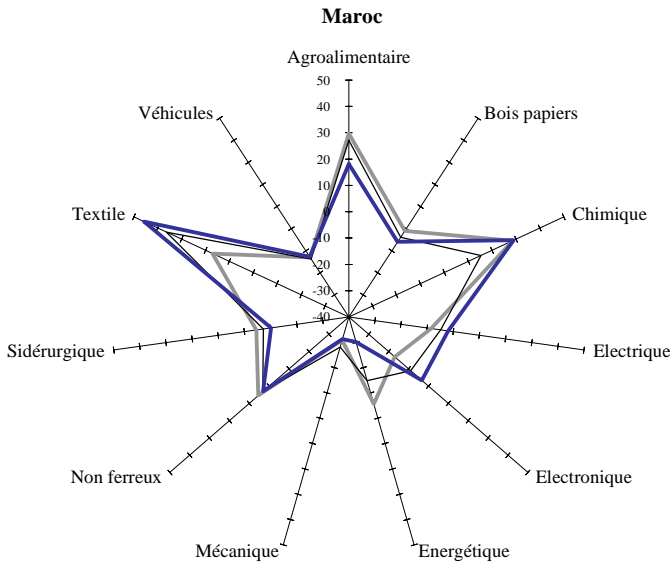
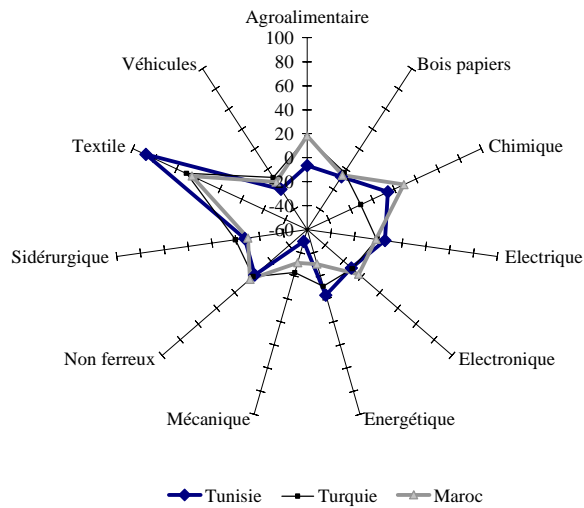
1.2. Spécialisation par filières

Parmi les pays observés, c'est ainsi Israël qui manifeste en vingt ans le plus de transformations dans sa spécialisation observée par filières. Les forts avantages dont Israël disposait en 1978 dans l'agro-alimentaire, le textile et la mécanique ont pratiquement disparu, les avantages israéliens se concentrant désormais sur la filière chimique et, surtout, sur la filière électronique qui constituait, il y a vingt ans, le point le plus faible du pays. La plus grande part de ces évolutions s'est produite au cours des années quatre-vingt, l'évolution ultérieure ne faisant que confirmer les nouvelles positions. En Turquie, s'observe un phénomène comparable : il y a très peu de différences dans le schéma de spécialisation par filière entre les années 1988 et 1998. La position sur la filière textile s'est construite au cours des années quatre-vingt, le recul dans la mécanique s'observe également sur cette période.

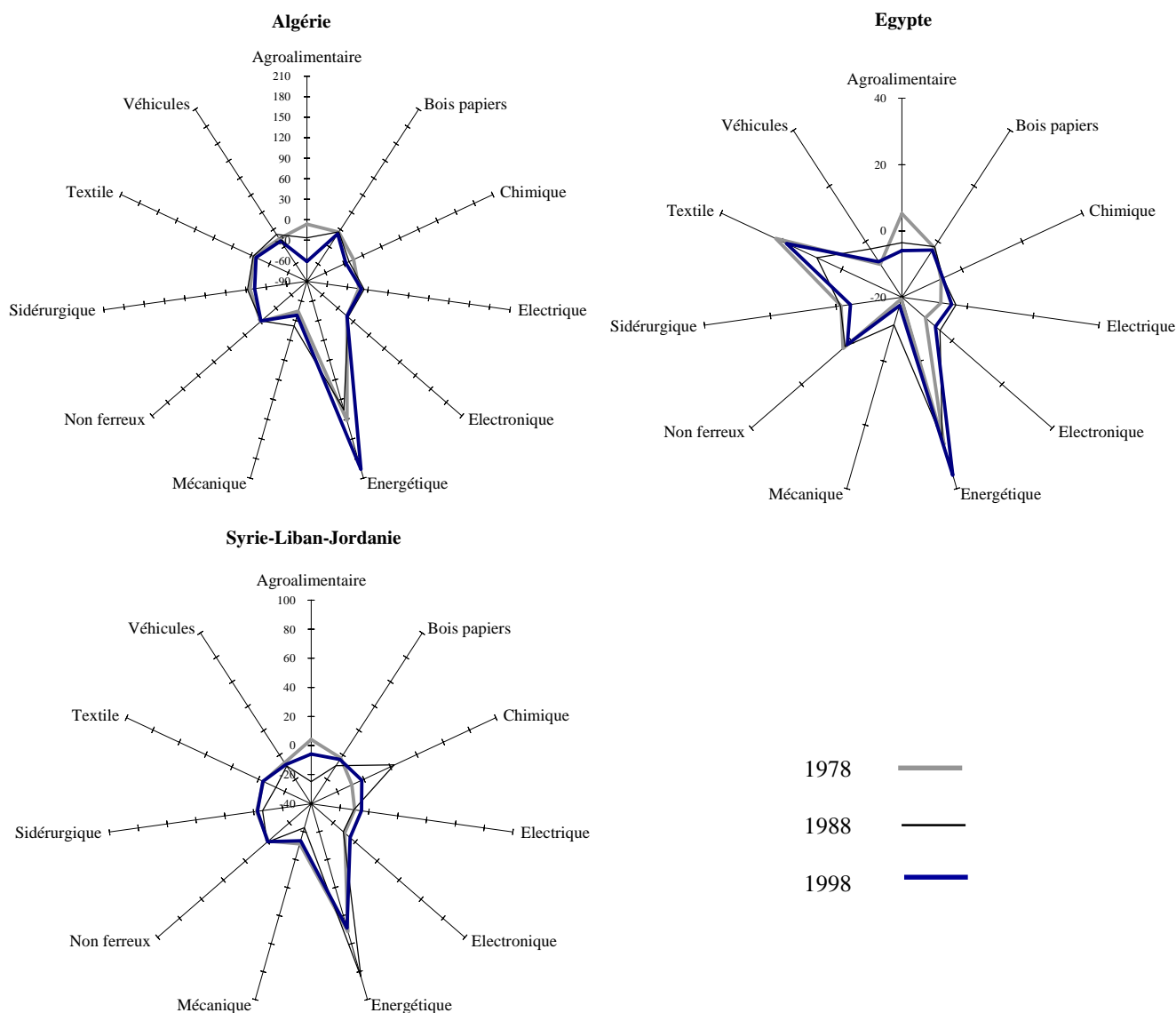


En 1998, les spécialisations par filières de la Turquie, de la Tunisie et du Maroc sont relativement proches avec le principal avantage dans la filière textile et le principal désavantage dans la mécanique. La Turquie et le Maroc conservent un avantage notable dans l'agro-alimentaire, la Tunisie et le Maroc dans la filière chimique.

Avantages comparatifs par filières. 1998



D'autre part, les schémas de spécialisation par filière de l'Algérie et de l'ensemble Syrie-Liban-Jordanie sont aussi relativement semblables avec le seul avantage obtenu dans la filière énergétique. Cependant, alors que l'ensemble des trois pays du Machrek ne montre pas de points particulièrement faibles, l'Algérie a de forts désavantages dans la filière agro-alimentaire, la mécanique et la filière chimique. L'Égypte, là encore, offre un schéma plus diversifié, avec un net avantage non seulement dans la filière énergétique, mais aussi dans la filière textile. On constate qu'après un recul en 1988, la spécialisation dans cette filière a rejoint, en 1998, son niveau de 1978. La spécialisation est néanmoins différente : concentrée en 1978 sur l'amont de la filière (fils et tissus), elle l'est maintenant sur l'aval (articles de confection et bonneterie).



1.3. Concentration sectorielle et similarité des exportations

L'évolution des spécialisations se traduit ainsi par un clivage très net entre les pays qui sont aujourd'hui essentiellement exportateurs de produits manufacturés et les autres. Dans le **tableau 3**, les pays sont classés (en ordre décroissant) selon la part des exportations manufacturières (non compris les produits agro-alimentaires) dans leurs exportations totales en 1998. La Tunisie vient en tête. À l'autre extrémité se trouvent l'ensemble Syrie-Liban-Jordanie et l'Algérie : la concentration sectorielle

des exportations³ y est particulièrement forte, comparée à celle d'autres pays méditerranéens ou d'autres économies proches au plan régional ou du point de vue du développement économique (tableau 4).

Tableau 3 - Part du secteur manufacturier dans les exportations en %

	Tunisie	Balkans	Chypre-Malte	Turquie	Maroc	Israël (1)	Égypte	Syrie-Liban-Jordanie	Algérie	Ensemble des pays
1978	40,2	78,9	63,6	22,6	20,8	41,4	22,2	14,1	1,0	32,8
1988	68,4	86,6	76,5	64,4	53,3	55,0	28,1	20,3	5,3	52,4
1998	85,4	82,6	80,9	77,4	64,4	63,6	41,2	18,3	2,7	61,3

(1) La part relativement faible du secteur manufacturier dans les exportations d'Israël provient des exportations de bijoux qui sont comptabilisés dans une catégorie résiduelle NDA (non définis ailleurs).

Tableau 4 - Indice de concentration sectorielle des exportations, 1998

Tous produits		Produits manufacturés	
Algérie	0,32	Tunisie	0,21
Syrie-Liban-Jordanie	0,29	Philippines	0,21
Philippines	0,16	Maroc	0,15
Tunisie	0,15	Chypre-Malte	0,15
Chypre-Malte	0,12	Algérie	0,14
Égypte	0,11	Malaisie	0,13
Malaisie	0,10	Syrie-Liban-Jordanie	0,10
Maroc	0,09	Égypte	0,09
Turquie	0,06	Turquie	0,08
Israël	0,06	Thaïlande	0,07
Corée du Sud	0,05	Grèce	0,07
Hongrie	0,05	Hongrie	0,07
Thaïlande	0,05	Israël	0,07
Grèce	0,05	Espagne	0,06
Portugal	0,05	Corée du Sud	0,06
Espagne	0,05	Portugal	0,06
Pologne	0,03	Pologne	0,04
Balkans	0,03	Balkans	0,04

La concentration des seules exportations manufacturières est, elle, particulièrement forte en Tunisie (comparable à celle des Philippines). À cet égard, la différence entre la Tunisie et le Maroc d'une part et la Turquie de l'autre apparaît nettement.

Les exportations manufacturières turques sont beaucoup moins concentrées sur quelques catégories de produits que ne le sont celles du Maroc ou de la Tunisie. La Turquie se rapproche davantage, sur ce point, de pays plus développés comme la Thaïlande, la Hongrie ou Israël. On peut noter d'ailleurs que la concentration des exportations manufacturières turques était élevée en 1978 (0,21) et qu'elle s'est réduite durant les années quatre-vingt. En Égypte, la concentration des

³ La valeur de l'indice de concentration, entre 0 et 1, dépend de la nomenclature retenue. Toutes choses égales par ailleurs, plus la nomenclature est agrégée, plus l'indice de concentration apparaît élevé. La nomenclature retenue ici est celle de la base CHELEM qui comprend 71 catégories de produits, dont 48 catégories manufacturières.

exportations manufacturières s'est également sensiblement réduite au cours des années quatre-vingt-dix.

Divers facteurs expliquent les différences observées entre pays. Celles-ci proviennent notamment des caractéristiques des processus nationaux d'industrialisation et du moment où est intervenue la promotion des exportations dans ce processus. Cependant, les relations avec les marchés d'exportation jouent aussi un rôle essentiel. On peut rappeler ici que les exportations manufacturières tunisiennes et marocaines sont dans une très large proportion destinées aux marchés européens (respectivement 82 % et 67 %), sensiblement plus que les exportations turques ou égyptiennes (respectivement 52 % et 48 %)⁴. Compte tenu de leur situation géographique, de la faiblesse des échanges avec les pays d'Afrique noire, des limites aux échanges intra-méditerranéens, les exportations manufacturières marocaines et tunisiennes se sont concentrées vers leurs voisins développés du Nord selon un schéma de division internationale du travail qui a certainement contribué à limiter la diversification des exportations et plus généralement celle de l'industrie des deux pays.

Les indicateurs de similarité des exportations montrent d'ailleurs que les compositions par catégories de produits des exportations manufacturières tunisiennes et marocaines sont très proches : elles se recouvrent à 78 % (**tableau 5**). Dans la mesure où cette similarité peut être interprétée comme un indicateur de la concurrence potentielle entre les exportateurs, on constate que le Maroc et la Tunisie sont d'abord concurrents entre eux, avant de l'être, parmi les pays de l'espace euro-méditerranéen, avec la Roumanie, la Macédoine, la Lituanie, la Bulgarie ou l'Égypte.

Ces indicateurs montrent aussi que, s'agissant de pays exportateurs de produits primaires, les similarités peuvent être très différentes selon qu'il s'agit des exportations totales ou des seuls produits manufacturés. Ainsi, la structure des exportations totales algériennes est similaire à celles d'autres pays pétroliers, notamment à celles de Brunei. Mais les pays dont la structure des exportations manufacturières se rapproche le plus de celle de l'Algérie sont la Bulgarie, la Russie et l'Union sud-africaine. De même, il est intéressant de noter que la structure des exportations manufacturières égyptiennes est proche de celle de la Turquie et de l'Inde.

Les trois pays dont la structure des exportations manufacturières est la plus proche de celle de Chypre et Malte sont trois pays asiatiques : Philippines, Corée du Sud et Malaisie. Quant aux exportations israéliennes, elles sont proches de celles des pays les plus développés : Etats-Unis, Royaume-Uni, France.

⁴ Voir tableau "Part de l'Union européenne dans les exportations" en Annexe.

Tableau 5

Similarité des exportations 1998 (nomenclature catégories CHELEM)

	Turquie	100	Israël	100	Chypre-Malte	100	Algérie	100	Maroc	100	Tunisie	100	Egypte	100
Inde	66		Etats-	62	Philippines	60	Brunéi	74	Tunisie	62	Maroc	62	Syrie-Liban-	58
Grèce	66		Royaume Uni	61	Corée du Sud	52	Venezuela	58	Autres Asie-	60	Autres Asie-	62	Venezuela	57
Autres Asie-	61		France	58	Croatie	51	Norvège	48	Autres Am	55	Roumanie	55	Lettonie	56
Autres Am	60		Pays-Bas	58	Malaisie	47	Golfe	47	Macédoine	54	Hong Kong	52	Colombie	54
Bulgarie	59		Allemagne	56	Etats-	47	Egypte	45	Albanie	53	Albanie	51	Lithuanie	54
Portugal	58		Suède	54	Pologne	46	Russie	44	Roumanie	50	Macédoine	50	Grèce	50
Pologne	58		Suisse	52	Pays-Bas	46	Syrie-Liban-	39	Hong Kong	50	Autres Am	49	Inde	50
Macédoine	58		UEBL	52	Espagne	46	Nigéria	36	Indochine	50	Portugal	47	Autres Afrique	50
Roumanie	57		Finlande	50	France	46	Gabon	33	Turquie	49	Turquie	47	Estonie	49
Serbie Montén.	57		Danemark	50	Italie	45	Autres Afrique	27	Inde	48	Bulgarie	47	Turquie	49
Espagne	53		Autriche	50	Royaume Uni	45	Colombie	26	Bulgarie	47	Grèce	47	Norvège	48
UEBL	52		Italie	49	Autres Am	45	Kazakhsta	24	Grèce	47	Lithuanie	47	Caucase	47
Croatie	52		Taiwan	49	Lithuanie	45	Lettonie	24	Lithuanie	43	Chine	46	Indochine	47
Chine	52		Thaïlande	49	Inde	45	Equateur	23	Thaïlande	43	Croatie	45	Autres Am	46
Brazil	51		Japon	47	Turquie	44	Caucase	21	Croatie	42	Indochine	45	Golfe	46

Similarité des exportations manufacturières (nomenclature CHELEM, Manuf min)

	Turquie	100	Israël	100	Chypre-Malte	100	Algérie	100	Maroc	100	Tunisie	100	Egypte	100
Egypte	73		Royaume Uni	64	Philippines	60	Bulgarie	53	Tunisie	78	Maroc	78	Turquie	73
Grèce	71		Etats-	63	Corée du Sud	54	Russie	53	Autres Asie-	64	Autres Asie-	72	Inde	72
Inde	69		Pays-Bas	61	Malaisie	52	Union sud-afr	52	Autres Am	60	Autres Am	61	Grèce	65
Autres Am	64		France	60	Croatie	50	Venezuela	50	Hong Kong	59	Indochine	60	Bulgarie	64
Lettonie	63		Allemagne	56	Lithuanie	49	Serbie Montén.	47	Roumanie	55	Roumanie	57	Lettonie	62
Lithuanie	63		Danemark	56	Autres Am	47	Norvège	47	Albanie	55	Albanie	57	Autres Am	61
Bulgarie	62		Suède	54	Pologne	45	Ukraine	47	Indochine	55	Hong Kong	54	Lithuanie	59
Roumanie	61		Suisse	53	Etats-	45	Caucase	45	Macédoine	54	Macédoine	54	Bosnie Herzég.	59
Colombie	60		Golfe	52	Thaïlande	45	Brésil	44	Lithuanie	51	Lithuanie	51	Autres Afrique	59
Autres Asie-	60		UEBL	51	Estonie	44	Australie	43	Bulgarie	49	Bulgarie	51	Syrie-Liban-	58
Portugal	60		Taiwan	51	Royaume Uni	44	Nouv. -	43	Egypte	49	Egypte	50	Colombie	57
Pologne	59		Finlande	50	Pays-Bas	44	Autres Afrique	42	Syrie-Liban-	48	Turquie	49	Roumanie	55
Serbie Montén.	56		Thaïlande	49	France	43	Kirghizista	42	Turquie	47	Croatie	48	Autres CEI	55
Hong Kong	56		Japon	49	Hong Kong	43	Golfe	42	Autres Afrique	46	Bosnie Herzég.	48	Macédoine	55
Macédoine	56		Estonie	49	Italie	43	Macédoine	41	Bosnie Herzég.	46	Syrie-Liban-	48	Autres Asie-	54

1.4. Évolution de la nature des exportations

Au Maroc et en Tunisie, comme en Turquie, on assiste à une diversification des exportations manufacturières vers l'Union européenne. La part tout à fait prépondérante de la catégorie textile-habillement-cuir commence à diminuer au profit de la mécanique-électricité (**tableau p. 24 en annexe**).

En Turquie, cette évolution est particulièrement marquée puisque les exportations de produits mécaniques-électriques représentent, en 1998, 25 % des exportations manufacturières vers l'UE, la part du textile-habillement-cuir n'étant plus que de 58 % (contre encore 74 % dix ans plus tôt). Cette évolution est sensible aussi au Maroc (où la part des produits de la mécanique-électricité a doublé entre 1991 et 1998, pour atteindre 19 %), et commence à l'être en Tunisie. Peu visible dans les indicateurs de spécialisation qui prennent en compte à la fois l'évolution des exportations et celle des importations, ce changement dans les structures d'exportation devrait se traduire, à terme, par une spécialisation moins exclusivement marquée qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, une analyse des échanges de quatre pays méditerranéens (Égypte, Maroc, Tunisie et Turquie) avec l'Union européenne à un niveau très fin de la nomenclature des produits a montré certaines caractéristiques intéressantes (*Chevallier, Freudenberg, 1999*). La majorité de ces échanges est constituée d'échanges inter-branches (tissus contre vêtements, par exemple), fondés sur la complémentarité des partenaires, ce qui est caractéristique des échanges entre pays de niveaux de revenus très différents. Néanmoins les échanges intra-branches (tissus contre tissus, par exemple) sont dans certains cas significatifs. Ils concernent surtout des produits différenciés verticalement : les produits exportés et importés sont d'une qualité différente. Ce phénomène se rencontre notamment dans l'équipement électrique (Maroc, Tunisie et Turquie), dans les produits électroniques (Tunisie, Égypte), dans les véhicules (Turquie) et le textile (Tunisie). Cependant, des échanges intra-branches de produits similaires (différenciation horizontale *i.e.* échanges de variétés) s'observent aussi dans certains cas, notamment dans certaines catégories de machines (Turquie et Maroc), de l'équipement électrique et de produits électroniques (Tunisie).

Cette analyse a montré aussi, à partir des valeurs unitaires des produits échangés, que les quatre pays sont spécialisés dans le bas de gamme. Mais dans certaines de leurs plus importantes catégories d'exportations, ils disposent d'un avantage significatif dans le haut de gamme. Ce phénomène est particulièrement clair pour les textiles turcs ou pour les produits agricoles et alimentaires marocains.

Ces observations suggèrent qu'au-delà des schémas traditionnels d'échanges encore dominants qui ont été illustrés plus haut, des évolutions sont à l'œuvre qui démontrent une capacité de diversification et d'amélioration de la qualité des produits exportés, aussi bien dans les biens de consommation que dans les produits intermédiaires. Le libre-échange euro-méditerranéen pourrait favoriser ces processus, notamment en permettant d'améliorer l'accès à des intrants importés de bonne qualité. Cependant, les différents exercices de simulation effectués sur les effets du libre-échange

euro-méditerranéen ont montré qu'une association régionale qui se limiterait au démantèlement des protections tarifaires aurait peu d'impact sur les structures sectorielles de production et d'échanges⁵.

Les scénarios présentés sur le cas de l'Égypte par Dessus et Suwa (2000) montrent que le démantèlement des barrières tarifaires et non-tarifaires à l'égard des produits industriels européens (scénario *EU1*) modifie la structure des importations : il permet d'augmenter les importations de produits manufacturés et notamment celles d'équipements. De ce point de vue, une intégration plus profonde (*EU3*), qui suppose qu'au démantèlement tarifaire s'ajoute la création d'un espace économique déségmenté grâce à l'harmonisation des réglementations des pays partenaires⁶, n'apporte pas de changements supplémentaires notables dans les structures d'importations ; elle permet cependant un volume d'importations plus élevé. En revanche, la structure des exportations n'est modifiée que dans le cas où cette intégration profonde intervient : celle-ci fait passer la part des produits manufacturés de 34,4 % dans le scénario de référence à 37,2 %⁷ (**tableau 6**). La plus grande facilité d'accès à des biens d'équipement importés facilite la restructuration de l'industrie d'exportations.

Tableau 6 - Structure des échanges égyptiens en 2010 dans différents scénarios, en %

	Import			Export		
	REF	EU1	EU3	REF	EU1	EU3
Produits primaires	10,1	9,2	9,1	10	9,5	9,4
Produits pétroliers	15,4	16,5	16,7	8,9	9,7	9,2
Produits manufacturés :	46	48,4	48,6	34,4	34,6	37,2
<i>Agro-alimentaire</i>	7,4	6,8	6,7	1,7	1,6	1,6
<i>Textiles</i>	2,2	2,5	2,5	18,4	18,6	19,9
<i>Équipements</i>	27,1	30	30,3	13	13,1	14,3
<i>Autres produits manufact.</i>	9,3	9,1	9,1	1,3	1,3	1,3
Services	28,5	25,9	25,7	46,7	46,1	44,2

Source : Dessus & Suwa (2000), tableaux 4.4 et 4.5.

Principales hypothèses des scénarios :

REF : politique macroéconomique saine ; aucune réforme à caractère structurelle n'est engagée ; politique commerciale inchangée entre 1995 et 2010.

EU1 : REF + démantèlement tarifaire à l'égard des produits industriels européens

EU3 : *EU1*+contribution financière européenne + caractéristiques d'une intégration profonde (harmonisation des normes et reconnaissance mutuelle des réglementations).

2. INTÉGRATION RÉGIONALE

2.1. Part des pays méditerranéens sur le marché européen

La part des pays méditerranéens sur le marché européen (hors échanges intra-européens) a atteint, pour l'ensemble des produits, son point le plus haut en 1985 (9,2 %). En 1998, cette part était descendue à 7,4 % (**tableaux 7**). Ce recul est à la fois dû à celui observé sur l'ensemble des produits

⁵ Elle aurait également peu d'impact sur le bien-être global, cet impact n'étant d'ailleurs pas nécessairement positif.

⁶ Ces réglementations portent sur des domaines aussi divers que la santé et la sécurité du consommateur, les régimes de certification, les procédures douanières, les lois sur la concurrence, les règles techniques ou les normes environnementales (Dessus & Suwa (2000), chapitre 1).

⁷ Si l'essentiel des changements de structures sectorielles des échanges est obtenu dans le cadre de cette intégration profonde, il faut cependant noter que l'effet sur le bien-être de ce scénario (*EU3*) reste faible. Celui-ci ne devient significatif que si cette intégration donne lieu à des transferts technologiques importants ou à des investissements nouveaux (scénario *EU3X* voir note 8 p. 19).

non manufacturés et à un effet de composition. Du fait des évolutions réelles et de la modification sectorielle des prix relatifs, les importations de l'Union européenne sont constituées de produits manufacturés dans une proportion de plus en plus forte (46 % en 1985, 73 % en 1998). Or, bien qu'en progression, la part de marché méditerranéenne reste nettement moins forte pour les produits manufacturés que pour les autres produits.

**Tableau 7a - Parts de marché sur le monde et l'UE
(monde et UE hors échanges intra-européens), en %**

	Tous produits		Produits manufacturés	
	Monde	UE	Monde	UE
1978	2,9	5,7	1,7	3,8
1988	3,2	7,4	2,4	6,1
1998	2,8	7,4	2,3	6,8

**Tableau 7b - Parts de marché sur le monde et l'UE
(monde et UE hors échanges intra-européens), en %**

	Tous produits		Produits manufacturés	
	Monde	UE	Monde	UE
Turquie	0,69	1,84	0,70	2,03
Israël	0,60	1,01	0,51	0,99
Balkans	0,46	1,36	0,50	1,69
Algérie	0,29	1,00	0,01	0,04
Maroc	0,23	0,75	0,20	0,73
Syrie-Liban-Jordanie	0,19	0,27	0,05	0,07
Tunisie	0,16	0,67	0,18	0,80
Égypte	0,14	0,34	0,07	0,20
Chypre & Malte	0,07	0,19	0,07	0,22
Méditerranée	2,8	7,4	2,3	6,8

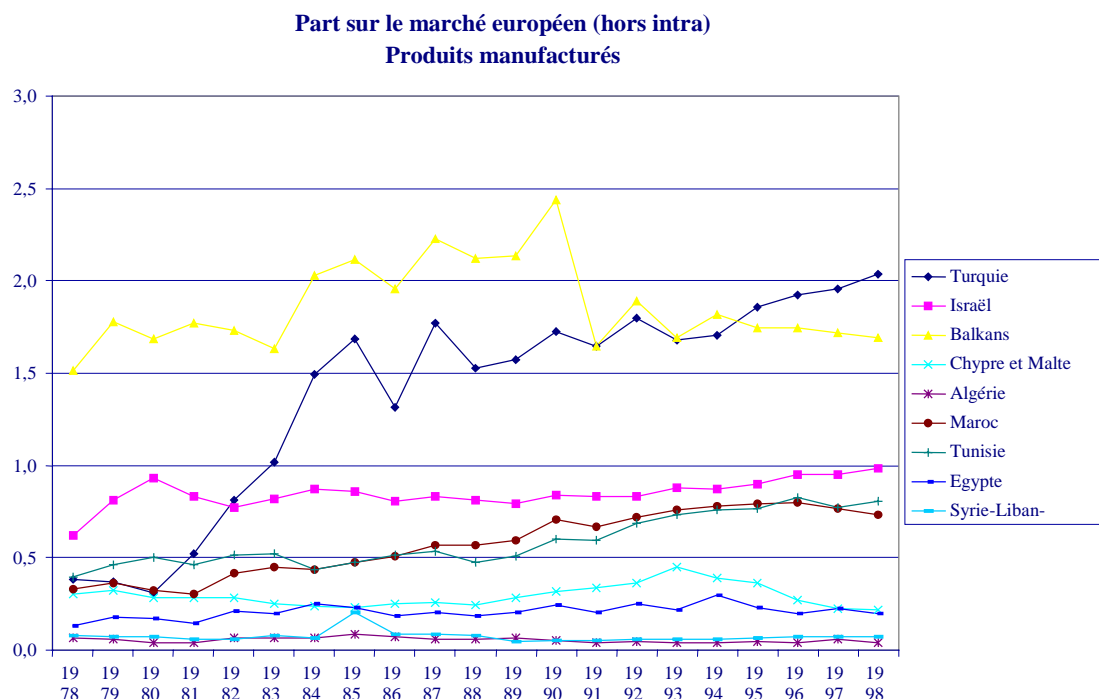
Source CEPII-CHELEM

Sur le marché européen des produits manufacturés

La progression de l'ensemble des pays méditerranéens sur le marché européen des produits manufacturés apparaît sensiblement ralentie au cours des années quatre-vingt-dix. Peu de pays de la région continuent d'accroître leurs parts de marché sur cette période.

Traditionnellement premier exportateur de la région, la Yougoslavie a vu sa part de marché brutalement chuter en 1991 avec l'éclatement du pays ; elle n'a pratiquement pas bougé depuis. Chypre et Malte reculent à partir de 1994 : leur progression sur le marché des composants électroniques, qui constituent leur première catégorie d'exportations (35 % en 1998), s'est brutalement inversée à partir de 1993. Globalement, la part de marché des exportations manufacturières égyptiennes ne parvient pas à progresser de façon sensible. La progression observée dans les tapis, les vêtements de confection et de bonneterie est trop peu marquée sur la fin des années quatre-vingt-dix pour compenser le recul sur les fils et tissus et la métallurgie. Quant aux exportations manufacturières de l'Algérie, elles restent très faibles comme celles des trois pays du Machrek.

Seuls donc quatre pays, Turquie, Israël, Maroc et Tunisie voient leurs parts de marché augmenter de façon significative au cours des années quatre-vingt-dix (**graphique**).



La progression de la Turquie est particulièrement nette après la dévaluation de 1994 qui a restauré la compétitivité des produits turcs et a notamment fait faire un saut à la part de marché dans les biens de consommation (de 3,7 % en 1994 à 4,4 % en 1995). Au cours des années quatre-vingt-dix, la progression israélienne dans les produits mixtes et, surtout, dans les biens d'équipement fait plus que compenser le recul continu dans les biens de consommation entamé depuis 1986. Quant aux parts de marché marocaine et tunisienne, elles sont très proches depuis le milieu des années quatre-vingt et évoluent de façon presque parallèle. Cependant, le Maroc accuse, en fin de période, un tassement plus net que la Tunisie. Alors que les parts de marché des deux pays ont nettement augmenté au début des années quatre-vingt-dix dans les biens de consommation, un recul s'observe au Maroc à partir de 1996 et se prolonge les deux années suivantes, tandis qu'en Tunisie, un redressement s'amorce après le recul de 1997.

Au total donc, peu de pays sont en mesure de faire progresser la région sur le marché européen : seuls la Turquie, qui a pu restaurer sa compétitivité grâce à la dévaluation, et Israël, qui s'affirme en tant qu'exportateur de biens d'équipement, ont significativement contribué à cette progression, et notamment en fin de période, lorsque la Tunisie et le Maroc ont commencé à perdre du terrain. Ces deux derniers pays sont soumis à une forte concurrence sur le marché de l'habillement. Ils sont parvenus à maintenir leurs parts de marché, voire, dans le cas de la Tunisie, à l'augmenter mais insuffisamment compte tenu du tassement dans d'autres catégories de produits. Quant à l'évolution des spécialisations dans les pays qui, traditionnellement, ne sont pas exportateurs de produits manufacturés, elle est trop lente pour se traduire par un gain significatif de parts de marché.

2.2. Évolution des déficits commerciaux

À part l'Algérie qui parvient à largement compenser son déficit sur les produits manufacturés par son excédent dans les hydrocarbures, tous les pays de la région sont largement déficitaires pour l'ensemble des produits et vis-à-vis de l'ensemble de leurs partenaires.

Mis à part Chypre et Malte, les Balkans et l'Égypte, l'essentiel de ce déficit provient des échanges de produits manufacturés avec l'Europe (**tableau 8**).

Tableau 8 - Solde vis-à-vis du Monde et de l'UE, moyenne 1996-1998, en % du PIB

	Tous produits		Produits manufacturés	
	Monde	UE	Monde	UE
Turquie	-10	-7	-7	-6
Israël	-5	-7	-4	-5
Balkans	-16	-11	-9	-8
Chypre-Malte	-52	-35	-33	-23
Algérie	10	6	-11	-8
Maroc	-5	-2	-4	-4
Tunisie	-10	-7	-7	-7
Égypte	-17	-6	-15	-7
Syrie-Liban-Jordanie	-9	-5	-10	-6

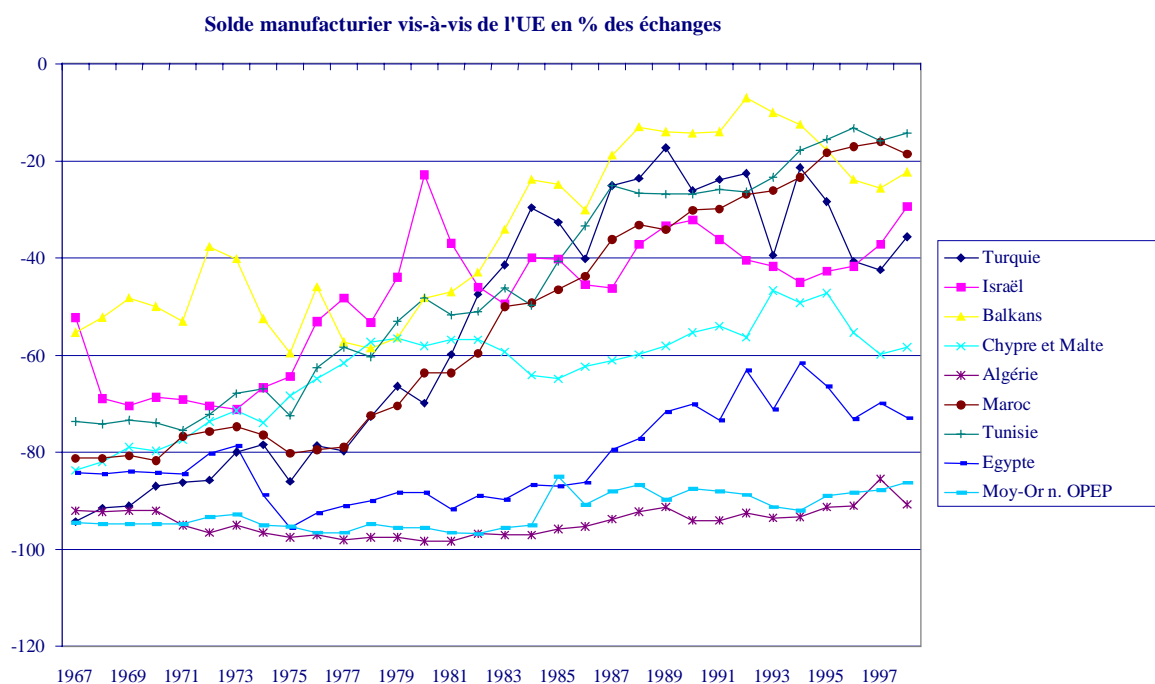
On peut noter que, en termes comparables, c'est à dire rapportés au volume des échanges concernés, les déficits manufacturiers sont, en moyenne sur les années 1996-1998, sensiblement plus élevés vis-à-vis de l'Union européenne que vis-à-vis du reste du monde (**tableau 9**). Cependant il s'agit là d'un écart structurel : la demande d'importations des pays méditerranéens s'adresse plus à l'Union européenne qu'à leurs autres partenaires en raison, d'une part, de la proximité géographique, mais aussi en raison du niveau de développement plus faible de certains de ces partenaires dont l'offre d'exportations ne répond pas à la demande méditerranéenne de produits intermédiaires ou de biens d'équipement.

L'écart entre les positions vis-à-vis de l'UE, d'une part, et du reste du monde, de l'autre, ne s'est pas accru récemment. Il ne résulte pas d'une accentuation de l'ouverture préférentielle des marchés aux produits européens.

Tableau 9 - Soldes manufacturiers vis-à-vis de l'UE et du reste du monde moyenne 1996-98 en % des échanges

	UE	Reste du monde
Turquie	-40	-9
Israël	-36	6
Balkans	-24	-2
Chypre-Malte	-58	-42
Algérie	-89	-75
Maroc	-17	-1
Tunisie	-15	-5
Égypte	-72	-75
Syrie-Liban-Jordanie	-87	-66

À partir de la fin des années soixante-dix et jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, une tendance à la réduction relative du déficit manufacturier vis-à-vis de l'UE s'est manifestée dans un groupe de pays comprenant l'ex Yougoslavie, Israël, la Turquie, le Maroc et la Tunisie du fait des progrès de leurs exportations, et dans certains cas, des limites imposées aux importations par les plans d'ajustement (**graphique**). En revanche en fin de période, les soldes, rapportés aux échanges, restent à peu près stables, du fait notamment du ralentissement de la progression des exportations (dû à une demande européenne moins dynamique et à la faible progression des parts de marché).



Cependant, il faut noter que la Turquie fait exception. Dans ce pays, ce sont les importations qui ont progressé fortement à partir de 1995, creusant le déficit manufacturier dans son ensemble, et particulièrement vis-à-vis de l'Union européenne. L'observation de ce qui s'est produit en Turquie est particulièrement intéressante compte tenu de l'entrée en vigueur de l'Union douanière avec l'Union européenne au 1^{er} janvier 1996. Celle-ci a conduit à l'élimination de tous les droits de douanes et taxes à effets équivalents existant encore dans les échanges mutuels de produits industriels et à l'adoption du tarif extérieur commun de l'Union appliqué aux produits industriels des pays tiers. Si l'on compare les résultats obtenus sur les trois années qui ont suivi l'union douanière aux trois années qui l'ont précédée, on constate que l'Union douanière n'a pas conduit à orienter davantage les exportations turques vers le marché européen : 48,7 % des exportations turques sont destinées à l'Union européenne sur les années 1996-1998 contre 49,3 % pour les trois années antérieures. En revanche, la part de l'UE dans les importations turques a progressé (de 50,6 % à 55,5 %), cette progression étant surtout sensible dans les branches textiles-habillement-cuir et produits alimentaires (**tableau 10**). Si l'application du tarif extérieur commun a conduit à une baisse sensible des tarifs appliqués aux pays tiers (la moyenne simple des tarifs y compris la taxe pour le *Mass Housing Fund* est passée de 26,7 % en 1993 à 12,7% en 1998), les produits industriels européens sont, eux, pratiquement exonérés de droits de douane (**tableau 11**). Cependant, compte tenu de la croissance observée des importations

turques, l'Union douanière a, au total, produit davantage d'effets de création de commerce que d'effet de diversion. En revanche, le libre-échange entre l'Union européenne et ses partenaires méditerranéens pourrait entraîner des effets de diversion plus importants, si le degré de protection vis-à-vis du Reste du Monde n'était pas simultanément abaissé.

Tableau 10 - Part de l'Union européenne dans les importations turques, en %

	1993-1995	1996-1998
Tous produits	50,6	55,5
Matériaux de construction	80,4	78,7
Sidérurgie métallurgie	43,9	44,0
Textiles cuirs	42,9	54,6
Bois papiers	63,4	68,3
Mécanique électrique	65,1	70,7
Chimie	62,3	65,4
Minerais	65,2	47,4
Energie	3,9	6,0
Agriculture	24,7	23,7
Produits alimentaires	31,3	39,5

Tableau 11 - Tarifs appliqués aux produits importés par la Turquie

	1993		1998 (2 ^{ème} semestre)	
	NPF	UE	NPF	UE
Produits bruts	26,2 (6,5)	24,5 (4,8)	21,6 (18,4)	19,7 (16,6)
Produits intermédiaires	25,0 (8,5)	20,3 (3,8)	7,3 (7,1)	1,1 (0,9)
Produits finis	27,7 (10,8)	22,8 (5,9)	14,1 (13,9)	9,0 (8,8)

Note : les données entre parenthèses indiquent les droits de douane, taxes pour le MHF exclues. Les moyennes tarifaires incluent les équivalents *ad valorem* des droits spécifiques.

Source : OMC et Gatt, repris de Hartler & Laird (1999)

2.3. Intégration préférentielle, intégration profonde

A priori, on pourrait penser que l'effet de diversion risque d'être d'autant plus important que la protection initiale est élevée. Le **tableau 12** donne une idée des niveaux de protection à partir des taux apparents de droits et taxes perçus sur les importations ; il permet de constater que les écarts entre pays méditerranéens sont importants. Cependant, la structure géographique des importations intervient aussi. La Tunisie, par exemple, a (en 1996) une protection moyenne relativement élevée, mais l'orientation européenne de ses importations est déjà très forte : dans ce cas, peu d'effets de diversion seraient à craindre du libre-échange avec l'Union européenne (**tableau 13**).

Tableau 12 – Taux apparents de droits et taxes sur les importations

	1985	1995/1998 (1)
Israël	4,8	0,4
Turquie	7,5	2,3
Malte	17,4	4,1
Croatie	nd	6,8
Syrie	nd	10,6
Égypte	15,9	12,6
Maroc	16,2	14,8
Algérie	nd	15,5
Jordanie	33,1	22,7
Tunisie	28,2	25,7
Liban	nd	44,2

(1) Israël, Croatie, Liban : 1998 ; Turquie, Malte, Syrie, Égypte, Jordanie : 1997 ; Algérie, Tunisie : 1996 ; Maroc : 1995.

Montant des droits et taxes perçus rapporté au montant des importations. Les pays sont classés, en ordre croissant, selon le niveau des taxes en 1995/98.

Source : Banque mondiale, World Development Indicators.

Tableau 13 - Part de l'Union européenne dans les importations

En %	Tous produits	Produits manufacturés
Tunisie	76,7	82,5
Maroc	61,2	77,8
Balkans	60,5	70,3
Algérie	61,6	68,9
Turquie	56,2	64,7
Chypre et Malte	59,2	59,1
Israël	52,2	54,1
Syrie-Liban-jordanie	43,6	50,3
Égypte	39,9	47,2
Ensemble des pays ci-dessus	55,0	62,6

Les pays sont classés, en ordre décroissant, selon la part de l'UE dans leurs importations de produits manufacturés.

C'est la conclusion à laquelle parviennent Dessus et Suwa (2000). Ces auteurs montrent aussi que, dans le cas de l'Égypte, dont la répartition géographique des importations est, au départ, plus diversifiée, ces effets pourraient être plus importants. Dans le cas d'une intégration profonde avec l'UE⁸, les importations égyptiennes en provenance des autres zones seraient réduites au profit de l'Union européenne : il y aurait bien un effet de diversion (**tableau 14** colonne 1). Du côté des exportations, l'amélioration de la compétitivité des produits égyptiens augmenterait les flux quelque soit leur destination géographique (**tableau 14**, colonne 3).

Dans le cas d'une intégration profonde non préférentielle avec l'ensemble des partenaires, les effets de diversion disparaissent, les échanges augmentent à l'importation et à l'exportation avec tous les partenaires (**tableau 14**, colonnes 2 et 4). Les gains sont alors significatifs en termes de croissance,

⁸Il s'agit d'une intégration profonde telle qu'elle est définie plus haut (scénario *EU3*), à laquelle est ajouté un effet d'augmentation de la productivité résultant de la hausse des importations de produits manufacturés (scénario *EU3X*).

de compétitivité et d'évolution de la structure des exportations. Les auteurs soulignent néanmoins qu'un tel scénario est certainement très difficile à réaliser : autant une intégration profonde avec la seule Union européenne est envisageable, autant elle paraît difficile à réaliser avec l'ensemble des partenaires. Dans ces conditions, la stratégie qui semble préférable est celle qui consiste à réaliser cette intégration profonde avec l'UE, tout en poursuivant unilatéralement le démantèlement tarifaire à l'égard des autres partenaires pour éviter les effets de diversion. Une ouverture préférentielle à l'égard d'autres zones que l'Union européenne (Alena ou pays méditerranéens) n'apporterait quant à elle pas d'avantages supplémentaires à l'Égypte compte tenu de la faiblesse des importations d'équipements en provenance de ces régions.

Tableau 14 - Importations et Exportations égyptiennes dans deux scénarios d'intégration profonde

	Importations		Exportations	
	Intégration avec l'UE	Intégration non préférentielle	Intégration avec l'UE	Intégration non préférentielle
UE	+31,2	+24,7	+13,2	+22,7
ALENA	-0,5	+10,1	+2,4	+5,0
MED	-0,4	+1,7	+2,6	+6,4
RDM	-4,8	+32,0	+4,5	+11,8

Note : Les résultats sont exprimés en différence par rapport au scénario de référence en 2010, en milliards de livres égyptiennes de 1995.

Source : Dessus & Suwa (2000), page 111.

(pour mémoire, les exportations de biens et services en 1995 sont de 46 milliards de livres égyptiennes, les importations de 56 milliards. Selon le scénario de référence, ces flux passeraient respectivement à 115 et 125 milliards de livres)

L'intégration des pays méditerranéens à l'espace économique européen est d'une nature très différente selon les pays. Des changements souvent radicaux d'orientation économique ont permis à certains de devenir moins dépendants des exportations de produits primaires et de développer une division du travail avec leurs voisins du Nord dans un certain nombre de secteurs industriels. Pour autant, les efforts de promotion des exportations n'ont produit que des effets limités sur la croissance du fait du maintien de la protection des marchés intérieurs à des niveaux relativement élevés. Les producteurs ont été confrontés à la concurrence étrangère sur les marchés extérieurs mais ne l'ont pas été sur leurs propres marchés. Les gains en termes d'efficacité que l'on peut attendre de la concurrence ont, de ce fait, été cantonnés aux activités exportatrices. De plus, la protection a restreint l'accès aux technologies plus avancées *via* les biens intermédiaires ou les biens d'équipement importés.

De ce point de vue, l'ouverture des marchés intérieurs, tout en n'étant pas exempte de risques, pourrait produire des effets positifs et favoriser les évolutions des appareils productifs qui apparaissent nécessaires en tout état de cause pour assurer aux pays des ressources financières suffisantes. Le cadre régional proposé par le partenariat euro-méditerranéen est pertinent à cet égard. Compte tenu de la nature des biens échangés, une ouverture préférentielle des marchés méditerranéens ne peut être profitable que si elle s'adresse aux fournisseurs européens. Certes, du point de vue de la théorie traditionnelle, cette ouverture est moins souhaitable qu'une ouverture unilatérale s'adressant, sans

discrimination, à l'ensemble des partenaires. Mais il ressort clairement de différents travaux que seule une intégration profonde, allant au-delà du simple démantèlement tarifaire, peut produire les effets positifs attendus de l'ouverture. Cette intégration profonde ne peut être envisagée avec l'ensemble hétérogène que constituent les différents partenaires des pays méditerranéens. En revanche, elle peut être réalisée avec l'Union européenne dans la voie tracée par les accords d'association euro-méditerranéens.

Cette intégration profonde, qui suppose une harmonisation des normes avec celles de l'Union européenne, constitue une perspective ambitieuse tant sur le plan économique que socio-politique. Elle réclamera des efforts importants des pays méditerranéens et une coopération active de l'Union à l'égard de partenaires qui ne bénéficieront pas, contrairement aux pays candidats à l'Union, des bénéfices de l'adhésion. Dans le domaine de l'environnement, les conséquences du libre-échange régional peuvent être multiples, à la fois positives et négatives. Les intérêts des pays de l'Union et ceux des pays de l'Est et du Sud de la Méditerranée sont, dans certains cas partagés, dans d'autres, concurrents, l'harmonisation des normes dans ce domaine pouvant apparaître aux pays méditerranéens comme une perte d'avantages commerciaux. Une intégration profonde aurait, de ce point de vue, l'avantage d'offrir un cadre large de négociation et de coopération où les questions environnementales pourraient être traitées.

RÉFÉRENCES :

Chevallier A. & M. Freudenberg (1999), The nature of the Euro-mediterranean trade and the prospects for regional integration, présenté au séminaire « The Dynamics of New Regionalism in MENA », Le Caire, 6-7 février.

Dessus S. & A. Suwa (2000), *Intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, Etudes du Centre de Développement, OCDE.

Hartler C. & S. Laird (1999), *The EU Model and Turkey – A case for thanksgiving ?*, WTO, Staff Working Paper TPRD 99-01.

Petri P.(1997), Trade Strategies for the Southern Mediterranean ? OECD Development Centre, Technical Papers n°127, décembre.

ANNEXES

Échanges des différents pays, 1998

En milliards de dollars	Export totales	Import totales	Export manuf	Import manuf
Turquie	26,4	44,9	20,4	34,8
Israël	23,2	25,4	14,8	17,5
Balkans	17,7	26,9	14,6	19,8
Algérie	11,3	9,4	0,3	6,3
Maroc	8,9	10,6	5,7	7,2
Syrie-Liban-Jordanie	7,2	15,6	1,3	10,0
Tunisie	6,0	8,3	5,1	6,8
Égypte	5,2	20,4	2,1	13,9
Chypre et Malte	2,6	10,1	2,1	7,4
Total	108,4	171,7	66,5	123,7

Les pays sont classés, en ordre décroissant, selon la valeur de leurs exportations totales.

PIB 1998, milliards de dollars

Turquie	209,9
Israël	95,6
Balkans	65,3
Algérie	13,9
Maroc	47,4
Syrie-Liban-Jordanie	36,4
Tunisie	20,0
Égypte	83,3
Chypre et Malte	92,4

Provenance des importations européennes de produits agricoles
(hors céréales et produits non comestibles)

En %	Union européenne (15)	<i>Dont Espagne</i>	Méditerranée	RDM
1978	32,1	3,4	4,6	63,3
1988	45,5	7,5	4,8	49,7
1998	54,3	11,8	4,2	41,5

Part de l'Union européenne dans les exportations

	Tous produits	Produits manufacturés
Tunisie	80,7	82,4
Algérie	63,6	69,9
Maroc	60,9	67,0
Balkans	55,1	60,6
Chypre et Malte	53,3	55,2
Turquie	50,2	52,2
Égypte	46,9	48,1
Israël	31,3	34,9
Syrie-Liban-Jordanie	27,3	28,0
Ensemble des pays ci-dessus	49,3	53,3

Les pays sont classés, en ordre décroissant, selon la part de l'UE dans leurs exportations de produits manufacturés.

Principales catégories d'exportations manufacturières*

Balkans		Turquie		Israël		Syrie-Liban-Jordanie		Chypre-Malte	
Vêt. confection	9,0	Vêt. bonneterie	19,7	Matér. Télécom	17,2	Engrais	24,3	Comp. Électron.	34,6
Auto. particul.	5,5	Vêt. confection	12,0	Instr. mesure	7,5	Fils et tissus	9,4	Vêt. confection	10,9
Meubles	5,2	Fils et tissus	10,0	Art. plastique	7,1	Vêt. bonneterie	9,3	Navires	9,0
Fer et acier	5,1	Fer et acier	7,7	Matér. Inform	6,6	Vêt. confection	7,0	Fournit. Électriq.	4,5
Cuirs	4,7	Tapis	5,9	Ch.organ.base	6,3	Ch.min. base	6,9	Auto. particul.	4,0
Quincaillerie	4,7	Electr. gd public	3,8	Quincaillerie	5,9	Prod. Pharmac.	4,4	Instr. mesure	3,1
Métal. Non-ferreux	4,7	Quincaillerie	3,1	Aéronaut. espace	5,6	Cuirs	3,4	Art.manufact. nda	3,1
Four. électriques	4,3	Fournit. électriq.	3,1	Fournit. électriq.	4,9	Aéron. espace	3,3	Cuirs	2,8
Prod. Pharmac.	4,2	Cuirs	2,9	Mach. spécial.	4,0	Mach.-outils	2,5	Aéronaut. espace	2,6
Art. en plastique	4,0	Art. plastique	2,2	Engrais	3,7	Imprimés	2,5		
Navires	3,9	Prod. toilette	2,2	Ch.min. base	3,4	Papier	2,2		
Electroménager	3,6	Elém. Véhic. auto.	2,0	Comp. élect.	3,3				
Papier	3,0								
Vêt. bonneterie	3,0								
Fils et tissus	2,9								
Moteurs	2,4								
Ouvrages en bois	2,2								
Eléments véh.auto.	2,1								
Matériel électrique	2,0								

Egypte		Algérie		Maroc		Tunisie	
Fils et tissus	16,0	Ch.min. base	29,5	Vêt. confection	30,9	Vêt. confection	41,1
Vêt. bonneterie	15,1	Fer et acier	14,2	Ch.min. base	15,0	Vêt. bonneterie	13,5
Vêt. confection	13,8	Métal. non fer.	10,2	Vêt. bonneterie	13,4	Fournit. électrique	7,9
Tapis	8,4	Navires	9,8	Comp. Électron.	8,7	Engrais	6,3
Métal. non fer.	6,2	Ch.min. base	6,3	Engrais	7,3	Chimie minérale de	6,3
Fer et acier	5,6	Engrais	4,7				
Quincaillerie	3,5						
Prod. Pharmac.	3,2						
Ch.min. base	2,9						

* Les chiffres indiquent la part de chaque catégorie dans le total des exportations manufacturières. La somme des catégories reportées représente dans chaque pays environ 75 % de ce total.

Spécialisation par catégories de produits : Principaux avantages et désavantages, 1998.

Turquie		Israël		Ex-Yougoslavie		Chypre et Malte		Algérie	
Vêt. bonnet.	23,5	Matér. Télécom	22,1	Vêt. conf.	20,1	Compos. électr.	64,2	Gaz naturel	83,7
Vêt. conf.	14,1	Instr. mesure	7,4	Meubles	8,6	Vêt. conf.	22,1	Pétrole brut	62,4
Fruits et légumes	12,2	Engrais	5,9	Navires	8,4	Fruits et légumes	10,9	Pr.raf. pétr.	50,9
Tapis	6,7	Ch.org. Base	5,5	Electroména	6,4	Instr. mesure	4,9	Ch.min. base	0,8
Fils tissus	4,6	Art. plast.	5,0	Métall. n. fer	5,9	Fournit. élec.	4,8	Minér. Nda	0,3
Cons. végét.	3,9	Ch.min. base	4,8	Prod. pharm.	4,6	Imprimés	3,4	Min. fer.	0,1
Electr. gd pub.	3,8	Vêt. bonnet.	4,1	Fer acier	4,4	Art.man nda	2,8	Electricité	0,1
Fer acier	2,7	Quincaill.	3,3	Cuir	4,3	Art. caoutch	2,5	Coke	0,0
Cuir	1,9	Fruits et légumes	3,0	Pr.agr. n.com.	4,3	Cuir	2,2	Min. non.fer.	0,0
Prod. céréal.	1,6	Pr.agr. n.com.	2,6	Vêt. bonnet.	4,2	Minér. Nda	1,7	Horlogerie	-0,1
Pr.agr. n.com.	-3,0	Meubles	-2,0	Ch.org. Base	-2,3	Papier	-2,5	Matér. BTP	-6,5
Min. fer.	-3,1	Matér. BTP	-2,3	Moteurs	-3,7	Moteurs	-2,7	Fournit. élec.	-6,5
Matér. inform.	-3,2	Céréales	-2,6	Prod. toilet.	-4,1	Véh. utilit.	-3,2	Sucre	-6,8
Art. plast.	-3,7	Charbon	-2,7	Matér. inform.	-4,1	Quincaill.	-3,7	Fer acier	-7,6
Ch.org. Base	-4,0	Armement	-2,7	Pr.raf. pétr.	-4,3	Pétrole brut	-4,0	Fruits et légumes	-7,6
Auto. partic.	-4,6	Véh. utilit.	-3,8	Fruits et légumes	-4,9	Fils tissus	-4,5	Auto. partic.	-9,6
Matér. Télécom	-4,7	Papier	-4,1	Gaz naturel	-6,5	Auto. partic.	-5,5	Prod. pharm.	-11,5
Moteurs	-5,6	Fer acier	-4,8	Mach. spéc.	-6,9	Prod. toilet.	-5,8	Moteurs	-14,1
Pétrole brut	-7,1	Pétrole brut	-10,1	Pétrole brut	-10,3	Pr.raf. pétr.	-22,9	Corps gras	-16,4
Mach. spéc.	-8,9	Auto. partic.	-10,2	Fils tissus	-10,7	Navires	-27,8	Céréales	-20,6

Maroc		Tunisie		Egypte		Syrie-Liban-Jordanie	
Vêt. conf.	44,7	Vêt. conf.	109,0	Pétrole brut	22,2	Pétrole brut	46,9
Ch.min. base	22,4	Vêt. bonnet.	26,1	Pr.raf. pétr.	13,7	Pr.agr. n.com.	6,0
Vêt. bonnet.	21,8	Engrais	17,7	Vêt. bonnet.	5,9	Minér. Nda	4,8
Minér. Nda	17,1	Ch.min. base	15,6	Vêt. conf.	4,8	Engrais	3,8
Viandes	14,7	Cuirs	9,5	Fils tissus	4,2	Pr.raf. pétr.	2,6
Fruits et légumes	12,9	Viandes	5,9	Tapis	3,3	Vêt. bonnet.	1,1
Cons. anim.	11,3	Pétrole brut	5,6	Fruits et légumes	2,1	Céréales	0,8
Engrais	9,7	Fournit. élec.	5,1	Métall. n. fer	1,5	Ch.min. base	0,8
Cuirs	6,9	Corps gras	4,5	Pr.agr. n.com.	1,3	Min. non.fer.	0,6
Compos. élect.	6,4	Prod. céréal.	2,3	Ch.min. base	0,8	Min. fer.	0,3
Quincaill.	-5,0	Fer acier	-6,5	Matér. BTP	-2,5	Prod. pharm.	-2,4
Auto. partic.	-5,3	Véh. utilit.	-6,5	Art. plast.	-2,5	Véh. utilit.	-2,9
Pr.agr. n.com.	-5,4	Aéronaut.	-6,8	Matér. Télécom	-2,7	Quincaill.	-2,9
Art. plast.	-7,3	Quincaill.	-7,2	Auto. partic.	-2,9	Sucre	-2,9
Moteurs	-7,5	Art. plast.	-9,4	Véh. utilit.	-3,0	Fournit. élec.	-3,3
Fer acier	-7,9	Moteurs	-9,5	Fournit. élec.	-3,0	Mach. spéc.	-3,3
Mach. spéc.	-8,4	Céréales	-10,2	Céréales	-3,1	Corps gras	-3,6
Céréales	-12,4	Auto. partic.	-10,6	Corps gras	-3,3	Moteurs	-3,6
Pétrole brut	-26,0	Mach. spéc.	-13,6	Moteurs	-4,5	Fils tissus	-3,7
Fils tissus	-29,0	Fils tissus	-56,4	Mach. spéc.	-4,5	Auto. partic.	-4,0

Source : CHELEM.



**Ministère français de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire
Direction Générale de l'Administration et du Développement**

Les questions d'environnement
dans la future zone de libre-échange méditerranéenne :
qu'a-t-on appris de l'ALENA ?

Tancrède Voituriez CIRAD-amis Ecopol
Tristan Le Cotty Solagrall
Jean-Michel Salles Lameta, UMR CNRS – Université Montpellier 1
Hélène Ilbert Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier

Sommaire

Introduction	1
1. De l'ALENA à l'Euro-Méd. : une amplification des écarts entre régions.....	3
1.1. Une amplification des écarts de revenu par habitant et de développement humain.....	3
1.2. Une amplification des écarts structurels entre économies.....	4
1.3. Une amplification de la contrainte de disponibilités en ressources.....	6
1.4. Une amplification des effets démographiques possibles.....	7
1.6. Une amplification des difficultés politiques sur la question agricole.....	11
2. ALENA et environnement : une prise en compte essentiellement ex-post des impacts environnementaux	12
2.1. Les objectifs environnementaux dans l'accord	12
2.2. Les justifications théoriques d'un traitement différencié de l'environnement	14
2.2.1. Le manque de visibilité ex ante	14
2.2.2. Conséquence politique.....	14
2.3. Quand et pourquoi harmoniser les politiques environnementales nationales ?.....	15
2.3.1. Rétablir ou anticiper des conditions de concurrence équitable	15
2.3.2. Réduire les externalités environnementales transfrontalières	16
3. Etudes d'impact de l'ALENA : résultats et enseignements	17
3.1. Les "points de contacts" entre commerce et environnement retenus par la CCE.....	17
3.2. Les premières conclusions des études d'impact.....	17
3.2.1. La production et l'infrastructure matérielle	18
3.2.2. L'organisation sociale.....	18
3.2.3. Les politiques publiques	19
3.2.4. Les facteurs favorisant la « course vers le bas » de la législation.....	19
3.2.5. L'ALENA et le développement du Mexique.....	20
3.3. L'efficacité du dispositif institutionnel	22
3.3.1. Le respect des responsabilités environnementales.....	22
3.3.2. Résultats sectoriels	23
3.3.3. Coordination des institutions environnementales et commerciales	23
3.3.4. Harmonisation des normes	23
3.3.5. Financement	24
3.4. La pertinence du mode d'évaluation des impacts	24
3.4.1. Le sens d'une étude d'impacts : recueil d'information ou instrument politique ?.....	24
3.4.2. Quel mode d'évaluation : ex ante / ex post ? national / multilatéral ?.....	25
3.4.3. Intérêt et limites de l'évaluation sectorielle.....	25
4. Etudes d'impact Euro-Méditerranéennes : premiers résultats.....	27
4.1. La production et l'infrastructure matérielle.....	27
4.2. L'organisation sociale	28
4.3. Les politiques publiques.....	28
4.4. Les PAS.....	29
4.5. Les investissements étrangers directs en région méditerranée	29
4.6. Les acteurs impliqués dans la négociation dans les pays du Sud.....	32
4.7. L'environnement très absent des textes du partenariat	32
Conclusion. Les 10 leçons de l'ALENA	34
Bibliographie	39

Introduction

Le partenariat euro-méditerranéen (PEM), créé à l'issue de la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone en novembre 1995, réunit l'Union Européenne et douze pays de la région méditerranéenne. Trois volets définissent le partenariat : un volet de politique et de sécurité, un volet économique et financier et un volet culturel, social et humain pour un objectif global de paix, de stabilité et de prospérité.

Pour large qu'il soit, cet objectif global repose sur un élément moteur essentiel qui est l'échange commercial, avec, incluse dans la Déclaration de Barcelone adoptée par quelques 27 gouvernements et dans les accords bilatéraux qui en découlent¹, la libéralisation progressive des échanges entre les deux groupes de pays culminant par la création, en 2010, d'une zone de libre échange Euro-Méditerranée (ZLEM). L'importance du marché européen pour les exportations des douze pays partenaires méditerranéens (PPM) de l'Union Européenne – l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Turquie dirigeant en moyenne plus de la moitié de leurs exportations vers l'UE - le faible enjeu commercial que représente, à l'inverse, le marché des PPM pour l'UE, et le programme économique établi à Barcelone affecteront tout ensemble, et de manière profonde, les économies et les modes de vie des habitants des PPM. Des modifications des structures de production, des modes de consommation et des recettes fiscales de pays engagés dans l'ajustement de leur économie sous la pression concurrentielle induite par l'abaissement des tarifs douaniers surviendront indubitablement en conséquence de ces accords de libre-échange. Prévoir et prévenir les conséquences néfastes de ces modifications sur l'environnement et promouvoir les effets favorables sont deux enjeux clefs du partenariat.

En nous conformant à l'esprit de la Déclaration de Barcelone, et à la primauté du commerce qui la distingue, nous tentons ici de mesurer les impacts environnementaux que la libéralisation des échanges est susceptible d'induire, selon la décomposition traditionnelle, préconisée par la Banque Mondiale et l'OCDE, en effets d'échelle, effets de composition, effets techniques, effets de régulation et effets institutionnels du libre-échange sur l'environnement. Cependant nous élargirons le cadre de notre analyse aux effets indirects de l'ouverture commerciale, effets en chaîne parfois irréversibles sur l'environnement mais également sur le développement humain qu'une lecture trop étroite et trop statique des principes commerciaux gouvernant la libéralisation des échanges, et limitée aux seuls indicateurs économiques, ne permet guère d'embrasser. En particulier, la région méditerranéenne est la manifestation d'identités culturelles, de préférences économiques (modes de consommation) et environnementales fortes (voir Grenon, 1992) qui possèdent la valeur de bien public aux yeux des peuples qui y vivent, et qui échappent pour cette raison aux études d'impacts fondées sur des indicateurs "objectivement mesurables" selon la terminologie de la Commission Européenne (pollution, qualité de l'alimentation, etc.).

Nous utilisons à cette fin un antécédent de la ZLEM, l'ALENA, accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, dont nous décrivons les modalités d'intégration des considérations et des responsabilités environnementales. Nous nous penchons en particulier

¹ accords euro-méditerranéens d'Association signés avec la Tunisie (juillet 1995), Israël (novembre 1995), le Maroc (février 1995), la Cisjordanie et la Bande de Gaza (février 1997) et la Jordanie (avril 1997), et *union douanière signée avec la Turquie* (6 mars 1995). Ces accords visent à réaliser les objectifs de la déclaration de Barcelone, notamment la mise en place progressive d'un marché-libre et le soutien financier de l'UE au cours de la période de transition économique (4 685 millions d'ECU).

sur les conclusions des études d'impact qui ont été conduites depuis la signature de l'accord en 1994, et sur les premières conclusions auxquelles a donné lieu l'examen de l'efficacité des institutions en charge de l'environnement. Les éléments négatifs sont soulignés dans ce rapport, et les éléments positifs, éléments favorisant l'intégration efficace de considérations environnementales dans un accord commercial, sont retenus et leur transposition dans le contexte méditerranéen examinée avec soin.

Il ressort de notre étude que les limites de l'accord correspondent en partie aux limites dans le traitement et la considération de certaines externalités positives ou négatives de la croissance et de l'échange. Celles-ci, échappant par définition au marché, ne sont sanctionnées par aucun prix et leurs effets, pour cette raison, sont largement ignorés dans les études quantitatives des impacts environnementaux de la libéralisation. Aussi, pour être dépassées, les limites de l'ALENA exigent-elles que soit élargi le cadre de l'analyse et qu'un choix politique prolonge ses principaux enseignements. L'objectif d'intégration de considérations et d'objectifs environnementaux dans l'accord de libre-échange doit être subordonné à un objectif plus ambitieux d'intégration régionale pour un développement soutenable. Après avoir prouvé les insuffisances, et les dangers pour l'environnement, d'un traitement au cas par cas et *ad hoc* des impacts environnementaux imputables à la croissance, que privilégie l'ALENA et une certaine économie politique contemporaine, nous plaçons la future ZLEM dans la perspective de la convention de Rio. Le rapport, au total, fournit les premières pistes pour la définition et la mise en œuvre de stratégies intégrées de développement soutenable dans la zone Euro-Méditerranée, sur la base d'arguments tirés des faits et de l'expérience de l'accord de libre échange ALENA, et d'instruments de politiques quelque peu évacués de l'accord, comme le principe de précaution.

Nous nous intéressons dans une première partie à la comparaison des régions ALENA et Euro-Méditerranée, qui met en évidence une amplification des écarts entre pays observée au sein de la Méditerranée. Puis nous nous penchons sur les modalités de prise en compte de l'environnement dans l'accord ALENA, avant d'aborder les résultats et enseignements des études d'impact, en insistant sur la méthodologie choisie. Les premiers résultats des études dans la zone Euro-Méditerranée précisent dans une quatrième partie l'intérêt et la limite de la méthode retenue par l'ALENA dans le contexte Euro-Med pour l'identification et le traitement des problèmes environnementaux successifs à un accord commercial.

1. De l'ALENA à l'Euro-Méd. : une amplification des écarts entre régions

Nous examinons dans cette partie les différences et similitudes entre les régions ALENA et Euro-méditerranée. Les écarts et disparités, qu'ils soient économiques, pédo-climatiques, institutionnels ou politiques, sont amplifiés dans la zone euro-méditerranéenne. Cette constatation, dans la suite de notre étude, nous conduira à nous demander comment, avec des contraintes similaires quoique moins aiguës, les gouvernements mexicains, canadiens et américains ont traité ou devancé les problèmes environnementaux après la signature de l'ALENA.

1.1. Une amplification des écarts de revenu par habitant et de développement humain

Les écarts de revenus par tête, exprimés en parité de pouvoir d'achat, sont de 1 à 3 entre la moyenne des PPM et l'UE. Ce rapport était identique en 1994 entre le Mexique et ses deux partenaires nord-américains. Toutefois le nombre des PPM et la forte dispersion de leur niveau de développement économique font culminer le rapport des revenus par tête à un extrême de 1 pour 10 si l'on considère l'Égypte et le Danemark. L'indice de développement humain (IDH), quant à lui, place en moyenne l'UE à la 15^{ème} place, alors que les PPM occupent le 80^{ème} rang en moyenne (sans pondération par l'étendue des populations). En 1994, le Canada et les EU occupaient la première et quatrième places, et le Mexique la 50^{ème}, ce qui à nouveau permet raisonnablement de conclure à la similarité de l'asymétrie de développement « Nord »-« Sud » entre l'ALENA et la ZLEM, tout en soulignant l'amplification des écarts en Méditerranée, puisque les PPM s'étirent entre la 23^{ème} place (Israël) et la 120^{ème} (Égypte).

En valeur absolue, en 1997, l'ensemble des pays arabes avaient un PNB moyen par habitant de 1754 dollars, alors que celui du Mexique était de 3700 (moyenne mondiale : 5257).

Au delà de ces indicateurs bruts, certains facteurs d'analyse mettent en évidence une situation des PPM plus délicate que celle du Mexique face à l'échéance d'une libéralisation des échanges. Le retard d'alphabétisation considérable des adultes et notamment des femmes dans les pays arabes par rapport au Mexique réduit fortement les capacités de réaction à une libéralisation rapide des marchés, et à un déploiement progressif de main d'œuvre vers des activités qualifiées. D'après le Pnud (1999), au Mexique, le taux d'alphabétisation des adultes était en 1997 de 90,1% (environ 100 % en UE), alors qu'il n'était que de 52,7 % en Égypte ; 45,9 % au Maroc ; 67 % en Tunisie, 60,3 % en Algérie. Il était en revanche de 95,4 % en Israël ou 87,2 % en Jordanie. Comme l'indique le tableau 1, ce sont les femmes qui en pâtissent le plus. Alors que le taux d'alphabétisation des femmes avoisine celui des hommes au Mexique, il est nettement inférieur dans la plupart des pays arabes. Les résistances sociales à l'alphabétisation des femmes dans les pays musulmans pourraient être une limite de premier ordre au développement économique des PPM en cas de libéralisation rapide, que n'a pas connue le Mexique. On remarque d'ailleurs que le classement des PPM selon leur IDH respecte assez strictement leur classement selon le taux d'alphabétisation des femmes.

Les taux de scolarisation des jeunes générations dans les pays méditerranéens sont relativement plus proches de ceux observés au Mexique (100% en primaire et 60-70 % en secondaire), hormis quelques pays où ils restent faibles, comme le Maroc (76,7 % en primaire et 37,7 % en secondaire). On peut donc penser que le retard actuel est en cours de résorption. Mais d'ici 2010, la population adulte du monde arabe, notamment féminine, restera largement

sous-alphabétisée, ce qui handicape fortement son potentiel économique, au contraire du contexte mexicain des années 90.

Tableau 1 : Scolarisation et alphabétisme dans les PPM et au Mexique

Pays	Alphabétisation des femmes adultes (%)		Scolarisation des filles en primaire		Scolarisation des filles en secondaire	
	Taux %	% de la population masculine	Taux %	% de la population masculine	Taux %	% de la population masculine
Mexique	87,9	95	99,9	100	64	94
Liban	78,3	86	74,9	97	?	?
Turquie	73,9	80	98,1	98	48,5	72
Tunisie	55,8	72	99,9	100	72,4	95
Egypte	40,5	63	90,6	91	70,1	88
Algérie	47,7	66	92,6	93	64	88
Maroc	32,7	55	67,2	78	31,9	74

Source : Pnud, 1999.

Ces disparités hommes–femmes se retrouvent dans le taux d’activité économique des femmes adultes, qui est, dans les pays arabes, parmi les plus faibles du monde (38,6 % par rapport au taux d’activité des hommes en 1997 d’après le Pnud), alors que la moyenne mondiale est de 69,8 %.

1.2. Une amplification des écarts structurels entre économies

La libéralisation des échanges accroît l’extraversion des économies et place les exportations en moteur de la croissance, en remplacement de la demande intérieure à laquelle était dévolu ce rôle dans le modèle keynésien de développement "auto-centré" que l’Europe et les États-Unis durant les trente glorieuses, et les PPM depuis les indépendances, ont choyé et continuent, pour certains d’entre eux soumis à la marge à des programmes d’ajustement structurel, de choyer. Il est maintenant admis et observé que la transition de cultures traditionnelles à des cultures d’exportation se traduit en général par un usage plus intensif de capital (mécanisation) et d’intrants comme les pesticides, les fertilisants ou l’eau, ce qui, sans ambiguïté, affecte l’environnement et les modes de vie des populations rurales, prédominantes dans les PPM. La part du PIB agricole dans les économies nationales est en effet en moyenne sept fois plus grande dans les PPM que dans l’UE. Et la part des actifs agricoles, située aux alentours de 5 % dans la plupart des pays de l’UE, dépasse 40 % dans la majorité des PPM, avec des pourcentages de la population féminine active employée dans l’agriculture située entre 40 et 70 % en Turquie, Tunisie, Syrie, Maroc, Jordanie et Algérie.

Autre dissymétrie radicale : alors que l’UE représente en moyenne 70 % du commerce extérieur global des PPM, ceux-ci ne représentent que 7 % du sien. Entre les pays du Sud, les situations sont également très contrastées. Dans une région très agricole et peu concurrentielle, certains pays comme Israël et la Turquie occupent une place prépondérante dans les échanges régionaux (tableau 2) et exportent surtout des produits manufacturés, généralement de consommation finale, et dans une moindre mesure des produits agricoles. La part de l’Algérie est également importante, mais elle est très dépendante du pétrole.

**Tableau 2 : Commerce extérieur des PPM avec l'Union européenne
(milliards d'écus, 1997)**

Pays	Importations en provenance d'Europe	Exportations vers l'Europe	Solde Export - import
	Mds Ecus	Mds Ecus	Mds Ecus
Algérie	4,3	8,3	4
Egypte	6,7	2,6	-4,1
Israël	10,4	6,3	-4,1
Jordanie	1,2	0,2	-1
Liban	3,1	0,15	-2,95
Malte	2	-	-
Maroc	5,3	4,7	-0,6
Syrie	1,3	2	0,7
Tunisie	5,3	4	-1,3
Turquie	22,3	11,8	-10,5

Source : Eurostat, mai 1998.

Point commun parmi ces dissymétries : les PPM connaissent un retard de développement économique sur l'Europe qu'ils ne réussissent pas à combler. Les pays sans ressources naturelles importantes (Turquie, Maroc, Tunisie) ont certes abandonné le modèle de développement autocentré dès les années 80. Mais ils n'ont connu qu'un début d'insertion dans le marché mondial, sur des segments à faible valeur ajoutée (textile). Quant aux pays dotés de ressources naturelles (Algérie, Egypte, Syrie), ils ont retardé ces évolutions en s'arc-boutant sur le modèle d'économie centralisée et en consolidant leur comportement rentier. Une levée complète des barrières commerciales sur une période aussi courte - 10 ans - entre les deux ensembles de pays obligera à un ajustement extrêmement brutal d'économies jusqu'alors protégées (cf 1.5 infra) et, dans le cas des PPM, à forte intensité en main d'œuvre. Les effets dynamiques sur l'environnement et les populations ne font pourtant pas l'objet de développements substantiels et d'engagements dans la Déclaration de Barcelone. Les accords bilatéraux signés à ce jour entre l'UE et les PPM sont encore plus elliptiques, les notions d'environnement et de développement durable étant pratiquement absentes de textes à vocation singulièrement commerciale.

Tableau 3 : Comparaison de la structure de l'économie du Mexique et des PPM (en 1997)

Pays	Agriculture (% du pib)	Industrie (% du pib)	Services (% du pib)
	1994 - 1997	1994 - 1997	1994 - 1997
Etats-Unis	* - 2	* - 27	* - 71
Mexique	8 - 5	28 - 26	64 - 69
Turquie	16 - 15	31 - 28	52 - 57
Tunisie	15 - 13	32 - 29	53 - 58
Egypte	20 - 18	21 - 32	59 - 51
Algérie	12 - 11	44 - 49	44 - 39
Jordanie	8 - 3	27 - 25	65 - 71
Maroc	21 - 15	30 - 33	49 - 51

Sources : Pnud, 1997 ; Pnud 1999

L'économie du Mexique s'était assez fortement tertiariée avant l'ALENA, d'où une prédisposition à assurer le développement de nouveaux services en réponse à la libéralisation, ce qui n'est pas le cas actuellement dans la plupart des pays de la ZLEM. La répartition du PIB entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire du Mexique aujourd'hui est à peu près la même que celle des Etats-Unis ou de la France, et était déjà assez similaire en 1994, malgré une poursuite prévisible de la baisse de la part du secteur agricole (tableau 3). Le Mexique était donc prêt à produire les services essentiels qui rendent les entreprises compétitives, donc adaptables à un contexte libéralisé. Dans quasiment tous les PPM (Jordanie exceptée), la tertiarisation est très en retard par rapport à celle du Mexique de 1994. Il est donc à envisager que le faible développement des services dans les PPM compromette leur capacité à s'approprier les retours économiques positifs de la libéralisation à court terme. En particulier, le faible potentiel de production des services environnementaux augure d'une certaine incapacité à internaliser les pollutions et autres externalités négatives engendrées par une économie en voie de libéralisation. Cette situation (faiblesse du tertiaire et mutations à attendre de l'ouverture des frontières) n'existait pas en Amérique du Nord et plaide en faveur d'un échéancier très progressif de la libéralisation.

1.3. Une amplification de la contrainte de disponibilités en ressources

Nous savons déjà, d'après les estimations de la Banque Mondiale (1999), que le développement économique depuis 1980 dans les PPM s'est accompagné d'un accroissement de la consommation des ressources disponibles et des émissions polluantes. Tous les PPM pour lesquels les données étaient disponibles ont connu une augmentation des émissions de CO₂ et, si l'on excepte la Syrie, un accroissement de la pollution des eaux entre 1980 et 1993. Des hypothèses réalistes reposant sur les tendances actuelles d'émission et de pollution des eaux montrent que la croissance économique qui pourrait résulter de la ZLEM se traduira à court et moyen terme par des pressions environnementales accrues parmi la majorité des PPM (Benachenhou, 1999 ; Katz, 2000). Les disponibilités en eau et la pollution des eaux résultant d'un usage intensif de cette ressource en raison notamment d'un avantage comparatif conforté par le libre-échange, l'exode rural et l'intensification des pollutions urbaines, notamment par le développement de l'usage de l'automobile, enfin les pollutions dégagées par la fourniture d'énergie sont les trois secteurs ou éléments clefs qui ressortent des premières études de cas, souvent alarmistes, réalisées dans la zone Euro-Méditerranée².

La question de la disponibilité en eau face à l'ouverture des frontières se pose de manière spécifique en région méditerranée, où l'usage de l'eau fait déjà l'objet de conflits sociaux importants. Les secteurs d'exportation des PPM, les fruits, légumes et fleurs, utilisent de l'eau subventionnée - ressource rare dans quasiment tous ces pays (voir tableau 4)-, ce qui est contraire au principe d'internalisation de la rareté de la ressource par le prix. Par cette incitation à consommer, le législateur diminue en effet le prix apparent d'une ressource déjà rare et dont le coût social est élevé, et éloigne ainsi le niveau de consommation de celui correspondant à une allocation optimale de la ressource.

² Ainsi qu'elles ont pu être exposées lors d'un colloque organisé par les Amis de la terre au Parlement de Bruxelles, le 17 avril 2000 : "The Euro-Mediterranean Free Trade Zone : Can it be Sustainable ?".

Tableau 4 : La disponibilité en eau dans les PPM

	Ressources en eau renouvelables par habitant (m3 par an)	Consommation annuelle	
		% de la ressource	par tête (m3)
	1988	87-95	87-95
Mexique	3729	21,7	915
Israël	289	108,8	407
Liban	1315	30,8	444
Turquie	3074	16,1	544
Jordanie	114	144,7	201
Tunisie	371	87,3	376
Algérie	460	32,4	180
Egypte	43	1967,9	921
Maroc	1071	36,2	433
tous PED confondus	6055	6,2	492
Afrique sub-saharienne	6363	1,5	125
Pays arabes	554	129,2	926
Pays industrialisés	9817	10,3	1058
Monde	6918	7,3	626

Source : Pnud, 1999

Les taux d'utilisation de l'eau dans les PPM indiquent dans plusieurs pays des niveaux de consommation supérieurs à la consommation renouvelable, ce qui n'est pas du tout le cas au Mexique. La libéralisation des échanges pourrait avoir des effets positifs sur cette contrainte si elle induit un arrêt des politiques de sous-valorisation de la ressource, politiques distorsives puisqu'elles consistent en une subvention à l'intrant. En revanche, dans l'hypothèse où les pressions locales parviendraient à maintenir la subvention du prix de l'eau, l'ouverture des marchés pourrait signifier une aggravation de la pression sur l'eau.

1.4. Une amplification des effets démographiques possibles

Le partenariat euro-méditerranéen, souhaité en premier lieu par l'Europe, entend faire de l'intégration économique des PPM l'instrument privilégié de son autre objectif de fond : la stabilisation politique régionale (Tubiana 2000). L'évolution des flux migratoires après la libéralisation des échanges est un sujet sensible qui affecte à la fois la croissance (la libre circulation des personnes peut améliorer l'efficacité de la production de la même manière que la libre circulation des biens ou des services) et la sécurité de la zone, telle qu'elle est perçue par les décideurs et les opinions publiques (sécurité économique avec la concurrence d'une main d'œuvre bon marché, la fuite des « cerveaux », sécurité nationale, etc.).

Dans des Etats qui ferment fortement leur frontières aux immigrants potentiels comme c'est le cas des Etats européens, l'immigration clandestine est alors à peu près le seul moyen d'immigrer, au contraire des Etats plus ouverts comme les Etats-Unis ou le Canada, où l'immigration clandestine se surajoute aux possibilités légales. Or la clandestinité est bien souvent une aubaine pour l'employeur, tant elle réduit le pouvoir de négociation du travailleur immigré. Seule l'économie souterraine fournit alors une opportunité de travail aux immigrés clandestins. En conséquence, le durcissement du contrôle des flux migratoires n'est certainement pas la solution la plus efficace à l'économie souterraine (Tapinos, 2000). Les partenaires devront donc probablement prévoir de desserrer progressivement, et de manière concertée, la contrainte de non-circulation des personnes.

Les migrations intra-territoriales induites par le changement de contexte économique méritent également une attention particulière. L'ALENA a donné lieu à des évolutions démographiques assez importantes à l'intérieur du Mexique, notamment parmi les paysans. Dans l'ensemble, le dynamisme des zones créatrices d'emplois du Mexique a permis une bonne valorisation des migrants en provenance des secteurs en mutation. La situation dans le bassin méditerranéen est tout autre. L'environnement économique est globalement non-concurrentiel, et favorise les comportements de captation de rentes par rapport aux comportements de gains de compétitivité sur les bases de la baisse du coût de production ou de l'innovation. C'est là une différence fondamentale avec le Mexique. Les PPM pourraient payer un lourd tribut social (chômage, enclavement de certaines régions) en cas de restructurations sectorielles lourdes, que n'a pas connu le Mexique à cause de la flexibilité et du dynamisme des entreprises, et aussi des flux d'investissements américains que sont loin d'atteindre les investissements européens dans les PPM.

1.5. Les contraintes macroéconomiques consécutives au démantèlement tarifaire

Pour l'Union européenne qui ne procède à aucune nouvelle ouverture commerciale significative, les effets des accords de libre-échange bilatéral devraient être de faible ampleur. Il est attendu en toute logique que les baisses progressives des tarifs douaniers et des barrières non-tarifaires dans les PPM signataires des accords provoquent une augmentation des exportations européennes en raison des gains de compétitivité (baisse des prix) par rapport aux exportations des autres pays ne bénéficiant pas de cet abaissement douanier. A court terme, il ne devrait donc pas y avoir d'effets sur les importations européennes, d'autant qu'il n'y a pas de désarmement douanier du côté communautaire sur les biens industriels, seuls concernés a priori par le libre-échange proposé dans le Partenariat. La proposition de l'UE aux PPM présente ainsi fort peu de risque de perte de parts de marchés pour l'Europe.

Parmi les PPM en revanche il n'y a pas d'effet mécanique d'un accroissement des débouchés vers l'Europe, puisque les marchés européens de produits industriels leur sont déjà ouverts, et que les restrictions sur les échanges agricoles sont globalement maintenues. A court terme et compte tenu de l'application progressive du désarmement douanier, les effets principaux porteront sur les équilibres macro-économiques (dégradation de la balance commerciale, augmentation du déficit public) qui pourraient entraîner un certain ajustement par le taux de change et que nous passons en revue. Cette asymétrie est plus marquée dans la ZLEM qu'elle ne l'était dans le cadre nord-américain (voir Tubiana, 2000).

1.5.1. Pression accrue sur l'équilibre commercial dans les PM

Le désarmement tarifaire unilatéral des importations en provenance de l'UE va exercer sur l'économie des PM signataires une pression sur la balance commerciale déjà déficitaire (tableau 5). Cet accroissement se produira pour partie par détournement de trafic, au détriment des autres pays industrialisés qui ne bénéficieront pas du désarmement tarifaire. Toutefois, le désarmement tarifaire ne concernera pas directement le marché du textile/habillement, car les intrants importés en admission temporaire (produits textiles) sont déjà dédouanés dans le cadre du trafic dit de « perfectionnement passif ».

Tableau 5 : Droits de douanes moyens dans les PPM

Pays (revenu/importations)	droits de douane moyens pondérés	droits de douanes collectés	part des droits de douane dans le revenu public
1996	1993		1993
Algérie	21.6	-	-
Egypte	28.0	14.9	10.0
Israël	7.2	1.2	1.0
Jordanie	19.8	17.8	35.9
Liban	24.2	-	-
Maroc	20.3	17.5	17.7
Syrie	17.2	16.4	10.0
Tunisie	31.7	18.7	28.3
MOYENNE	21.3	14.4	17.2
PED	21.4	-	-

Sources: Hoekman (1994) and Havrylyshyn (1996), cités par Petri, 1997.

1.5.2. Une possibilité limitée de correction par le change

Ces mouvements sur les échanges commerciaux des PPM vont déséquilibrer le solde de la balance commerciale des PPM. En l'absence attendue de hausses significatives des recettes de tourisme et des transferts des émigrés, et compte tenu du poids de la charge des intérêts de la dette extérieure, ce déséquilibre se transmettra à son tour au solde du compte courant. La limite à la dégradation du solde courant sera rapidement atteinte en raison de l'accès restreint aux marchés internationaux de capitaux, notamment pour les plus endettés des PPM comme l'Algérie, la Jordanie, le Maroc. L'ajustement s'effectuera alors par la dépréciation du taux de change.

Cet ajustement rencontrerait lui-même des limites dépendant de plusieurs facteurs : la charge budgétaire d'une dévaluation, selon le poids relatif des ressources et des dépenses publiques en devises, le poids du service de la dette extérieure, et enfin la position structurellement importatrice nette en produits alimentaires de base de la plupart de ces économies (c'est surtout le cas de l'Algérie et de l'Égypte, mais aussi du Maroc, de la Tunisie, de la Jordanie), qui limite le recours à la dépréciation du change pour abaisser le prix de leur facteur travail exprimé en devises fortes.

L'enseignement essentiel est que compte tenu de l'étroitesse des marges de manœuvre des PPM sur le plan de l'équilibre extérieur, la soutenabilité de l'équilibre externe sera accrue par des entrées croissantes d'investissements directs étrangers (IDE).

1.5.3. Pression sur les comptes publics

Dès le début de l'application de l'Accord, le désarmement tarifaire devrait exercer une pression sur l'équilibre des finances publiques par la diminution mécanique des recettes douanières, qui interviennent à des hauteurs importantes dans l'ensemble des recettes de l'État (tableau 6).

**Tableau 6 : Revenu des droits de douanes sur les importations européennes³
(moyennes 94-96)**

Pays	Droits de douanes		Part de l'UE dans le total des importations	Droits de douanes sur les importations européennes	
	Pourcentage du revenu fiscal total	Pourcentage du PIB		Pourcentage du revenu fiscal total	Pourcentage du PIB
Algérie	29.96	3.45	64.12	19.21	2.21
Egypte	19.74	3.37	39.84	7.87	1.34
Israël	1.26	0.40	52.40	0.66	0.21
Jordanie	34.63	5.77	35.02	12.13	2.02
Liban	59.28	6.83	48.59	28.80	3.32
Maroc	17.55	4.30	58.78	10.32	2.53
Syrie	21.81	2.43	33.11	7.22	0.80
Tunisie	22.18	4.45	71.49	15.86	3.18

Source : autorités nationales, FMI, cités par Abed, 1998.

Les différents PPM seront inégalement affectés par la baisse des ressources douanières. C'est au Liban, en Algérie et en Tunisie que la perte de recettes devrait être la plus lourde : environ 29 % (respectivement 19 % et 16 %) des recettes de l'Etat sont prélevées sur les importations européennes, qui seront affectées progressivement par la réduction tarifaire. La part européenne représente plus de 3 % (respectivement 2 % et 5 %) du PIB. Ces pays cumulent en effet la part des recettes assises sur les échanges extérieurs et le degré d'ouverture parmi les plus élevés des pays étudiés, avec la polarisation la plus forte des échanges en produits industriels avec l'Union et les autres PPM. Au Maroc, les effets seront légèrement moins forts: 10 % des recettes publiques seront affectées, soit 2,5 % du PIB (Abed, 1998).

L'échelle des pertes de recettes programmées selon les pays donne un indicateur *des tensions* que la mise en place progressive du désarmement douanier va entraîner *sur les finances publiques* des pays tiers méditerranéens. Pour répondre aux éventuelles contraintes environnementales imposées par les réformes structurelles des économies PPM, l'Etat risque donc d'être privé à court terme des ressources qu'il tirait des douanes s'il ne met pas en place une fiscalité de substitution. Au total, avec une moyenne de 20 % des recettes de l'Etat assurées par les taxes douanières et la perspective d'une résorption de ces taxes en vertu des engagements de la ZLEM, les Banques Centrales des PPM devraient en effet très rapidement réclamer la mise en place d'une fiscalité complémentaire afin d'assurer le maintien, ou à défaut réduire l'érosion, des recettes publiques.

Lorsque de surcroît, à cette contrainte financière, s'ajoutent des objectifs environnementaux dont la poursuite engage des fonds publics (traitement des eaux usées, normes et surveillance du respect des normes, par exemple), les gouvernements des PPM auront l'alternative de mettre au point et de lever des éco-taxes ou de renoncer à toute ambition environnementale au

³ Les taux de droits de douane de la région sud-méditerranée sont du même ordre que ceux des PED en général, mais assez nettement supérieurs à ceux des pays émergents d'Asie du Sud est. Le revenu douanier collecté (qui inclut aussi les produits non taxés) est nettement plus important dans les PPM que dans les pays d'Asie de l'Est. Son impact dans le revenu public est aussi beaucoup plus important en Méditerranée.

motif qu'elle engage des fonds rares dont l'allocation la plus urgente pourrait ne pas être l'environnement⁴.

1.6. Une amplification des difficultés politiques sur la question agricole

De multiples blocages s'opposent à l'heure actuelle à l'inclusion de l'agriculture dans le partenariat euro-méditerranéen. La fin de l'exception agricole tant en Europe que parmi les PPM et l'entrée pleine et entière de ce secteur dans le monde marchand signifieraient l'émergence de prix libres, la fin des contingentements, des quotas, et des subventions, et en conséquence la disparition d'instruments majeurs des politiques sociales d'Afrique du Nord notamment (Louafi, 2000 ; Solagral, 1999).

Rien n'assure actuellement qu'une libéralisation agricole globale servirait les intérêts des pays du Sud de la Méditerranée, ce qui limite l'engagement des PPM dans la négociation. La chronologie des mesures de libéralisation, instrument par instrument, est déterminante à cet égard, un démantèlement tarifaire préalable à la suppression des subventions aux exportations ou aux incitations à la production n'ayant pas les mêmes effets que des mesures identiques dans une chronologie inverse.

En outre, les actifs des secteurs européens menacés par les produits méditerranéens de la rive Sud ne manqueront pas d'exiger de la part des PPM des conditions de concurrence strictes. Par exemple, la subvention du prix de l'eau et la fiscalité agricole seront probablement remises en cause par les Européens.

Enfin, toute libéralisation mal encadrée du secteur agricole aurait des conséquences socio-environnementales sans commune mesure avec les autres secteurs (les PPM importent actuellement une quantité croissante de produits alimentaires, essentiellement céréales, lait et oléagineux, et leur commerce agricole est déficitaire, voir tableau 2), ce qui contribue à réfréner l'ardeur de réforme des divers pays partenaires.

Il n'en reste pas moins que des négociations dans l'objectif du libre échange présentent l'opportunité de « mettre à plat » les estimations des impacts sociaux réels de politiques agricoles volontaristes et coûteuses. Les négociations de la ZLEM devraient pouvoir conduire les PPM et l'UE à développer une réflexion commune sur leur politique intérieure respective, semblable à celle amorcée par l'UE lors de la réforme de 1992 en anticipation des négociations de Marrakech.

⁴ Hung et Richelle (1995) ont montré avec des hypothèses simples comment dans un modèle d'ouverture de frontières, s'il y avait gain à l'échange, l'efficacité relative des investissements dans les politiques de l'environnement régressaient et donc les secteurs productifs, bénéficiant des gains à l'échange attireraient préférentiellement les capitaux (cela, évidemment, dans un cadre où l'accord de libre-échange ne s'accompagnait d'aucune politique environnementale spécifique).

2. ALENA et environnement : une prise en compte essentiellement ex-post des impacts environnementaux

Le régime de l'ALENA comprend trois accords juridiques régissant la coopération entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada dans les domaines de l'économie, de l'environnement et de la main d'œuvre. En effet, parallèlement à l'accord économique se sont mis en place deux accords connexes : l'ANACDE (accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement), qui a fondé la CCE (commission pour la coopération environnementale) et l'ANACDT (accord nord américain de coopération dans le domaine du travail), qui a fondé la CCT (commission pour la coopération sur le travail).

L'ALENA et ses accords parallèles comportent des mécanismes qualifiés de "novateurs" pour résoudre tout différend découlant de l'interprétation initiale des accords, et des incitations à l'intention des trois pays pour une convergence et une coordination accrues de leurs politiques nationales. Les accords de l'ALENA ont suscité ou inspiré l'établissement d'environ 50 nouvelles institutions intergouvernementales trilatérales, variant de conseils aux comités, sous-comités et groupes de travail, dotées ou non de responsabilité environnementale, et conçues pour orienter la mise en œuvre des accords, étendre la gamme et la profondeur de la coopération et gérer les relations entre les pays (CCE, 1997). C'est ainsi qu'ont été créées pour traiter les problèmes spécifiques pouvant survenir le long de la frontière américano-mexicaine, la Commission pour la coopération environnementale frontalière (BECC) et la Banque de développement d'Amérique du nord (NADBank). La principale activité de la BECC est de travailler avec les communautés locales afin de coordonner le développement d'infrastructures environnementales tandis que la NADBank se charge d'en financer les projets.

2.1. Les objectifs environnementaux dans l'accord

Bien qu'il ait été conçu et créé sous forme d'entente commerciale, l'ALENA contient un engagement en vue de favoriser la protection de l'environnement et le développement durable. Le texte de l'ALENA accorde à certaines de ses institutions une responsabilité explicite et obligatoire pour atteindre des objectifs d'environnement et de développement durable. Il donne également à quelques-unes le mandat d'étendre leurs activités pour prendre en compte les défis environnementaux à venir. Si bien que prises dans leur ensemble, les quelque 50 institutions de l'ALENA ont une pertinence directe présente ou potentielle pour pratiquement toutes les préoccupations environnementales.

L'ALENA reconnaît sa subordination à certains AME (accords multilatéraux sur l'environnement). Ainsi, l'article 104 accorde-t-il dans certains cas la primauté à l'environnement sur les considérations commerciales et précise que les conventions multilatérales sur les espèces sauvages menacées, l'appauvrissement de la couche d'ozone et l'élimination des déchets dangereux ont préséance sur les nouveaux droits commerciaux créés par l'ALENA.

Les objectifs environnementaux restent nationaux. Sur les mesures nationales liées à des normes autres que sanitaires et phytosanitaires, le chapitre 9 protège le droit d'un pays membre de l'ALENA de déterminer le niveau national de protection de l'environnement qu'il souhaite, en fonction de ses préférences collectives, y compris à un niveau de protection qui dépasse ceux suggérés dans les AME. Sur les normes SPS (sanitaires et phytosanitaires), la

souveraineté nationale dans le choix du niveau de protection est en partie retreinte, dans la mesure où le chapitre 7 requiert que les Etats fondent les mesures SPS sur des principes scientifiques et une étude de risque (Hanson et Shaw, 1993 ; CCE, 1997).

Des choix nationaux contraints par les règles commerciales. Le chapitre 11 est une des originalités importantes de l'ALENA, qui protège les investisseurs contre les réglementations environnementales et a des conséquences importantes sur les possibilités de choix effectifs des Etats dans l'arbitrage commerce-environnement.

Le principe de précaution, présent, mais discret. Le principe de précaution est implicitement présent dans le texte de l'ALENA, quoique sous une forme assez faible, dans la mesure où une partie peut imposer certaines mesures d'environnement, de santé et de sécurité, sans pouvoir apporter la preuve scientifique formelle du risque associé au produit. En cas de conflit commercial, lorsque la partie importatrice établit des mesures de restriction au nom de clauses bien spécifiées, du type des clauses SPS, la charge de la preuve de l'absence de risque revient à la partie plaignante (exportatrice), et ce, contrairement aux règles de l'OMC. En revanche pour les exceptions générales au nom de l'environnement (article 2010, i.e. l'équivalent de l'article XX du GATT), la charge de la preuve du risque revient à l'importateur (IISD, 2000).

Les PMP non reconnus par l'ALENA. L'ALENA ne reconnaît pas les procédés et méthodes de production (PMP) comme critères pertinents de distinction de deux produits. Un Etat ne peut donc pas imposer des restrictions à l'importation au motif que le produit en cause a été obtenu selon un mode de production dangereux pour l'environnement (sous-entendu, l'environnement du pays exportateur). Le risque doit donc porter sur les caractéristiques intrinsèques du produit, et non sur les externalités liées à sa production. C'est une restriction forte à une prise en compte des questions d'environnement globales.

Enseignement 1 pour la ZLEM. Parce qu'à l'ALENA sont joints l'accord de coopération dans le domaine de l'environnement et l'accord de coopération dans le domaine du travail, l'ALENA est parfois considéré comme un accord de libre-échange "plus vert que le GATT". Contrairement à ce que les expériences récentes de l'OMC tendent à montrer, l'ALENA met en évidence qu'il est possible d'intégrer dans un accord de libre-échange des objectifs environnementaux ambitieux et des instruments comme le principe de précaution ou les consultations publiques de contrôle de l'application des législations environnementales. L'ALENA montre surtout que les principes environnementaux, loin d'être des concessions faites par le libre-échange à l'environnement, ne grèvent pas les gains de croissance (indéniables au Mexique depuis 1994, voir le paragraphe 3.2.5., SECOFI, 2000).

Enseignement 2 pour la ZLEM. Pourtant, de nombreux observateurs partisans d'un développement durable dans lequel commerce et environnement seraient placés sur un pied d'égalité et simultanément favorisés, affirment que la CCE n'a qu'un rôle d'observateur et non de décideur⁵. Certains soutiennent que toutes les évolutions environnementales observées en Amérique du Nord depuis 1994 (positives et négatives) auraient eu lieu sans la CCE. Il semble donc fondamental de veiller à la force d'impact qu'auront les institutions chargées de prendre en compte l'environnement en Méditerranée, quelle que soit leur forme, et en particulier à leur capacité à faire appliquer les recommandations ou obligations qu'elles formuleront.

⁵ rappelons que l'ALENA n'aurait probablement pas été accepté politiquement aux Etats-Unis en 1994 sans la mise en place du contrepoint qu'a constitué l'ANACDE.

2.2. Les justifications théoriques d'un traitement différencié de l'environnement

La motivation profonde d'un traitement distinct et national de l'environnement dans un accord commercial réside dans la complexité des liens entre environnement et libre-échange, laquelle déconseille pour des raisons d'efficacité tout traitement systématique de l'environnement en amont des accords (Fredriksson, 1999). Une cause plus immédiate est à trouver, elle, dans un enseignement d'économie politique convoqué de manière récurrente par les institutions internationales telles que l'OCDE ou la Banque Mondiale. Cet enseignement défend la recommandation selon laquelle un objectif environnemental doit être poursuivi par une politique environnementale, indépendamment de la poursuite d'un objectif commercial par une politique commerciale forcément distincte.

2.2.1. Le manque de visibilité *ex ante*

La lacune des études d'impact réside dans la difficulté d'établir des liens de causalité systématiques entre des obligations commerciales, consécutives à la signature d'un accord de libre échange, et des phénomènes environnementaux postérieurs à l'accord. Une question simple par exemple comme : "de quelle ampleur la libéralisation a-t-elle augmenté les émissions de CO₂ au Mexique après 1994 ?" ne fait pas l'unanimité des experts, pour une double raison. D'abord les effets induits de l'économie, sur l'environnement, ne sont pas tous quantifiés et comptabilisés dans les bases de données des modèles d'impact. C'est encore plus évident pour les biens environnementaux tels que la biodiversité. D'autre part, la difficulté d'établir un lien de causalité entre accord et impact concerne les impacts économiques eux-mêmes. "Qu'auraient été le taux de croissance, le taux de chômage, l'inflation, au Mexique de 1994 à 2000 sans l'ALENA ?" est une question à laquelle nul ne peut répondre de manière satisfaisante à l'heure actuelle.

2.2.2. Conséquence politique

La recommandation politique générale remonte à Tinbergen (1952) et stipule que pour atteindre simultanément un ensemble d'objectifs, le nombre d'instruments politiques doit être égal ou supérieur au nombre d'objectifs. La traduction empirique, telle qu'on la trouve dans l'ALENA mais également dans des discussions sur le découplage ou la multifonctionnalité, est que pour être le plus efficacement atteints, des objectifs distincts requièrent des politiques distinctes. Or dans un accord de libre-échange, cette distinction conduit à privilégier pour des raisons d'efficacité la prise en compte de considérations environnementales et la définition de responsabilités environnementales par des politiques nationales appropriées (voir Manssouri et Salles, 1998). La coordination de ces politiques ne relève plus nécessairement de l'accord, tandis qu'elle est constitutive de l'accord dans le cas de politiques commerciales.

Enseignement 3 pour la ZLEM. Ces deux points expliquent pourquoi, face à l'impossibilité d'établir a priori un enchaînement logique et détaillé entre libéralisation économique et impact environnemental, et avec la connaissance d'autre part de la "recette" d'efficacité qui distingue les politiques selon la nature et le nombre de leurs objectifs, l'environnement relève-t-il fondamentalement, après les engagements ou déclarations programmatiques de "promouvoir le développement durable" et "réaliser les objectifs commerciaux de manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement" stipulés dans l'ALENA, de la compétence nationale d'Etats souverains. Ajoutons que la distinction entre politique commerciale et politique environnementale préconisée par les institutions internationales subordonne de fait, dans l'ALENA, la seconde à la première. Subordination hiérarchique tout d'abord : parce que l'accord est un accord commercial et que pour être efficaces, les objectifs environnementaux devront être poursuivis par des politiques *ad hoc*, le traitement de

l'environnement dans l'accord délègue aux politiques nationales la liberté d'adopter, selon leurs moyens et l'importance des altérations observées et signalées de l'environnement par l'échange, les mesures qu'ils jugeront opportunes. Subordination dans le calendrier des négociations ensuite, avec un accord d'intention sur des engagements et des responsabilités générales en matière d'environnement inscrit dans le texte de l'accord commercial, mais un ajustement ex post et flexible des politiques environnementales. A défaut d'une intégration politique régionale très forte, les accords bilatéraux euro-méditerranéens pour l'instant semblent emprunter cette voie.

2.3. Quand et pourquoi harmoniser les politiques environnementales nationales ?

Que se passe-t-il après signature d'un accord de libre-échange lorsque les politiques environnementales – dont les effets sont mesurés par les normes nationales par exemple - sont différentes ? Si au niveau international aucun mécanisme de coordination n'existe, alors la politique environnementale d'un pays peut représenter, si elle est laxiste, un avantage comparatif supplémentaire dans l'échange, et si elle est contraignante, un désavantage comparatif, une perte de compétitivité. Aussi l'harmonisation des règles, la coordination des politiques, sont-elles motivées théoriquement par un premier objectif de rétablissement de conditions de concurrence équitable. Un second lui est ajouté : obvier à la détérioration transfrontalière de l'environnement. Nous verrons ensuite ce qu'il en est, en pratique, dans le cas de l'ALENA.

2.3.1. Rétablir ou anticiper des conditions de concurrence équitable

L'hypothèse et l'argument central de l'ALENA sont que le libre-échange implique, dans des économies autrefois protégées, une croissance accrue découlant d'une allocation plus efficace des ressources. Le coût environnemental est directement lié au surcroît d'activité économique, qu'il concerne, selon la typologie des effets environnementaux de la Banque Mondiale, les effets d'échelle sur l'environnement (plus d'activité donc plus d'émission), les effets dits "de composition" (modification de l'activité relative entre secteurs à la suite de la libéralisation, et en conséquence, modification possible des taux sectoriels de pollution) ou les effets technologiques (changements des méthodes de production à la suite d'un accord dont découle un changement de la nature et de l'intensité de la pollution). Ces effets sont ambivalents et peuvent se manifester par une dégradation ou une amélioration des conditions environnementales et sociales.

La modification de l'allocation des ressources a par ailleurs un impact indirect sur l'environnement, par ses implications sur la pression concurrentielle (baisse des coûts relatifs des facteurs de production, "dumping environnemental") et les modes de consommation.

- Celle-ci peut entraîner une délocalisation des installations de production dans les zones où les normes sont les plus souples ou l'approvisionnement auprès des sources moins coûteuses et moins respectueuses de l'environnement.
- Elle peut également accentuer la nécessité d'adopter des systèmes de production intégrés à l'échelle du continent de manière à satisfaire les normes les plus strictes (ex nord américain, où se trouve le plus gros marché) – on observe alors une convergence vers les normes supérieures pour des raisons d'accès au marché.
- Elle peut à l'inverse conduire à une convergence "vers le bas" par la réduction, pour des raisons de concurrence et de compétitivité, des normes ou des réglementations dans des pays ou des provinces frontalières.

2.3.2. Réduire les externalités environnementales transfrontalières

La production d'externalités négatives par l'activité économique justifie également, lorsque ces externalités traversent les frontières, que soient envisagés des modes coopération entre parties pour, en leur assignant un coût, en réduire les volumes. Schématiquement, une norme d'émission très stricte d'un polluant atmosphérique au Texas a économiquement peu de sens si dans le même temps les Etats du Nord du Mexique peuvent émettre ce même polluant sans aucune régulation. L'harmonisation sert alors l'objectif d'efficacité économique dans la réduction de ce type de pollution. Une telle réduction peut être un objectif assigné dans le cadre d'une convention internationale ou le fruit d'engagement des institutions de l'ALENA. Dans ce dernier cas, les institutions environnementales de l'ALENA telles que les institutions de normalisation, et particulièrement le Comité des mesures normatives et ses principaux organes mandatés en matière d'environnement, ont connu des succès variables. A un extrême, on trouve le groupe de travail sur le transport des marchandises dangereuses (exemple le plus tangible d'une pollution potentielle traversant la frontière...), parvenu à un accord entre Parties (SCNTT V) ; à l'autre, le Conseil des normes automobiles qui, quatre ans après la signature de l'ALENA, n'avait toujours pas pris de mesures concrètes eu égard à ses responsabilités environnementales obligatoires ou facultatives.

Enseignement 4 pour la ZLEM. Autant il est important de conserver une grande diversité des modes de régulation environnementale et des niveaux de protection environnementale souhaités par les différents PPM (comme c'est le cas de l'ALENA), autant la mise en place d'une réelle coopération sera déterminante, plus encore qu'en Amérique du Nord. L'expérience de l'Amérique du Nord démontre en effet la difficulté de mettre sur pied une réelle harmonisation lorsqu'elle interfère trop vivement avec des intérêts industriels. A cette difficulté, qui reste valide en Méditerranée, s'ajoute une plus grande suspicion des pays de la rive Sud à l'égard des intentions de l'UE (sur le thème du néo-protectionnisme non-tarifaire). Ces pays risquent de concevoir l'harmonisation environnementale comme une perte d'avantages commerciaux à l'égard de l'UE ainsi qu'en témoignent des premières études de cas. Le calendrier des négociations doit intégrer d'emblée une "mise à plat" des contraintes et opportunités à une harmonisation environnementale, et ce, avant même de pouvoir observer les effets environnementaux de la libéralisation des échanges.

3. Etudes d'impact de l'ALENA : résultats et enseignements

L'estimation des impacts de l'ALENA sur l'environnement et l'évaluation de l'efficacité du dispositif institutionnel mis en place pour les réduire occupent cette partie.

3.1. Les "points de contacts" entre commerce et environnement retenus par la CCE

Selon les termes de l'ANACDE, la CCE doit examiner de façon continue les répercussions de l'ALENA sur l'environnement. La CCE a à cet effet élaboré un schéma directeur d'analyse, afin de "comprendre la dynamique du commerce et de l'environnement, de faciliter la détermination des répercussions environnementales importantes dans le contexte de la libéralisation des échanges et de mettre au point des politiques permettant d'atténuer plus efficacement les répercussions négatives et de maximiser les répercussions positives" (CCE, 1999 :2). L'objectif en clair est d'analyser de quelle façon les changements associés à l'ALENA peuvent se transformer en pressions et en effets favorables sur l'environnement, ainsi qu'en modifications du milieu.

Quatre points de contact essentiels entre le milieu naturel, d'une part, et les règles, les institutions, le commerce et les investissements qui sont liés à l'ALENA d'autre part, sont isolés afin de définir la façon dont les politiques et les structures d'échange et d'investissement peuvent déterminer l'intensité, le rythme et l'orientation des répercussions environnementales de l'ALENA. Ces quatre "points de contact" ou "domaines" par lesquels les règles et les institutions de l'ALENA influencent l'environnement sont les suivants :

1. La production, la gestion et les techniques (intrants, processus de production, technologie, caractéristiques du produit, concentration sectorielle et géographique).
2. L'infrastructure matérielle (transports, fourniture d'intrants, infrastructure de service, investissements publics et privés dans les infrastructures).
3. L'organisation sociale (groupes de la société civile, régimes de droits de propriété, culture, migrations et changements démographiques connexes, coalitions transnationales).
4. Les politiques des pouvoirs publics. L'objectif sous-jacent est de déterminer si l'ALENA engendre une concentration sectorielle ou géographique des activités de production dans les régions où les pouvoirs publics disposent des plus grandes capacités d'adoption de règlements et d'autres politiques, et s'il facilite la propagation de ces capacités par le biais de l'harmonisation des règlements et d'autres formes de coopération internationale bénéfiques à l'environnement.

3.2. Les premières conclusions des études d'impact

Les résultats environnementaux de l'ALENA sont ambigus. L'expérience de l'ALENA montre qu'il est possible d'intégrer à des accords de libre-échange des clauses environnementales ambitieuses et que ces clauses permettent la définition de politiques nationales de régulation "correctrices". Destinées à limiter les effets négatifs de l'ouverture des marchés sur l'environnement, et introduites en aval des accords de libre-échange, elles ont des implications néanmoins restreintes sur l'environnement car limitées aux externalités sectorielles immédiates et de court terme en raison d'une absence de vision politique et de stratégie de long terme.

3.2.1. La production et l'infrastructure matérielle

- *Les effets d'échelle.* Un des arguments de l'administration Clinton pour la signature de l'ALENA, même s'il n'était pas le plus important, était que l'accord réduirait les pressions environnementales à la frontière mexicaine. Des études depuis ont montré que les résultats sont mitigés. Si la part des régions frontalières dans la production nationale a décliné, elle continue de croître, en valeur absolue, à des taux de croissance atteignant 20 % annuellement (Jenkins et Branch, 1996). De la même manière, la pollution des grandes usines aux Etats-Unis et au Canada a diminué de 2% entre 1995 et 1996 sans que l'on dispose, ce qui n'est jamais bon signe et parfaitement contraire à l'ANACDE, de données sur la pollution totale dans la région frontalière entre les EU et le Mexique en raison de l'absence de données mexicaines. Par ailleurs il était attendu que le transport par camion soit multiplié par sept entre 1995 et 2005 à cause de l'ALENA (FoEI, 1999). Le transport de matières toxiques et de déchets semble actuellement dépasser les capacités des gouvernements à superviser leur circulation et leur usage (Global Trade Watch, 1998).
- *Les effets de composition.* Les conclusions de la CCE montrent que l'ALENA a été une menace pour les producteurs mexicains de maïs dont les modes de production traditionnels sont peu compétitifs par rapport au maïs bon marché américain (CCE, 1999). L'étude de la CCE souligne deux impacts environnementaux majeurs de l'ALENA, en plus des coûts sociaux de l'accord sur le secteur : la diminution de la variété des ressources génétiques disponibles et la dégradation de la qualité du sol (diminution des étendues de terres arables, réduction de la fertilité, salinisation et accumulation de résidus agrochimiques). En toute rigueur, les coûts sociaux devraient être compensés par les bénéfices retirés, dans un autre secteur ou pour la production d'un autre produit, par l'embauche de la main d'œuvre délaissant la culture du maïs. Ce que l'on n'observe pas en réalité en raison de l'absence d'activités alternatives sur le terrain, à l'inverse des modèles économiques où les substitutions entre secteurs d'activité sont instantanées et pour reprendre une analogie de thermodynamique, sans frottements.
- *Le changement technique.* Mise à part une communication de la Maison Blanche (1992) sur l'opportunité de dérouler un scénario "win-win" à l'occasion de l'ALENA par le transfert de technologies plus respectueuses de l'environnement d'un pays partenaire à l'autre, aucun document ni recensement sérieux n'a été fourni pour l'instant d'après nos recherches.

3.2.2. L'organisation sociale

Une accélération de l'urbanisation, ainsi qu'on l'a observée dans l'Union Européenne, est une des conséquences possibles les plus couramment citées des accords de libre-échange. Elle s'explique par le déplacement de populations des zones rurales non compétitives vers les villes pourvoyeuses de services plus rémunérateurs que l'agriculture, a fortiori dans des régions où aucune "PAC" ne limite les migrations par le maintien de revenus stables et suffisants.

La migration des ruraux vers les villes a été projetée comme une conséquence de l'ALENA. Elle a été confirmée au Mexique où, durant les trois premières années de l'accord, l'emploi dans les *maquiladoras*, le long de la frontière américaine, s'est accru de 50 % (Seligman, 1997). Comme le note Katz (2000), ce mouvement de population a augmenté la pression sur l'environnement dans une région déjà incapable de fournir les ressources de base à ses populations. Ainsi, l'assainissement de la politique douanière au Mexique et la baisse des prix intérieurs qui s'en est suivie, se sont produits au prix d'une déstructuration de l'organisation sociale paysanne. Les producteurs n'ayant pas tous accès au capital, l'extension des cultures

commerciales a contribué à augmenter les inégalités socio-économiques. Les producteurs de maïs traditionnels qui pratiquent l'agriculture de subsistance sont dans l'impossibilité de délaissier la culture du maïs, et également dans l'impossibilité d'accéder à des technologies ou des secteurs plus "modernes", i.e. qui leur garantiraient des gains de productivité substantiels (CCE, 1999).

3.2.3. Les politiques publiques

Les premières études montrent que le niveau global de législations environnementales Mexicain a augmenté concomitamment à l'ALENA, ainsi que leur mise en application (Katz, 2000). Des ONG ont néanmoins attiré l'attention sur le fait que le Mexique s'est soustrait à son engagement de réaliser et de publier des études d'impact dans les secteurs fortement polluants comme la pétrochimie et les fertilisants, tandis que dans le même temps les Etats-Unis assouplissaient leurs normes sur la sécurité des aliments, exposant davantage les paysans aux pesticides toxiques (Public Citizen, 1997 ; Global Trade Watch, 1998). Par ailleurs, la souveraineté nationale en matière de politique environnementale, clef de voûte de l'ANACDE, est sérieusement ébranlée par les entreprises qui, excipant du texte de l'ALENA, réclament des compensations aux Etats pour les pertes encourues (ou à encourir) à la suite d'une modification de la législation nationale. Plutôt que d'appliquer le principe "pollueur payeur", les gouvernements se retrouvent dans la situation de "payer ceux qui polluent à ne pas polluer" (Seligman, 1997).

3.2.4. Les facteurs favorisant la « course vers le bas » de la législation

Les probabilités d'occurrence d'une « course vers le bas » de la législation environnementale dépendent de nombreux facteurs : mobilité des capitaux, mobilité des ménages, nature de la pollution (locale ou transfrontière), instruments politiques disponibles, influence politique des sympathisants écologistes et des industriels parmi les plus importants. Précisons immédiatement que le plus souvent, la qualification de havre de pollution que reçoivent les PED correspond plus à une fuite des firmes des pays du Nord, où la législation environnementale se durcit⁶, qu'à une politique active d'attraction des ces entreprises par les PED.

Dans le cas de pollutions locales, la mobilité des ménages facilite l'internalisation des pollutions, par le « vote par les pieds⁷ » formalisé par Thiébout, qui conduit les décideurs locaux à produire un niveau de bien public souhaité par les citoyens, engendrant plus probablement une course vers le haut de la législation environnementale ou une course vers l'optimum, plutôt qu'une course vers le bas. La mobilité des ménages dans la zone euro-méditerranéenne étant relativement faible, les décideurs locaux sont soumis à une faible pression pour la production du niveau optimal de bien public.

A l'inverse, une forte mobilité internationale du capital dans les cas où les technologies polluantes sont plus compétitives que les technologies propres est un facteur qui promeut la course vers le bas. Une législation environnementale peu contraignante accroît alors la rentabilité du capital (voir Hung et Richelle, 1995). Inversement, dans les cas où les

⁶ Attitude NIMBY (not in my backyard) de certains pays du Nord consistant à favoriser la délocalisation des technologies polluantes, en réponse à des préférences collectives très en faveur de l'environnement.

⁷ Les contribuables « votent par les pieds » en choisissant leur lieu de résidence en tenant compte notamment du niveau de bien public offert par le décideur. En se déplaçant ou en menaçant de le faire, ils empêchent les décideurs de laisser s'installer un niveau de pollution trop au-dessus de la demande sociale.

technologies propres sont plus compétitives, la mobilité du capital est alors un facteur positif (course vers le haut).

Dans les deux cas, la nature des instruments politiques est déterminante de l'effet obtenu : des instruments bien conçus (par exemple certaines taxes) pourront engendrer un niveau de pollution efficace, sans effets de course à la hausse ou à la baisse des législations (l'industrie trouve le juste milieu entre le coût de la non pollution et le paiement de la taxe, et le gouvernement trouve le juste milieu ou optimum entre les recettes que lui procure la perception de la taxe et la réduction des investissements qu'elle est susceptible d'entraîner.)

Dans le cas de pollutions transfrontières, le risque de la course vers le bas est immédiat en cas de mobilité du capital et d'absence de coordination des politiques. Les Etats qui s'engagent unilatéralement à mettre en place une législation environnementale contraignante s'exposent en effet au risque de voir s'enfuir les investisseurs. Remarquons qu'une harmonisation internationale des niveaux de protection de l'environnement ne doit pas pour autant être mise en place systématiquement, et particulièrement dans le cas des pollutions locales, en raison des différences de coût d'opportunité de la protection entre les pays impliqués (Nordström et Vaughan, 1999).

Enfin, le poids politique relatif des industriels et des défenseurs de l'environnement est un élément essentiel de l'arbitrage des décideurs politiques. Dans les pays du Sud de la Méditerranée, en raison d'une organisation encore limitée de la société civile sur des sujets à la périphérie de préoccupations immédiates, comme l'environnement ou les biens publics internationaux, on peut prévoir un arbitrage en faveur des industriels nationaux, qui pourrait encourager un nivellement par le bas de la législation environnementale dans ces pays.

3.2.5. L'ALENA et le développement du Mexique

- **Les effets économiques tangibles de l'ALENA au Mexique**

Entre 1993 et 1999, la libéralisation des échanges commerciaux au Mexique s'est accompagnée d'une croissance très importante des exports (165 % d'augmentation), sur lesquels repose une grande partie de la croissance mexicaine (tableau 7). La croissance des exportations est principalement due à l'augmentation des exportations vers les Etats-Unis (175% d'augmentation), et le Canada (155%), mais également à destination des pays d'Asie du Sud Est comme la Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong (225% d'augmentation).

Tableau 7. Exports et imports totaux du Mexique entre 1993 et 1999 (milliards de dollars US)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Var. 99/93	Var. 99/98
Exports	51.8	60.8	79.5	96.0	110.2	117.5	137	164.5%	16.4%
Imports	65.4	79.3	72.4	89.4	109.8	125.2	142	117%	13.3%
Echanges totaux	117.2	140.1	151.9	185.4	220.0	242.7	279	138%	14.8%

Source : SECOFI, 2000 (données de la Banque du Mexique).

La part mexicaine des importations canadiennes est passée de 2.1% en 1993 à 3% en 1999. Depuis l'ALENA, le Mexique est devenu le principal partenaire commercial du Canada en Amérique latine, et le troisième partenaire mondial (après les Etats-Unis et le Japon.).

En outre la structure des exportations a connu une évolution positive. La part des produits pétroliers dans les exportations mexicaines totales est passée de 67% en 1983 à 7% en 1998. Dans le même temps, les produits manufacturés passaient de 25 % à 90 % des exportations.

Les secteurs tournés vers l'exportation sont les plus dynamiques du Mexique et parmi les plus créateurs d'emplois. Le nombre de firmes exportatrices a augmenté de 74% depuis 1994, et il s'agit principalement de PME. Depuis 1994, 50 % de la croissance du PIB est le fait de la croissance des exportations. Plus de la moitié des 3 millions d'emplois créés depuis août 1995 sont à relier aux exportations et aux investissements directs étrangers (IDE). En outre, les emplois créés dans les secteurs d'exportation sont souvent mieux rémunérés. Une étude menée en 1999 par le ministère du commerce mexicain (voir SECOFI, 2000) a montré que les firmes exportatrices pratiquaient des salaires plus élevés que les autres (celles qui exportent au moins 80 % de leur production ont payé en 1999 des salaires 60 % plus élevés et celles qui exportent 60 % de leur production ont payé des salaires 34 % plus élevés).

- **La protection des investissements et l'environnement au Mexique**

La croissance des IDE depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, qui a mis en place le premier régime d'investissements entre pays inégalement développés (chapitre 11), est indiscutable, en particulier au Mexique. Entre 1994 et 1999, le Mexique a reçu 71 milliards de dollars US en IDE, ce qui constitue une entrée de capital de 12 milliards par an, soit trois fois plus que le montant annuel de la période 1988-1993. Plus de 60 % de ces IDE proviennent des Etats-Unis et du Canada. Pour le ministère de l'Economie mexicain, les IDE constituent une part importante du moteur de la croissance et de la création d'emplois depuis 1994.

Mais il est tout aussi indéniable que la protection des investisseurs a eu des conséquences imprévues sur d'autres volets des politiques publiques, notamment environnementales. Le système de protection des investisseurs de l'ALENA comprend un ensemble d'obligations pour les Etats et un mécanisme de règlement des différends spécifique par lequel un investisseur peut attaquer un Etat sur sa législation - environnementale par exemple - si celle-ci entrave les investissements. Le chapitre 11 de l'ALENA, qui traite cette question, a d'ores et déjà donné lieu à un règlement de conflit en faveur d'un investisseur étranger, aboutissant au retrait d'une loi environnementale.

Ce chapitre 11 est relativement incohérent avec le régime général de l'ALENA selon lequel chaque partie peut instaurer ses propres normes environnementales, et incohérent avec le fondement stipulant que les lois commerciales doivent soutenir le développement durable. En outre, le volet sur les investissements est en contradiction avec le principe pollueur-payeur puisque les clauses d'expropriation prévoient des compensations pour l'investisseur qui se heurte à une loi environnementale (Mann et Von Moltke, 1999). Ces deux auteurs déplorent également le manque de transparence dans la mise en œuvre du chapitre 11, qui érode la légitimité démocratique du régime de commerce et d'investissement en général. L'introduction de critères plus exigeants pour les investisseurs et une transparence accrue semblent indispensables pour acquérir un large soutien populaire dans les processus internationaux à venir.

Enseignement 5 pour la ZLEM. Certaines conclusions d'études d'impacts de l'ALENA peuvent être directement mises à profit en Méditerranée. Nul doute que les mutations considérables de la production de maïs au Mexique sont pertinentes dans la discussion sur l'opportunité d'intégrer complètement l'agriculture dans les accords euro-méditerranéens. De nombreuses

caractéristiques économiques et sociales apparentent la production du maïs mexicaine à la production de blé en Afrique du Nord par exemple (modes de protection et de soutien, importance de l'autoconsommation, importance dans la vie des campagnes, etc.). Reste qu'une libéralisation de l'agriculture en Méditerranée impliquerait sans doute une forte remise en cause des protections permises par la PAC. Il appartient aux partenaires euro-méditerranéens de mettre en place des dispositifs plus efficaces là où ils ont été insuffisants en Amérique du Nord (anticiper une modernisation rapide et inégale de la production du blé dans les pays de la rive sud par exemple) et capables de mettre en valeur des biens publics spécifiques des sociétés méditerranéennes (des modes de production agricole traditionnels, etc.).

Enseignement 6 pour la ZLEM. Les dysfonctionnements du marché, qui motivent l'exercice de garantie de prix ou de revenu de la PAC comme des offices nord-africains, ne peuvent être unilatéralement convoqués par l'UE pour justifier d'une dérogation au régime de libre échange. L'accord de libre échange offre l'opportunité d'intégrer complètement l'agriculture dans les accords euro-méditerranéens et de mettre à plat, une fois de plus, les objectifs et instruments de politique publique, qu'elle soit agricole ou environnementale, que chaque Etat peut utiliser avec le moindre préjudice pour ses voisins. Ce travail concerté de définition des instruments de politique agricole, sans contrainte de calendrier ni engagements antérieurs similaires à ceux rencontrés à l'OMC, pourrait servir et l'UE et les PPM lors des futures négociations agricoles multilatérales en renforçant leur opposition constructive et argumentée au libre-échange total et sans filets des marchés agricoles.

Il est en dernier lieu important de garder à l'esprit les limites des études d'impacts du libre-échange sur l'environnement et leur forte dépendance de la définition des indicateurs, que nous détaillons plus loin. Il s'avère que le choix des indicateurs d'évolution de l'environnement peut refléter largement les préférences implicites des observateurs et non des évolutions objectives. Par exemple, dans le domaine de l'élevage bovin aux Etats-Unis, la concentration de la production consécutive à l'ALENA est perçue et mesurée comme une amélioration environnementale parce qu'elle permet de maîtriser les pollutions (CCE, 1999). Dans la région euro-méditerranéenne, la concentration de la production porte en elle tout aussi bien une valeur de bien public négatif, au même titre qu'une pollution.

3.3. L'efficacité du dispositif institutionnel

Au cours des premières années de l'ALENA, ses institutions économiques ont axé leurs efforts sur la mise en œuvre de l'accord commercial à proprement parler. Il était attendu que la seconde phase, après 1996 approximativement, soit davantage employée à la coopération environnementale quoique certains gouvernements persistent à défendre l'idée selon laquelle les institutions économiques de l'ALENA ne devraient s'occuper que des questions d'ordre commercial et des différends liés au commerce.

3.3.1. Le respect des responsabilités environnementales

Les institutions de l'ALENA ayant des responsabilités environnementales ont depuis trois ans commencé à prendre en compte leurs mandats respectifs. Leur bilan est partagé. Certains des comités de l'ALENA ont à leur actif des réalisations concrètes qui peuvent avoir des effets notables et de long terme sur l'environnement, tandis les progrès ont été notoirement plus lents dans certains secteurs importants, notamment en raison des "rivalités institutionnelles et des revendications d'intérêt particulier de la société" (CCE, 1997). C'est ainsi que dans quelques domaines comme les normes sur les systèmes d'échappement des véhicules, les

responsabilités environnementales stipulées, qui comprennent des échéanciers précis, n'ont pas été prises conformément au texte de l'accord. Pour certains organismes, la pertinence directe de leur travail pour l'environnement n'a pas été reconnue. En outre, dans aucun cas les organismes économiques de l'ALENA n'ont donné suite aux mandats environnementaux facultatifs qui leur avaient été assignés par l'ALENA. Leurs responsabilités environnementales obligatoires demeurent parfois lettre morte, sur le plan politique sinon juridique (CCE, 1997).

3.3.2. Résultats sectoriels

Les institutions environnementales, et en particulier les institutions de normalisation comme le Comité des mesures normatives et ses principaux organes mandatés en matière d'environnement, ont connu des succès variables. Citons le succès du groupe de travail sur le transport des marchandises dangereuses (SCNTT V) et ses réalisations concrètes comme le *Guide nord-américain des mesures d'urgence* conçu pour traiter des situations d'urgence découlant du transport des substances dangereuses et son travail auprès des autorités mexicaines pour la mise au point de règlements de sécurité environnementale compatible avec ceux des Etats-Unis et du Canada.

La performance d'ensemble des institutions de l'ALENA dans le domaine agricole varie également, avec des succès, à l'image de ceux enregistrés par le Comité des mesures SPS, et des échecs, tels que ceux du Comité du commerce des produits agricoles, inefficace lorsqu'il s'agit d'incorporer les principes de base du développement durable dans son travail, ou même de reconnaître la dimension environnementale de son mandat.

3.3.3. Coordination des institutions environnementales et commerciales

Au total, la CCE elle-même, pour autant qu'elle puisse en rendre compte, constate l'absence de communication et de collaboration entre la CCE et la plupart des institutions économiques de l'ALENA dotées de responsabilités environnementales, en dépit de nombreuses incitations à la coopération que l'on trouve dans le texte de l'accord commercial. A l'échelle ministérielle particulièrement, malgré les demandes de la CLE et du Conseil de la CCE pour la tenue d'une réunion conjointe, très peu de progrès ont été réalisés en ce sens. Cette situation, de l'aveu même de la CCE, soulève des questions politiques importantes sur la capacité des gouvernements à s'acquitter convenablement des obligations environnementales précisées dans le texte de l'ALENA.

3.3.4. Harmonisation des normes

Le système d'harmonisation des normes dans l'ALENA est tout à la fois assez rigoureux et peu contraignant. Chacune des Parties peut établir ses propres niveaux de protection de l'environnement ainsi que ses propres politiques et priorités dans le domaine de l'environnement, et modifier en conséquence sa réglementation. Parallèlement, le Conseil s'efforce d'harmoniser les réglementations sur l'environnement, et favorise une plus grande compatibilité des normes techniques notamment via l'échange d'informations sur les critères et méthodes utilisés dans l'établissement de normes nationales. Un système de reconnaissance mutuelle des bases techniques sur lesquelles se fondent les normes de chaque pays est actuellement en cours d'élaboration. Tout le jeu subtil de la CCE est de rendre compatible cette harmonisation des réglementations techniques, avec l'ALENA (notamment l'interdiction des BNT), et ce, sans réduire le niveau de protection de l'environnement (voir l'ANACDE, art 10 (3)).

Dans certains domaines cependant, les trois pays tentent d'aboutir expressément aux mêmes normes. C'est le cas en particulier du Programme de gestion rationnelle des produits chimiques (GRPC), programme intergouvernemental visant à l'élimination progressive de produits chimiques toxiques rémanents, suite à une résolution de Conseil de la CCE allant dans ce sens. Bien que les produits concernés fassent l'objet d'échanges entre les trois pays (certains pesticides notamment), l'interdiction de plusieurs substances toxiques est en bonne voie.

3.3.5. Financement

La NADBank chargée de fournir des investissements complémentaires aux projets environnementaux à la frontière américano-mexicaine a, selon plusieurs études, levé des capitaux bien inférieurs à ceux attendus (Katz, 2000 : 16). Banque commerciale, elle n'a accordé qu'un accès limité aux communautés les plus pauvres. Enfin des critiques sévères ont été adressées qui remettent en cause sa capacité à financer les coûts de réduction des pollutions frontalières supportées par la région (Housman, 1994).

Enseignement 7 pour la ZLEM. La flexibilité du dispositif de l'ANACDE et le choix laissé aux gouvernements d'établir leur propre politique environnementale sans obligation de les coordonner a ses vices et ses vertus : l'accord commercial fonctionne d'autant plus aisément que la contrainte environnementale multilatérale est faible (cas général de l'ALENA si l'on exclut le volet SPS de l'accord), mais l'absence de coordination motivée en amont (au niveau ministériel) peut être désastreuse pour l'environnement (délocalisation acceptée par le pays d'accueil, pour des motifs économiques, des industries polluantes). L'ANACDE et la CCE sont en effet tirés par la demande (*demand driven*) et ne sont efficaces que dans la mesure où la société civile, les groupes de producteurs et de consommateurs alertent ces institutions sur les dégâts en cours ou à venir. La volonté politique et la pression en amont (*top-down*) semblent indispensables pour qu'un accord commercial anticipe les problèmes environnementaux et ne soit pas simplement réactif.

3.4. La pertinence du mode d'évaluation des impacts

3.4.1. Le sens d'une étude d'impacts : recueil d'information ou instrument politique ?

L'actuelle réflexion internationale sur les études d'impacts du libre-échange répond à un questionnement global sur la transparence, la responsabilité et la légitimité des institutions et gouvernements qui mettent en place le libre-échange. Les accords commerciaux engendrent des modifications des services non marchands liés à l'activité économique (gains ou pertes de bien-être) non prises en compte a priori par ces accords, et non évaluées a posteriori. Le travail européen sur l'évaluation des impacts de la libéralisation⁸ procède de cette démarche de légitimation, et aussi d'une réelle recherche de connaissance sur les liens entre la libéralisation et ses effets environnementaux. Mais déjà, certains voient poindre une seconde nature de ces études d'impacts : un instrument de négociation commerciale. Les PED anticipent l'utilisation des SIA (Sustainable Impact Assessment) par les Etats du Nord comme de nouvelles éco-conditionnalités possibles ; dans le même temps, les Etats du Nord anticipent l'utilisation des SIA comme justification de barrières douanières. Dénouer ce différend possible entre les PPM et l'UE est crucial et doit être un objectif en soi des SIA.

⁸ Source : Kirkpatrick et al., 1999

3.4.2. Quel mode d'évaluation : *ex ante* / *ex post* ? national / multilatéral ?

L'étude de la CCE peut être qualifiée d'étude d'impact essentiellement *ex post*, c'est-à-dire qu'elle vise avant tout à identifier les effets de l'ALENA, et à les corriger. En pratique, les législations nationales et trilatérales continuent d'évoluer et sont censées prendre en compte progressivement les préconisations de l'étude. Celle-ci analyse également les aspects procéduraux du fonctionnement de la CCE et de la CLE (transparence, implication de la société civile, etc.). L'étude a donc aussi certains caractères d'une étude d'impacts *ex ante*. Dans le contexte d'incertitude qui caractérise l'évolution économique consécutive à un accord de libre échange, ce type d'étude offre l'avantage de pouvoir signaler des problèmes environnementaux insoupçonnés lors de sa conception : elles devront sans doute pour cette raison être conservées en Méditerranée. Les indicateurs choisis devront probablement être plus larges dans le contexte euro-méditerranéen, étant donné l'hétérogénéité et le nombre de pays impliqués. Le principe selon lequel les indicateurs environnementaux peuvent être choisis par les pays doit également être retenu, pour ses vertus économiques d'abord (ajustement national du type de biens environnementaux recherchés) mais aussi pour ses vertus politiques (lever les appréhensions des pays du Sud). Il est important pour la crédibilité de l'UE que les études d'impacts soient conçues avant tout comme une source d'information, un outil d'aide à la décision au niveau national, et non comme des productrices de normes (voir à ce propos WWF, 2000).

3.4.3. Intérêt et limites de l'évaluation sectorielle

L'idée d'évaluer de manière sectorielle les biens environnementaux suppose que l'on puisse assimiler l'environnement à un ensemble de biens environnementaux objectivement identifiables et mesurables. Elle suppose encore que l'on puisse disjoindre tous les biens ou services environnementaux de l'activité économique à laquelle ils sont pourtant associés. Ces hypothèses sont difficilement tenables dès lors que l'on envisage les fonctions socio-environnementales rendues par des secteurs aussi complexes que l'agriculture par exemple. Comment mesurer la biodiversité secteur par secteur, alors que le bien environnemental en question n'existe que globalement ? Dans le contexte euro-méditerranéen, une étude sectorielle très poussée comme celles réalisées par la CCE sur le maïs, l'électricité, et l'élevage pourrait manquer des critères d'analyses pertinents, et sous-estimer des impacts non observables comme la perte de potentiel biologique, paysager, agraire, ainsi que ceux relatifs à la gestion de l'eau.

Enseignement 8 pour la ZLEM : Intérêt et limites des études d'impact. L'intérêt évident des études d'impact réside dans la transparence et l'obligation de rendre compte (« accountability ») qu'elles sont susceptibles d'imposer aux entreprises, aux investisseurs ou aux gouvernements signataires d'un accord de libre-échange. Leur engouement actuel s'explique par leur faculté à lever le voile sur certaines pratiques, à révéler des ruptures dans le tissu économique, à précéder parfois les catastrophes. On comprend la publicité dont elles font l'objet par le simple fait que le déterminisme entre commerce et environnement est mal établi d'une part, - or elles contribuent à l'établir -, et d'autre part parce que dans l'Alena, conformément à la hiérarchisation des responsabilités privilégiée par l'approche anglo-saxonne, le risque environnemental se gère après avoir été perçu ou anticipé par les individus et non prioritairement par l'Etat, d'où la nécessité d'informer, diffuser, en toute transparence pour susciter les réactions de la société civile, du citoyen ou du consommateur final. Il est exact enfin qu'elles favorisent la prise de conscience collective d'impacts masqués. En ce sens, leur intérêt est quelque peu similaire à celui que peuvent dégager les exercices de

prospective, dont la qualité tient autant au produit de l'exercice, qu'à la représentativité et à l'efficacité de la collaboration des personnes réunies pour le mener à bien. Aller au-delà de leur usage d'éclaireur ou d'informateur de la société civile semble cependant aujourd'hui nécessaire. Plus que des instruments ou des outils d'aide à la décision, les études d'impact devraient être systématiquement requises pour l'approbation d'un projet d'investissement par un Etat. Elles pourraient être par ailleurs systématiquement utilisées pour la publicité (positive ou négative) des performances environnementales des entreprises, grâce à la diffusion des résultats des études d'impact à travers un réseau euro-méditerranéen intégrant la DG Environnement. Evoluer vers une conditionnalité indirecte (à la libre appréciation des gouvernements) avec publication des impacts attendus et obtenus au sein d'une base de données rassemblant la « mémoire » des impacts par pays, par secteur, par projet, et susciter au total l'émulation parmi les entreprises et les gouvernements pour le développement d'activités durables, pourraient être une stratégie pertinente dans la zone euro-méditerranée. Le réseau aurait également pour objectif d'améliorer les méthodes et d'en estimer le coût. Les limites des études d'impact que sont le nombre de méthodes, la sensibilité des résultats à la méthode employée, et l'impossibilité actuelle d'estimer les impacts, dans un pays tiers, de mesures environnementales domestique, pourraient ainsi être progressivement dépassées.

4. Etudes d'impact Euro-Méditerranéennes : premiers résultats

4.1. La production et l'infrastructure matérielle

On sait que les risques environnementaux liés aux effets d'échelle découlant de la ZLEM concernent les points sensibles, et déjà connus, de la pollution et de la consommation d'eau, de la pollution de l'air, de la production de déchets solides, de la perte de terres arables, de l'amenuisement des ressources naturelles, enfin de la pollution marine et particulièrement de la pollution côtière.

On sait que la consommation d'eau au Maghreb pourrait être multipliée par sept durant les vingt prochaines années (Pearce, 1996). Par ailleurs, une étude de la Banque Mondiale sur le Proche Orient et l'Afrique du Nord prévoit une hausse de 50 % de la production industrielle et de 60 % de la pollution due aux transports dans la région si aucune politique efficace n'est mise en œuvre (Banque Mondiale, 1995).

La production d'énergie dans les PPM devrait, elle, augmenter de 36 % entre 1999 et 2025, tandis que la consommation serait, sur la période, en croissance de 124 %, les énergies fossiles étant la première source d'énergie mise à contribution (MEDA Team-Information, 2000). Ces données soulignent l'urgente nécessité, pour les PPM, de définir des politiques préventives afin de limiter les dégâts environnementaux et sociaux d'un surcroît d'activité économique durant les prochaines années. Rien n'indique que la définition de ces politiques est systématiquement entreprise.

Ainsi en Jordanie, une réduction de 50 % des tarifs douaniers sur les importations de véhicules à moteur en 1999 ne s'est accompagnée d'aucune stratégie ni réflexion d'ensemble en matière de circulation urbaine, et une augmentation très probable de pollution est à craindre. Cette absence d'anticipation pourrait avoir des effets encore accrus dans des pays tels que l'Algérie, où les 2,8 millions de véhicules en circulation polluent comme 8 millions de véhicules européens soumis aux normes actuellement en vigueur en Europe. La libéralisation des échanges, notamment la baisse des taxes à l'importation de voitures particulières, actuellement élevées dans la plupart des PPM, pourrait engendrer un accroissement important de la pollution des villes, sachant que le nombre de voitures particulières pour 1000 habitants n'est que de 25 environ, contre 400 en France (Tableau 8).

Tableau 8. Nombre de voitures particulières (pour 1000 habitants)

	1980	1996
Algérie	26	25
Egypte	10	23
Israël	106	208
Jordanie		50
Liban	82	298
Maroc	22	40
Syrie	8	10
Tunisie	20	29
Turquie	17	55

Source : Benachenhou, 1999.

4.2. L'organisation sociale

4.2.1. Le secteur informel de l'environnement

Une "économie informelle de l'environnement" existe, notamment dans les zones urbaines et périurbaines des PPM (traitement des déchets autour du Caire par exemple) dont devront tenir compte les gouvernements afin que l'importation de technologies nouvelles (sous forme d'achat ou d'aide) n'enferme pas ces travailleurs informels dans la pauvreté. Une réflexion sur la longueur de la période de transition et sur le contenu des politiques d'accompagnement privilégiant une approche par le bas s'avère nécessaire.

4.2.2. La question agricole

La question agricole, dont l'intégration aux accords de libre-échange n'est toujours pas tranchée, rencontre de nombreux blocages politiques, notamment à cause des impacts sociaux qu'aurait une libéralisation rapide et totale des marchés agricoles, en Europe comme parmi les PPM où prédomine « l'exception agricole ».

Depuis la réforme de la PAC de 1992, l'Europe pressée par les obligations contractées à l'OMC « redécouvre » les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture, qu'elle intègre dans le vocable de multifonctionnalité. La multifonctionnalité n'est pas une particularité de l'agriculture européenne : elle est par définition un concept valide dans tous les pays, en vertu duquel l'intervention de l'Etat dans le secteur agricole est justifiée pour la valorisation de services particuliers produits par l'agriculture (comme l'aménagement du territoire, la préservation des paysages et de l'environnement, la sécurité alimentaire et l'emploi rural) qui ne sont actuellement pas rémunérés par le marché (Solagral, 1999). Dans les PPM, les fonctions stratégiques ou « multiples » de l'agriculture que sont l'emploi et la sécurité (ou souveraineté) alimentaire restent, de même qu'en Europe, indissociables de la fonction primaire de production de bien, et leur rémunération laissée au soin exclusif ou partiel des gouvernements. L'agriculture des pays du Sud produit actuellement des services publics pour la fourniture duquel le consentement à payer des citoyens pourrait, comme en Europe depuis l'inauguration de la PAC, pérenniser le versement d'aide aux producteurs à mesure que le revenu national s'accroît.

Le contexte international est pourtant totalement différent de celui des années 60, et le développement « auto-centré » keynésien, qui pouvait justifier des soutiens importants à de multiples secteurs, n'est plus guère à l'ordre du jour. La difficulté réside aujourd'hui dans la définition des instruments de politique agricoles susceptibles de valoriser les fonctions environnementales, sociales, et économiques (production de bien) de l'agriculture qui soient les moins coûteux pour chaque pays, mais également les moins coûteux collectivement. Dans cette perspective la ZLEM qui pourrait intégrer à terme les produits agricoles fournit l'occasion unique de discuter et définir collectivement les instruments les moins nuisibles (ou « distorsifs ») au commerce et à l'environnement qu'il convient de mettre en place à l'avenir, au nord comme au sud de la Méditerranée, afin de préserver la sécurité alimentaire, l'emploi rural et l'environnement. Ce travail, sans contrainte de calendrier ni engagements antérieurs similaires à ceux rencontrés à l'OMC, pourrait servir et l'UE et les PPM lors des futures négociations agricoles multilatérales en renforçant son opposition constructrice et argumentée au libre-échange totale et sans filets des marchés agricoles.

4.3. Les politiques publiques

A côté de la baisse des recettes douanières qu'entraîne mécaniquement la libéralisation des échanges entre les PPM et l'UE, avec un manque à gagner atteignant en moyenne, toutes

choses égales par ailleurs, 20 % des recettes publiques des PPM, se joint de manière concomitante le problème du financement des politiques environnementales et de leur mise en œuvre.

Ainsi, les impacts économiques d'une élévation des normes environnementales à l'importation en Europe sont d'ores et déjà identifiables dans certains secteurs, comme le secteur minier en Jordanie, qui représente 25% des exportations du pays. L'UE est en voie d'introduire dans sa législation des normes sur le taux de radioactivité des fertilisants, taux que dépassent la plupart des phosphates jordaniennes, naturellement riches en cadmium. Actuellement, les fertilisants jordaniens bénéficient d'un accord de libre-échange unilatéral qui leur donne un accès libre de droit au marché de l'UE pendant une période d'intérim (le code unifié des normes de l'UE entrera en vigueur en 2005). Passée cette période, la Jordanie verra sa production d'engrais réduite, sauf à abaisser la teneur des phosphates en cadmium, ce qui induirait des coûts substantiels (UNESCWA, 1999 ; Fattah, 2000). Ce type de configuration peut justifier une participation de l'UE au financement de la mise aux normes environnementales, ou une prise en compte ex ante des effets prévisibles de la mise en place de normes européennes sur un secteur d'activité, afin d'en amortir les impacts sociaux.

Plus généralement, les scénarii "win-win", dans lesquels l'échange libéré facilite le transfert des technologies "propres" dépend en effet en premier lieu de la faculté financière et de la volonté politique des PPM d'élever les normes environnementales et de s'attacher à les faire respecter : les nouvelles technologies ont en effet un coût d'acquisition (remplacement des anciennes technologies) que les petites structures caractérisant le secteur privé des PPM⁹ ne peut supporter sans incitation publique et sans politique d'accompagnement.

4.4. Les PAS

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) engagés depuis plus d'une dizaine d'années dans le bassin méditerranéen (y compris sur ses rives septentrionales, quoique jamais explicitement sous ce nom) et prolongées par le partenariat Euro-Méditerranéen ont d'ores et déjà des impacts tangibles sur l'environnement et le développement durable que la ZLEM aura la possibilité d'accentuer ou d'inverser. En conduisant à la baisse des subventions pour les secteurs de l'énergie et de l'eau dans les PPM, les PAS augmentent théoriquement l'efficacité de l'usage des ressources. C'est ainsi que la Banque Mondiale a estimé que la suppression des 25 milliards de dollars de subvention sur les énergies fossiles et l'électricité au Proche Orient et en Afrique du Nord pourrait entraîner une baisse de 20 % de la pollution de l'air. De la même manière, la suppression des subventions sur les intrants dans les MPP devrait très probablement s'accompagner de "dividendes" environnementaux. Toutefois, les PAS ont aussi des impacts indirects négatifs sur l'environnement, comme l'incitation à l'utilisation des terres marginales, des impacts sociaux et des impacts sur la pauvreté désormais recensés, qui interdisent de se limiter aux seuls effets directs. Les politiques d'accompagnement mises en place par l'Europe n'occupent pour l'instant que 9 % des engagements du programme européen MEDA.

4.5. Les investissements étrangers directs en région méditerranée

L'augmentation attendue des investissements étrangers (IDE) dans les pays du Sud de la Méditerranée sont un des moyens de promotion de leur croissance, explicitement mis en avant

⁹ Les entreprises de moins de 10 employés composaient 94,7 % des entreprises en Egypte, 93,2 % en Jordanie, 88 % au Liban (Di Pietro et al., 1998).

dans le volet économique de la déclaration de Barcelone. Les IDE sont souvent considérés comme le levier essentiel par lequel la croissance consécutive à une libéralisation se produit ou non, selon que le pays ou la région a effectivement la capacité de générer une offre sur le marché international. Or précisément, les IDE en méditerranée sont en moyenne très faibles, et très inégalement répartis entre pays (tableau 9). Actuellement, les 12 pays partenaires n'attirent que 2 % des IDE européens pour des raisons assez clairement identifiées : fragmentation des marchés méditerranéens, instabilité politique et sociale, déficit institutionnel, déficit d'infrastructures de transport, formation insuffisante de la main-d'œuvre, arriérés administratifs, corruption et autoritarisme de certains gouvernements.

Si le partenariat aboutit à une évolution effective du rôle de l'Etat vers une logique d'ouverture au marché international et également aux acteurs privés, il est à prévoir que ces investissements directs étrangers augmenteront rapidement, ce qui est certainement souhaitable, mais ce qui peut aussi être un vecteur d'accroissement rapide des externalités environnementales liées à la croissance. Inversement, ces investissements peuvent être bénéfiques à l'environnement s'il sont correctement canalisés par un encadrement législatif adapté. Les choix des investisseurs ne devront pas être motivés par une législation environnementale faible, participant d'une course vers le bas, mais d'autres avantages comparatifs comme la proximité d'éventuels marchés émergents dans les PPM et saturés en Europe par exemple (Hoekman et Konan, 1998 ; Bichara, 1999).

Tableau 9 : Comparaison des IDE dans les PPM (en millions de dollars) et au Mexique

	1986	1990	1996	% du PNB 96
Algérie	5	0	13	0,01
Egypte	1217	734	740	0,94
Israël	147	101	2015	2
Jordanie	23	38	16	0,21
Liban	11	6	80	0,62
Maroc	1	165	311	0,84
Syrie	65	71	89	0,58
Tunisie	63	76	320	1,64
Turquie	125	684	722	0,4
Mexique	1160	2549	7535	

Source: World development indicators 1988 CD-ROM, World Bank, IMF and world Bank estimates.

A titre de contre-exemple, la mise en œuvre de l'accord tunisien n'a été suivi d'aucun flux significatif d'investissements étrangers vers ce pays. Seul Israël (et à moindre titre la Turquie) semble profiter de l'effet d'annonce lié au démantèlement tarifaire (quoique les statistiques ne distinguent pas les effets propres à la privatisation).

L'Egypte, la Turquie et Israël ont été les principaux pays capables d'attirer un volume substantiel d'investissements extérieurs dans le secteur de l'industrie de transformation au cours des dernières années : entre 700 millions et un milliard de dollars pour l'Egypte et 600 à 700 millions de dollars pour la Turquie. Le Maroc et la Tunisie reçoivent des montants inférieurs à 500 millions de dollars par an, mais plus préoccupant, les investissements dans le secteur manufacturier sont très faibles (entre 1 et 5 % du total). Dans les autres pays, le volume des investissements manufacturiers est trop faible pour stimuler la croissance industrielle ou des services modernes ou constituer un facteur important de mise à niveau industrielle. Le Mexique attire à lui seul autant d'investissements que l'ensemble des PPM¹⁰.

¹⁰ D'après le rapport CNUCED de 1996

En dehors des hydrocarbures et de l'énergie (secteur dominant pour l'Algérie, la Libye, l'Égypte, la Syrie et la Tunisie) et du secteur financier, dominant dans le cas du Maroc et émergent en Égypte, ce sont les secteurs du textile, de la chimie, de la parachimie et des matériaux de construction qui accueillent l'essentiel des investissements extérieurs. L'essentiel des investissements directs extérieurs dans les PPM proviennent actuellement du sud de l'Europe. En Turquie, l'investissement étranger est présent dans la métallurgie de base, la transformation des métaux, la pétrochimie, les cimenteries, et la production de matériels de transport (en particulier l'automobile), tous secteurs largement orientés vers les marchés intérieurs ou les marchés régionaux du Moyen-Orient ou d'Asie. Les exportations d'Israël sont constituées, à l'heure actuelle, de 93 % de produits industriels, dont certains de haute technologie. C'est la conséquence de politiques publiques qui ont combiné l'attraction des entreprises étrangères et le partenariat industriel, le financement de la recherche et les commandes de l'État.

Enseignement 9 pour la ZLEM : *Vers un accord sur les investissements.* Les investissements privés au Mexique et en Amérique du Nord sont très protégés, et privilégiés, par l'ALENA : moteur de la croissance aux côtés des exportations, leur libre circulation est une clef de la réussite de l'accord commercial. La faveur réglementaire dont ils sont l'objet ne semble pas souhaitable dans la zone méditerranéenne où les enjeux environnementaux et sociaux exigent, plus encore qu'au Mexique, que ces investissements soient quelque peu « gouvernés », pour les raisons détaillées plus haut dans ce rapport. Par ailleurs la libéralisation des échanges induit des contraintes importantes sur les politiques environnementales et sociales des États, qui souhaitent réguler l'afflux d'activités nouvelles : elle pose clairement aux États le problème de la recherche d'un équilibre entre l'afflux de capitaux et d'investissements étrangers, absolument indispensables dans la région, et la limitation des dégâts environnementaux et sociaux que cet afflux est susceptible d'entraîner (étant entendu que les IDE ne sont pas nécessairement vecteurs de pollution). Cet équilibre par pays, si l'on ne souhaite pas le voir générer des comportements de dumping ou de protectionnisme à l'intérieur même de la zone PPM, devrait pouvoir être accepté d'autant plus aisément par les partenaires qu'un cadre commun lui aura été donné collectivement.

Loin de posséder une acception semblable à celle de l'AMI (accord multilatéral sur les investissements), un accord euro-méditerranéen sur les investissements aurait l'avantage de définir et soumettre aux IDE de la zone ce cadre commun de régulation, obligatoire ou non (il s'agit alors simplement dans ce dernier cas d'un code de bonne conduite), afin de renforcer les conditionnalités environnementales et sociales minimales dans la marche des affaires sans brider ces dernières. Les investissements fournissent l'opportunité en somme de dessiner aujourd'hui ce cadre et de lier, par un ensemble de règles et d'engagements, l'environnement au commerce.

L'accord euro-méditerranéen sur les investissements permettrait en retour d'apporter aux investisseurs des garanties sur la sécurité de leurs activités vis-à-vis des changements de législations, en échange du respect de leur part d'un ensemble de règles de conduite qu'il reste à préciser par des négociations multilatérales. Celles-ci pourraient être assises, parmi d'autres principes, sur le principe de responsabilité de l'investisseur vis-à-vis des impacts sociaux et environnementaux des activités qu'il génère, de transparence dans la publication des impacts attendus et observés, d'identification et de réduction collective des risques.

Notons que de tels principes rejoignent les critères politiques assurant une plus grande durabilité du développement associé aux IDE qu'ont proposés diverses ONG ou institutions comme l'IISD (International Institute for Sustainable Development) dans le cadre nord-américain. Ils restent pertinents dans le cadre méditerranéen ; ce sont pour mémoire :

- L'établissement d'obligations et responsabilités de l'investisseur qui doit assurer que les investissements sont durables, en incluant notamment des études d'impact et des systèmes de management environnemental ;
- Les mesures contre l'abaissement des normes environnementales visant à encourager les investissements ;
- Les dispositions favorisant la prévisibilité de l'environnement économique ;
- La prévention des discriminations des investisseurs, en établissant des règles pour l'expropriation, pour l'application des règles du traitement national ;
- La mise en place de processus de résolution non biaisés et légalement contraignants.

Ces critères ou principes, à discuter dans le détail, peuvent conduire à ce que les investissements directs étrangers participent au développement des pratiques soutenables, voire qu'elles soient bénéfiques à l'environnement naturel, économique et social dans lequel les entreprises s'installent (Mann et Von Moltke, 1999).

4.6. Les acteurs impliqués dans la négociation dans les pays du Sud

Une des clés de la réussite du partenariat euro-méditerranéen réside dans la compréhension mutuelle des politiques économiques et environnementales proposées par les différentes parties. En particulier, il est essentiel que la prise en compte de l'environnement, qu'elle se fasse par une commission parallèle spécialisée comme dans l'ALENA ou par une intégration ex ante de principes environnementaux dans les textes commerciaux, ne soit pas conçue comme un système de contrôle des échanges entre pays qui aurait des effets économiques antagoniques à ceux recherchés par le partenariat.

Le jeu entre acteurs intervenant dans les politiques agricoles illustre assez bien la complexité de l'exercice d'harmonisation des politiques. Les mécanismes de soutien des prix du blé à la production et de subvention à la consommation en Tunisie, ou de primes PAC en Europe, peuvent être interprétés comme une forme de redistribution de rentes influencée par l'activité des groupes d'acteurs, sans prétendre procéder d'une recherche d'efficacité économique (Louafi, 2000).

Etant donné la grande variété des institutions et des modes de gouvernance des pays engagés dans le partenariat, ceux-ci doivent faire en sorte que la recherche d'une entente régionale sur les questions environnementales ne vienne pas compromettre la recherche d'un consensus sur l'harmonisation tarifaire elle-même.

4.7. L'environnement très absent des textes du partenariat

Les textes actuels du partenariat n'entendent pas traiter des interactions entre le commerce et l'environnement, et sont donc très ouverts sur les possibilités d'intégration de l'environnement. Dans la déclaration de Barcelone de novembre 1995, les signataires, « rappelant leur attachement à la convention de Barcelone et au plan d'action pour la Méditerranée », soulignent leur interdépendance en matière d'environnement, tout en reconnaissant la nécessité d'intégrer les préoccupations environnementales dans les différents aspects de la politique économique. Le programme de travail adopté à la Conférence de Barcelone avait défini comme axes de coopération prioritaires l'évaluation des problèmes environnementaux de la région ; l'établissement d'un programme d'action incluant

l'intégration des préoccupations environnementales dans l'ensemble des politiques ; la coopération régionale et la coordination avec le plan d'action pour la Méditerranée ; la coordination des différentes sources de financement et la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes ; la mise en œuvre de mesures législatives et réglementaires, notamment les mesures préventives et des normes appropriées. Le contenu de cette politique a été défini en novembre 1997 à Helsinki par les ministres de l'Environnement des pays signataires, via l'adoption, par les ministres, du SMAP (programme d'action à court et moyen termes) qui définit des objectifs prioritaires et des moyens d'action notamment dans le domaine du financement¹¹.

La façon dont ses objectifs environnementaux se traduiront en instruments économiques ou en mesures réglementaires n'est en revanche pas réglée, et c'est évidemment à ce stade que les textes signés entre les Etats membres devront retranscrire les choix des Etats dans le traitement des confrontations entre objectifs environnementaux et objectifs commerciaux. En particulier, la façon dont s'articuleront les normes européennes, nombreuses, complexes, et souvent élevées au regard du contexte économique non concurrentiel des PPM, n'est pas décidée. Les textes fondamentaux ne font pas référence aux relations directes entre le commerce et l'environnement et n'incluent ni mécanismes ni institution pour prendre en charge les aspects spécifiques du débat. Implicitement, les ministres ont renvoyé ces questions aux accords bilatéraux et à leurs mécanismes de suivi. On peut regretter cette esquive au niveau multilatéral. Le lancement d'une réflexion sur la mise en place de mécanismes de coordination régionaux, qu'ils prennent la forme de l'ALENA ou non, et en amont, d'un cadre juridique sur le traitement des questions d'environnement au plan multilatéral, nous semble une priorité.

Enseignement 10 pour la ZLEM : Les aspects transversaux du débat commerce-environnement en ZLEM. Les pays partenaires doivent saisir l'occasion qui leur est donnée de formuler une définition opérationnelle du principe de précaution, qui est de plus en plus considéré comme l'un des outils potentiels de prise en compte de l'environnement dans un cadre de libéralisation des échanges, en l'absence ou en complément d'engagements non contraignants dans le domaine de l'environnement (tel qu'il en est actuellement de l'accord euro-méditerranéen). Les pays membres peuvent en effet proposer des modalités d'une application du principe de précaution plus ambitieuse que celle de l'ALENA, dans la résolution des différends internationaux associant des aspects commerciaux et environnementaux. Le contexte méditerranéen, parce qu'il engage un nombre de pays plus important que l'ALENA sans atteindre les effectifs imposants de l'OMC, est certainement plus propice à une réflexion coordonnée et dépassionnée sur l'intégration explicite, dans les accords de libre-échange, du principe de précaution défini notamment par le renversement de la charge de la preuve : "en l'absence de certitudes scientifiques, une Partie peut établir une restriction à l'importation, et c'est à la Partie exportatrice de lever le doute en apportant la preuve de l'absence du risque".

¹¹ Cinq domaines prioritaires ont été identifiés : la gestion intégrée de l'eau, la gestion des déchets, la lutte contre la désertification, la gestion intégrée des zones côtières et la lutte contre la pollution dans les sites critiques. La définition de ces domaines a fait l'objet d'un consensus, même si les Européens insistaient sur la gestion intégrée des zones côtières et des sites critiques (qui affectent le tourisme et la pollution de la mer), et les PPM insistaient sur la lutte contre la désertification et les variations climatiques.

Conclusion. Les 10 leçons de l'ALENA

Le bilan environnemental de l'ALENA est mitigé, ainsi qu'ont pu en rendre compte les grandes lignes de cette étude. L'Accord fournit cependant un cadre logique d'analyse et des enseignements utiles sur les risques potentiels d'une dégradation de l'environnement et du tissu économique (ce sont les "points de contact" dans la terminologie de l'accord), sur les délais d'adaptation qu'il convient de respecter et le contenu et la coordination des politiques d'accompagnement que les ajustements économiques consécutifs au libre-échange requièrent pour que soient réduits ces risques et adoucie la déformation du tissu économique. Tous ces enseignements, au nombre de dix, sont donnés ci-dessous en conclusion du rapport. Ils militent pour à la fois l'audace et la raison.

L'audace parce que l'amplification des écarts de revenu, démographiques, de développement des institutions de marché, de diversification de l'économie, de pression environnementale, entre l'UE et les PPM, et au sein même des PPM, annonce des dégâts environnementaux et sociaux en conséquence du libre-échange que l'on attendait dans des proportions bien moindre dans le contexte de l'ALENA. De l'audace également parce que le partenariat offre la possibilité de concevoir un type de développement qui ne soit pas le développement économique standard de l'ALENA, mais qui s'appuie sur les modes de vie existants, les caractéristiques humaines et environnementales de la région. L'ambition que nous proposons aux Etats de se donner ne se limite pas à la préservation d'une méditerranée écologiquement « propre », selon l'acception nord-américaine de l'environnement que l'ANACDE met en avant, mais à une méditerranée durable, originale et diverse comme peut l'être la variété de ses territoires.

De la raison ensuite parce que les engagements environnementaux d'un accord commercial, pour devenir obligatoires et opératoires, nécessitent, bien plus que des institutions environnementales ad hoc, une volonté politique partagée et, trivialement, de la croissance. Il ne suffit pas que l'Etat ait l'environnement à sa charge et se coordonne avec d'autres Etats pour le promouvoir et le défendre : respecter l'environnement doit être à terme rémunérateur pour les opérateurs privés et objet d'âpre concurrence, d'où notre proposition finale d'un Accord particulier sur les investissements parmi les enseignements de l'ALENA pour la zone de libre échange euro-méditerranée. De la raison également parce que la réussite du partenariat économique lui-même n'est pas assurée, et l'échec d'une intégration régionale est sans doute le plus grand danger pour le développement durable de la rive sud. En ce sens, toute position environnementale trop hostile au commerce risque d'être stérile voire, de renforcer la vision caricaturale selon laquelle l'environnement est une entrave au commerce. De la raison enfin parce que l'environnement dans les pays de la rive Sud de la Méditerranée possède une connotation d'éco-conditionnalité au commerce qu'une approche réaliste, coordonnée et intégrée, du commerce et de l'environnement, sous forme d'un Accord sur les investissements dont nous précisons les particularités dans un des enseignements qui suivent, pourra dissiper.

Enseignement 1 : L'intégration d'objectifs environnementaux dans un accord commercial ne limite pas les gains de croissance

L'ALENA est considéré comme un accord de libre-échange "plus vert que le GATT". Il met en évidence qu'il est possible d'intégrer dans un accord de libre-échange des objectifs environnementaux ambitieux et des instruments comme le principe de précaution ou les consultations publiques de contrôle de l'application des législations environnementales. L'ALENA

montre surtout que les principes environnementaux, loin d'être des concessions faites par le libre-échange à l'environnement, ne grèvent pas les gains de croissance.

Enseignement 2 : Un observatoire de l'environnement tel que la CCE nord-américaine ne suffira pas en Méditerranée

Pourtant, de nombreux observateurs partisans d'un développement durable dans lequel commerce et environnement seraient placés sur un pied d'égalité et simultanément favorisés, démontrent que la CCE, connexe à l'ALENA, n'a qu'un rôle d'observateur et non de décideur. Une CCE ne suffit pas. Il est donc fondamental de veiller à la force d'impact, d'initiative et d'action dont il est raisonnable de doter les institutions chargées de prendre en compte l'environnement en Méditerranée, quelle que soit leur forme, lors des réflexions sur la construction institutionnelle à adopter. Cela est d'autant plus nécessaire en Méditerranée que la transition dans les PPM d'une économie non concurrentielle et très consommatrice de ressources vers une économie de libre-échange, plus exportatrice sans être forcément plus économe, risque d'engendrer des mutations violentes de leur économie.

Enseignement 3 : Préserver la compétence nationale dans la gestion de l'environnement sans subordonner l'environnement au commerce

L'environnement relève dans l'ALENA de la compétence nationale d'Etats souverains. La distinction entre politique commerciale et politique environnementale préconisée par les institutions internationales subordonne de fait, dans l'ALENA, la seconde à la première. Subordination hiérarchique tout d'abord : parce que l'accord est un accord commercial et que pour être efficaces, les objectifs environnementaux devront être poursuivis par des politiques ad hoc, le traitement de l'environnement dans l'accord délègue aux politiques nationales la liberté d'adopter, selon leurs moyens et l'importance des altérations observées et signalées de l'environnement par l'échange, les mesures qu'ils jugeront opportunes. Subordination dans le calendrier des négociations ensuite, avec un accord d'intention sur des engagements et des responsabilités générales en matière d'environnement inscrit dans le texte de l'accord commercial, mais un ajustement ex post et flexible des politiques environnementales. Les accords bilatéraux euro-méditerranéens pour l'instant semblent emprunter cette voie. Elle comporte certains dangers que les points suivants ont pour vocation de contourner.

Enseignement 4 : Une mise à plat des contraintes et potentialités de l'harmonisation environnementale afin de désamorcer les risques de protectionnisme « vert » ou « social »

L'expérience de l'Amérique du Nord montre tout d'abord la difficulté de mettre sur pied une réelle harmonisation environnementale dès lors que celle-ci est susceptible contraindre trop vivement des intérêts industriels. A cette difficulté, qui reste valide en Méditerranée, s'ajoute une plus grande suspicion des pays de la rive Sud à l'égard des intentions de l'UE (sur le thème du néo-protectionnisme non-tarifaire). Les PPM risquent de concevoir l'harmonisation environnementale comme une perte d'avantages commerciaux à l'égard de l'UE ainsi qu'en témoignent des premières études de cas. Le calendrier des négociations doit en conséquence intégrer d'emblée une "mise à plat" des contraintes et opportunités à une harmonisation environnementale, et ce, avant même que puissent être observés les effets environnementaux de la libéralisation des échanges.

Enseignement 5 : Certaines perturbations sectorielles nord-américaines peuvent être évitées en Méditerranée

Certaines conclusions d'études d'impacts de l'ALENA peuvent être directement mises à profit en Méditerranée. Certaines caractéristiques économiques et sociales apparentent des secteurs productifs des PPM et du Mexique. Dans le secteur agricole par exemple, les modes de protection et de soutien avant libéralisation au Mexique sont à certains égards comparables à ceux des pays de la rive Sud de la Méditerranée. Il appartient aux partenaires euro-méditerranéens de mettre en place des dispositifs plus efficaces là où ils ont été insuffisants en Amérique du Nord (anticiper une modernisation rapide et inégale de la production du blé par exemple) et capables de mettre en valeur des « biens publics » spécifiques des sociétés méditerranéennes dans des secteurs clé comme l'agriculture, l'eau, l'emploi, les savoir-faire, etc.

Enseignement 6 : Les efforts européens de réforme à poursuivre sur la PAC

Les dysfonctionnements du marché, qui motivent l'exercice de garantie de prix ou de revenu de la PAC comme des offices nord-africains, ne peuvent être unilatéralement convoqués par l'UE pour justifier d'une dérogation au régime de libre échange. L'accord de libre échange offre l'opportunité d'intégrer complètement l'agriculture dans les accords euro-méditerranéens et de mettre à plat, une fois de plus, les objectifs et instruments de politique publique, qu'elle soit agricole ou environnementale, que chaque Etat peut utiliser avec le moindre préjudice pour ses voisins. Ce travail concerté de définition des instruments de politique agricole, sans contrainte de calendrier ni engagements antérieurs similaires à ceux rencontrés à l'OMC, pourrait servir et l'UE et les PPM lors des futures négociations agricoles multilatérales en renforçant leur opposition constructive et argumentée au libre-échange total et sans filets des marchés agricoles.

Enseignement 7 : La nécessité d'un organisme de coordination ex ante des politiques environnementale

La flexibilité du dispositif de l'ANACDE et le choix laissé aux gouvernements d'établir leur propre politique environnementale, sans que la coordination ne revête un caractère très incitatif, a ses vices et ses vertus : l'accord commercial fonctionne d'autant plus aisément que la contrainte environnementale multilatérale est faible (cas général de l'ALENA si l'on exclut le volet SPS de l'accord), mais l'absence de coordination motivée en amont (au niveau ministériel) peut être désastreuse pour l'environnement (délocalisation acceptée par le pays d'accueil, pour des motifs économiques, des industries polluantes). La volonté politique et la pression en amont (*top-down*) semblent indispensables pour qu'un accord commercial anticipe les problèmes environnementaux et ne soit pas uniquement « réactif ». L'échec du Comité du commerce des produits agricoles tend à indiquer que la prise en compte de l'environnement a posteriori est parfois inefficace lorsqu'il s'agit d'incorporer les principes de base du développement durable. Sans volonté d'intégration méditerranéenne, seuls des accords minimum comme l'accord SPS seront efficaces

Enseignement 8 : Intérêt et limites des études d'impact

L'intérêt évident des études d'impact réside dans la transparence et l'obligation de rendre compte (« accountability ») qu'elles sont susceptibles d'imposer aux entreprises, aux investisseurs ou aux gouvernements signataires d'un accord de libre-échange. Leur

engouement actuel s'explique par leur faculté à lever le voile sur certaines pratiques, à révéler des ruptures dans le tissu économique, à précéder parfois les catastrophes. On comprend la publicité dont elles font l'objet par le simple fait que le déterminisme entre commerce et environnement est mal établi d'une part, - or elles contribuent à l'établir -, et d'autre part parce que dans l'Alena, conformément à la hiérarchisation des responsabilités privilégiée par l'approche anglo-saxonne, le risque environnemental se gère après avoir été perçu ou anticipés par les individus et non prioritairement par l'Etat (chaque individu contribuant à la vigilance collective), d'où la nécessité d'informer, diffuser, en toute transparence pour susciter les réactions de la société civile, du citoyen ou du consommateur final. Il est exact enfin qu'elles favorisent la prise de conscience collective d'impacts masqués. En ce sens, leur intérêt est quelque peu similaire à celui que peuvent dégager les exercices de prospective, dont la qualité tient autant au produit de l'exercice, qu'à la représentativité et à l'efficacité de la collaboration des personnes réunies pour le mener à bien. Aller au-delà de leur usage d'éclaireur ou d'informateur de la société civile semble cependant aujourd'hui nécessaire. Plus que des instruments ou des outils d'aide à la décision, les études d'impact devraient être systématiquement requises pour l'approbation d'un projet d'investissement par un Etat. Elles pourraient être par ailleurs systématiquement utilisées pour la publicité (positive ou négative) des performances environnementales des entreprises, grâce à la diffusion des résultats des études d'impact à travers un réseau euro-méditerranéen multi-parties (DG Environnement, experts, privés, universitaires, société civile, institutions internationales) dont le financement pourrait être assuré, dans une large mesure, par l'UE. Evoluer vers une conditionnalité indirecte (à la libre appréciation des gouvernements) avec publication des impacts maximum exigés, attendus et obtenus au sein d'une base de donnée rassemblant la « mémoire » des impacts par pays, par secteur, par projet, et susciter au total l'émulation parmi les entreprises et les gouvernements pour le développement d'activités durables, pourraient être une stratégie pertinente dans la zone euro-méditerranée. Le réseau aurait également pour objectif d'améliorer les méthodes et d'en estimer le coût. Les limites des études d'impact que sont le nombre de méthodes, la sensibilité des résultats à la méthode employée, et l'impossibilité actuelle d'estimer les impacts, dans un pays tiers, de mesures environnementales domestiques, pourraient ainsi progressivement dépassées.

Enseignement 9 : Vers un accord sur les investissements servant des objectifs environnementaux

Loin de lui donner une acception semblable à celle de l'AMI (accord multilatéral sur les investissements), un accord euro-méditerranéen sur les investissements aurait l'avantage de définir et soumettre aux IDE de la zone un cadre commun de règles d'investissements, obligatoire ou non (il s'agit simplement dans ce dernier cas d'un code de bonne conduite), afin de renforcer les conditionnalités environnementales et sociales minimales dans les affaires sans brider ces dernières. Les investissements fournissent l'opportunité aujourd'hui de lier par un ensemble de règles et de codes de conduite l'environnement au commerce. L'accord euro-méditerranéen sur les investissements pourrait apporter aux investisseurs en retour des garanties sur la sécurité de leurs activités vis-à-vis des changements de législations, en échange du respect d'un ensemble de règles de conduite qu'il reste à spécifier en négociation multilatérale. Celles-ci pourraient être assises, parmi d'autres principes, sur le principe de responsabilité de l'investisseur vis-à-vis des impacts sociaux et environnementaux des activités qu'il génère, de transparence dans la publication des impacts exigés par l'Etat d'accueil, attendus et observés, enfin un principe d'identification et de réduction collective des risques environnementaux.

Enseignement 10 : Une réflexion sur les aspects transversaux du débat commerce-environnement en ZLEM.

Les pays partenaires doivent saisir l'occasion qui leur est donnée de formuler une définition opérationnelle du principe de précaution, qui est de plus en plus considéré comme l'un des outils potentiels de prise en compte de l'environnement dans un cadre de libéralisation des échanges, en l'absence ou en complément d'engagements non contraignants dans le domaine de l'environnement (tel qu'il en est actuellement de l'accord euro-méditerranéen). Les pays membres peuvent en effet proposer des modalités d'une application du principe de précaution plus ambitieuse que celle de l'ALENA, dans la résolution des différends internationaux associant des aspects commerciaux et environnementaux. Le contexte méditerranéen, parce qu'il engage un nombre de pays plus important que l'ALENA sans atteindre les effectifs imposants de l'OMC, est certainement plus propice à une réflexion coordonnée et dépassionnée sur l'intégration explicite, dans les accords de libre-échange, du principe de précaution défini notamment par le renversement de la charge de la preuve : "dans le doute, une Partie peut établir une restriction à l'importation, et c'est à la Partie exportatrice de lever le doute en apportant la preuve de l'absence du risque".

Bibliographie

- Abed G. T., 1998. Trade Liberalization and Tax Reform in the Southern Mediterranean Countries. IMF working paper WP 98/49. 33p.
- Banque Mondiale, 1995. Forging a Partnership for Environmental Action : An Environmental Strategy towards Sustainable Development in the Middle East & North Africa, Summary Document, Washington D.C.
- Banque Mondiale, 1997. *The State in a Changing World*, World Development Report, Oxford University Press.
- Benachou A. 1999. "Libre-échange et environnement en Méditerranée", in *Commerce international, environnement et développement : l'Afrique absente ?*, Solagral, 1999, pp. 68-95.
- Bichara K., 1999. Partenariat euro-méditerranéen (EMP): les tâches non accomplies. Université de Louvain-La-Neuve, Belgique <http://www.jrc.es/iptsreport/vol25/french/MED1F256.htm>
- CCE (Commission de coopération environnementale), 1997. *Les institutions de l'ALENA. La performance et le potentiel environnemental de la commission du libre-échange et autres organes connexes à l'ALENA*, Montreal. 76p.
- CCE (Commission for environmental cooperation), 1999. *Assessing environmental effects of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). An analytical framework and issue Studies*, Montreal
- Di Pietro G., Gomez Y., Palom S. et S. Ghazi, 1998. *Competitiveness of Mediterranean Partner Countries' SMEs in the Euro-Mediterranean Zone*, in IPTS Report # 25, IPTS/JRC/European Commission.
- FoEI (Friends of the Earth International), 1999, *The World Trade System : How it works and what's wrong with it*, Londres.
- Fattah Z., 2000. « Trade and Environment Issues under WTO and Implications for Selected Exports in the Region », paper presented at the « Global Trade Regionalism Economic Research Forum for the Arab Countries, Iran and Turkey », March 2000, Cairo, Egypt.
- Frederiksson P. , éd., 1999, *Trade, Global Policy, and the Environment*, World Bank Discussion Paper n° 402, World Bank, Washington D.C.
- Global Trade Watch, 1998. NAFTA at Five : A Report Card, Décembre.
- Grenon M., éd., 1992. *Développement et environnement : Sauver la Méditerranée*. Problèmes politiques et sociaux, N° 674, 21 février 1992. La documentation française, 63p.
- Hanson A. J. et Shaw N., 1993. NAFTA and the Environment: Progress in sustainable development. Symposium international sur le commerce et l'environnement. Minnesota State Bar Association et Université du Minnesota, 10 november 1993.
- Hoekman B. et D. E. Konan, 1998. Deep Integration, Nondiscrimination, and Euro-Mediterranean Free Trade. Paper presented at the conference « Regionalism in Europe: Geometries and Strategies After 2000 », Bonn November 6-8, 1998, 37p.
- Housman R., 1994, *Reconciling Trade and the Environment : Lessons from NAFTA*, UNEP, Genève, Suisse.
- Hung N.M. et Richelle Y., 1996, "Trade gains, paretian transfer and the tragedy of the commons", paper presented at the Kobe Conference on "The welfare economics of international trade and investment", january 9-11,.

- IISD, 2000. Trade and Sustainable Development - The North American Free Trade Agreement. Web publication.
- Jenkins R. et T. Branch, 1996, NAFTA and the Mexican Environment : Facts and Fears, Communication préparée pour la Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies, XXVII Congress, York City, Toronto, Canada.
- Katz D., 1997. The Mediterranean Free Trade Zone : lessons from NAFTA. Euro-Med Partnership Environmental NGO Forum, Helsinki.
- Katz D., 2000. The Euro-Mediterranean Free Trade Zone and the Environment – Issues and Evidence : Lessons from other Trade Agreements, communication au colloque organisé par les Amis de la terre au Parlement de Bruxelles : "The Euro-Mediterranean Free Trade Zone : Can it be Sustainable ?", avril.
- Kirkpatrick C., Lee N. et O. Morrissey, 1999. WTO New Round. Sustainability Impact Assessment Study. University of Manchester, University of Nottingham.
- Louafi S., 2000. Economie politique de la politique des prix céréaliers en Tunisie de 1970 à nos jours. Thèse de Doctorat de l'Ecole Nationale supérieure agronomique de Montpellier, 5 juillet 2000, 239 p.
- Mansouri M. et J. M. Salles, 1998. Impact sur l'environnement des accords régionaux de libre-échange entre pays inégalement développés. Document du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DGAD. 81 p.
- NAFTA and the Environment: Progress in sustainable development
- Nordström H. et Vaughan S., 1999. *The Relationship Between Trade, Economic Growth, and the Environment*, In « Trade and Environment ». Special Studies 4, WTO. Pp 47-59.
- Solagral, 1999. NTCs dans les futures négociations OMC. La multifonctionnalité : pistes de définition, 15 p.
- OECD, 1999. *Methodologies for environmental assessment of trade liberalisation agreements*. Workshop in Paris, 26-27october 1999. <http://www.oecd.org/ech/26-27oct/26-27oct.htm>.
- Pearce F., 1996. *Wetlands and Water Resources, Conservation of Mediterranean Wetlands*, MedWet. Tour du Valat, Arles.
- Petri Peter A., 1997. *Trade Strategies for the Southern Mediterranean*. OECD technical papers, N° 127. 69 p.
- PNUD, 1999. Rapport mondial sur le développement humain. Publié par De Boeck & Larcier s.a., 262p.
- PNUD, 1997. Rapport mondial sur le développement humain. Ed. Economica, 268p.
- SECOFI (Ministère du commerce et de la promotion de l'industrie du Mexique), 2000. NAFTA works for Mexico-Canada Trade. Publication web, par le bureau du Commerce de l'ambassade du Mexique au Canada.
- Seligman D., 1997. *NAFTA's Environmental Impacts*, position paper of the Sierra Club's Responsible Trade Campaign, 22 mai 1997.
- SOLAGRAL, 1998. Le commerce des produits agricoles entre l'Union européenne et les pays méditerranéens. Etude pour la commission européenne.
- Tinbergen, 1952. *On the Theory of Economic Policy*, North-Holland.
- Tubiana L., 2000. Environnement et développement. L'enjeu pour la France. La documentation française, Paris, avril 2000. 167p.
- UNEP, 1999. *Exploring the Environmental Impacts of Trade Liberalisation : The case study of Mining Sector in Chile* [Volpi G., 1999. Sustainability reviews : lessons and potential for the millenium

round. The Chilean experience. Workshop on “ Environment in the Millenium Round ”, Chatam House, London.].

UNESCWA, 1999. *Trade and Environment in ESCWA Member Countries*. Proceedings of the Expert Group Meeting, Beirut, 2-4 November 1999, 216 p.

WWF, 2000. Sustainability assessments of trade liberalisation. Background material for the international experts meeting. 73 p.

Free trade and the environment in the Euro-Mediterranean context: Lessons learned from Spain, Portugal, Greece and Poland

O.J. Kuik and F.H. Oosterhuis

March, 2000

W-00/04

Paper prepared for the Mediterranean Commission for Sustainable Development

IVM

Instituut voor Milieuvraagstukken
Vrije Universiteit
De Boelelaan 1115
1081 HV Amsterdam

Tel. 020-4449 555

Fax. 020-4449 553

E-mail: secr@ivm.vu.nl

Copyright © 2000, Instituut voor Milieuvraagstukken

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de houder van het auteursrecht.

Contents

Executive Summary	iii
1. Introduction	1
2. Economic integration and environment: a conceptual framework	3
2.1 Trade liberalisation	3
2.2 Trade liberalisation and environment	4
3. The accession of Greece	6
3.1 History of accession process	6
3.2 Conditions of accession	6
3.3 Trade and Macro-economic impacts	7
3.4 Economic impacts on selected sectors	9
3.5 Impacts on the environment and environmental management	11
3.6 Consequences for sustainable development	12
4. The accession of Portugal	14
4.1 History of accession process	14
4.2 Conditions of accession	14
4.3 Trade and Macro-economic impacts	15
4.4 Economic impacts on selected sectors	17
4.5 Impacts on the environment and on environmental management	19
4.6 Consequences for sustainable development	20
5. The accession of Spain	21
5.1 History of accession process	21
5.2 Conditions of accession	22
5.3 Trade and Macro-economic impacts	22
5.4 Economic impacts on selected sectors	23
5.5 Impacts on the environment and on environmental management	25
5.6 Consequences for sustainable development	27
6. The pre-accession of Poland	28
6.1 Economic and environmental conditions in Poland before accession	28
6.2 History of the pre-accession process	30
6.3 Conditions of accession	31
6.4 Macro-economic and regional impacts	32
6.5 Social and economic impacts on selected sectors	32
6.6 Impacts on environmental legislation and management	36
6.7 Impacts on the environment	37
6.8 Consequences for sustainable development	39

7. Conclusions and recommendations	41
7.1 On Conditions of Accession	41
7.2 On Flanking Policies	41
7.3 On Institutional Change	42
References	43
Annex I.	46

Executive Summary

Objectives of the paper

The present paper aims at analysing the experiences of Greece, Portugal, Spain and Poland with their process of becoming EU members, against the background of sustainable development. The analysis should allow to draw useful lessons from the experiences of these four countries with a view to the creation of a free trade area between the EU and twelve Southern and Eastern Mediterranean Countries.

The accession experience of Greece, Portugal, Spain and Poland

Greece became a member of the European Community in 1981. Spain and Portugal followed in 1986. Poland has applied for membership of the EU in 1994 and is currently in the process of accession negotiations. In all four countries the prospect of future membership led to anticipation processes which induced patterns of convergence towards EU economic, social, institutional and environmental standards in advance of the accession dates. Nevertheless, considerable differences between the acceding countries and the EU remained. Therefore, transition periods were negotiated during which complete mutual market access was restricted for some product categories, unharmonised external tariffs were allowed, and/or full application of the CAP was postponed. All four countries also managed (or, in the case of Poland, will probably manage) to obtain transition periods allowing them temporary exemptions from the full application of the obligations imposed by the environmental *acquis communautaire*.

Conceptual framework

Sustainable development is a concept with many definitions. A common element in most definitions is the simultaneous improvement of economic, environmental and social conditions.

Economy

The following indicators of economic change resulting from trade liberalisation and EU accession can be distinguished:

- structural change (shifts in patterns of economic specialisation);
- unemployment;
- GDP growth (also in relation to EU average: “real convergence”);
- EMU parameters (interest rates, budget deficit etc.: “nominal convergence”);
- balance of payments;
- foreign direct investment;
- transfers from the EU.

Environment

The environmental developments following trade liberalisation and (expected) EU accession can be attributed to three categories of factors:

- **scale:** changes in the volume of productive and consumptive activities;
- **composition:** changes in the nature of these activities (e.g., growth or decline of particular industries; shifts in consumption patterns);
- **technique:** changes in production technology (including pollution abatement and control) and in products.

Obviously, these three types of factors can not always be easily disentangled, but it is important to realise that they can have opposite impacts and the net result depends on the relative power of each of them.

Social

The main social aspects of sustainable development with which this report deals are the impacts on regional disparities.

Economy

For all four countries, some general economic tendencies following trade liberalisation with the EU (and, for three of the four, accession) can be observed:

- a substantial increase in the volume of foreign trade;
- a significant shift of foreign trade towards the EU, at the expense of traditional trading partners;
- a growing trade deficit, due to massive imports of consumer and capital goods;
- considerable changes in the composition of agricultural production;
- a decrease in the share of agriculture in GDP and employment;
- large inflows of subsidies and credits from the EU and international financial institutions.

There are, however, also differences:

- economic growth in Greece slowed down after accession, whereas in Poland and (to a lesser extent) in Portugal and Spain the introduction of trade liberalisation with the EU was accompanied by a rapid GDP growth;
- industrial specialisation in Greece and Portugal remained much the same, whereas in Poland a major restructuring and specialisation in light industry took place;
- the volume of total agricultural production and exports increased in Spain much more than in the other countries;
- foreign direct investment increased substantially in Portugal, Spain and Poland, but hardly so in Greece.

These differences can to a large extent be explained by the unequal starting points, the prevailing economic climate during the years of liberalisation, the domestic macro-economic policies, labour market features, and geographical factors such as proximity of markets, infrastructure etc..

Environment

Scale

As the economic growth in the four countries following trade liberalisation / EU accession differed widely, the environmental impact of growth also differed. Regional differences can also be observed, as a result of the unequal geographical distribution of growth. For example, air pollution in Greece increased mainly in the Athens area. In all countries, growth in transport (both of goods and persons) has been particularly high, with substantial consequences for environment, nature and landscape.

Composition

Production

The environmental impact of changes in the composition of production activities has been mixed. In agriculture, some specialisation on relatively polluting products and sectors can be observed (e.g. cotton in Greece; livestock farming in Spain and Poland), but in the case of Portugal the reduction of cereals production can be considered as beneficial for the environment (reduced soil erosion). The shift from heavy to light industry in Poland implies environmental improvements as well.

Consumption

Rising incomes and the availability of a wide choice of consumption goods from the EU have greatly affected the spending patterns of households in all four countries. From an environmental point of view, the spectacular growth of private car ownership and use is the most obvious trend.

Technique

Two major factors determine the EU-induced developments in the environmentally relevant “technique” aspects of production and consumption: the application of EU policies and standards, and the more autonomous “modernisation” of products and technologies. Furthermore, R&D can be an important factor stimulating environmentally compatible technology.

The EU environmental acquis

All four countries have introduced several policy measures aiming at less polluting processes and products. To a large extent these measures were taken in response to the need to implement EU policies. However, there are large differences between sectors and full implementation has yet to be accomplished. Air and water pollution have been reduced by means of “end-of-pipe” abatement as well as cleaner production equipment. Nevertheless, many emissions are above average EU levels, especially when measured on a per unit of GDP basis.

Modernisation of processes, production methods and products

Apart from the direct influence of EU policies, the environmental impacts from processes and products have been influenced by a variety of changes in technologies, management practices, lifestyle etc., which were not primarily adopted because of EU environmental policy considerations, but because of economic attractiveness or personal preferences. The overall outcome of these factors is mixed. In particular in Poland, modern technology has greatly reduced the resource and pollution intensity of industrial production and of certain products (such as cars). On

the other hand, in all four countries the lifetime of many products tends to become shorter, volumes of waste are growing and recycling rates are low.

R&D

The introduction of new, environmentally better techniques, can be stimulated by means of Research and Development. In Greece, EU membership has led to an increase in R&D spending. In Poland, R&D expenditure was already at a high level before the transition, but EU membership might lead to a shift in priorities.

Environmental indicators

The overall result of the scale, composition and technique factors is reflected in the final impact on emissions and the environment. The net outcome differs between countries and environmental items. For example, Poland has seen a strong decrease in the main traditional air pollutants (SO₂, NO_x, VOCs, CO₂), whereas the other countries witnessed increases. The percentage of households connected to public waste water treatment has grown in all four countries, as has the amount of municipal waste generated.

Regional disparities

In the process of their integration with the EU, Greece, Spain and Poland experienced an increase in regional disparities, whereas Portugal did not. Generally, economic growth induced by the liberalisation seems to be concentrated in the main urban areas and in the regions which are located relatively close to, or have good connections with, the (other) EU countries. Despite the support from CAP and Structural Funds, regions where agriculture dominates and/or which are situated in the periphery tend to fare less well. Nevertheless, the example of Portugal suggests that increases in regional disparities are not an inevitable by-product of EU accession. It is well conceivable that after some time economic growth “trickles down” towards poorer regions. This process could be supported by sensible regional policies and financing.

Conclusions and recommendations

The present study has shown that the process of trade liberalisation and EU accession can cause considerable changes in a country's economy, the environment and the regional distribution of wealth and employment. In addition, EU enlargement has also consequences for the existing EU members and for the existing trade partners in the rest of the world. With a view to sustainable development, it may be desirable to design policies which mitigate the adverse impacts while preserving the favourable ones.

On Conditions of Accession

In order to enable the envisaged new EU member, the existing EU members, and the rest of the world to adapt smoothly to the new situation, the application of transition periods seems to be indispensable. These transition periods may relate to the trade liberalisation as well as to the adoption of the *acquis communautaire*.

The acceptable pace of trade liberalisation will largely depend on the competitive position of the new Member State *vis-à-vis* the rest of the EU. Political reality will probably always require temporary exemptions from some free trade and customs rules, at least for a number of sensitive products. Whether such exemptions contribute to sustainable development depends on the question how the transition period is used. Artificially prolonging the life of ailing industries and agricultural sectors is clearly less advisable than preparing them for the new situation in which they will be exposed to competition on the EU (and world) market.

Full adoption of the (environmental) *acquis* may be very costly to new entrants. However, in many cases it is a necessary (though not sufficient) condition for putting these countries on a sustainable track of development. Full compliance with EU environmental regulations should at least be required from new investments and new products right from the date of accession, as well as in areas where environment and nature in the acceding country are still relatively unspoiled (stand-still principle). Temporary exemptions should be limited to those areas where major investments are involved, and in particular if the exemption helps to avoid capital destruction (i.e., if immediate compliance would require the replacement of relatively new capital goods). If exemptions are only requested because of lacking funds, the alternative of providing additional funding instead of providing exemptions should always be considered.

On Flanking Policies

To mitigate the impacts of liberalisation that are undesirable from a sustainable development point of view, it will be necessary to apply accompanying policies. Areas where such policies are likely to be especially urgent include:

- **transport:** this is probably by far the most important area. After liberalisation, transport tends to grow faster than GDP, which can be explained by increasing specialisation and the removal of barriers to trade. Moreover, people tend to spend a relatively large part of their growing income on transport, and the “modal split” is shifting towards the environmentally least desirable modes (road and air). Accompanying policies might include adequate pricing of transport externalities (congestion, accidents, pollution), removing existing privileges for road and air transport (safety requirements, tax exemptions), and re-evaluation of infrastructure funding (e.g. the TEN).
- **agriculture and regional policy:** for farmers in peripheral regions and regions with unfavourable conditions (e.g. mountainous areas) the opening up of the EU market will make competition increasingly tough. At the same time, their presence and activity in these regions is often appreciated for reasons of landscape and nature conservation, preservation of social and cultural values, etc.. The EU has already a number of instruments to express this appreciation in monetary terms, both in the CAP and in the Structural Funds. These instruments will have to grow considerably if new Member States are to be welcomed, because the share of agricultural employment and of such less favoured regions in these countries is relatively large. Regional policies should look for new sources of livelihood in these regions, such as recreation and tourism, but possibly also the establishment of firms for which a “green” working environment is an asset and which become less dependent on physical proximity to clients and business partners, thanks to the developments in information and communication technology.
- **nature conservation:** in many parts of the prospective EU Member States environment and nature are relatively unaffected by human interference. These areas should be protected

against uncontrolled development and degradation. The EU should check whether its existing policies (e.g. the Birds and Habitat Directive, as well as its policies to promote “low-input” and organic farming) are sufficient to achieve this. If not, additional regulations and funding may be required.

On Institutional Change

The pursuit of sustainable development is futile if knowledge of, or agreement on what is really going on is lacking. Therefore, measuring, forecasting, monitoring and enforcement are indispensable cornerstones of such policies. Hence, countries which want to become part of the EU should invest in systems which enable them to obtain and provide information on the present and future state of key environmental, economic and social circumstances. Such systems should be harmonised with those already existing in the EU. The EU should expand the scope of its own institutions (such as the European Environment Agency and Eurostat) to include (potential) candidate countries. Financial and professional assistance to these countries in institutions and capacity building is also needed.

1. Introduction

The European Union and 12 Southern and Mediterranean Countries (SEMCs) have committed to a process of building a regional free trade area, the expected effect of which is the birth of an area of joint prosperity. In this overall context, six co-operation agreements have been made between the European Union and certain non-member Mediterranean countries.

Free trade restructures specialisations for the free-trade partners and changes modes of transportation, distribution and consumption of goods and services. By making all these changes, it can improve environmental conservation because it contributes to an efficient use of resources and eases the distribution of techniques, products and know-how. But re-orienting economic activity, brought about by the liberalisation of trade may also increase threats to the environment and natural resources.

The Mediterranean Commission for Sustainable Development (MSCD) decided to make the topic “Free Trade and the Environment in the Euro-Mediterranean Context” one of its priority issues by appointing an ad-hoc group that has set out a work schedule including retrospective studies on the environmental impact of regional free trade agreements already in force.

Greece, Portugal and Spain have already undergone processes of rapid changeover from a situation with relatively closed markets to that of extreme regional integration within the European Union. Poland is being about to undergo that process.

The three Mediterranean EU Member States have agricultural and environmental features that have similarities with the SEMCs. The large share of agricultural employment in Poland provides for useful comparisons with certain SEMCs.

This paper aims at analysing the experiences of Greece, Portugal, Spain and Poland with their process of becoming EU members, against the background of sustainable development. The analysis, although far from complete and far from rigorous, and based on written documentation only, should allow to draw useful lessons from the experiences of these four countries with a view to the creation of a free trade area between the EU and twelve Southern and Eastern Mediterranean Countries.

2. Economic integration and environment: a conceptual framework

A free trade agreement between the EU and the twelve Southern and Eastern Mediterranean Countries (SEMCs) will eliminate or significantly reduce the remaining barriers to the trade in goods and services, international investment, and labour mobility. Such an agreement may have implications for economic and social development and the environment of the SEMCs. This section first sketches --in general terms-- the potential economic consequences of trade liberalisation, and the effects of these consequences on the environment. To better understand these consequences and effects, this section will draw some lessons from the general literature on 'trade and environment'.

This paper examines free trade and accession from the point of view of sustainable development. Sustainable development is a concept with many definitions. A common element in most definitions is the simultaneous improvement of economic, environmental and social conditions.

2.1 Trade liberalisation

Trade liberalisation --the reduction of barriers to trade and investment between countries-- offers consumers a larger choice of products and product varieties; it offers producers the possibility to specialise in what they can produce best and to make better use of scale economies; it offers investors a larger *portfolio* of investment opportunities; and it is *pro-competitive*, reducing the inefficiencies and monopolistic tendencies of 'protected' firms.

In the classical theory of trade, trade liberalisation leads to the integration of regions with different resource endowments and factor rewards, promoting economic efficiency (and thus welfare) through a better allocation of resources and, under specific assumptions, leading to factor price equalisation among the regions (Stolper-Samuelson theorem), that is, their wage levels tend to become equal. This is a powerful motive for poorer countries and regions, such as the SEMCs, to integrate with richer regions, such as the EU.

A free trade agreement between SEMCs to the EU is not a classic case of trade liberalisation, however. Trade barriers are only lifted between the two regions and not with the rest of the world. The partial nature of this kind of trade liberalisation has economic consequences, first analysed by Jacob Viner (1950) in his seminal work on customs unions. Viner introduced the terms 'trade creation' and 'trade diversion'. By eliminating border tariffs between two (groups of) countries, these countries can better exploit their comparative advantages in production and thus 'create' trade. However, because of the remaining border tariffs, it is possible that countries within the union 'divert' their imports from low-cost third country sources to their new partner country sources that produce at higher cost but only seem cheap because their exports do not face import tariffs.

Diversion of trade reduces global efficiency and the welfare of the importing country if a lower-cost source is substituted by a higher-cost source.¹

The economic success of a customs union depends on the relative magnitudes of trade creation and trade diversion, i.e. a customs union tends to become more beneficial to the extent that trade creation dominates trade diversion. Historical evidence suggests that a fair amount of trade diversion was involved in previous accessions to the EU, for example in the case of the UK (which diverted trade from the Commonwealth countries to the EU) and in the case of the accession of Spain, Portugal and Greece in the 1980s (Hardes and Stupp, 1996). Most analyses of the formation of the EU assume, however, that trade creation has dominated trade diversion effects, especially in the longer run.

The Cecchini report on the completion of the European internal market in 1992, assessed the economic benefits of the removal of the remaining barriers between the EU countries (but not between the EU and third countries) to be in the order of about 5 per cent of community GDP. Of these benefits about 43 per cent were ascribed to a reduction of real costs of market access, 32 per cent to economies of scale, and 25 per cent to increased competition. (Winters, 1991). The Cecchini report, however, did not pay any attention to potential environmental impacts of the completion of the internal market. This subject was addressed by a special Task Force. Its conclusions will be discussed in the next section.

2.2 Trade liberalisation and environment

The aim of a free trade area between the SEMCs and the EU is the liberalisation of trade between the regions. Trade theory would, in general, predict economic gains from liberalisation for both regions. The environmental impacts of trade liberalisation have been the subject of many heated debates and scholarly treatises. In theory, in the (hypothetical) case that all environmental costs would have been adequately internalised in prices and costs of production, trade liberalisation would benefit the environment by a more efficient allocation of resources (including environmental resources) within and between countries. However, without perfect internalisation of environmental costs in all trading countries, the impacts of trade liberalisation on the environment are more difficult to predict. Trade liberalisation can influence environmental quality in five ways (Kuik and Oosterhuis, forthcoming):

- by encouraging the imports of products which may be environmentally inferior or superior to their domestic substitutes;
- by changing production patterns and production technologies in the trading countries;
- by enhancing transport between the trading countries;
- by enhancing economic growth in the trading countries; and

¹ A numerical example may illustrate this argument. Consider three countries A, B, and C that can produce a commodity at ECU 5, ECU 4, and ECU 3, respectively. Assume A's border tariff for this commodity is 50%. In this situation A will import from source C, for C's net price will be ECU 4.50 (ECU 3 + 50% tariff). Now consider the effect of a custom union between A and B. A will divert trade from C to B, because the net price of B (ECU 4) will be lower than the net price of C (ECU 4.5). In the process, however, country A will lose customs revenues of ECU 1.5. Clearly, the trade diversion caused by the customs union involves a social loss for country A (and for country C, of course). (Winters, 1991).

- by affecting the possibilities and the incentives of national governments to implement and enforce domestic environmental policies.

Whether the net effect of these impacts is positive or negative for the environment depends on the economic, technological, environmental and legislative circumstances prevailing in the countries that engage in trade liberalisation.

The World Bank has developed a useful conceptual framework to analyse the effect of trade liberalisation on the environment (Fredriksson, 1999). The World Bank distinguishes between:

Scale effects. The opening-up of trade often raises the levels of economic activity in the trading countries. Trade (especially exports) is often viewed as a motor of economic growth. All things equal, this growth in economic activity raises the demand for raw materials, energy and transportation services, resulting in increased levels of pollution and natural resource depletion.

Composition effects. Trade liberalisation may affect the relative prices of final and intermediate goods in different sectors to such an extent that capital and labour may be induced to shift between sectors, thereby affecting the structure or composition of industry within a country. Whether this is good or bad for the environment is dependent upon the *direction* of the shift: whether it is to relatively clean or dirty industries.

Technique effects. The last and most “illusive” factor is the effect of trade liberalisation on changes in production methods. Production methods or techniques may change in a more environment-saving manner if, for example, income growth after trade liberalisation leads to more demand for environmental quality and more stringent environmental policies and enforcement or if increased foreign direct investment results in a faster depreciation and replacement of obsolete, environment-intensive capital equipment. It could also lead to more environment-intensive techniques if the relative prices of inputs change in such a way that firms chose a more polluting input mix or if governments try to gain trade advantages by lowering environmental standards or by lowering their efforts to enforce existing standards.

It is impossible to predict *a priori* the combined impact of the scale, composition and technique effects on environmental quality. The Task Force on the Environment and the Internal Market (1992) that advised the European Council on the environmental dimensions of the completion of the internal market of the EU in 1992, stressed the environmental implications of the expected accelerated economic growth due to the completion of the internal market. The Task Force concluded that *without adequate policy responses*, the completion of the internal market could lead to negative environmental impacts due to an accelerated growth in energy demand, international transport, and waste generation, and also identified potential spatial problems and specific problems for the peripheral EU Member States. Besides these “dynamic effects”, the Task Force also warned for the environmental risks that could arise (e.g. transport of hazardous waste) if all border controls (including environmental inspections) were to be removed without putting in place alternative policy measures (Task Force, 1992).

It was argued above that the environmental impacts of trade liberalisation depend on specific circumstances. The next sections examine the environmental impacts of a number of regional trade liberalisation cases. These impacts are examined together with the impacts on a number of economic and social indicators, in order to derive some conclusions on the impact of trade liberalisation on the opportunities for sustainable development.

3. The accession of Greece

Greece has about 10 million inhabitants and is 131 957 km² large. Its mainland is predominantly mountainous. Greece has about 3000 islands of which Crete is the largest. Half of Greece's population lives around Athens and Thessaloniki. (Hewitt, 1995).

3.1 History of accession process

In June 1959, two years after the establishment of the European Economic Community², Greece applied for accession. In July 1961 an Association Agreement between the EC and Greece was signed in Athens. This agreement came into force in 1962. Its purpose was to form a customs union between Greece and the EC. EC industrial tariffs for imports from Greece were abolished in 1968 (except for coal and steel). About 2/3rd of exports from EC to Greece became duty-free in 1974. Greece also adopted the EC's Common Customs Tariff for these products on imports from third countries. The formation of a customs union for agricultural products proceeded very slowly. The EC helped Greece prepare for accession with a relatively modest loan on easy conditions.

In 1967, the friendly relations between the EC and Greece were disturbed by coup d'état of the military. The Association Agreement was not suspended, but "frozen", to be resumed only in 1974, after Greece's return to democracy. In order to secure this hard-won democracy, Greece applied for membership of the EC in 1975. As salient detail is that the European Commission advised a pre-accession period in view of the perceived structural deficiencies of the Greek economy.³ The "Commission's Opinion" was, however, quickly overruled by the European Council, that, on political grounds, decided on immediate negotiations for accession. These negotiations started in 1976.

The central principle of the negotiations was the full acceptance by Greece of the *acquis communautaire* of the EC (the Treaties and all secondary legislation). Another principle of the negotiations was that nothing was decided until everything was decided.

The negotiations were concluded in May 1979 with the signing of the Instruments of Accession, that allowed Greece membership of the EC as of January 1, 1981.

3.2 Conditions of accession

Mr. Iacovos Tsalicoglou (1995), who was a negotiator in the Greek delegation, gives inside-account of the Greek negotiations. His overall conclusion on the terms of entry is that they were

² Throughout the text we will use the abbreviations EC (for European Community or European Communities) if we refer to the period prior to the Treaty of Maastricht and EU (for European Union) for the period after this Treaty.

³ The Commission warned with remarkable foresight that "The Greek economy at its present stage of development contains a number of structural features which limit its ability to combine homogeneously with the economies of the present member states. In particular, the relative size of the agricultural population, the structure of Greece's agricultural industry and its relatively weak institutional base call for structural changes for which the Community will have to bear a share of the cost." (Quoted in Kazakos and Ioakimidis, 1994).

not “entirely satisfactory” from the Greek point of view. In his opinion, however, the act of accession itself was much more important than the conditions under which the accession occurred.⁴

The negotiations centred on the length of transition periods and the overall budgetary balance between the EC and Greece. The greater part of the negotiations was devoted to agricultural issues, especially with regard to wine and certain fruits and vegetables, such as tomatoes and peaches. The EC was not only worried about the budgetary and market consequences of Greece’s accession to the Common Agricultural Policy (CAP), but also about the impacts the present negotiations could have on the coming Iberian enlargement. An attempt by the Commission to link the agricultural dossier to the broader issue of a Mediterranean agricultural policy could just be avoided. In the end, a ‘standard’ transition period of five years was agreed upon, with a maximum transition period of seven years for tomatoes and peaches only. In the transition period, for both agricultural and industrial products, trade liberalisation should proceed “smooth and progressive”.

3.3 Trade and Macro-economic impacts

Imports, exports and the balance of payments

In the years prior to accession, Greece had developed an intricate system of protection for its industries through external protection walls and through wide state intervention (Kazakos and Ioakimidis, 1994). A major consequence of accession was the gradual removal of this external protection (both tariff and non-tariff) and state aid, including export subsidies to industrial firms. Greek firms were ill prepared for this more competitive environment. The industrial structure had not changed much since the early 1960s. Greek industry was characterised by traditional, low-technology activities, small and badly managed enterprises, with an emphasis on the home market and exporting low-cost, low-quality products through European wholesalers. As a consequence of the loss of protection, they saw their market shares (both at home and abroad) quickly deteriorating. Import penetration, especially from EC countries, rose fast, in particular for traditional consumer goods, intermediate products, and capital goods (Giannitsis, 1994). The ratio of imports to domestic apparent consumption increased from 25.8 per cent (1978-80) to 43.1 per cent (1989). The increase in imports was much higher than the increase in exports. Recall that EC industrial tariffs for Greek exports were already to a large extent abolished in 1968 under the Association Agreement. The uneven rates of growth of imports and exports led to alarming trade deficits from US\$ 7 billion in 1976-80 to US\$ 20 billion in 1991. The EC’s share in this balance-of-payments deficit rose from 44.5 per cent in 1976-80 to 59.4 per cent in 1986-91. Greece experienced acute balance-of-payment crises in 1985 and 1990/91. Greece’s (revealed) comparative advantage in trade is still in basic, labour-intensive products, especially from agriculture (see Statistical Annex, Table A1).

⁴ “[seen] in the rectifying mirror of time, as the facts surrounding the negotiations gather dust and yesterday’s headlines recede in the background, the formal terms of entry acquire a much smaller significance than the fact of entry itself. [...] seen against the fragile balance of the political and economic circumstances of the period, it will remain as an event of profound historical importance.” (Tsalicoglou, 1995).

Government Budget

In the 1980s and in the first years of the 1990s, the Greek government pursued an expansionary macroeconomic policy and increased regulation and intervention in markets (Kazakos and Ioakimidis, 1994). While this policy was to a certain extent meant to shelter workers from the negative effects of increased competition from abroad, it probably worsened the economic situation by postponing the necessary adjustments in industry, reduced competitiveness by encouraging real wage increases, by mounting budget deficits which fuelled inflation, and by sustaining a strong import demand (Kazakos and Ioakimidis, 1994).

The budget deficits rose to an alarming level of 18.4 per cent in 1989 and 1990. The public sector debt rose in the 1980s from 39.4 per cent of GDP in 1980 to almost 120 per cent in 1992. In its economic survey of 1991, the OECD remarked that the steep increase in the public sector deficit was “probably the most damaging feature of macroeconomic management during the last decade.”.

FDI and Transfers from EC

Foreign Direct Investment (FDI) in Greece remained limited, far below the EU15 average (see Annex 1, Table A2). Greece is the only country among the four Cohesion countries (Ireland, Spain, Portugal and Greece) where FDI in the period 1989-1993 was less than the contribution of the EC's Structural Funds. FDI was only about 0.6 per cent of GDP, while Structural Funds amounted to almost 2 per cent of GDP.

During the 1980s, transfers and loans from the EC increased substantially, and probably prevented a major economic crisis in Greece. In 1990 alone, Greece received almost three billion ECU in direct grants, totalling about four per cent of its annual GDP. Greece also borrowed heavily after its two balance-of-payments crises. It has been suggested that these transfers have in a way postponed the (need for) necessary shifts in fiscal policies and supply-side reforms (Kazakos and Ioakimidis, 1994).

In the early years of accession, budget transfers were mainly (80%) directed towards agriculture, in the form of price support and direct income subsidies. Section 3.5 shows that very little was achieved in the way of structural reform of agriculture. Only later, EC funds became more targeted towards removal of structural weaknesses in the Greek economy.⁵ A good example of such a targeted fund is the Cohesion Fund that finances infrastructure and environmental projects in the peripheral countries of the EC. In Greece, examples of Cohesion Fund projects are the improvement of water supply to Athens by way of the Agios Dimitrios dam on the river Evinos, a water supply and waste water treatment plant on Crete and a water supply and drainage system in a commercial town in Thrace (European Commission, 1999b).

Research and technology development has benefited from accession. Research and Development (R&D) activity is relatively limited in Greece. In 1980 it accounted for less than 0.20 per cent of GDP. It rose to 0.46 per cent in 1991, of which 19.4 per cent was financed by EC funds. A problem is that Greek research and technology development is still largely confined to the academic community, with a low level of participation of business enterprises (Vernardakis, 1994).

⁵ The EU has six major financial instruments to implement its structural policies: the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), the Financial Instrument for Fisheries Guidance, the Cohesion Fund and loans from the European Investment Bank (EIB).

Production and employment

The poor initial structure of Greek industry and its lack of competitiveness, together with the economic recession in the EC in the early 1980s, and the macroeconomic policies of the Greek government in the 1980s, led to a poor performance of the Greek economy after accession in 1981 way up to the middle of the 1990s. Table 3.1 shows that GDP growth in Greece in the 1980s fell short of average GDP growth in the EC, leading to an *increasing divergence* of the economy. This contracts sharply with the path of convergence that was followed in the decades before accession. Only after the middle of the 1990s, Greece has been able to speed-up its economic growth. Over the period 1980-1999 GDP per capita⁶ increased slightly from 64.0 per cent to 68.7 per cent of the EU15 average.

Table 3.1 Annual GDP growth (%) in Greece and the EC in constant 1990 prices.

	1961-70	1971-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-99 ¹⁾
Greece	7.6	4.7	1.4	1.9	1.1	3.2
EC 11 ²⁾	5.3	3.3	1.4	3.4	1.5	2.4

1) 1998-1999: projections.

2) before 1991: excluding German new Länder.

Source: European Commission, 1998.

Unemployment in Greece increased in the 1980s from a low level of about 2.2 per cent of the labour force in 1970-80 to 9.1 per cent in 1999. An important characteristic of the labour market is the high proportion of labour employed in agriculture. One effect of the slow economic growth in the 1980s is the relatively slow outflow of labour out of agriculture, preventing the necessary structural adjustment and productivity improvement of that sector. Impacts of accession on the agricultural sector are reviewed in Section 3.4.

Regional disparities

While in the period 1980-99, GDP per capita slightly converged towards the EU average, regional disparities *within* Greece grew. This was due to the concentration of growth in the Athens region, both of manufactures and services. This tendency became even more pronounced when the transport link through the former Yugoslavia was disrupted (European Commission, 1999a, see also Annex 1, Table A3).

International migration of labour

During the negotiations over the accession of Greece, there was some fear on widespread migration of Greek labour to the richer EC member states. This fear has proved to be unfounded: labour mobility remained relatively low (Kontis, 1994).

3.4 Economic impacts on selected sectors

Agriculture

Agriculture in Greece is an important sector in various respects. At the time of accession more than 28 per cent of the labour force was employed in agriculture. This is a higher percentage than in any other EC country (EC average at that time was 8.7%). The share of agriculture in Greek

⁶ GDP in purchasing power standards, taking account of price differences between countries.

GNP was 17.2 per cent (EC: 4.4%) , and the share in exports 34.0 per cent (EC: 7.7%) (Tsalicoglou, 1995). Agriculture in Greece has a typical Mediterranean profile. Important products are fruits and vegetables, wine, tobacco, olive oil, cotton, sheepmeat, and goatmeat. The crop sector is much larger than the livestock sector. At the time of accession Greece was self-sufficient in barley, sugar, potatoes, pig-meat, eggs, poultrymeat, and fish. Greece was an importer of fodder grains, milk, beef and veal, while it was an exporter of cotton, tobacco, wine, wheat, certain fruits and vegetables, and processed fruits and vegetables (Tsalicoglou, 1995).

The structure of the typical Greek farm was poor, with an average size of four hectares and highly fragmented lots. Together with the dry climate and the mountainous nature of the landscape, and the large size of the labour force employed in agriculture, productivity was low, with a value added per worker that was half of the EC average (Maraveyas, 1994).

Accession to the EC and to its Common Agricultural Policy (CAP) had a profound influence on Greek agriculture. With respect to international trade, EC's share of agricultural imports to Greece increased dramatically, indicating a substantial amount of trade diversion. EC's share of agricultural imports increased from about 31 per cent in the period 1976-80 to about 70 per cent to 78 per cent after 1981 (Giannitsis, 1994). Greece's exports to the EC could not match this increase, resulting in a reversal of Greece's agricultural trade balance with EC countries.

Accession influenced relative prices of agricultural products, to the advantage of products that were in little competition with the EC (especially industrial crops such as cotton and tobacco, and citrus fruits), and to the disadvantage of products where competition with the EC was fierce (cereals, beef). The production of pigs and poultry was also boosted (see Table 3.2).

Farmer's incomes increased by the accession to the CAP. This was primarily due to direct and indirect subsidies from the CAP (EAGGF Guarantee Section), including the external protection of the CAP towards third countries. While direct and indirect national subsidies to agriculture did not exceed 16.3 per cent of agricultural income in 1980, in 1989 direct and indirect subsidies had risen to 39 per cent (Maraveyas, 1994).

However, this rise in income did not lead to structural improvements in Greek agriculture. Table 3.3 shows that the annual rate of change in four important structural characteristics of Greek agriculture (average farm size, fragmentation of parcels, share of irrigated land, and share of labour in agriculture) slowed down after accession.

Table 3.2 Growth of Greek agricultural activity by enterprise prior and post accession.

Crop area/livestock units (%)						
Enterprises	1965	1980	1984	Pre-entry change 1966/80 %	Post-entry change 1981/94 %	
<u>Crops</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>			
Cereals	43.6	33.3	28.1	-23.6	-15.6	
Vegetables	4.6	5.3	5.9	+15.2	+11.3	
Industrial crops	9.7	8.4	12.2	-13.4	+45.2	
Fodder crops	15.7	22.9	23.1	+45.9	+0.9	
Fruit trees	1.2	2.0	2.2	+66.7	+10.0	
Citrus trees	1.4	1.5	1.9	+7.1	+26.7	
Olive trees	15.8	20.4	21.1	+29.1	+3.4	
Vineyards	8.0	6.2	5.5	-22.5	-11.3	
<u>Livestock</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>			
Bovines	34.0	26.3	22.6	-22.6	-14.1	
Sheep	32.1	30.1	30.6	-6.2	+1.7	
Goats	15.9	17.8	17.9	+11.9	+0.6	
Pigs	9.1	14.8	15.8	+62.6	+6.8	
Poultry	8.9	11.0	13.1	+23.6	+19.1	
Total (l.u.)	2,442.8	2,678.0	2,679.0	+9.6	+0.04	

Source: Zioganas, 1998.

Table 3.3 Structural characteristics of Greek agriculture.

Structural characteristics						
Year	Average farm size Ha	Average fragmentation: no. of parcels of arable land	Irrigated land as % of arable land ²⁾	arable	Economically active population in agriculture % ³⁾	
1965	3.3	6.8	11.8		49.0	
1980	4.1	6.1	22.7		30.3	
1994 ¹⁾	4.3	5.9	31.6		22.9	
Annual average rate of change						
1966-1980	1.6	-0.7	6.2		-2.5	
1981-1994	0.4	-0.2	2.8		-1.7	

1) estimates.

2) almost stable at 3.9 million ha.

3) from 1.6 million in 1965 to 0.75 million in 1994.

Source: Zioganas, 1998.

Greek agricultural production remained stagnant in the 1980s, with investments (both public and private) falling in real terms (Maraveyas, 1994). There was a compositional shift towards typical Mediterranean products, especially towards industrial crops. Farmers' incomes increased because of the support of the CAP, but there was no modernisation and no structural improvement.

3.5 Impacts on the environment and environmental management

As we stated in Chapter 1, impacts of trade liberalisation on the environment are due to changes in scale, composition and technique. Greece's rate of economic growth did not increase after acces-

sion. Although we can not know what would have happened without accession, it seems save to say that Greece's accession to the EC did not substantially increase economic growth or the scale of the economy. However, some scale effects are noticeable in the Athens region, where economic growth has concentrated. More than 66 per cent of the population of Athens is exposed to serious levels of summer smog (EEA, 1998). There are noticeable increases in the length of motorways in Greece (increased more than 14 times in the period 1980-97), and the number of motor vehicles (increased by almost three times in the period 1980-97).

The composition of Greece's industry did not change very much after accession, the emphasis remaining on primary industries. Within agriculture, the composition of enterprises changes towards industrial crops, such as cotton and tobacco. Especially cotton production is characterised by a high usage of chemical inputs, such as fertiliser and pesticides. Although chemical input in Greek agriculture is still well below the EU average, its rate of growth is the highest in the EU (see Statistical Annex, Table A2).

With respect to technique a slow convergence towards EU standards can be observed. The percentage of the population connected to a public waste water treatment plant increased from 0.5 per cent in 1980 to 34 per cent now (European Commission, 1999a). While this is a significant rise, the percentage still remains far below the EU average (73%) (OECD, 1999a). Water pollution is especially serious in the gulfs surrounding the larger cities, including Athens, Thessaloniki, Patras and Volos (Hewitt, 1995).

Emissions of classical air pollutants, such as sulphur dioxide, nitrogen oxides and carbon oxides, are well above the EU average, both per capita and especially per unit of GDP (OECD, 1999a). Waste recycling rates are well below rates in Northern member states, for paper and cardboard below half of the rates achieved in Germany and the Netherlands (OECD, 1999a).

A serious environmental problem of Greece is caused by the expanding tourism in its fragile coastal zones, especially on the islands. We do think, however, that the growth in tourism is primarily influenced by increased wealth and consumer preferences in industrialised countries. Accession may, however, have secured the stable political climate conducive to tourism.

The Ministry for Physical Planning, Housing and the Environment was established in 1980. In 1985 it became the Ministry of the Environment, Physical Planning and Public Works. A framework law on environmental protection was adopted in 1986. Much of Greek environmental policy has developed in response to EC policy (Hewitt, 1995).

3.6 Consequences for sustainable development

Accession to the EC did not greatly speed-up Greece's economic development, at least not in the first decade after accession. As we showed above, very little was accomplished by way of improving Greece's structural weaknesses, in agriculture as well as in the rest of the economy. Various explanations have been put forward to explain the slow economic development of Greece. Among them are the poor initial economic structure and low level of development of the Greek economy, its geographically peripheral location towards the economic centre of the EC, misdirected macro-economic policies, and the initial failure of the EC to develop and implement policies to overcome Greece's structural weaknesses. The economic growth that did occur was concentrated in the Athens region, thus increasing regional disparities within Greece.

The opening-up of trade with the EC did result in minor changes in the composition of the Greek economy. In agriculture, for example, industrial crops such as cotton were stimulated at the ex-

pense of cereals. Given the relative chemical input demands of these crops, this change increased environmental pressures.

On the economic side things began to look brighter in the second half of the 1990s. The question is, however, whether future economic growth will be ecologically sustainable. Developments in areas where growth did occur, mainly in the Athens region, are not encouraging. Greece's sensitive coastal zones are under large pressure from economic activities such as international tourism. In agriculture, the opportunities for environmentally-responsible farming may be large, given the still relatively low use of chemical inputs⁷ but the question is whether these opportunities, for instance through implementation of the EUs agro-environmental measures, will be seized.

On the positive side is the establishment of a Greek environmental policy, the on-going implementation of EU environmental directives, although at a low pace, and the increasing effectiveness of EU regional funds, including the Cohesion Fund, targeted at infrastructure and environmental projects. It is also encouraging that accession stimulated research and development.

⁷ Hondraki-Birbili and Lucas (1997) suggest that good opportunities for Low External Input Agriculture (LEIA) exist in certain regions of Greece.

4. The accession of Portugal

Portugal is a country of 91 958 km² and has almost 10 million inhabitants. It is located in the west of the Iberian peninsula, boarding the Atlantic ocean. The north is mountainous, forested and rainy, the south has a dryer climate. The islands of Madeira and the Azores form part of the republic of Portugal. Population and industry are heavily concentrated along the coastal strip between Setubal and Braga. (Hewitt, 1995).

4.1 History of accession process

At the time of the formation of the EC, Portugal could not join or negotiate an Association Agreement because of its non-democratic regime. To counter the trade impacts of the formation of the EC, Portugal joined the United Kingdom and other countries into the European Free Trade Association (EFTA). This encouraged some openness to the Portuguese economy; the country followed a path of export-led industrialisation. After the UK and Denmark joined the EC in 1972, Portugal and the other remaining members of EFTA negotiated a free trade agreement with the EC under which most reciprocal trade barriers with respect to non-agricultural goods were gradually removed. After the democratic Revolution of 1974, membership became an option. Portugal applied for membership in March 1977. After lengthy negotiations, in parallel with Spain's negotiations for membership, the Treaty of Accession was signed in June 1985 and entered into force on 1 January 1986.

In his account of the negotiations, Buysse (1985) emphasises that Portugal's accession negotiations cannot be evaluated in isolation of the negotiations between the EC and Spain. Buysse characterises the negotiations as "extremely difficult". This was partly due to the backwardness of the Portuguese economy, but more importantly to the concerns of the Community about the impact of Spain's accession on a number of EC markets, such as steel, shipbuilding, textiles and clothes, agriculture and fisheries, and the labour market (migration). The negotiations were also negatively influenced by the economic recession in the Community in the early 1980s.

4.2 Conditions of accession

The negotiated transition period was substantially longer than that of Greece. This was in part due to the Community's fears of the impact of the *Spanish* accession, as indicated above. A transition period of ten years for full accession to the CAP was agreed upon. In Portugal, agricultural transition started from a high level of protection. A distinction was made between 'conventional' and 'two-phase' transitional arrangements. For Portugal, the bulk of agricultural production was included in the 'two-stage' transitional arrangements for milk and milk products, beef and veal, pigmeat, eggs, cereals, rice, fresh fruit and vegetables and wine products. The first stage (three to five years) was for introducing the basic mechanisms of the market organisations and for necessary restructuring, while maintaining a high level of protection against EC and third countries' imports. The EC also granted 700 million Ecus over a ten year period to enable Portuguese agriculture to adapt to the CAP. In the second stage, until the end of the transition period, prices and aids would be aligned, tariffs and non-tariff barriers between the EC and Portugal would be eliminated (smoothly and progressively), and Portugal would adopt the Common Customs Tariff with respect to third countries and would implement the preferential schemes operated by the EC. This two-phase transitional arrangement for 80 per cent of Portugal's agricultural production was not motivated by any vital Community interests, but was in the interest of Portuguese agriculture itself.

For the agricultural products under the conventional arrangements, the harmonisation started immediately, with a transition period of seven years. (Buysse, 1985; Mykolenko et al., 1987).

For the import of industrial goods from the EC, custom duties abolished, for 'sensitive' products (e.g. processed agricultural products) they were eliminated progressively up to 1992. For imports from third countries, transition arrangements allowed relatively high basic duties for sensitive goods, including textiles (Ordaz, 1993).

Barriers for agricultural exports to the EC were removed in six (conventional products) to eight (two-phase products) years. For some products barriers were removed faster (tomato purée and various types of flowers). Industrial exports to the EC were already free, except for textiles. Textiles exports were freed by the end of 1988. For Portugal it was very important that exports to Spain were freed, except for transition measures for sensitive products such as textiles, cork, and petrochemicals. For the export of industrial product to third countries little changed except that Portugal lost its GSP (*General System of Preferences*) status in the US and Japan (and thus faced higher tariffs) (Ordaz, 1993).

4.3 Trade and Macro-economic impacts

Imports, exports and the balance of payments

After accession, both imports and exports rose substantially. The trade share of the EC increased for both imports and exports. This was especially due to the removal of trade barriers with Spain (Gleiser and Moro, 1996). Third countries saw their shares decreasing, especially the USA. OPEC countries also lost ground, but this was primarily due to the fall in oil prices in that period (Ordaz, 1993).

The rise in imports were mainly due to increased imports of cars, machines, textiles and footwear. In fact, in the period 1985-1992 the share of consumer goods in total imports rose from less than 9 to more than 28 per cent.

Export also increased but the export structure changed very little. Exports remained concentrated in textiles, clothing, footwear, products of the automobile sector, and machines (see Table 4.1). Actually, trade effects *reinforced* the Portuguese traditional pattern of specialisation (Marques-Mendez, 1993).

Table 4.1 Evolution of import and export shares of major product groups (1985-1992)

	Imports		Exports	
	1985	1992	1985	1992
Agricultural goods and food-stuffs	15.1	12.5	9.7	7.7
Mineral fuels, etc.	27.3	8.1	4.4	2.8
Chemical goods	12.0	11.3	7.8	5.3
Skins, woods, cork and paper	4.4	5.6	13.6	10.7
Skins, leather and textiles			6.4	8.6
Textiles, clothing and footwear	8.8	10.9	29.5	30.4
Metals and metal goods	7.0	7.5	9.1	5.8
Machinery, etc.	14.3	21.9	11.7	13.8
Vehicles, automobiles, etc.	6.7	16.2	2.5	7.7
Other products	6.4	5.9	5.4	7.0
Total	100	100	100	100
	(= 1326 billion escudos)	(= 4048 billion escudos)	(= 972 billion escudos)	(= 2453 billion escudos)

Source: Ordaz, 1993.

The balance of payments on the current account fell in this period, without, however, leading to major problems. This was perhaps due to the large increase in the inflow of foreign direct investment in the Portuguese economy and transfers from the EC.

FDI and Structural Funds

After accession the inflow of Foreign Direct Investment in Portugal increased substantially, especially from other EC member states but also from third countries. FDI rose throughout the 1980s, reaching a peak of 2 billion ECU in 1990. Major investors were Spain, the UK, France and Germany. Most of the investments went into services, particularly banking, property and business services. In a number of years there was also substantial investment in electricity, gas, water and construction. In the period 1989-93, FDI was about 2.8 per cent of GDP, just slightly more than the inflow of Structural Funds of the EC (about 2.7% of GDP) (European Commission, 1999a).

Among the Structural Funds the Cohesion Fund invested in environmental projects such as the improvement of drinking water supply on Madeira, and the Lisbon water supply by expanding the capacity of the water reserve at Castelo do Bode on a tributary of the river Tagus (European Commission, 1999b).

Production and employment

Starting from a low level of GDP per capita, Portugal has outperformed the other EC Member Countries in *growth* in GDP since accession (Table 4.2). Whether this was *caused* by accession is difficult to answer. The first phase of membership (1986-90) coincided with a cycle of global economic recovery, which makes the contribution of membership difficult to assess (Marques-Mendez, 1993). Nevertheless, also in the 1990s a slow convergence to the EU average is visible. In the period 1995-1999, GDP per capita increased from 54.0 per cent to 74.1 per cent of the EU15 average (European Commission, 1998).

Table 4.2 Annual GDP growth (%) in Portugal and the EC in constant 1990 prices.

	1961-70	1971-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-99 ¹⁾
Portugal	6.5	4.7	0.9	5.5	1.7	3.6
EC 11 ²⁾	5.3	3.3	1.4	3.4	1.5	2.4

1) 1998-1999: projections.

2) before 1991: excluding German new Länder.

Source: European Commission, 1998.

The rate of unemployment is relatively moderate in Portugal. The unemployment rate fell from 8.4 per cent in 1986 to 4.0 per cent in 1991; rising again to 6.8 per cent in 1997 and falling thereafter (European Commission, 1998).

Regional disparities

At the time of accession, regional disparities within Portugal were large.⁸ Population and production were concentrated in the western coastal strip between Setúbal and Braga. In the South of the country, more than 45 per cent of the work force was employed in agriculture with a low level of productivity. In the southern coastal strip of Algarve, tourism had been the driving force of development since the late-1960s (Cabral, 1993). While it might have been expected that the catching-up of Portugal's economy after accession would lead to larger regional disparities, it did not. Regional disparities in the period 1986-96 reduced substantially (see Annex 1, Table A3). The EC's Directorate-General for Regional Policy and Cohesion suggests that the narrowing of these disparities might indicate that Portugal is already in the second phase of development, where the initial growth in the more favoured regions "trickles down" to less favoured regions (European Commission, 1999a). Another explanation could be that EC's structural funds have really helped the poorer regions.

4.4 Economic impacts on selected sectors

Agriculture

Portuguese agriculture in the early 1980s has been characterised as follows (Avillez, 1993):

- soil utilisation was based on ecologically and technologically inappropriate systems resulting in very low yields and incomes;
- agricultural enterprises were structured with a great variety of technical, economic and social characteristics, not only because of the low average income of Portuguese agriculturists, but also [because of] the wide differences in income distribution.

Accession and transition measures lowered the real prices of many agricultural products in the period 1985-89 by 20 per cent (wheat) to 30 per cent (pork and poultry). Although intermediates also became cheaper, agricultural incomes fell sharply. Real farm family incomes dropped by 16 per cent (Avillez, 1993).

⁸ Regional disparities were larger than in Greece and Spain, see Annex 1, Table A3.

Industry

Portuguese industry can be characterised as follows (Martins and Guimarães, 1993):

- it makes use of favourable natural resources and geographical circumstances;
- it makes use of a pool of semi-skilled, cheap labour for low value-added activities, based on labour-intensive working methods which make few demands on speed of innovation, quality control and sophisticated marketing techniques.

The specialisation profile of Portuguese industry has not changed much since the early 1960s. Table 4.3 shows the evolution of the industrial structure in the period 1985-89.

Table 4.3 Distribution of gross value added by sectors of industry (%)

Sector	1985	1989	Average growth rate (real)
Agrifood	12.2	10.6	0.9
Forestry	4.5	5.2	6.2
Energy	3.7	3.2	1.9
Metallurgy	0.8	1.0	10.9
Chemicals	4.9	4.8	3.5
Engineering	2.7	2.1	2.4
Electrical equipment	1.3	0.9	8.2
Transport equipment	1.7	1.8	5.9
Textiles	7.6	7.9	4.6
Building	5.5	6.5	5.5
Services	55.2	56.0	4.6
	100.0	100.0	4.2

source: Martins and Guimarães, 1993

Although the period 1985-89 saw growth in capital- and technology intensive sectors such as metallurgy and transport equipment, the total of these sectors did not exceed 10 per cent of value added. The specialisation profile of Portuguese industry is still very resource- and labour intensive. Portuguese industry has comparative advantages in (Martins and Guimarães, 1993):

- papermaking pulp, and paper and cardboard;
- wood and cork, and furniture;
- textiles and clothing;
- footwear;
- drinks;
- shipbuilding and ship repair;
- non-metallic minerals (glass, ceramics, marbles).

This specialisation profile is environment-intensive and vulnerable to international competition from producers in less developed countries, especially after the full implementation of the Uruguay Agreements of the WTO, for instance with respect to the abolition of the Multi-Fibre Agreement, protecting EU textile and clothing manufacturing.

4.5 Impacts on the environment and on environmental management

Land use and soil quality

Agriculture, forestry and associated industries are of great importance to the Portuguese economy. This points to the vital economic role played by soil resources (OECD, 1993). The soil in a large part of the country is very fragile and therefore subject to erosion. The Portuguese Ministry of Agriculture has at one time estimated that on the basis of soil characteristics alone, it would be better to reduce the agricultural area from the present 45 per cent of land area to 26 per cent. Conversely, the forest area should be expanded from its current 36 per cent to 60 per cent (OECD, 1993). National agricultural policy has since the 1930s heavily subsidised cereal growing, expanding the area where annual crops are cultivated towards marginal and unsuitable lands. Avillez (1993) characterises Portuguese agriculture in the early 1980s to have a “soil utilisation [that] was based on ecologically and technologically inappropriate systems resulting in very low yields and incomes”. From a purely environmental point of view, the reduction in cereal prices following the accession to the EC⁹, can therefore be considered as a blessing in disguise. In the period 1980-90 the area of arable land slightly decreased (-2 %), in favour of the area planted with permanent crops (+ 11 %).

The economic growth in urban areas led to an increase in the amount of household and industrial waste. The infrastructure for waste collection and disposal lagged behind, resulting in a significant growth in unregulated waste dumps and a particularly worrying situation in the case of industrial, hazardous wastes. In the early 1990s, 75 per cent of these hazardous wastes were simply dumped without treatment (OECD, 1993).

Water resources

On average, Portugal has no shortage of fresh water. Occasionally, there are tight supply situations in the South. Pollution of ground- and surface waters is a problem, though. In the early 1990s, a quarter of the total length of Portugal’s rivers was moderately to very polluted. There is also a pollution problem in estuaries. Only 21 per cent of Portuguese households is connected to a waste water treatment plant; this is the lowest percentage in Europe (OECD, 1999a). The major sources of water pollution are industrial effluents from agro-industries, pulp and paper, chemicals and textiles (OECD, 1993).

Environmental Policy

Although the Portuguese Constitution of 1976 already made environmental protection a civic duty and guaranteed its citizens “a right to the environment”, there is a direct link between accession and the establishment of specific environmental policies (OECD 1993). In 1987 the Framework Law on the Environment was passed, and in 1990 the Ministry of the Environment and National Resources was established. Portugal has a tradition of rapidly adopting EC Directives into its law. In December 1991, already 94 percent of Environmental Directives had been adopted. The effective implementation of these laws is not always perfect: in 1998 Portugal has been condemned by the European Court of Justice for non-compliance with the 1976 dangerous substances in water directive. At the moment, other cases of non-compliance with water directives are being prepared by the European Commission (ENDS, 2000a). The Portuguese public opinion is in general highly

⁹ Real prices of wheat and maize dropped by 23 resp. 30 per cent in the period 1985-9 (Avillez, 1993).

favourable to the ECs environmental activities in Portugal. Most Portuguese consider recent progress on environmental protection to a large extent a result of EC support (OECD, 1993).

4.6 Consequences for sustainable development

The level of economic activity in Portugal increased after accession. The country took advantage of the trade liberalisation, attracted much foreign direct investment, and received a fair share of the EC's Structural Funds. The structure of the Portuguese manufacturing sector did not change much. If anything, specialisation occurred in the direction of labour and natural-resource intensive industries, that engage in price rather than quality competition in the world market. This makes Portugal's economic future somewhat uncertain. In agriculture, farm prices fell after accession, making farmers poorer, but improving the cropping pattern from an environmental perspective. Somewhat surprisingly income growth did not lead to greater regional disparities. Although the regional disparities in the country remain relatively high, accession seems to have narrowed the gap between regions, instead of having widened them.

Income growth led to increased environmental pressures in urban areas. Accession also led to the establishment of an institutional framework for environmental policies, although enforcement of policies is not always satisfactory. The people of Portugal are in general very positive on the support of the EU in matters of environmental protection.

5. The accession of Spain

Spain is a large country of 504 750 km² and has almost 39 million inhabitants. It is located south of the Pyrenean mountains on the Iberian peninsula. Climate and natural conditions are mainly Mediterranean, except for the Atlantic north and north-west. The Balearic and Canary islands form part of the Kingdom of Spain. (Hewitt, 1995).

5.1 History of accession process

Already in 1962, Spain called for the opening of talks on an Association Agreement with the EC. Given the political situation in Spain, the EC did not reply. However, in the period 1967-70 a limited preferential trade agreement between Spain and the EC was negotiated and signed. The relations remained troubled until the death of General Franco in November 1975. In 1976 the Community noted that the “current situation no longer precludes the resumption of talks with Spain” (Buysse, 1985). In July 1977 Spain applied for membership. In 1979 the negotiations opened and after an “extremely difficult” and often “meandering” negotiation process (Buysse, 1985), were concluded in June 1985 with the signing of the Treaty of Accession in Madrid. The Treaty came into force on 1 January 1986.

At the time of the negotiations, Spain was already a large economy: in terms of GDP it ranked fifth after the large EC countries. The Community was concerned about the impact of Spain’s accession on a number of EC markets, such as steel, shipbuilding, textiles and clothes, agriculture and fisheries, and the labour market (migration). To give an indication of the potential magnitude of Spain’s impact: in terms of agricultural area, production and employment, Spain’s accession would mean a quantitative increase of nearly 30 per cent, for a large part in direct competition with Mediterranean agriculture in the South of France, Italy and Greece. Moreover, given the low productivity of Spanish agriculture, it was feared that agricultural production might substantially increase after accession. Spain’s fishing fleet amounted to 60 per cent of the Community fishing fleet (Buysse, 1985). Unemployment in Spain was high and wages low, giving rise to fears about large-scale labour migration.

The negotiations were also negatively influenced by the economic recession in the Community in the early 1980s.

It was especially the French government that voiced concerns over the accession of Spain, in response to the concerns of farmers in the South. France forced a break in the negotiations in 1980. Only in 1984, after the Community reached internal agreement on a Common Fisheries Policy, after reforms of the CAP with respect to fruits and vegetables and olive oil, and after the Socialist victory in the 1983 Spanish elections, President François Mitterand, on the eve of France’s Presidency of the EC Council of Ministers, unblocked the negotiations. After some further problems were solved (reform of the wine sector) and despite reservations of Greece¹⁰, the negotiations were completed in the early months of 1985 during a three months “marathon” session under the Italian Presidency.

¹⁰ Greece threatened to block the procedure if the Community did not offer guarantees on the execution of the Mediterranean Integrated Programmes. The Community gave Greece these guarantees at the time of the signing of the Accession Treaties with Portugal and Spain (Buysse, 1985).

5.2 Conditions of accession

As already stipulated above, the conditions of accession of Spain were pretty harsh. According to Buysse (1985), the EC tried to protect itself with a string of extremely severe and binding precautionary measures. These included a stringent monitoring system for Spanish exports of fruit and vegetables and wine, the rights of access to common fishery resources and the seven-year freeze on the free movement of workers. The adaptation measures for Spain were far less than those granted to Portugal.

5.3 Trade and Macro-economic impacts

Imports, exports and the balance of payments

The trade effects of Spain's accession were quite significant. After 1986, Spanish agricultural exports to the EC-10 show a strong and significant breakthrough. The same holds true, to a lesser extent, for industrial exports (Glejser and Moro, 1996). The share of the EC in Spanish imports (both agricultural and industrial) also rises very fast. In contrast, the shares of Latin America and Africa in Spanish imports (especially for agriculture) strongly declines. The accession of Spain thus caused some substantial *trade diversion*. The EC-10s share of agricultural imports from Latin America also shows a breakpoint around 1986: from rising to falling. Glejser and Moro (1996) attribute 1/3 rd of Latin America's loss in agricultural exports to the EC-10 to the accession of Spain and Portugal.

The structure of Spain's revealed comparative advantages in more somewhat diversified than those of Portugal and Greece (Annex 1, Table A1). Spain is, for example, a net exporter of motor vehicles and other transport equipment.

FDI and Transfers from EC Structural Funds

The inflow of FDI into Spain increased rapidly after accession, reaching a peak of almost 10 billion ECU in 1990. Half of the FDIs went into manufacturing, especially into the food, chemical and motor vehicle industries. In the services industry they went into banking and business services, including computing (European Commission, 1999a). Over the period 1987-1996 the total inflow of FDI in Spain totalled 64 billion ECU, or 1.7 per cent of GDP (see Annex 1, Table A2).

The inflow of FDI in Spain far outstripped the inflow of EC Structural Funds, that only accounted for an average of 0.7 per cent of GDP in the post accession period (1989-1993: European Commission, 1999a).

Cohesion Fund environmental measures include the improvement of drinking water supply to Madrid, an improved water distribution network in Seville, an anti-erosion programme (40 000 ha and 12 catchment areas), the development of a recycling industrial waste facility in Zamudio in Basque Country, and a monitoring system for water catchment areas (115 automatic stations for 172 000 km of water courses) (European Commission, 1999b).

Production and employment

Spain's economic growth has been strong after accession, except for the recession of the early 1990s (see Table 5.1). In terms of GDP per capita, Spain converged towards the EU average: from 69.5 per cent in 1985 to 80.2 per cent in 1999 (European Commission, 1998). However, economic growth was not evenly distributed over the regions as will be discussed below.

Table 5.1 Annual GDP growth (%) in Spain and the EC in constant 1990 prices.

	1961-70	1971-80	1981-85	1986-90	1991-95	1996-99 ¹⁾
Spain	7.3	3.5	1.5	4.5	1.3	3.3
EC 11 ²⁾	5.3	3.3	1.4	3.4	1.5	2.4

1) 1998-1999: projections.

2) before 1991: excluding German new Länder.

Source: European Commission, 1998.

Spain has the highest unemployment rate of the Union. In 1999 the unemployment rate was over 17 per cent of the labour force. The rate of unemployment was already high before accession. The first and second oil crisis struck especially hard in Spain, because of the predominance of inefficient and energy-intensive industries (steel, shipbuilding, transport materials, etc.). In the period 1973-84 one million industrial workers were laid off (Alvarez Aledo, 1993). In that period the unemployment rate rose from 2.6 per cent to 20.3 per cent (EC, 1998). The rate of unemployment dropped in the second half of the 1980s, rose again in the early 1990s (up to 24.1% in 1994) and fell again in the late 1990s. Apart from the official high rate of unemployment, the low activity rate of women in Spain suggests a significant level of hidden unemployment (European Commission, 1999a).

Dluhosch (1996) examines the theory that integration of markets might have serious consequences for countries at the periphery, through economies of scale and distance to market. These forces would promote regional divergence in per capita incomes. She finds no evidence for Spain. It also does not follow that there is an automatic mechanism which enables the periphery to catch up once barriers to trade and mobility are removed. Rather, it requires constant efforts on preserving competitiveness in terms of locational quality.

Regional disparities

Regional disparities in Spain are high and have even become higher after accession (Annex 1, Table A3). The strongest growth has occurred in the Madrid and Barcelona regions where GDP per capita is around the EU average. Growth has also been high in the South, but from a much lower initial position. Other regions, especially on the northern coast, are performing less well (European Commission, 1999a).

5.4 Economic impacts on selected sectors

Agriculture

Agriculture is an important sector in Spain, although relatively less important than in Greece and Portugal. As we saw above, Spanish agriculture is also large in relation to the EC market. The variety of climate and geography makes Spanish agriculture quite diverse. In the North, dairy farming is the major enterprise, in the Mediterranean coastal areas the principal enterprises are wine, fruit and vegetable growing, and on the central highland it is cereals, olives and wine. Sixty per cent of agricultural production is dependent upon irrigation; this makes agriculture the major user of scarce water resources in Spain (OECD, 1997).

In the decade after accession, the share of total employment in agriculture dropped from 18.7 per cent to 10.1 percent, while its share in GDP fell from 5.6 to 4.6 per cent (OECD, 1987).

Table 5.2 presents some changes in agricultural land use and animal output in Spain in the decade after accession. The area of crops fell in favour of a relatively large increase in the area of permanent grassland. Within the crops sector, the area shares of industrial crops, cereals, permanent crops (among which olives) grew, while the area shares of root crops (potatoes, sugar beet), pulses, vegetables and temporary grassland remained relatively stable. The share of other crops fell to zero. Crop yields per hectare increased for root crops (with about 10-15 %), but cereal yields stayed low and show a large annual variation.

Livestock numbers increased; especially the number of sheep, goats and pigs showed a large increase.

In the period 1986-97, the value added earned in agriculture increased with 50 per cent in real terms, see Table 5.3. About half of this increase was due to a rise in the value of output, the other half was due to a rise in direct subsidies. The rise in the value of output predominantly reflects a rise in agricultural prices relative to the general price level. Table 5.3 below indicates that the volume of production has only increased moderately (2.8 % in the period 1985-93).

Table 5.3 also shows that the input of manufactured inputs in absolute terms remained about constant, with a decrease in fertiliser and increases in plant protection inputs and pharmaceuticals. Given the decrease of the area of crop production, this must mean that chemical input per hectare has increased.

Table 5.2 Growth of Spanish agricultural activity by enterprise post accession.

Enterprises/land use	1986	1995	Post-entry change area 1986/95 %
Total cultivated area (‘000 ha)	27213	25093	-7.8
Crops	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	-27.9
Cereals	36.6	44.3	-13.6
Pulses	2.0	2.8	+0.2
Root crops	2.9	3.0	-26.0
Industrial crops	5.3	10.4	+40.0
Vegetables	2.2	2.3	-26.8
Permanent crops	23.6	31.7	-4.1
Temporary grassland	5.4	5.6	-25.8
Others	22.1	0.0	-100.0
Permanent grassland			+58.8
Livestock (x 1000)			
Bovines	4954	5237 ¹⁾	+5.7%
Sheep and goats	20102	25982 ¹⁾	+15.9%
Pigs	15780	18296 ¹⁾	+29.2%

1) 1994

source: own calculations based on Eurostat data, Basic Statistics of the EC, various years.

The overall effect of accession in terms of self-sufficiency has been that the self-sufficiency of cereals, rice and potatoes have decreased, while the self-sufficiency ratios of Mediterranean products (fruit, citrus), sugar and animal products have increased (Eurostat, 1988).

Table 5.3 Value added in Spanish agriculture, 1986 and 1997 in constant prices of 1990 (million dollars, PPP)

	1986	1997	% change
Output	27929	33943	21.5
Intermediate consumption	12454	14932	19.9
-Farm origin	5874	7877	34.1
-Manufactured inputs	3087	3268	5.9
--Fertiliser	1338	1126	-15.8
--Plant protection	425	733	72.5
--Pharmaceuticals	270	351	30.0
--Energy/lubricants	1053	1058	0.5
-Other inputs	3494	3788	8.4
Gross value added (market prices)	15475	19011	22.8
+ Subsidies	235	4543	1833.2
- Taxes	80	130	62.5
Gross value added (factor prices)	15630	23424	49.9
Depreciation	2607	2652	1.7
Net value added	13023	20772	59.5
Compensation for employees	3145	2834	-9.9
Net operating surplus	9878	17939	81.6
Rent and other payments	966	788	-18.4
Interest	1681	956	-43.1
Net income	7231	16195	124.0

source: OECD, 1995; 1999.

5.5 Impacts on the environment and on environmental management

One of the main environmental concerns in Spain today is the scarcity of fresh water. The intensity of use, that is withdrawal as a fraction of available resources, is amongst the highest in Europe. Major users are agriculture (72%), drinking water (13%), and industrial uses (15%). The intensity of use, however, underestimates the real scarcity of fresh water resources in years with extended droughts, when use itself is physically restricted. Another indication of the scarcity of fresh water is the area that is subject to desertification. At present 18 per cent of Spain's land area is subject to severe desertification and erosion, another 26 per cent is moderately affected (OECD, 1997).

While it is difficult to establish causal links between accession and water use, it is of concern that the irrigated agricultural area shows a steady increase, from 30,290 km² in 1980 to 36,030 km² in 1997 (OECD, 1999a). There are also local problems of heavy water extraction and a decline of the ground water table in touristic areas on the coast. An additional pressure on fresh water resources is pollution. In 1994, 36 per cent of water quality monitoring stations reported the quality of fresh water to be insufficient or bad. One-third of the monitoring station reported the exceedance of standards for heavy metals and pesticides (OECD, 1997). Groundwater has also been affected: ni-

trate concentrations exceeding the World Health Organization's (WHO) drinking water guidelines have been recorded in many parts of the country; certain pesticides have also been detected (OECD, 1997).

Nature in Spain is very rich and supports a remarkably wide biodiversity. More than half of European terrestrial species can be found in Spain. Many plants and animals in Spain are endemic, that is, they can only be found in Spain. Due to its varied climatological and geographical conditions, Spain harbours a wide diversity of habitats. Of the 226 habitat types that have been designated as being of Community-wide interest, 121 occur in Spain. The economy of Spain has in its past depended greatly on the exploitation of its natural resources (fish, forest, minerals, soil). This has had detrimental effects on nature and biodiversity. According to OECD (1997), there is little evidence today whether trends of ecosystem degradation and biodiversity loss are being halted. Major threats towards biodiversity today include erosion and desertification, forest fires, tourism, commercial fisheries and pollution pressures.

The integration of Spain in Europe, has accelerated economic growth and influenced consumption patterns, that, at least in certain regions, rapidly converge towards those patterns found in North-European member states. Economic growth in Spain has generated significant pressures on the environment (OECD, 1997). Between 1985 and 1993, the increase in environmental pressures often exceeded the growth in industrial production, energy production, and growth of GDP. Table 5.4 shows the percentage increase of a number of economic and environmental indicators in the period 1985-1993 in Spain. Table 5.4 shows that fast-growing environmental pressures include NO_x emissions, municipal waste and road traffic volumes. It also shows that the growth in energy demand equals GDP growth. Economic growth in this period has thus left the energy intensity of the Spanish economy unaffected.

Although Spain has not been very quick in implementing all EU environmental directives (for example with the directive on emissions from large combustion plants), OECD reports that Spain has made very significant efforts since the 1980s to develop and implement a coherent environmental policy, including a modern set of basic environmental laws and regulations, in line with EU directives. The environmental policies have, however, not yet decoupled economic growth and environmental pressure. OECD concludes therefore that the progress Spain has made towards achieving economic convergence with its European partners needs to be matched with *environmental convergence* (OECD, 1997).

Table 5.4 Growth of the economy and environmental pressures in Spain (1985-1993)

	1985-1993 (% change)
Selected driving forces	
Population	1.5
GDP	26.8
Industrial production	11.1
Agricultural production	2.8
Total primary energy supply	26.5
Total final energy consumption	25.7
Energy intensity per GDP	-0.3
Vehicle ownership	49.6
Road traffic (veh.-km)	38.4
Selected environmental pressures	
SO ₂ emissions	5.2
NO _x emissions	49.8
CO ₂ emissions from energy use	16.6
Water withdrawal	-33.5 ^a
Municipal waste generation	42.4 ^b
Nitrogenous fertiliser use	-2.5
Phosphate fertiliser use	7.5
Pesticide use	-33.3 ^c

a. this decrease is due to unavailability of water as a result of drought.

b. 1985-92.

c. 1987-93.

source: OECD, 1997.

5.6 Consequences for sustainable development

The level of economic activity in Spain increased after accession. In certain regions of the country, GDP per capita is now around the EU-15 average. Economic growth has not been distributed evenly, however. Certain regions have fallen behind, regional disparities have widened. Spain, unlike the Greece and Portugal has managed to diversify its export structure. It is now also engaging in exports that compete in quality, in stead of being entirely dependent upon price competition.

Although environmental management has certainly improved after accession, Spain has not yet adequately managed its main environmental problem: the scarcity of fresh, unpolluted water. This is a real risk for sustainable development, given its dependence upon irrigated agriculture, the risks for power supply, and the threats for its magnificent inheritance of a rich nature, supporting a substantial share of Europe's biodiversity. Increasing wealth in certain urban regions supports the possibility of "modern" consumption patterns, leading to "modern" environmental problems.

6. The pre-accession of Poland

In terms of both population (38.7 million) and area (313,000 km²), Poland's size is about 10 per cent of the present EU-15. Its population density is thus almost the same as the EU-average of 120 inhabitants per km².

Poland has applied for EU Membership in April 1994 and is currently in the process of accession negotiations.

6.1 Economic and environmental conditions in Poland before accession

Economic overview

Poland's economy shows considerable differences with the present EU-15, both in size and structure.

GDP per capita (in purchasing power standard) amounted in 1998 to 7,800 ECU or 39 per cent of the EU average. After a period of decreasing economic activity during the early years of transition, Poland's GDP started to grow again in 1992. Since 1994, Poland has shown a real GDP growth of about 6 per cent per year. In 1998, it slowed down to 4.8 per cent, mainly as a result of the economic crisis in Russia.

Domestic demand (consumption and investments) has been the largest component of GDP growth in the 1990s. With the exception of the year 1995, exports increased at a slower rate than imports, widening Poland's trade deficit continuously. The EU is Poland's main trading partner: it accounts for 66 per cent of Poland's imports and 68 per cent of Poland's exports. More than half of Poland's export to the EU goes to Germany. For the EU, Poland is the fourth biggest export market (Allen, 1999). Since 1996, Poland is the country with the highest inflow of foreign direct investment (FDI) among the transition countries (until then it was Hungary). In 1998, FDI in Poland amounted to 6.3 billion USD (UN-ECE, 1999).

In terms of Poland's economic structure, the position of the agricultural sector is remarkable. Agriculture (including forestry) accounts for about 20 per cent of employment¹¹, and contributes some 5 per cent to GDP. These figures are more than four and two times as high as the EU-15 average, respectively. Industry (including construction) in Poland is also relatively more important than in the EU (although the relative difference is much smaller here), whereas the services sector accounts for lower shares in employment and GDP. Table 6.1 shows the structural composition of the Polish economy in terms of value added and employment.

¹¹ According to OECD (1999d), it amounted even to 25% in 1996.

Table 6.1 Share of main sectors in value added and employment in Poland and the EU-15

	% of gross value added			% of employment		
	PL-1995	PL-1998	EU-1996	PL-1995	PL-1998	EU-1998
agriculture	7.0	4.8	2.3	22.6	19.1	4.8
industry (excl. construction)	31.9	27.9	25.4	25.9	25.0	}29.5
construction	7.3	8.6	5.3	6.1	7.0	
services	53.8	58.7	67.0	45.4	48.9	65.7

Source: European Commission, 1999c,d; Eurostat, 1998.

In recent years, growth of value added has been particularly strong in the manufacturing industry. Since 1992, the value of exports of manufactured articles (expressed in USD) more than doubled, whereas food exports almost doubled, fuel exports hardly increased and raw material exports decreased.

Unemployment rates have decreased from almost 17 per cent of the labour force in 1994 to 10.5 per cent at the end of 1997. There is, however, a lot of hidden unemployment, especially in agriculture. Inflation has shown a continuous decline since the early 1990s. In 1998, the consumer price index increased by 11.8 per cent, down from 33.3 per cent in 1994.

Environmental overview

In order to make a meaningful assessment of the environmental situation in Poland “before accession”, one has to make a distinction between the conditions prevailing during the early years of transition (starting in 1989) and the situation at the end of the 1990s. Considerable changes have taken place during the 1990s, although the pace of change differs widely between the various environmental issues.

Table 6.2 shows the changes that have occurred since 1989/90 in some selected parameters influencing the quality of the environment, and compares them with recent values for the EU-15.

Most of the chosen indicators point at convergence: in areas where Poland’s environmental record was worse than the EU’s (such as air and water pollution and energy use), it is improving; on the other hand, it is deteriorating in areas where Poland used to be “greener” than the EU (such as waste and transport).

The reductions in emissions have led to substantial improvements in environmental quality in Poland. Since 1990, national average SO₂ concentrations in the ambient air have been reduced by more than 50 per cent, and average lead concentrations by more than 70 per cent. Concentrations of heavy metals in inland waters have decreased in many cases by 80 or 90 per cent (OECD, 1999a).

Table 6.2 Selected environmental indicators for Poland and the EU-15

	Poland		EU-15
	1989/1990	1996/1997	1995/1997
SO _x emissions per capita (kg)	102.6	61.3	25.1
NO _x emissions per capita (kg)	38.8	29.9	29.9
VOC emissions per capita (kg)	26.7	19.8	33.2
CO ₂ emissions per capita (tonnes)	11.2	9.4	8.7
energy supply per unit of GDP (Toe/USD)	0.54	0.45	0.23
freshwater abstraction per capita (m ³)	374	310	522
% of population connected to sewage treatment plant	35.4	46.6	69.8
intensity of forest use (harvest/annual growth)	0.50	0.60	0.62
amount of municipal waste per capita (kg)	290	320	461
traffic volume by passenger car (veh.km/capita)	761	2196	5955
fertiliser use (total of N, P and K; kg per ha)	174	86	121

Source: OECD (1999a) and own calculations.

6.2 History of the pre-accession process

Poland signed a “Europe Agreement” with the EU in December 1991. The Europe Agreements cover trade-related issues, political dialogue, legal approximation and other areas of co-operation, including industry, environment, transport and customs. They aim progressively to establish a free-trade area between the EU and the associated countries over a given period, on the basis of reciprocity but applied in an asymmetric manner (i.e. more rapid liberalisation on the EU side than on the side of the associated countries). Poland’s Europe Agreement entered into force in February 1994.

As a result of the Europe Agreement, industrial products from Poland have had virtually free access to the EU since the beginning of 1995, with restrictions in a few sectors, such as agriculture and textiles.

In addition to the liberalisation of trade, the Europe Agreement also contains provisions regarding the free movement of services, payments and capital in respect of trade and investments, and the free movement of workers.

Under the Agreement, Poland also commits itself to approximating its legislation to that of the European Union, particularly in the areas relevant to the internal market. This includes applying legislation favouring competition and applying state-aid rulings, which are compatible with comparable legislation in the EU. Legislation will also have to be introduced which provides similar levels of protection to intellectual, industrial and commercial property.

In April 1994, Poland officially applied for EU membership. In 1997, the European Commission published its Opinions on the progress of the candidate countries. For Poland, the Opinion was generally favourable and implied that Poland was among the first group of candidate Member States with which accession negotiations could be opened.

An Accession Partnership was adopted in March 1998. In May 1999 Poland submitted a revised National Programme for the Adoption of the Acquis to the Commission, in which it outlines its strategy for accession.

In October 1999, the Commission reported that Poland had continued to implement the Europe Agreement and contributed to the smooth functioning of the various joint institutions. However, a range of difficulties in the implementation of the Europe Agreement by Poland remain, from complex long standing issues such as steel restructuring and certification to more recent issues such as trade in agriculture. Some issues have been resolved through the functioning of the various joint institutions such as the elimination of tariffs on steel products by 2000.

Poland's pre-accession strategy is financially supported by the EU through its Phare programme. In the period 1990-1999 more than 2 billion Euros were allocated to Poland under the Phare programme. For the years 2000-2002 another EUR 398 million are budgeted for Poland. As from 2000, the Phare funds will be complemented by two new EU funding schemes: aid for agricultural and rural development (SAPARD, EUR 168 million for Poland in 2000-2002) and a structural instrument (ISPA, EUR 300-370 million for Poland in 2000-2002), which will give priority to measures similar to those of the cohesion fund in environment and transport. Considerable amounts of money for investments in infrastructure and the restructuring of the Polish economy are also provided by the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 1.34 billion Euros until mid-1999) and the European Investment Bank (EIB, 1.45 billion Euros in the period 1996-1998).

6.3 Conditions of accession

In 1993, at the Copenhagen European Council, the EU Member States agreed that 'the associated countries in central and eastern Europe that so desire shall become members of the European Union.' The Council stated that 'Accession will take place as soon as an applicant is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required'. At the same time, the Member States designed the membership criteria. These "Copenhagen Criteria" specify that the candidate country should have achieved:

- stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities;
- the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union;
- the ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims political, economic and monetary union.

Furthermore, the applicant country should have created "the conditions for its integration through the adjustment of its administrative structures, so that European Community legislation transposed into national legislation is implemented effectively through appropriate administrative and judicial structures".

Poland's progress on these criteria is regularly evaluated by the Commission.

Apart from these general criteria, it is as yet unknown what the conditions of Poland's accession to the EU will be. These conditions are the subject of ongoing negotiations. Important elements in these negotiations are likely to be the transition periods for the transposition of the various parts of the *acquis* in Poland, and the allocation of the various EU funds to Poland. The situation is quite complicated, because the negotiations coincide with major changes in the EU's own rules and policies, which in turn are partly driven by the membership extensions ahead.

6.4 Macro-economic and regional impacts

As noted in section 6.1, Poland has managed to achieve a high economic growth in recent years. Unemployment rates have been reduced and inflation curbed. At the same time, the trade and current account deficits are increasing, and the levels of foreign and public debt remain high. Further integration with the EU economy will make the Polish economy less vulnerable to external shocks (such as the recent crises in Asia and Russia). Sound macroeconomic and monetary policies will become increasingly important, in particular if Poland aims at joining the European Monetary Union in the future.

There are large regional disparities in Poland. The European Commission's 1999 Progress Report on Poland (European Commission, 1999e) noted that "people living in rural areas have not benefited greatly from economic growth." The regional GDP per capita ranged between 25 per cent of the EU average in the region of Lubelskie and 55 per cent in the region of Mazowieckie (Warsaw). These regional disparities are largely related to the unfavourable position of agriculture, although the collapse of particular industries has also played a role. The regions with the lowest incomes (mainly in the north-eastern and south-eastern parts of the country) are the same as those where small farms prevail. Unemployment in these regions can be expected to increase as a result of rationalisation and modernisation in agriculture. Until now, unemployment is concentrated in the North and West, where there has been large-scale industrial decline. Foreign Direct Investment in the CEE countries is mainly directed towards capital cities, large urban centres and Western regions bordering the EU. However, in Poland FDI inflows are more evenly spread than in other CEECs (European Commission, 1999c).

6.5 Social and economic impacts on selected sectors

Agriculture

The Polish agricultural sector consists mainly of small family farms (on average 7 or 8 hectares per farm). Due to this lack of scale advantages, as well as the relatively low levels of skills and mechanisation, large parts of the sector are in their present form unlikely to be competitive on the EU market. Productivity is low by EU standards, and the products from the agri-food industry do not always meet the quality standards of EU consumers. Poland's food exports are mainly to CIS countries.

In the period 1991-1996, the value of agricultural exports (in current USD) increased by 65 per cent, whereas the value of imports increased by 196 per cent (FAO, 1997). During this period, Poland has become a net importer of agricultural products.

Agricultural subsidies amount to 12 per cent of the state budget, but the level of agricultural protection is well below that of the EU: the average PSE amounted in 1998 to 25 per cent in Poland and to 45 per cent in the EU. In the period 1993-1998, the income situation of Polish farmers has deteriorated, as a result of a 17 per cent decrease in output prices and a threefold increase in input prices (Lukas, 1999).

From the environmental perspective, the small-scale, low-input character of Poland's agriculture can be assessed positively. Fertiliser and pesticide use is much lower than in the EU (although they do cause pollution due to bad agricultural practices). A large part of wildlife in Poland is linked to agricultural practice (OECD, 1999d).

EU membership is expected to bring drastic changes to Polish agriculture. However, the details of these changes are hard to predict, not least because the future of the CAP is largely uncertain. It is generally agreed upon that the CAP must be reformed before eastern enlargement (Baldwin et al., 1997). Unchanged application of the CAP to the new member states would create budgetary problems for the EU and potential conflicts with other players on the world market. A second source of uncertainty is the development of agricultural productivity in the CEECs. Thus, early estimates about the costs of extending the CAP to the (former) “Visegrad-4” (Czech Republic, Hungary, Poland and Slovak Republic) ranged from 4 to 37 billion ECU per year. More recently, the estimates have converged around 10 billion ECU (Baldwin et al., 1997). Model simulations for Poland arrive at estimated CAP expenditures of 3.2 to 3.7 billion ECU (Piskorz and Plewa, 1996). These simulations also suggest that Poland’s accession would lead to a limited increase in agricultural production. The main area of production and export growth would be in the livestock sector (in particular beef). Cereal production might be lower than without EU membership. Sugar and dairy production would be limited by quotas (the level of which has to be negotiated).

There is little doubt that the CAP, regardless of its exact rules in the future, will stimulate specialisation, increases in scale and mechanisation in Polish agriculture. This may lead to the disappearing of traditional landscape features such as hedgerows and small woods, thus reducing natural habitats and biodiversity (OECD, 1999c). However, the CAP reforms may also bring along opportunities to stimulate the conservation of the nature values which are still abundant in Polish agriculture, and provide incentives for environmentally compatible farming systems. Poland has a comparative advantage in “healthy food” production and trade in foreign markets (OECD, 1999d). Polish agriculture could greatly benefit from the EU’s agri-environmental regulation (2078/92 EEC).

Industry

Table 6.3 shows the development of the composition of the package of goods produced in Poland, over the period 1987-1996. The goods have been categorised according to their relative output change during that period. Table 6.4 presents a picture of the structure and development of Poland’s foreign trade. It can be concluded that a major restructuring of Polish production has taken place. The fact that there are many more product categories that have decreased in output volume than have increased indicates a strong tendency towards specialisation. This can be explained by the specific point of departure: under the centrally planned system, Poland had an extremely broad production package. To put it a little bluntly: Poland was a Jack of all trades. Poland’s emerging industrial specialisation pattern is now clearly directed towards relatively “light” industry.

Substantial parts of Polish industry are now privately owned. State ownership still prevails in traditional sectors such as the steel industry, where profitability is low or lacking and restructuring is urgently needed.

Table 6.3 Product categories classified according to output in 1996 (or average of 1996-1998) as a percentage of output in 1987 (or average of 1986-1988) (physical quantities)

< 90%	90-110%	> 110%
hard coal	copper ore	silver ore
zinc ore	vegetables	fruits
sulfur	cheese	onions
potatoes	oils and fats (vegetable, animals)	sugar beets
rapeseed	cigarettes	pork
pulses	wood pulp	poultry
beef and veal	N fertilisers	sugar
milk	diesel oil and fuel oil	chocolate
butter	glass	wine
fish	copper	beer
flour and cereals	zinc	paper products
animal feed	steam-generating boilers	plastics
distilled alcoholic beverages	compressors	highly refined oil products (gasoline, kerosene etc.)
textile fibres and fabrics	insulated wire and cable	tyres for road motor vehicles
leather		ceramic products
footwear		household ovens
sawnwood		refrigerators and freezers
chemicals		television receivers
P fertilisers		vacuum cleaners
coal based fuels		batteries
rubber products (except tyres for road motor vehicles)		electric lamps
building materials		sea-going vessels
metal products		passenger cars
agricultural and industrial ma- chinery		
electric appliances (except those mentioned in right col- umn)		
railway and road vehicles (ex- cept passenger cars)		

Source: UN (1998); FAO (1999)

Table 6.4 Structure of Poland's foreign trade by commodity group (SITC classification) and tendency in recent years

Commodity groups for which Poland is a net exporter	<i>Net export value increasing</i>	<i>Net export value decreasing</i>
	meat	vegetables and fruit
	dairy products and eggs	wood
	sugar	sulfur
	coal	inorganic chemicals
	wood and cork manufactures	iron and steel
	furniture	non-ferrous metals
	clothing	miscellaneous metal manufactures
	footwear	ships
Commodity groups for which Poland is a net importer	<i>Net import value decreasing</i>	<i>Net import value increasing</i>
	coffee, tea, cocoa, spices	fish
	perfume, cleaning products etc.	cereals
	rubber manufactures	animal feed
	passenger vehicles (excl. buses)	textile fibres and waste
	miscellaneous manufactured goods	crude fertilisers/minerals (except sulfur)
		metal ores and scrap
		petroleum and petroleum products
		natural gas
		organic chemicals
		medicinal and pharmaceutical products
		plastic materials etc.
		miscellaneous chemical materials
		paper, paperboard and manufactures
		textile yarn, fabrics etc.
		lime, cement, glass, earthenware etc.
		power generating equipment
		agricultural and industrial machinery
		office machines
		telecommunication and sound equipment
		miscellaneous electrical machinery
		road vehicles (except passenger cars)

Transport

The high material intensity of the Polish economy used to be reflected in high levels of goods transport in relation to GDP. After a sharp decline in the early years of transition, the volume of goods transport is now increasing again. Transport by rail accounted for 60 per cent of tonkms in 1990. This figure has decreased to 46 per cent in 1997 (in the EU it is 15 per cent). Freight transport by road has increased from 29 to 43 per cent (EU: 71%). Passenger transport is also increasing in volume and changing in modal split. In 1990, trains, buses and cars each accounted for about one third of the amount of passenger kilometres travelled. In 1997 the share of private cars had grown to 68 per cent (EU: 84%), while trains and buses decreased to 14 and 18 per cent, respectively.

The increasingly dominant role of road transport and private cars is facilitated by substantial investments in road infrastructure. It is estimated that, up to 2010, the government will spend over 10 times as much on road investments as on rail investments (OECD 1999c, p. 77)¹². These investments (part of which belongs to the Trans European Networks (TEN) Programme) receive financing from the EU's Phare programme, the EIB and the EBRD.

From an environmental point of view, the developments in the transport sector include both positive and negative elements. The increases in efficiency and emission characteristics of vehicles, improved logistics, and the removal of bottlenecks and "hot spots" in infrastructure imply environmental improvements. On the other hand, the strong volume growth (especially in passenger transport) and the dramatic shift towards road transport and private cars (as well as air transport) provide Poland with similar environmental problems to those encountered by the present EU members.

6.6 Impacts on environmental legislation and management

Poland will have to comply with the EU's environmental "*acquis*" if it wishes to become an EU member. In 1997, the European Commission stated that full transposition of the environmental *acquis* in Poland could be expected for a medium long period. In a number of areas, such as urban waste water, drinking water, waste management and air pollution legislation, full implementation would only be possible in the long term.

Presently, according to the European Commission (1999e), Poland has a moderate level of alignment with the environmental *acquis*. There has been some progress through the partial transposition of EU environmental directives. In addition, administrative reform has improved the institutional structure at regional and local level. However, the overall level of compliance remains low. According to the Commission, there should be particular emphasis on transposing all framework legislation. Poland should also introduce clear implementation programmes that address the implementation of specific directives. The monitoring structures should be further improved, notably within the air sector and the enforcement structures should be strengthened.

In April 1999, a Polish official said that his government was not yet able to state how long it would need beyond the provisional membership date of 1 January 2003 to achieve the practical implementation of EU standards. Water and waste management are the most problematic areas (ENDS, 1999a). It seems likely that the EU will accept the fact that Poland and other CEE countries cannot fully comply with the EU environmental *acquis* by the date of their accession. However, significant progress will be required. Transition periods for compliance might be limited to five to ten years at most and contractual conditions (e.g. spending a minimum percentage of GDP on water investments) could be attached (ENDS, 1999b).

In December 1999, the formal talks between the European Commission and Poland on the environmental terms of Poland's entry have started. Poland has asked for a large number of transition periods. However, the Commission said Poland should rethink its demands for an extra 10 years to comply with framework waste and hazardous waste directives. A request to review all derogation periods after joining the Union was also rebuffed as it "could lead to open-ended transitional measures" (ENDS, 1999c).

¹² The investment costs for Poland of meeting EU waste water treatment requirements on the Odra river alone are estimated at USD 22 billion. However, a flexible interpretation of EU legislation could reduce costs by 40%, while ensuring that water quality fully met EU requirements (OECD 1999c, p. 221-223).

Recently, EU enlargement commissioner Verheugen confirmed that the accession countries might be granted transition periods to comply fully with EU environmental standards after accession. But he stressed that this did not mean that environmental concerns were a low priority, adding that transition periods were likely to be shorter than those granted previously to current member states (ENDS, 2000b).

The modernisation of Polish industry is being accompanied by improvements in environmental management at the enterprise level. International investments often include Environmental Action Plans and the introduction of Environmental Management Systems, such as ISO 14001. Investments in pollution abatement and control in Poland are very high: in 1996, they amounted to USD 72 per capita (higher than Portugal) or 1.1 per cent of GDP (higher than Germany) (OECD, 1999c). A considerable part of these investments is financed through the National Fund for Environmental Protection, which is fed by the revenues from the various environmental charges which are applied in Poland.

6.7 Impacts on the environment

The changes that are taking place in emissions and environmental quality in Poland can be related to the three factors which were distinguished in Chapter 1: scale, composition and technique.

Scale

In the early years of transition, environmental improvements in Poland were to a large extent due to the decline in economic activity. Emissions decreased at about the same rate as GDP and industrial production. However, since 1992 pollution has not followed the upward trend of the economy (see Figure 6.1). Whereas industrial production in 1997 was almost 50 per cent higher than in 1990, emissions to air were still below their 1990 levels. Thus, the increases in production volume have apparently been more than offset by changes in the composition of production and in technologies.

The scale of consumption has also grown very fast. From 1991 to 1998, private final consumption expenditure increased by 42 per cent in real terms. Ireland was the only OECD country with a higher growth figure (44%) over the same period (OECD, 1999a). Although technical improvements may have reduced the adverse environmental impact of this growth, it is obvious that the “decoupling” is less impressive than at the production side. For example, while there was a small decrease in VOC emissions from road traffic since 1991, NO_x emissions from traffic have increased. The amount of municipal waste per capita has also grown (OECD, 1999a).

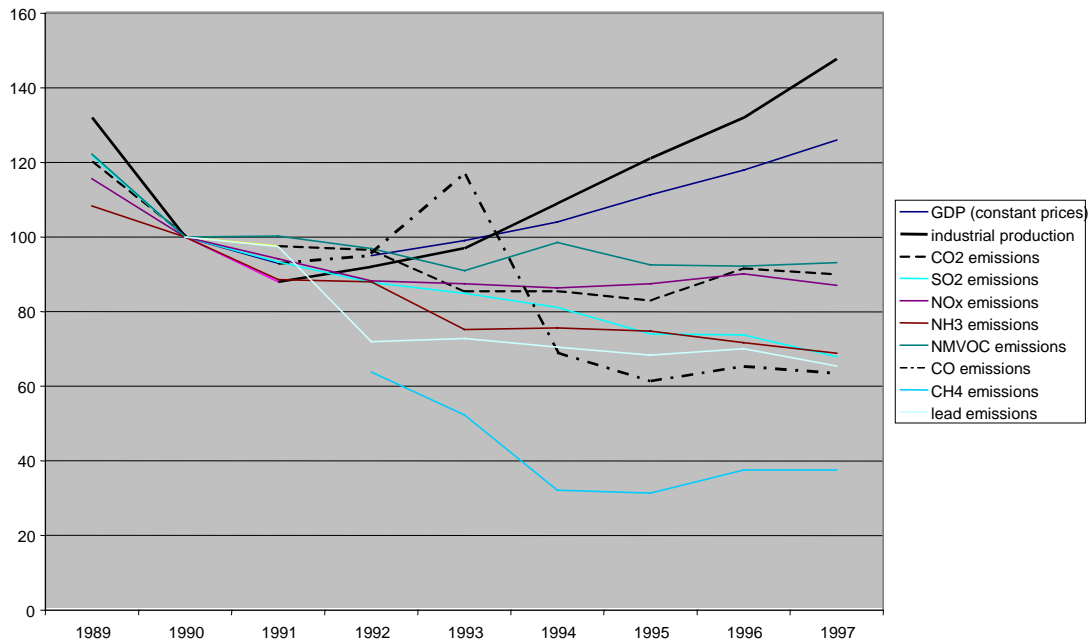


Figure 6.1 Indices of economic activity and emissions in Poland (1990=100)

Source: EMEP (2000); OECD (1999a).

Composition

As we have seen in Table 6.1, the share of agriculture and industry in GDP is decreasing, whereas that of services is increasing. This development towards a “service economy” contributes to a lower level of emissions per unit of GDP.

Within industry, the tendency towards lighter industries is likely to contribute to decreases in pollution (cf. Vukina et al., 1999). The environmental impacts of the agricultural specialisation, on the other hand, might be less favourable: the growth in pork and poultry, for instance, could imply the development of an intensive livestock breeding sector with its associated high levels of nitrate and ammonia pollution.

The composition of private consumption in Poland differs from the EU-15 in some respects (see Table 6.5). Polish consumers spend a relatively large part of their income on food (only Portuguese and Greek households spend relatively more) and on education (in which they beat all EU countries). On transport and communication, Polish households spend less than those in the EU. Thus, in terms of composition, expenditure patterns in Poland seem to be somewhat less environmentally harmful than in the EU, although there is a trend towards convergence (illustrated by the recent extremely strong growth in car sales).

Table 6.5 Composition of household consumption by major spending categories (in % of total household expenditure), 1997.

category	EU-15	Poland
food	10 – 28	20
clothing and footwear	3 – 7	3
fuel and power	2 – 6	5
health	7 – 21	12
education	6 – 16	19
transport and communication	8 – 17	6
other	35 – 52	34

Source: World Bank, 1999

Technique

Improvements in production technology (both through modernisation of production technology and through “end of pipe” pollution control technology) have been important factors behind the reduction in emissions in specific sectors. For example, while steel production in Poland increased by 13 per cent in the period 1992-1996, SO_x and particulates emissions from the Polish steel industry decreased over the same period by 38 per cent and 53 per cent, respectively (OECD, 1999a).

The “technique” aspect of consumption shows a mixed picture from an environmental point of view. For instance, the emission characteristics of passenger cars have improved considerably. By 1997, unleaded gasoline had reached a 50 per cent market share in Poland (OECD, 1999c). On the other hand, recycling rates of paper and cardboard have dropped from 48 per cent in 1991 to 13 per cent in 1996 (OECD, 1999a).

6.8 Consequences for sustainable development

Poland’s transition towards a market economy and the prospect of future EU membership have profoundly affected the structures of production, consumption and trade that were inherited from the centrally planned economy. These changes have many positive, but also negative consequences for the environment. In many respects, Poland is in the process of becoming an “average” EU country, although it will take several more years before it will have achieved the present average EU levels of income and consumption.

Tentatively, one can try to identify the areas where Poland’s environmental situation is relatively (un-)favourable (compared to the situation in the EU), and combine them with the expected development in those areas when Poland becomes an EU member in the next decade (see Table 6.6).

It is encouraging that it is hard to find examples of areas where both the actual situation and the outlook are unfavourable. However, it is clear that additional policies are needed for the areas in the lower left part of Table 6.6. The accession of Poland and other CEECs seems a unique opportunity to help them avoiding the EU’s own failures in finding pathways towards sustainable development.

Table 6.6 Environmental situation and outlook for Poland under EU membership.

	<i>actual situation favourable</i>	<i>actual situation unfavourable</i>
<i>outlook favourable</i>	protected nature, landscape and biodiversity low-input/ecological farming	structure of the economy some agricultural practices industrial pollution product quality (including vehicles)
<i>outlook unfavourable</i>	agriculture related nature, landscape and biodiversity transport: volume and modal split consumption patterns	

7. Conclusions and recommendations

The present study has shown that the process of trade liberalisation and EU accession can cause considerable changes in a country's economy, the environment and the regional distribution of wealth and employment. In addition, EU enlargement has also consequences for the existing EU members and for the existing trade partners in the rest of the world. With a view to sustainable development, it may be desirable to design policies which mitigate the adverse impacts while preserving the favourable ones.

7.1 On Conditions of Accession

In order to enable the envisaged new EU member, the existing EU members, and the rest of the world to adapt smoothly to the new situation, the application of transition periods seems to be indispensable. These transition periods may relate to the trade liberalisation as well as to the adoption of the *acquis communautaire*.

The acceptable pace of trade liberalisation will largely depend on the competitive position of the new Member State *vis-à-vis* the rest of the EU. Political reality will probably always require temporary exemptions from some free trade and customs rules, at least for a number of sensitive products. Whether such exemptions contribute to sustainable development depends on the question how the transition period is used. Artificially prolonging the life of ailing industries and agricultural sectors is clearly less advisable than preparing them for the new situation in which they will be exposed to competition on the EU (and world) market.

Full adoption of the (environmental) *acquis* may be very costly to new entrants. However, in many cases it is a necessary (though not sufficient) condition for putting these countries on a sustainable track of development. Full compliance with EU environmental regulations should at least be required from new investments and new products right from the date of accession, as well as in areas where environment and nature in the acceding country are still relatively unspoiled (stand-still principle). Temporary exemptions should be limited to those areas where major investments are involved, and in particular if the exemption helps to avoid capital destruction (i.e., if immediate compliance would require the replacement of relatively new capital goods). If exemptions are only requested because of lacking funds, the alternative of providing additional funding instead of providing exemptions should always be considered.

7.2 On Flanking Policies

To mitigate the impacts of liberalisation that are undesirable from a sustainable development point of view, it will be necessary to apply accompanying policies. Areas where such policies are likely to be especially urgent include:

- **transport:** this is probably by far the most important area. After liberalisation, transport tends to grow faster than GDP, which can be explained by increasing specialisation and the removal of barriers to trade. Moreover, people tend to spend a relatively large part of their growing income on transport, and the “modal split” is shifting towards the environmentally least desirable modes (road and air). Accompanying policies might include adequate pricing of transport externalities (congestion, accidents, pollution), removing existing privileges for road and air transport (safety requirements, tax exemptions), and re-evaluation of infrastructure funding (e.g. the TEN).

- **agriculture and regional policy:** for farmers in peripheral regions and regions with unfavourable conditions (e.g. mountainous areas) the opening up of the EU market will make competition increasingly tough. At the same time, their presence and activity in these regions is often appreciated for reasons of landscape and nature conservation, preservation of social and cultural values, etc.. The EU has already a number of instruments to express this appreciation in monetary terms, both in the CAP and in the Structural Funds. These instruments will have to grow considerably if new Member States are to be welcomed, because the share of agricultural employment and of such less favoured regions in these countries is relatively large. Regional policies should look for new sources of livelihood in these regions, such as recreation and tourism, but possibly also the establishment of firms for which a “green” working environment is an asset and which become less dependent on physical proximity to clients and business partners, thanks to the developments in information and communication technology.
- **nature conservation:** in many parts of the prospective EU Member States environment and nature are relatively unaffected by human interference. These areas should be protected against uncontrolled development and degradation. The EU should check whether its existing policies (e.g. the Birds and Habitat Directive, as well as its policies to promote “low-input” and organic farming) are sufficient to achieve this. If not, additional regulations and funding may be required.

7.3 On Institutional Change

The pursuit of sustainable development is futile if knowledge of, or agreement on what is really going on is lacking. Therefore, measuring, forecasting, monitoring and enforcement are indispensable cornerstones of such policies. Hence, countries which want to become part of the EU should invest in systems which enable them to obtain and provide information on the present and future state of key environmental, economic and social circumstances. Such systems should be harmonised with those already existing in the EU. The EU should expand the scope of its own institutions (such as the European Environment Agency and Eurostat) to include (potential) candidate countries. Financial and professional assistance to these countries in institutions and capacity building is also needed.

References

- Allen, T. (1999). Expanding EU Trade with Poland. *Statistics in Focus – External Trade 3/1999*. Eurostat, Luxembourg.
- Alvarez Aledo, C. (1993). Industrial Policy, In: Barbado, A.A. [ed.]. *Spain and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 20-29.
- Avillez, F. (1993). Portuguese Agriculture and the Common Agricultural Policy. In: da Silva Lopes, J. [ed.]. *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 30-50.
- Baldwin, R.E., J.F. Francois, and R. Portes (1997). The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe. *Economic Policy* 24, p. 127-176.
- Buysse, D. (1985). *The Guide to Enlargement: Analysis and Directions for Use of the Accession Treaty of Spain and Portugal to the European Communities*, European News Agency, Brussels.
- Cabral, A.J. (1993). Community Regional Policy towards Portugal. In: da Silva Lopes, J. [ed.] *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 133-145.
- Dluhosch, B. (1996). *On the Fate of Newcomers to the European Union: Lessons from the Spanish Experience*, Servicio de Estudios Documento de Trabajo n° 9603, Banco de España, Madrid.
- EMEP (2000). *Tables of anthropogenic emissions in the ECE Region*. <http://www.emep.int>.
- ENDS (1999a). Pace of Polish EU environmental accession slows. *ENDS Daily*, 9 April 1999.
- ENDS (1999b). Accession countries warned on environment rules. *ENDS Daily*, 10 May 1999.
- ENDS (1999c). EU environmental accession talks begin. *ENDS Daily*, 9 December 1999.
- ENDS (2000a). Portugal panned on water pollution. *ENDS Daily*, 10 March 2000.
- ENDS (2000b). EU denies sidelining green side of enlargement. *ENDS Daily*, 8 February 2000.
- European Commission (1987). *Agriculture and the Regions: The Situation and Developments in the Enlarged Community. The Regional Impact of the Common Agricultural Policy in Spain and Portugal*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (1998). *European Economy: Broad Economic Policy Guidelines*, No. 66, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels
- European Commission (1999a). *Sixth Periodic Report on the socio-economic situation and developments in the regions*, Directorate-General Regional Policy and Cohesion, Brussels. [<http://info regio.cec.eu.int/6pr>]
- European Commission (1999b). *The Cohesion Fund in Pictures*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (1999c). *Regular Report from the Commission on Progress toward Accession. Poland – October 13, 1999*. http://europa.eu.int/comm/enlargement/poland/rep_10_99/x.htm.
- European Commission (1999d). *Employment in Europe 1999*. Brussels.
- European Commission (1999e). *Regular Report from the Commission on Progress towards Accession. Poland*. Brussels, October 13, 1999.
- European Environment Agency (1998). *Europe's Environment: The Second Assessment*, EEA, Copenhagen.
- Eurostat (1998). *Key figures. Bulletin of Economic Trends in Europe*. Luxembourg.
- Eurostat (2000). information from website: <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.
- FAO (1997). *Yearbook Trade 1996*. Rome.
- FAO (1999). *Yearbook Production 1998*. Rome.

- Fredriksson, P.G. (1999). Trade, Global Policy, and the Environment: New evidence and issues, In: P.G. Fredriksson [ed.], *Trade, Global Policy, and the Environment*, World Bank Discussion Paper N° 402, World Bank, Washington D.C.
- Giannitsis, T. (1994). Trade effects, the balance of payments and implications for the productive system, In: Kazakos P. and P.C. Ioakimidis [eds.] *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 36-55.
- Gleiser, H. and S. Moro (1996). Estimates of Trade Effects of Portugal's and Spain's Entry to the European Union, *De Economist*, 144, 285-304.
- Hardes, H.-D. and S. Stupp (1996) "Die Integrationserfahrungen Südeuropas: Wirtschaftlicher Wegweiser für eine Ostweiterung der Europäischen Union?", *Osteuropa-Wirtschaft*, 41, 4, 354-363.
- Hewitt, J. [ed.] (1995). *European Environmental Almanac*, Institute for European Environmental Policy, Earthscan Publications Ltd. London.
- Hondraki-Birbile, C. and N.J.D. Lucas (1997). The Integration of Environment into Agricultural Policies for Rural Greece, *Journal of Environmental Management*, 49, 337-354.
- http://www.fadr.msu.ru/nap/april_96/scenarios_for.htm.
- Karagiannis, G. (1998). Environmental Sustainability and Price Support under Production Uncertainty, In: Lekakis, J.N. [ed.]. *Freer Trade, Sustainability, and the Primary Production Sector in the Southern EU: Unraveling the Evidence from Greece*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 76-86.
- Kazakos P. and P.C. Ioakimidis [eds.] (1994). *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK.
- Kontis, A.I. (1994). Labour mobility. In: Kazakos P. and P.C. Ioakimidis [eds.]. *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 279-293.
- Kuik, O.J. and F.H. Oosterhuis (forthcoming). *Eastward expansion of free trade: a green prospect? Environmental implications of trade liberalisation between the European Union and countries of Central and Eastern Europe*, Report prepared for the European Environment Agency, Copenhagen.
- Lukas, Z. (1999). Die Landwirtschaft der Oststaaten 1998. *Osteuropa Wirtschaft* 44 (2), p. 119-134.
- Maraveyas, N. (1994). The Common Agricultural Policy and Greek Agriculture. In: P. Kazakos and P.C. Ioakimidis [eds.], *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 56-73.
- Marques-Mendes, A.J. (1993). The Development of the Portuguese Economy in the Context of the EC. In: da Silva Lopes, J. [ed.]. *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 7-29.
- Martins, M. and R. Guimarães (1993). Effects of Integration into the EC and the Process of Industrial Adaptation: the 1980s and 1990s in Portugal. In: da Silva Lopes, J. [ed.]. *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 57-79.
- Mykolenko, L., Th. de Raymond, P. Henry (1987). *Agriculture and the Regions: the Situation and Developments in the Enlarged Community, the Regional Impact of the Common Agricultural Policy in Spain and Portugal*, Regional Policy Directorate General, Brussels - Luxembourg.
- OECD (1993). *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1995). *Economic Accounts for Agriculture*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1998). *OECD Economic Surveys 1997-1998: Poland*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1997). *OECD Environmental Performance Reviews: Spain*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1999a). *OECD Environmental Data 1999*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- OECD (1999b). *Economic Accounts for Agriculture*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1999c). *Environment in the Transition to a Market Economy. Progress in Central and Eastern Europe and the New Independent States*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (1999d). *The Agri-Environmental Situation and Policies in the Czech Republic, Hungary and Poland*. COM/AGR/ENV(99)60/FINAL. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Ordaz, P. (1993). Portugal and Trade Policy. In: da Silva Lopes, J. [ed.]. *Portugal and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 108-122.
- Piskorz, W., and J. Plewa (1996). *Scenarios for Integration of Polish Agriculture with the European Union*. Ministry of Agriculture and Food Economy, Warsaw.
- Task Force on the Environment and the Internal Market (1992). *The Environment and the Internal Market: Challenges and Opportunities*. Report, Brussels.
- Tsalioglou, I.S. (1995). *Negotiating for Entry: The Accession of Greece to the European Community*, Dartmouth Publishing Company Ltd., Aldershot, UK.
- UN (1998). *Industrial Commodity Statistics Yearbook 1996*. Production Statistics (1987-1996). United Nations, New York.
- UN-ECE (1999). *Economics Survey of Europe*. United Nations, New York.
- Vernardakis, N. (1994). Research and development policy. In: Kazakos P. and P.C. Ioakimidis [eds.]. *Greece and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers Ltd., London, UK. pp. 128-135.
- Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, New York.
- Vukina, T., J.C. Beghin, and E.G. Solakoglu (1999). Transition to markets and the environment: Effects of the change in the composition of manufacturing output. *Environment and Development Economics* 4, p. 582-598.
- Winters, L. A. (1991). *International Economics*, HarperCollins Academic, London.
- World Bank (1999). *World Development Indicators*. The World Bank, Washington DC.
- Zioganas, Ch. M. (1998). The Organization of Primary Agricultural Production in Greece: Evolution and New Challenges for Re-orientation, In: Lekakis, J.N. [ed.]. *Freer Trade, Sustainability, and the Primary Production Sector in the Southern EU: Unraveling the Evidence from Greece*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, p. 19-32.

Annex I.

Table A1 Revealed comparative advantages by sector, 1997. ¹⁾

	Greece	Spain	Portugal	EU-15
Agriculture	0.19	0.10	-0.67	-0.20
Mining and quarrying	-0.88	-0.81	-0.95	-0.53
Petrol and gas extraction and refinement	-0.30	-0.54	-0.65	-0.38
Electricity, gas and water supply	-0.52	-0.87	-0.82	-0.36
Basic metal products	-0.23	-0.09	-0.57	-0.06
Mineral products	0.04	0.36	0.26	0.12
Chemicals and pharmaceuticals	-0.67	-0.24	-0.52	0.04
Fabricated metal products	-0.57	0.02	-0.10	0.11
Machinery and equipment	-0.76	-0.19	-0.53	0.23
Office machinery and computers	-0.85	-0.46	-0.81	-0.11
Electrical and telecoms equipment	-0.59	-0.18	-0.12	0.05
Transport equipment	-0.91	0.15	-0.15	0.09
Aviation and space	-0.65	-0.15	-0.41	0.05
Instruments	-0.91	-0.49	-0.55	-0.02
Food, beverages and tobacco	-0.34	-0.01	-0.29	0.07
Clothing and textiles	-0.09	0.05	0.34	-0.05
Wood	-0.74	0.02	0.51	0.02
Paper and printing	-0.32	-0.08	0.10	0.09
Rubber and plastics	-0.54	-0.01	-0.43	0.07
Various	-0.09	0.15	-0.48	0.13
Total	-0.40	-0.06	-0.18	0.03

¹⁾ $(X-M)/(X+M)$, where X = exports, M = imports.

source: CEC, 1999a: Table 12.

Table A2 Foreign Direct Investment in Cohesion Countries, 1987-1996.

Member State	Intra-EC	Extra-EC	Intra-EC	Extra-EC
	ECU million	ECU million	% of GDP	% of GDP
Greece	2,623	804	0.4	0.1
Portugal	8,567	2,756	1.4	0.4
Spain	46,143	18,521	1.2	0.5
EU15	332,892	246,538	0.6	0.4

Source: CEC, 1999a.

Table A3 GDP per capita and regional disparities, purchasing power standards, EU15 = 100.

Member State	GDP per capita		Regional (standard deviation)		disparity
	1986	1996	1986	1996	
Greece	59.2	67.5	6.0	8.6	
Portugal	55.1	70.5	16.2	13.1	
Spain	69.8	78.7	13.7	16.8	
EU15	100.0	100.0	27.1	26.9	

source: CEC, 1999a

Table A4 Fertilizer/Land ratio and its average annual growth in EU countries, 1961-1993.

Country	Fertilizer per hectare	Average annual growth (%)
Austria	0.20	0.28
Belgium-Luxembourg	0.47	0.30
Denmark	0.19	0.96
Finland	0.13	1.34
France	0.16	2.37
Germany	0.36	-0.11
Greece	0.06	4.11
Italy	0.06	4.00
Netherlands	0.63	0.59
Portugal	0.05	1.94
Spain	0.04	3.15
Sweden	0.13	0.27
U.K.	0.20	2.06

Source: Karagiannis, 1998

**LIBRE-ÉCHANGE ET ENVIRONNEMENT DANS LE
CONTEXTE EUROMÉDITERRANÉEN**

VOLET AGRICULTURE

Consultant :
Bernard Roux

Juillet 2000

PLAN DE LA NOTE

1 - LE CONTENU DE L'ETUDE

2 - LA FRAGILITE DES AGRICULTURES DES PSEM

- 2.1 - Fragilité due au milieu
- 2.2 - Fragilité due aux structures agraires
- 2.3 - Fragilité due au faible développement rural
- 2.4 - Fragilité due aux structures commerciales

3 - LES AGRICULTURES DES PSEM ET LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES

- 3.1 - Les produits céréaliers et les autres cultures de base
- 3.2 - L'oléiculture
- 3.3 - Les fruits et légumes ; les fleurs.
- 3.4 - Les productions animales
- 3.5 - Le « modèle agricole méditerranéen »

4 - LA LIBERALISATION INTERNE DES AGRICULTURES DES PSEM : UN PROCESSUS EN COURS

- 4.1 - Des agricultures qui ont été structurées par l'intervention de l'Etat
- 4.2 - La mise en œuvre de la libéralisation interne des agricultures

5 - LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

- 5.1 - Pour mémoire : les effets de la PAC
- 5.2 - Les effets probables de la libéralisation sur les produits de base.
- 5.3 - Les effets probables de la libéralisation sur les secteurs d'exportation
- 5.4 - Le scénario d'une libéralisation modérée accompagnant le développement durable

1 - LE CONTENU DE L'ETUDE

A partir de la proposition de travail concernant les incidences d'une libéralisation des échanges des produits agricoles et agro-alimentaires dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM), et conformément au cahier des charges de l'étude demandée par le PLAN BLEU, les trois champs suivants sont considérés :

- le **champ environnemental**, dans lequel les ressources essentielles pour les PSEM que sont l'eau et le sol sont les plus exposées,
- le **champ social**, au sein duquel l'agriculture pèse considérablement par le biais de l'emploi et de la distribution des revenus, eux-mêmes étroitement liés aux mécanismes des échanges,
- le **champ territorial**, dans lequel l'agriculture se trouve directement impliquée à travers les modalités de la répartition spatiale de ses productions.

La prise en considération de ces champs d'analyse participe d'une réflexion générale qui pourrait être formulée de la façon suivante : les agricultures des PSEM vont-elles bénéficier d'une libéralisation des échanges internationaux, à travers la constitution d'une zone de libre échange (ZLE) avec l'Union Européenne (UE), et, par ce moyen, améliorer leur contribution au développement durable dans le Bassin méditerranéen ?

La réponse est loin d'aller de soi, même si les tenants du libéralisme économique et, en particulier, ceux qui s'expriment à l'OMC, d'une part, mettent systématiquement en avant la liaison théoriquement positive entre augmentation des échanges et croissance et, d'autre part, ajoutent que plus de libéralisation commerciale doit conduire à plus de prise en compte de l'environnement. D'ailleurs, on enregistre depuis quelque temps des nuances à ce sujet. Par exemple, au colloque de la Banque mondiale des 27, 28, et 29 juin 2000 tenu à Paris, le professeur Dani Rodrik, de l'Université Harvard (Massachusetts) a souligné que « l'intégration dans l'économie mondiale ne peut faire office de stratégie de développement ».

Il est donc légitime de s'interroger sur les incidences concrètes que pourrait avoir la mise en concurrence complète - où en tout cas nettement plus forte qu'elle n'est actuellement - d'agricultures ayant des niveaux d'organisation et de développement très différents, comme c'est le cas entre les PSEM et les pays de l'UE. Par exemple :

- Qu'en serait-il de l'évolution de l'utilisation et de l'affectation de l'eau, ressource rare et conflictuelle par excellence en Méditerranée, et dont l'agriculture est, de loin, la plus grosse consommatrice ?
- Qu'advierait-il de l'usage des sols, tant ceux de productivité faible, très abondants et affectés par la désertification dans beaucoup de pays, que ceux de haute productivité, rares et souvent menacés de pollution et même de destruction (salinisation) ?
- Comment évolueraient l'emploi et les revenus dans la société agricole et dans le monde rural où la répartition des richesses est déjà très inégale ? L'équité y trouverait-elle son compte ?
- Que se passerait-il concernant la répartition spatiale des activités ? Risquerait-on d'assister à une accentuation des distorsions, déjà très fortes entre zones de concentration et zones en voie de marginalisation ?

La complexité des interactions entre les phénomènes liés à la libéralisation des échanges agricoles et l'objectif global de développement durable est évidente, ce qui peut expliquer partiellement le fait que très peu de travaux existent dans le domaine. C'est pourquoi la

présente note aborde les champs thématiques rappelés ci-dessus sans prétention aucune. Le travail présenté ici doit s'entendre comme une première approche du sujet, reposant sur l'information disponible et, surtout, sur l'expérience de l'auteur. Dans le temps et avec les moyens disponibles, il n'était pas possible d'engager une étude d'une autre nature.

En particulier, la diversité des situations nationales, tant du point de vue des ressources, de la société, de l'économie que des politiques, ne pouvait pas être prise en compte systématiquement, ce qui devrait pourtant être fait dans un travail approfondi. Ce n'est que par le moyen de notations ponctuelles que cette diversité sera évoquée.

Après la discussion de la note intermédiaire soumise au Plan Bleu, le 6 mars 2000, l'approche en termes de scénarios a été modifiée. La présente note comprend les parties suivantes :

- Un rappel succinct des **caractéristiques structurelles** des agricultures des PSEM, afin de souligner l'un des éléments fondamentaux de leur état actuel : leur **fragilité**, en particulier en ce qui concerne les ressources naturelles sur lesquelles elles s'appuient ;
- Une approche par grandes **catégories de productions agricoles**, qui permet de mettre en évidence les **enjeux** auxquels se trouvent confrontés les acteurs des filières agricoles et agroalimentaires face à la libéralisation des marchés, dans les domaines économiques, social, environnemental et territorial ;
- Un état actuel des politiques économiques et agricoles, afin de rappeler que les PSEM sont engagés dans des **processus de libéralisation interne** qui préparent la mise en œuvre de la ZLE euro-méditerranéenne ;
- Une estimation qualitative des **effets probables de la libéralisation des échanges agricoles**, du point de vue du développement durable et selon certaines hypothèses d'ouverture des marchés, en prenant en compte les domaines qui nous préoccupent ici : l'environnement, la société et le territoire (cette partie reprend les analyses proposées sous forme de scénarios dans la note intermédiaire) ;
- Des propositions pour associer à la libéralisation des échanges des mesures allant dans le sens du développement durable et de la prospérité de la zone méditerranéenne.

2 - LA FRAGILITE DES AGRICULTURES DES PSEM

2.1 - Fragilité due au milieu

Les caractéristiques du milieu naturel méditerranéen sont fortement contraignantes pour les pratiques agricoles :

- Le climat est irrégulier, stressant pour le développement des cycles biologiques des plantes et des animaux domestiques ; l'alea climatique est une préoccupation permanente des agriculteurs ; sa prise en compte dans les politiques de développement commence à préoccuper certains gouvernements (Maroc)
- Les ressources en eau sont limitées, alors qu'il s'agit du facteur de production essentiel pour contrecarrer les effets climatiques négatifs et pour augmenter la productivité et la production (on estime que 90 % de l'accroissement des quantités produites sont obtenus grâce à l'irrigation) ;
- Il en est de même pour les ressources en terre, moyen de production soumis à des agressions difficiles à contenir : érosion, surexploitation animale par le pâturage, salinisation par l'irrigation, etc.

L'agriculteur méditerranéen est ainsi soumis à des contraintes naturelles qui le placent dans des situations de risque et d'incertitude élevés. Ces contraintes sont des éléments structurels qui limitent les degrés de liberté des PSEM pour faire face à la concurrence sur les marchés internationaux. Il n'est pas inutile de souligner une fois de plus ici que les agricultures méditerranéennes doivent affronter celles des autres régions (tempérées, tropicales) en situation d'infériorité : en termes d'avantages comparatifs naturels, les PSEM ne sont pas les mieux pourvus pour se mesurer aux pays agro-exportateurs. Mis à part les fruits et légumes irrigués, peu de productions résisteraient à une concurrence ouverte.

2.2 - Fragilité due aux structures agraires

Au cours des dernières décennies, l'influence contraignante du milieu s'est plutôt aggravée, en liaison avec l'augmentation de la pression des activités humaines. En effet, le nombre de personnes engagées dans la production agricole a généralement augmenté alors qu'elle a considérablement diminué dans les pays industrialisés. Dans une situation de pénurie de ressources naturelles (terres, eau), la conséquence est logique : les tensions sur les structures agraires s'accroissent, provoquant leur atomisation mais aussi leur déséquilibre car les plus pauvres sont exclus de l'accès aux ressources.

Les causes de cette fragilisation des structures agraires sont nombreuses :

- La forte croissance démographique, qui augmente considérablement la demande de terre ;
- Le niveau de la croissance économique, faible par rapport aux besoins d'absorption de la main d'œuvre libérable par l'agriculture ;
- L'insécurité générale dans laquelle sont placés les individus par le système économique, qui fait que chacun veut conserver le contrôle de la terre qu'il hérite (où qu'il achète), y compris en tant qu'urbain ayant une profession rémunératrice et indépendante de l'agriculture ;
- L'impossibilité d'émigrer, sauf clandestinement ;
- L'absence de politiques foncières nationales équitables.

L'information statistique sur les structures agraires est très déficiente : la plupart des PSEM ne disposent pas d'une connaissance satisfaisante de leur agriculture. Les recensements agricoles,

lorsqu'ils existent, sont anciens et n'éclairent donc pas sur les tendances récentes. Deux pays font exception : Tunisie et Maroc, qui disposent de résultats de recensements réalisés au milieu des années 1990. En Tunisie, entre les deux recensements de 1962 et 1995, le nombre d'exploitations a augmenté de 44 % alors que la surface cultivée ne s'est accrue que de 1,7 %. Le nombre des petites exploitations a augmenté de manière spectaculaire : + 89 % pour la classe de moins de 5ha. Au Maroc, entre 1974 et 1996, le nombre des exploitations sans terre et des exploitations de moins de 1ha a diminué, sinon, toutes les autres classes de dimension ont vu leur nombre augmenter.

De cette situation, les analyses concluent à l'évidence : le très grand nombre de petites exploitations, qui se complique du morcellement de celles-ci, gêne considérablement l'amélioration de la compétitivité des agricultures des PSEM. Pas d'économie d'échelle possible, pas d'accumulation de capital envisageable sans subventions, d'énormes problèmes de diffusion des techniques : autant de difficultés évoquées, parmi d'autres, touchant la grande masse des agriculteurs. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les structures agraires viennent ajouter leur fragilité à celle du milieu naturel : lorsque est évoquée la question de la compétitivité, les handicaps se cumulent.

La très grande majorité des exploitations est exploitée directement par les membres des familles d'agriculteurs. Mais il n'y a pas que des petits agriculteurs familiaux dans les PSEM. Le degré de concentration foncière est mal connu mais il est élevé. En Tunisie, 3 % des exploitations (plus de 50ha) disposent de 37 % des terres ; au Maroc, 4,1 % des exploitations (plus de 20ha) en contrôlent 32,9 % ; en Turquie, 0,9 % des exploitations s'étendent sur 17,1 % des terres (1991). En fait, on peut parler de structures agraires duales : dans chaque pays, à des degrés divers, une minorité d'exploitants contrôle une part importante de la terre et, ce qui en est la conséquence, du capital, des moyens de production et des techniques modernes diffusées par les industries d'amont et d'aval ainsi que par les institutions de recherche et de vulgarisation. Ce sont eux qui emploient la majorité de la main d'œuvre salariée, permanente ou saisonnière. C'est avec eux que se joue le scénario exportateur : en réalité, lorsque l'on évoque les possibilités d'accroître les exportations des PSEM c'est à eux que l'on pense. Ils ont l'accès aux circuits de financement, de connaissances techniques et de commercialisation. L'exemple du Maroc, avec ses gros exportateurs d'agrumes et de tomates, le montre clairement. Les agricultures des PSEM sont constituées d'un grand nombre d'exploitants pauvres pratiquant des techniques faiblement productives, tandis qu'une minorité de grands propriétaires sont capables d'intégrer la technologie la plus avancée.

Le dualisme des structures agraires conduit beaucoup de décideurs à considérer que les problèmes posés par les effets de la libéralisation relèvent du domaine social. C'est un point de vue qui mérite d'être discuté. En effet, face à la concurrence, le développement durable consiste-t-il à pousser hors de l'agriculture les paysans les plus faibles ou, au contraire, à prendre des mesures pour les aider à s'intégrer aux échanges marchands et à en sauver le plus possible ?

L'hétérogénéité et la fragilité des structures agraires des PSEM reste une donnée structurelle qui ne doit pas être perdue de vue. **L'enjeu de l'ouverture commerciale est donc considérable : il s'agit de la survie de centaines de milliers d'exploitations et des conséquences économiques et sociales qu'entraînerait leur disparition.**

2.3 - Fragilité due au faible développement rural

Si l'un des objectifs du développement euro-méditerranéen est de maintenir vivantes les campagnes des PSEM, et notamment d'y retenir les agriculteurs, il ne suffit pas de raisonner en termes de développement agricole : c'est de développement rural qu'il faut s'occuper aussi.

Or, de ce point de vue, la situation est extrêmement défavorable dans la plupart des régions. Les infrastructures et les services y sont très insuffisants, à degrés différents selon les pays. Par exemple, la situation est meilleure en Tunisie qu'au Maroc. Il ne faut pas oublier que les agriculteurs ne sont pas seulement sensibles aux conditions économiques de leur production. Pour qu'ils restent sur leurs exploitations, il ne suffit pas qu'ils trouvent un bon prix pour leurs produits, encore faut-il qu'ils puissent envoyer leurs enfants à l'école, qu'ils puissent se faire soigner, disposer d'eau potable et d'électricité, toutes choses qui sont loin d'être généralisées dans les espaces ruraux des PSEM.

Autre handicap : le fait que les activités économiques du milieu rural sont soit agricoles, soit induites par l'agriculture. Il n'existe que très peu, pour ne pas dire pas, d'activités non agricoles en dehors du commerce. Pour des agriculteurs ne disposant que de très peu de terres, les possibilités de compléter leurs revenus par des activités extra-agricoles est le moyen de continuer leur métier principal. C'est une possibilité qui leur est rarement offerte à proximité de chez eux. En conséquence, ils sont obligés de migrer saisonnièrement, avant de trouver les conditions qui leur permettent de s'installer définitivement en ville, où leur situation, bien que très précaire, est quelquefois moins mauvaise que dans les campagnes.

L'insuffisant développement rural apparaît ainsi comme une cause indirecte mais puissante de la fragilité des agricultures des PSEM.

2.4 - Fragilité due aux structures commerciales

L'amélioration de la situation économique des agriculteurs grâce à une insertion accrue dans les systèmes d'échanges n'est contestée par personne. Encore faut-il qu'il s'agisse d'échanges équitables. Dans les PSEM, la plupart des agriculteurs sont confrontés à des situations qui les pénalisent : éloignement des points de vente où d'achat, absence d'organisation face aux intermédiaires, position de faiblesse dans la négociation des prix, etc.. Au Maroc, le travail commandé par le Plan Bleu dans le cadre de la présente étude, rappelle utilement que le prix du blé tendre acheté aux agriculteurs par les collecteurs intermédiaires est toujours inférieur au prix officiel. Or l'organisation commerciale pèse d'un poids très grand lorsqu'il s'agit d'affronter la concurrence : de ce point de vue, la masse des agriculteurs ne dispose d'aucun avantage comparatif par rapport aux agriculteurs européens, bien au contraire.

3 - LES AGRICULTURES DES PSEM ET LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES

Le déficit alimentaire est devenu chronique pour presque tous les PSEM. L'indice d'autosuffisance élaboré par la FAO, qui intègre le solde commercial extérieur, va de 59 % pour le Liban à 103 % pour la Turquie (1996). La Libye (62 %), l'Algérie (68 %) sont en bas de l'échelle, tandis que la Syrie (100 %) est autosuffisante et que la Tunisie (83 %) et le Maroc (87%) ne sont pas trop loin de l'équilibre. L'Egypte est en situation intermédiaire (78 %). Cet état de fait est le résultat de décennies de détérioration progressive du commerce extérieur, malgré une croissance non négligeable de la production agricole : l'indice FAO de cette dernière pour 1996 (base 100 en 1980) se situe entre 121 pour la Libye et 196 pour le Maroc. Mais on sait que cette croissance n'a pas suffi face à la poussée démographique de la même période. Même la Turquie, autrefois très largement exportatrice nette, équilibre tout juste maintenant son commerce extérieur agricole, comme le rappelle le travail demandé par le Plan Bleu dans le cadre de la présente étude.

Cette situation peut-elle se modifier, sinon s'inverser, dans le sens d'un rééquilibrage de la balance commerciale ? Ce déficit chronique relève-t-il d'un "modèle agricole méditerranéen", imposé par le milieu naturel, les structures agraires, les traditions et les conditions de développement ? Est-il possible de compenser financièrement le manque de denrées de base par les exportations de fruits et légumes, afin d'équilibrer la balance commerciale agricole ? Ces questions, parmi d'autres, se posent lorsqu'on envisage une ouverture des frontières aux produits agricoles. Les évolutions constatées au cours de la période récente peuvent aider à comprendre le sens des tendances, notamment si on aborde les performances des agricultures par groupes homogènes de produits. Elles permettent aussi de recenser les principaux enjeux de la libéralisation des échanges.

3.1 - Les produits céréaliers et les autres cultures de base

Les **céréales** constituent, de loin et à tout point de vue, le principal groupe de cultures : en surfaces cultivées, en nombre d'agriculteurs, comme base alimentaire et comme produits importés.

Elles sont responsables de l'avancée considérable, au cours des dernières décennies, des labours sur les terres marginales, bien souvent utilisées jusque là comme pâtures à faible productivité, d'où leur implication directe dans les questions environnementales par le biais de la protection des sols. Au Maroc, par exemple, selon le recensement de 1996, les cultures de céréales couvraient 68 % de la surface agricole (6,2 millions d'ha) et les jachères 12,7 % (1,1 millions d'ha). Or, entre 1974 et 1996, la surface agricole a augmenté de 1,5 millions d'ha (+ 20,8 %). On peut donc en déduire que 25 % environ des terres cultivées actuellement en céréales (les jachères entrent en rotation avec celles-ci) sont des terres marginales. Une preuve de cela est donnée par la très faible croissance du rendement moyen, qui est resté pendant toute la période à des niveaux extrêmement bas, de l'ordre de 10 q/ha, expliquant la faible compétitivité des céréaliculteurs marocains. Il est incontestable que dans beaucoup de pays, comme au Maroc, les risques d'érosion se sont accrus de ce fait.

Les céréales sont vitales, y compris dans ces conditions précaires, pour une masse importante de petits agriculteurs, principalement situés sur les zones de culture pluviale, pour lesquels l'autoconsommation, de blé dur notamment, est une réalité quotidienne et qui tirent un revenu, aussi petit soit-il, de la commercialisation des excédents. Pour cette raison, on peut comprendre que les prix des céréales constituent un enjeu national et qu'ils soient isolés des

marchés internationaux afin d'être maintenus, sans fluctuations excessives au dessus des cours mondiaux.

Mais cela n'empêche pas le recours massif aux importations (sauf en Turquie) car le niveau de consommation est élevé, en rapport avec les traditions alimentaires et le niveau des revenus et avec l'augmentation du nombre de bouches à nourrir. Le déficit va d'ailleurs se creuser car il faut ajouter aux besoins humains ceux, croissants, de l'alimentation animale.

L'enjeu céréalier est donc complexe et touche à divers domaines, sur des millions d'hectares :

- **La sécurité alimentaire** : on n'imagine pas un pays, sous prétexte d'une moindre compétitivité de ses agriculteurs, laisser se dégrader gravement sa production nationale ;
- **L'emploi et les revenus** : une proportion importante d'agriculteurs vit de la céréaliculture et n'a pas d'alternative économique, même si des membres de leurs familles sont pluriactifs, dans des travaux d'ailleurs précaires;
- **L'environnement** : la pression démographique et l'extension des cultures qui en est la conséquence est à l'origine d'une pression sur la terre qui est dommageable pour la ressource en sols,
- **Le territoire** : dans les zones marginales, l'agriculture, bien souvent céréalière, est l'une des seules activités possibles.

Les **cultures industrielles** se développent le plus couramment grâce à des programmes impulsés par les pouvoirs publics. Les **oléagineux** n'ont pris qu'une extension modeste, totalement insuffisante pour satisfaire les besoins en huiles alimentaires, d'où l'importation grandissante d'huile de soja et autres. Le **sucre** provient de canne ou de betterave cultivée habituellement en irrigué dans des conditions souvent peu compétitives. Mais, dans ce cas, interviennent des considérations de sécurité alimentaire, comme pour le Maroc. Se pose quand même à ce sujet la question de l'allocation des ressources rares que sont les terres fertiles et l'eau : à la problématique économique s'ajoute la préoccupation environnementale.

3.2 - L'oléiculture

L'olivier est un sujet mythique pour la Méditerranée et, en même temps, un enjeu économique et social de première importance pour certains pays, comme la Tunisie, grande exportatrice vers l'Europe. Il ne satisfait qu'une faible part des besoins en matières grasses, les besoins étant largement couverts par des importations d'huiles de graines, bon marché sur les marchés mondiaux.

Cette culture représente aussi un enjeu environnemental : d'une part, elle occupe des zones difficiles, où elle ne peut pas être facilement remplacée, d'autre part elle constitue des paysages qui valorisent le territoire d'un point de vue touristique.

3.3 - Les fruits et légumes ; les fleurs.

Les cultures légumières et arboricoles symbolisent l'agriculture méditerranéenne : le climat et l'irrigation leur donnent un avantage comparatif qui expliquent largement leur développement et alimente les espoirs que fait naître le projet de libéralisation des échanges.

Elles constituent tout d'abord le seul exemple, parmi les productions alimentaires, de satisfaction de la demande par l'offre nationale, dans tous les PSEM, grâce aux mécanismes de marchés libres, et ceci à un niveau de consommation plutôt élevé.

Pour parvenir à augmenter le volume de cet approvisionnement (la demande augmente sous l'effet de la croissance démographique et de celle du revenu), elles mobilisent une fraction importante des terres fertiles et de l'eau d'irrigation mais, en même temps, présentent l'avantage d'offrir des quantités de travail notables, en rapport avec les techniques intensives qu'elles supposent, en particulier aux petits agriculteurs qui ont la chance d'avoir leur exploitation sur des terres irrigables.

Ces techniques impliquent actuellement un recours important aux intrants chimiques (fertilisants et pesticides), ce qui a évidemment des effets négatifs sur l'environnement, de la même façon que dans les régions d'agriculture intensive des autres régions, méditerranéennes ou non (pollutions diverses, des nappes phréatiques en particulier). Un fait aggravant dans les PSEM : le recours nécessaire à de fortes doses d'irrigation qui, dans certains cas, salinise le sol, par exemple dans la Bande de Gaza ou dans la plaine du Haouz (Maroc).

La production est d'abord destinée aux marchés intérieurs mais certains pays ont pris place de longue date sur le marché européen de certains produits : agrumes (Maroc, Tunisie, Turquie, Israël), tomate (Maroc), fleurs coupées (Israël, Turquie), mais aussi du Proche Orient (Jordanie) et des pays de l'Europe centrale et orientale.

Une bonne part de l'expansion des cultures de fruits et légumes est due aux politiques hydrauliques menées dans les PSEM, notamment la grande hydraulique de barrages et de périmètres équipés par l'Etat, mais aussi, il faut le souligner, grâce à l'effort entrepris par les exploitants pour développer des équipements avec leurs propres ressources. C'est ainsi que la petite hydraulique individuelle par moto pompage a pris une extension considérable dans les dernières années. Les plaines marocaines non équipées par des investissements publics, l'agriculture palestinienne dans la Bande de Gaza en sont des exemples.

Les cultures de fruits et légumes apparaissent donc comme la partie de l'agriculture des PSEM qui présente le plus fort dynamisme et qui, en outre, apporte les plus importantes rentrées d'argent aux agriculteurs, comme le montrent les chiffres ci après. La part des fruits et légumes dans la valeur finale de l'agriculture, selon les pays (%) est la suivante : Algérie : 43,9 ; Maroc : 46, 0 ; Tunisie : 53,4 ; Libye : 53,4 ; Egypte : 47,7 ; Liban : 75,6 ; Syrie : 37,6 ; Turquie : 46,0.

Pour l'ensemble des PSEM, c'est donc très de 50 % de la valeur de la production issue de l'agriculture qui provient des fruits et légumes. A titre de comparaison, les céréales apportent autour de 20 % et les produits animaux entre 20 % dans l'Est de la Méditerranée et 30 % dans l'Ouest. Il faut souligner de plus que, globalement, cette valeur doit très peu aux exportations : la quasi-totalité de la commercialisation se fait sur les marchés nationaux.

Ce secteur représente un **enjeu** majeur de la libéralisation des échanges agricoles, sous différents aspects :

- **macroéconomique** : c'est la seule source de devises possible pour les PSEM dans l'état actuel de la division internationale du travail agricole ; la fermeture relative actuelle des marchés européens est considérée comme un gros handicap au développement du secteur dans les pays exportateurs : cette position mérite d'être confrontée aux autres enjeux relatifs à cet ensemble de productions (approvisionnement du marché intérieur, usages alternatif des ressources naturelles et du capital) ;

- **social** : l'un des intérêts majeurs de ces cultures est l'offre de travail et de revenu qu'elles représentent, en particulier pour les agriculteurs familiaux, la production de fruits et légumes étant bien adaptée au savoir faire paysan et à l'organisation interne des petites exploitations; le risque d'un développement centré sur l'exportation est d'en concentrer les bénéfices sur une minorité d'agriculteurs à même de rassembler sur leurs exploitations (grosses) les moyens techniques et financiers ; c'est ce qu'on observe au Maroc, par exemple, où les petits producteurs sont progressivement éliminés des circuits exportateurs ;
- **environnemental** : l'intensification des cultures est porteuse, dans le cas des fruits et légumes méditerranéens, des mêmes risques que partout ailleurs (pollutions par les apports d'intrants chimiques) mais, de plus, du fait des caractéristiques du milieu, il existe d'autres risques spécifiques comme la destruction de la fertilité des sols par excès d'apport d'eau et drainage insuffisant (salinisation), qui est déjà une réalité dans plusieurs pays (Maroc, Tunisie, Jordanie, Israël, Gaza) ; la politique de la grande hydraulique (barrages, équipement de périmètres pour l'irrigation), directement liée au développement de l'intensification des cultures apporte des nuisances environnementales considérables : érosion des bassins versants, envasement et eutrophisation des retenues, perturbation de la faune en aval des barrages, gaspillage de l'eau dans les réseaux de distribution; dans la perspective de la ZLE, une révision générale de la politique hydraulique agricole s'impose ;
- **territorial** : la concentration des ressources et des moyens dans les zones irriguées pose le problème de l'équilibre des territoires ; les politiques de développement agricole et rural dans les PSEM, au cours des dernières décennies, ont généralement sacrifié les zones d'agriculture pluviale au bénéfice des grands périmètres irrigués (Maroc, Turquie), ce qui a contribué, non seulement à développer les fruits et légumes mais aussi à freiner les cultures céréalières ; le choix de politiques exportatrices pour les productions disposant d'un avantage comparatif ne doit pas évacuer la question de l'avenir des zones de cultures en sec, où vivent encore de très nombreuses familles de paysans.

3.4 - Les productions animales

La production de viande a obéi, au cours des dernières décennies, à un compromis entre les systèmes traditionnels et les systèmes importés.

La viande rouge résulte des produits de l'élevage ovin et de l'élevage bovin, les deux étant conduits en systèmes extensifs complétés d'apports alimentaires concentrés (céréales principalement). Les volumes produits ont augmenté modérément, satisfaisant la demande à des niveaux très faibles, comparés aux standards des pays développés (10 à 20 kg/habitant contre 80 à 100). Les prix sont élevés pour les revenus disponibles. Les importations sont restreintes, tant en raison des obstacles maintenus aux frontières qu'à cause des habitudes des consommateurs qui réclament des viandes fraîches.

La viande blanche (volailles) est produite à partir du modèle intensif hors-sol « maïs/soja » importé des pays développés, au départ mis au point aux USA. Il s'agit d'une production « bas de gamme » dont les coûts faibles permettent d'approvisionner la population à bas prix. Tout est importé : technologie, matières premières alimentaires, génétique. Ce modèle a fait ses preuves dans le monde entier pour satisfaire une demande protéique en forte croissance, en particulier dans les pays de l'Europe du sud (l'Espagne des années 1960 l'a appliqué avec succès).

Le **lait de vache** provient surtout de petits troupeaux familiaux à productivité faible ou moyenne. La résolution des problèmes de collecte et la protection aux frontières contre la poudre de lait est la clé du développement, comme le montrent certains pays, en particulier la Tunisie et à un degré moindre le Maroc. L'alimentation des troupeaux repose sur une combinaison de fourrages issus de l'exploitation et d'aliments concentrés généralement achetés et incorporant des matières premières importées.

Les **enjeux** concernant les productions animales sont importants vis à vis de la libéralisation des échanges et relèvent de plusieurs domaines:

- **macro-économique** : l'élevage est l'autre poste coûteux des importations, après les céréales alimentaires, surtout si on lui impute, ce qui est logique, les céréales fourragères (maïs, orge) ; tout indique qu'il va augmenter, avec ou sans libéralisation des échanges, car les besoins pour l'alimentation humaine et animale ne pourront que s'accroître, alors que la production intérieure, notamment de fourrages, restera limitée;
- **social** :
 - il faut rappeler que les élevages ovins et bovins sont le fait essentiellement de petits exploitants généralement producteurs de céréales ou d'autres végétaux et donc que leurs troupeaux viennent en complément d'autres activités, tant pour la création de leurs revenus, que pour l'emploi, pour l'autoconsommation et pour l'épargne (rôle traditionnel en Méditerranée); le maintien de ces petits élevages est donc d'une importance sociale cruciale et doit être pris en considération si l'on envisage d'ouvrir les frontières aux importations, sans omettre le fait qu'ils approvisionnent les marchés locaux de la viande et du lait ;
 - mais il existe aussi de gros éleveurs, surtout de moutons, qui s'établissent sur des terres collectives ou privées pour tirer profit des prix rémunérateurs de la viande ; il s'agit souvent de personnes résidant en ville qui viennent perturber les équilibres difficiles entre les troupeaux et les ressources fourragères; leur développement constitue déjà un risque social pour les sociétés rurales de beaucoup de zones fragiles, comme le montre le cas de la steppe Algérienne ;
- **environnemental** : l'élevage extensif est souvent mis en cause dans les phénomènes d'érosion que l'on observe dans les zones de montagne et de steppe ; on considère que la surcharge animale est à l'origine d'un surpâturage provoquant lui-même l'érosion ; il est certain que le nombre d'animaux a tendance à augmenter, mais il faut remarquer aussi que les éleveurs se portent de plus en plus acquéreurs d'aliments de complément pour compenser l'insuffisante productivité des parcours ; une analyse approfondie sur cet aspect des incidences environnementales de l'élevage extensif mérite d'être menée.
- **territorial** : ce qui a été dit pour les céréales est vrai pour les élevages de bovins et d'ovins.

3.5 - Le « modèle agricole méditerranéen »

Dans la perspective d'une insertion accrue des agricultures des PSEM dans la division internationale du travail, il est utile de s'interroger sur les éléments qui définissent de façon commune les secteurs agricoles et alimentaires des rives sud et est de la Méditerranée, même s'il existe naturellement des variantes nationales. Ces éléments seraient les suivants :

- Des besoins céréaliers en croissance, que les systèmes agricoles actuels, essentiellement conduits hors irrigation (avec l'exception notable de l'Égypte) et pour cela faiblement productifs, sont incapables d'assurer, d'autant qu'aux besoins humains s'ajoutent

maintenant ceux induits par l'alimentation animale ; le déficit céréalier est plus ou moins accentué selon les pays mais il est devenu structurel pour la région ; les besoins importants d'importation contrastent avec une masse de petits céréaliculteurs qui seraient menacés par l'ouverture des frontières : l'enjeu social de la libéralisation des échanges est considérable ;

- Un secteur des huiles qui s'approvisionne largement sur le marché mondial pour compléter l'apport traditionnel de l'olivier et de quelques autres productions mineures (tournesol); un seul pays, la Tunisie, est un exportateur notable (vers l'UE) d'huile d'olive, tandis que les autres ont opté pour les faibles prix internationaux des huiles de graine ;
- Un secteur sucrier qui répond en partie à la même logique que celui des huiles, certains pays ayant cependant choisi de développer une production nationale coûteuse grâce à l'irrigation (Maroc) ;
- Un approvisionnement en viandes articulé sur l'extérieur pour satisfaire une demande de masse de viande de volaille bon marché (dépendance technologique et en matières premières), alors que l'offre de viande rouge reste très majoritairement nationale et basée sur des élevages familiaux basés sur les techniques traditionnelles et sur les ressources génétiques locales ;
- Un secteur laitier (petits élevages quelquefois améliorés grâce à l'apport de gènes européens, alimentation achetée en partie), où l'influence des importations semble augmenter pour satisfaire les besoins alimentaires des troupeaux;
- **Un secteur des fruits et légumes qui satisfait les demandes nationales à un bon niveau sur la base de marchés intérieurs libres et qui représente la seule possibilité de compensation internationale agricole aux déficits créés par les autres secteurs.**

Ainsi décrites, les caractéristiques des systèmes agricoles des PSEM font apparaître ces derniers comme structurellement, et pour longtemps, déficitaires : les exportations de fruits et légumes, sur des marchés européens arrivés à « maturité », ne sauraient compenser les besoins croissants d'importation (même avec la perspective d'ouverture des PECO). L'enjeu principal de l'établissement d'une zone de libre échange euro-méditerranéenne (ZLE) n'est-il pas alors d'organiser un partenariat pour le développement agricole et rural, et de lui donner les moyens pour renforcer les agricultures familiales des PSEM en consolidant leur rôle économique dans la satisfaction des besoins alimentaires de base ?

4 - LA LIBERALISATION INTERNE DES AGRICULTURES DES PSEM : UN PROCESSUS EN COURS

4.1 - Des agricultures qui ont été structurées par l'intervention de l'Etat

L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole et alimentaire a été générale et très large dans les PSEM jusqu'aux premières mesures dictées par les organismes internationaux dans les années 1980, appliquées dans le cadre de ce qui est appelé « l'ajustement structurel ». Les pouvoirs publics intervenaient, plus ou moins selon les pays, pratiquement dans tous les domaines touchant à l'agriculture. Entre autres types de mesures, on peut citer les suivantes :

- **l'encadrement des prix aux producteurs** (généralement un soutien où, au moins, des mesures de stabilisation) pour les cultures jugées stratégiques du point de vue de la sécurité alimentaire et /où des revenus des agriculteurs ;
- les aides indirectes aux agriculteurs, consistant le plus souvent en **subventions aux intrants** (engrais, pesticides, aliments du bétail);
- **les bonifications d'intérêt** pour les prêts de campagne ou pour les investissements en matériel de culture et en bâtiments;
- l'aide à la constitution et au fonctionnement de **coopératives**;
- **le contrôle du commerce intérieur**, au sein des filières de produits, par exemple par la fixation de marges aux intermédiaires et aux transformateurs ;
- **le contrôle du commerce extérieur**, par des mesures tarifaires, des quotas d'importation, des dispositions réglementaires, des licences d'importation, les négociations avec les pays étrangers (UE) ;
- l'intervention directe dans les échanges extérieurs grâce à des organismes d'Etat;
- le financement des investissements en **infrastructures hydrauliques** (le plus souvent cofinancés par des organismes internationaux) : barrages de retenue, équipements de périmètres irrigués;
- l'intervention directe par des organismes d'Etat pour la **gestion des grands périmètres irrigués** ; la question de la tarification de l'eau est au cœur de cette gestion, certains pays, comme la Tunisie, ayant opté pour relever en douceur mais fermement le prix aux utilisateurs;
- le financement des équipements pour **le développement rural**, autres que ceux directement liés à la production agricole (routes, électricité, adduction d'eau, santé, éducation, etc);
- la mise en place timide de **programmes fonciers**, consistant le plus souvent à opérer des transferts (limités) d'une propriété publique, collective où religieuse, vers l'usufruit où la propriété privée (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Turquie) ;
- le soutien à la **consommation des produits de base**, pour lesquels des subventions accordées à travers des « caisses de compensation » permettent d'abaisser les dépenses alimentaires de la population.

Ces multiples mesures, qui n'étaient évidemment pas toutes appliquées dans un même pays ni en même temps, ont constitué un arsenal extrêmement puissant pour les pouvoirs publics pendant au moins deux où trois décennies, selon les pays. Elles ont été des instruments de la structuration des secteurs agricoles et agro-alimentaires dont on retrouve les effets partout aujourd'hui.

C'est cet interventionnisme des Etats, qui a été jugé excessif et néfaste pour le fonctionnement des économies des PSEM et qui a été mis en cause par le FMI et la Banque mondiale. Leurs aides ont été conditionnées, à partir de cette critique, à un « désengagement » de l'Etat en général et en particulier dans le secteur agricole.

Il s'agissait par là de franchir la première étape du processus conduisant à la libéralisation de l'économie agricole, dans le but ultime de parvenir à un libre échange mondial généralisé y compris des produits agricoles.

4.2 - La mise en œuvre de la libéralisation interne des agricultures

Dans un monde où toutes les économies sont supposées entrer librement en concurrence un jour où l'autre, il va de soi que les modalités de leurs fonctionnements doivent être les mêmes au bout du compte, où au moins ne pas s'éloigner trop les unes des autres. Compte tenu de l'omniprésence des Etats auprès des agriculteurs des PSEM, il est évident qu'il y avait beaucoup à faire pour en arriver là et que le retrait des pouvoirs publics des mécanismes économiques était une entreprise complexe, risquée socialement et économiquement. Quoi qu'il en soit, elle est en cours dans tous les pays et a avancé à des rythmes différents, en fonction de facteurs divers résultant des rapports de forces politiques et économiques spécifiques à chaque nation. Un pays comme le Maroc par exemple, est allé plus loin dans le désengagement que la Turquie qui a d'ailleurs fait quelque peu machine arrière au cours des dernières années. C'est en Syrie que l'Etat semble être encore le plus présent.

Le bilan de la libéralisation agricole par l'ajustement structurel (non encore achevée) dans les PSEM reste à faire, semble-t-il, en particulier en ce qui concerne ses effets environnementaux, sociaux et territoriaux. Une analyse détaillée de la littérature par pays est nécessaire, pour confirmer ou infirmer cette première et prudente observation. Elle l'est notamment pour pouvoir examiner dans de bonnes conditions l'étape suivante de la libéralisation, telle qu'elle est envisagée : la mise en œuvre du libre échange international, qu'il soit euro-méditerranéen ou mondial.

Les mesures ont été prises comme suggéré par les organismes internationaux gestionnaires de l'orthodoxie libérale comme, par exemple :

- la libéralisation des marchés intérieurs de certains produits : par exemple celui du lait au Maroc, celui du coton en Egypte ;
- la diminution des subventions aux intrants, voire leur suppression, notamment pour les engrais, mesure la plus couramment mise en œuvre (Egypte, Algérie, Maroc, Liban), bien qu'à des rythmes variables ; la Turquie fait exception;
- le démantèlement des organismes publics de collecte, dans la plupart des pays;
- la privatisation des entreprises d'Etat, aussi bien dans la transformation (sucreries au Maroc) que dans le commerce extérieur (office de l'huile en Tunisie, office des fruits et légumes au Maroc);
- l'autonomisation, si ce n'est la privatisation, des organismes de développement (périmètres irrigués marocains).

Le degré de transformation atteint par chaque pays est différent : il semble que le Maroc, par exemple, ait fait beaucoup plus que la Syrie ou la Turquie.

On note en particulier que la libéralisation est incomplète du fait que **le soutien des prix aux producteurs est encore très répandu**. Le blé est soutenu en Algérie (blé dur), au Maroc (blé

tendre), en Egypte, en Turquie où beaucoup d'autres productions bénéficient aussi du soutien de l'Etat. En général, les livraisons aux agences publiques de collecte ne sont plus obligatoires mais les agriculteurs y recourent fréquemment car les circuits privés sont soit inaccessibles, soit peu rémunérateurs. Ainsi, le poids des pouvoirs publics sur les marchés intérieurs reste important.

Au Maghreb, le niveau des prix payés aux producteurs pour le blé, évalué à partir des taux de change des monnaies nationales, est très largement supérieur au cours mondial (81 % en Algérie, 58 % au Maroc, 44 % en Tunisie).

Aux frontières, la pratique des licences d'importation limite l'accès aux marchés intérieurs, par ailleurs protégés par la consolidation des tarifs douaniers intervenue avec l'application des accords de Marrakech et qui se situent à un niveau élevé. L'existence de monopoles publics d'importation est encore une réalité en Algérie, en Egypte, en Israël. Des subventions aux exportations se pratiquent en Turquie (agrumes et fruits frais et transformés), en Israël (fleurs).

Finalement, il apparaît que devant l'ampleur de la tâche et devant les risques sociaux qu'elle comporte, la libéralisation des agricultures des PSEM ne peut se faire ni aussi vite ni aussi complètement que le désirent les chantres du libéralisme. Des transformations notables ont été conduites qui donnent plus de souplesse et d'efficacité aux marchés internes encore très isolés des marchés mondiaux. Se sont-elles faites en donnant au secteur agricole de meilleures armes pour s'inscrire dans une perspective de développement durable en Méditerranée ? Les tendances observées au cours des dernières années laissent quelques doutes, concernant les questions qui nous intéressent ici. Plus que des certitudes vérifiées, quelques hypothèses peuvent être avancées :

– **l'environnement** :

- On voit s'ébaucher une réflexion sur les utilisations agricoles de **l'eau** ; l'orientation dominante vers la grande hydraulique commence à être discutée mais il reste beaucoup à faire pour définir de nouvelles attitudes en faveur des petits projets d'irrigation et de la prise en compte déterminée de l'agriculture pluviale ; l'initiative privée a le vent en poupe mais c'est quelque fois au détriment de la ressource (surexploitation des nappes, pollutions) ; le désengagement de l'Etat pour réglementer et contrôler l'usage de l'eau, y compris à travers des politiques plus contraignantes de tarification, peut difficilement être envisagé ;
- Pour la protection des **sols**, le contrôle de la pression des agriculteurs et des éleveurs dans les zones marginales ne semble pas s'améliorer, tant le besoin de terre des plus pauvres et les perspectives de profit pour les nantis (élevage) s'impose aux mesures environnementales ;
- L'impact environnemental des grands projets d'aménagement (barrages, équipements pour l'irrigation) ne semble pas étudié attentivement, comme le souligne, par exemple, le travail réalisé en Turquie pour le Plan Bleu dans le cadre de la présente étude, en ce qui concerne les grands travaux dans le sud-est du pays (GAP) ;

- **la société** : la masse des petits paysans subit négativement la disparition des subventions aux intrants : on observe dans certains pays une baisse de l'application des engrais (Egypte) ; en Turquie, les subventions ont dû être rétablies ; le commerce libre a tendance à marginaliser les plus petits producteurs ; d'une manière générale, le dualisme de l'agriculture s'accroît : la différenciation sociale amplifie les possibilités d'accumulation d'une minorité sans que le sort des plus nombreux ne s'améliore ;

- **le territoire** : les phénomènes de différenciation au profit des zones d'accumulation du capital, des hommes et des connaissances ne se ralentit pas, tandis que la marginalisation touche des espaces de plus en plus étendus ; même au sein de marchés nationaux relativement isolés des marchés extérieurs, les mécanismes économiques jouent en faveur des zones les plus riches ; typique de la Méditerranée, le contraste entre les plaines fertiles irriguées (qui représentent une très faible proportion du territoire, peut être pas plus de 5 %) et les immenses espaces de collines, plateaux et montagnes ne fait que s'accroître dans les PSEM, à l'image de ce qui s'est produit dans les pays du sud de l'UE ; à terme c'est l'occupation du territoire qui est en jeu, c'est à dire la préservation de tout un patrimoine : ressources naturelles (terres, biodiversité), paysages, culture, traditions.

Dans les domaines qui nous intéressent ici (société agricole, environnement, territoires ruraux), les indications dont on dispose ne montrent pas que l'ajustement structurel ait eu des effets nettement positifs. La moindre présence de l'Etat et la plus grande influence des marchés n'ont pas réduit les inégalités sociales, n'ont pas diminué la pression environnementale, et n'ont pas amorcé le rééquilibrage des territoires. Un bilan plus approfondi de la libéralisation agricole par l'ajustement structurel mériterait d'être réalisé pour vérifier ces hypothèses et pour mettre en évidence les mesures qui se sont avérées positives et celles qui ont été négatives.

5 - LES ENJEUX DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES AGRICOLES ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

5.1 - Pour mémoire : les effets de la PAC

Pour émettre des hypothèses sur les conséquences d'une augmentation des échanges agricoles et agroalimentaires entre l'UE et les PSEM, on peut dans un premier temps se référer rapidement à l'expérience vécue par les agriculteurs européens eux-mêmes depuis que fonctionne la Politique agricole commune (PAC), y compris après les réformes des années 1990. De quoi s'agit-il, en effet ? En simplifiant, on peut dire qu'il s'agit du fonctionnement d'un grand marché unifié, largement protégé des autres grandes zones de production agricole du monde, qui a mis en concurrence des agriculteurs et des agricultures très différents les uns des autres et dont le soutien a été assuré de manière différenciée, selon les productions : en fait, une ZLE pour pays riches ayant décidé de se donner les moyens de la sécurité alimentaire et, dans la période récente, d'inclure les objectifs de la durabilité du développement agricole et rural dans la PAC.

Quels en ont été les résultats ? En schématisant à l'extrême, on peut les énumérer ainsi :

- La sécurité alimentaire est une réalité, conséquence de l'accroissement spectaculaire de la productivité, à l'abri de frontières protégées et d'un commerce extérieur aidé ;
- Les structures agraires nationales convergent vers un modèle unique dans lequel prime l'agrandissement économique des exploitations, avec la prédominance volontairement organisée de l'agriculture familiale ;
- La population active dans l'agriculture s'est considérablement réduite (5 % de la population active totale) grâce à la possibilité donnée par la croissance économique d'absorber les excédents de force de travail libérés par les gains de productivité agricoles, dans une situation démographique stagnante ;
- Les agriculteurs les plus faibles, c'est à dire ceux qui sont les moins dotés en terres, en capitaux et en technologies et/ou ce qui ne bénéficient pas de rentes particulières (en particulier ceux qui cumulent l'insuffisance des moyens de production et la localisation sur les terres marginales) ont été éliminés, en général au moment de la succession sur l'exploitation, ce qui n'a que partiellement réduit les inégalités entre les exploitations ;
- La spécialisation de la production s'est installée à deux niveaux : dans les exploitations et sur le territoire ; la dimension de l'exploitation, les capacités d'organisation, le degré de soutien par la PAC, la localisation géographique, l'histoire agraire locale figurent parmi les facteurs explicatifs de la spécialisation ; il en résulte l'existence d'une distinction forte entre, par exemple, l'agriculture septentrionale productrice de l'alimentation de base (céréales, sucre, lait, viande), très soutenue par la PAC, et l'agriculture méditerranéenne (fruits et légumes, huile d'olive, vin), moins aidée ;
- Une contradiction devenue préoccupante entre les conséquences du modèle productiviste agricole et la gestion durable de l'environnement : dégradation des nappes phréatiques par les nitrates, pollutions par les pesticides, destructions de paysages, abandon de zones entières par l'agriculture ;
- Un glissement vers une réforme approfondie de la PAC, en direction d'une politique rurale et plus seulement agricole, conséquence de toutes ces mutations, qui veut considérer l'agriculture dans une dimension multifonctionnelle, c'est à dire dans sa capacité à participer à la gestion de l'environnement et des territoires.

Ce panorama, qui n'offre pas que des aspects positifs, en particulier du point de vue environnemental et social, est une bonne base de réflexion pour imaginer ce qui se passera

pour les agriculteurs des PSEM lorsqu'ils seront progressivement intégrés dans une ZLE euro-méditerranéenne. A priori, la probabilité pour qu'un schéma du même type se réédite à long terme dans les PSEM est faible, ne serait-ce qu'en raison de l'existence de deux grandes différences : l'une sur le plan de la sécurité alimentaire : l'autosuffisance paraît difficile à réaliser, l'autre sur celui des rapports commerciaux avec le reste du monde : la libéralisation éloignerait la ZLE euro-méditerranéenne de la protection « type PAC ». Mais en ce qui concerne la concentration des exploitations et la concentration territoriale de la production, les mêmes mécanismes seraient à l'œuvre. Avec des conséquences beaucoup plus dramatiques sur la société et l'environnement : en effet, les conditions pour assurer le transfert de la population agricole excédentaire dans les autres secteurs économiques et pour donner un niveau de revenu décent à la population restante sont loin d'être réunis

Dans la note intermédiaire pour le Plan Bleu (6 mars 2000), une démarche en termes de scénarios de libéralisation des échanges avait été adoptée. La discussion de la note nous a amené à réétudier les différents scénarios (1 – protection et développement endogène, 2 – ouverture de l'Europe sans réciprocité, 3- libre échange) d'abord dans une approche par systèmes productifs, en distinguant, d'un côté le secteur des produits alimentaires de base (qui avaient été au cœur du scénario « libre échange ») et, de l'autre, les produits d'exportation pour les PSEM (fruits et légumes, au centre du scénario « ouverture de l'Europe sans réciprocité »), ensuite en considérant l'agriculture dans sa globalité pour faire des propositions dans le sens du développement durable (qui reprendra le scénario « protection et développement durable »).

5.2 - Les effets probables de la libéralisation sur les produits de base.

5.2.1 - Les mécanismes

On prendra les céréales comme exemple, en raison de leur importance économique et sociale dans les PSEM.

Actuellement, la dissymétrie principale des politiques céréalières entre les PSEM et l'UE réside dans les faits suivants : dans les PSEM les agriculteurs bénéficient de prix soutenus bien au dessus du prix mondial et les importations sont contrôlées par l'Etat pour les ajuster aux déficits annuels de production intérieure ; dans l'UE, les prix sont alignés sur le prix mondial mais les producteurs reçoivent une aide directe calculée à partir des avantages acquis avant la réforme de la PAC de 1992.

Le libre échange absolu consisterait à supprimer tous les soutiens. Ce scénario est improbable. Mais que se passerait-il si les prix dans les PSEM étaient ramenés au niveau mondial et si les barrières tarifaires (actuellement élevées, en conformité avec les accords de l'OMC) étaient progressivement réduites ?

La question posée est celle de la capacité de résistance des céréaliculteurs des PSEM, qui sont la majorité des agriculteurs, et dont la compétitivité sur des marchés internationaux unifiés serait très inférieure à celle des agriculteurs européens. Vont-ils disparaître purement et simplement ? Vont-ils s'appauvrir mais continuer à produire ? Vont-ils le faire en conservant leurs techniques où vont-ils en changer ?

La mise en œuvre de la concurrence au sein de la ZLE passe par le rapprochement des prix à la production, qui s'opère par l'articulation des marchés nationaux au marché mondial, ce

dernier devenant la référence pour tous. C'est à dire que le prix au quintal serait le même pour le producteur de blé beauceron et le paysan de l'Atlas, pourtant séparés par un monde : 100 ha, 100q/ha, 1000 t/an d'un côté, 5 ha, 10 q/ha, 5 t/an de l'autre ; l'alignement sur le prix

mondial n'aurait pas la même incidence dans les deux cas. Dans les PSEM, le prix reçu par les paysans baisserait considérablement (50 à 100 %). En Europe, la réforme de la PAC a consisté à aligner les prix au producteur sur les prix mondiaux (c'est à dire à les faire notablement baisser) et, en compensation, à accorder une aide directe aux agriculteurs, d'un montant équivalent à celui de la perte occasionnée par la baisse des prix. Leur revenu a donc été conservé. Il n'en serait rien sans doute dans les PSEM, où les moyens budgétaires sont trop faibles pour accorder des aides directes (sans oublier le fait que l'attribution des aides directes suppose la connaissance très précise de chaque exploitation et le contact permanent de l'Administration avec elle, chose très difficile à réaliser rapidement dans les PSEM). **L'appauvrissement (la diminution du bien être, selon la terminologie néoclassique) des paysans des PSEM, qui sont en situation d'infériorité technique et économique par rapport à leurs homologues européens, serait inéluctable.** Non seulement le prix de leur production - et donc leur revenu - diminuerait mais on peut même se demander si, rapidement, les circuits commerciaux ne se détourneraient pas purement et simplement (sauf à les acheter à des prix très bas) de produits coûteux à collecter puisque dispersés, peu accessibles et, dans certains cas, de moindre qualité. Les industriels pourraient leur préférer les céréales importées, comme le fait remarquer le travail commandé par le Plan Bleu pour la présente étude, en ce qui concerne le blé tendre au Maroc. Quelles seraient les conséquences de ces phénomènes?

5.2.2 - Les effets

Les analyses réalisées au Mexique, concernant le maïs, depuis la mise en place de l'ALENA, en donnent une première idée. Tout d'abord, le prix aux producteurs a effectivement baissé après l'ajustement tarifaire, en deçà même du cours mondial. Pourtant les terres marginales n'ont pas été abandonnées, pour une raison simple : elles servent à l'autoconsommation de familles au revenu très faible, qui trouvent dans la culture du maïs, même à bas rendement, une base alimentaire qu'elles n'ont pas à acquérir par des moyens monétaires. De plus, en raison de leurs très faibles rentrées pécuniaires, tous les moyens leur sont bons pour obtenir un revenu : la commercialisation du maïs qui excède leurs besoins en est un. Mais comme le prix de celui-ci a baissé, l'appauvrissement s'accroît. Enfin, il faut noter une conséquence environnementale de cette nouvelle situation : étant plus pauvres, les paysans sont incapables d'adopter des technologies durables (moins épuisantes pour les sols). Le maïs des petits paysans mexicains est un exemple très convaincant des mécanismes qui se mettent en place lorsque sont mis en compétition des systèmes productifs aux logiques économiques et techniques complètement différentes : celui qui paye les pots cassés est évidemment celui qui est le plus éloigné des normes marchandes des pays développés.

Aux Philippines, une étude de l'OXFAM prévoit une chute de 30% des revenus des petits producteurs de maïs du fait de l'application des accords du GATT, avec de nombreuses conséquences défavorables dues à l'appauvrissement : réduction des dépenses de scolarité, dégradation de l'alimentation, alourdissement du travail des femmes.

L'exemple mexicain illustre les effets du libre échange auxquels il faut s'attendre dans les PSEM : la pression sur les sols ne devrait pas s'atténuer, dans la mesure où les agriculteurs pauvres n'ont pas d'alternative d'emploi dans les secteurs non agricoles et pas non plus d'alternative agricole sur leurs terres. La baisse des prix se traduirait par une chute du revenu qui a été évaluée à 30 % dans certains pays (Tunisie), pour les catégories les plus exposées.

L'hypothèse d'une « mise à niveau », c'est à dire d'une amélioration significative, à moyen terme, de la compétitivité de la majorité des céréaliculteurs des PSEM, est illusoire. Même la production irriguée, si le coût réel de l'eau lui est imputé, ne peut battre la céréaliculture des plaines de l'Europe septentrionale. Mais, comme on le sait, l'abandon de l'agriculture par les

paysans marginalisés est un processus lent, qui ne se fait pas sans résistance. C'est pourquoi, il faut s'attendre à ce que le mouvement social se fasse entendre, dans le cas où les prix viendraient à baisser.

Si les conséquences sociales d'une libéralisation des échanges étaient néfastes, on ne peut guère en attendre, par ailleurs, des **effets environnementaux** positifs dans l'immédiat. L'arrêt des cultures sur les sols les moins productifs, ce qui pourrait mettre un terme à leur dégradation, est souvent mise en avant comme un avantage du libre échange : le retour de ces terres à des usages plus extensifs serait plus conforme à leurs potentialités et au développement durable. Mais la pression démographique est telle que cette transformation est improbable à moyen terme. De plus, comme on l'a dit ci-dessus, des paysans appauvris sont les moins capables d'adopter des techniques nouvelles moins agressives pour les ressources. A long terme, cependant, l'abandon des cultures sur les terres marginales est un phénomène qui accompagnera la diminution du nombre d'agriculteurs. Rendues à l'élevage, il n'est pourtant pas certain qu'elles ne soient pas alors soumises au surpâturage plutôt qu'à la friche (c'est la friche qui a gagné dans le sud de l'Europe).

En ce qui concerne les **disparités territoriales**, une atteinte à la viabilité des exploitations marginales, très souvent situées dans des zones difficiles, ne ferait que les accroître : appauvrir les paysans qui s'y trouvent, c'est s'attaquer à l'essentiel de l'économie de ces régions, l'agriculture. Du coup, il se passerait ce qui s'est passé en Europe : le processus de dévitalisation deviendrait cumulatif, l'affaiblissement de l'économie marchande entraînant celui des infrastructures et des services, avec une circonstance aggravante par rapport à l'Europe : celle du niveau actuel très bas du développement rural dans ces zones marginales. Faisant jouer les mécanismes classiques du marché, le libre échange provoque la désertion du capital et des hommes dans les régions où ceux-ci sont les moins bien valorisés dans une optique de profit. De ce point de vue, les tendances observées dans les régions méditerranéennes de l'UE sont éloquentes : les différences dans l'accumulation du capital et dans la présence humaine sont considérables, entre, d'un côté, les plaines fertiles, bien souvent irriguées, et les zones de collines, de montagnes ou de plateaux où les techniques intensives sont coûteuses, voire impossibles, à mettre en œuvre.

Toutes les observations présentées ici, concernant les effets prévisibles d'une emprise accrue du marché via le libre échange, reposent sur un scénario probable qui ne comprendrait pas de mesures dites « d'accompagnement ». Nous reviendrons plus loin sur cette question.

Au stade actuel des investigations, il n'apparaît pas d'études ayant pris en compte, dans les PSEM, les effets probable du libre échange sur l'environnement, la société agricole et rurale et sur les territoires. En tout cas si elles ont été réalisées, elles ne sont pas accessibles en dehors des cabinets ministériels. Certains travaux économétriques, utilisant la méthode du modèle d'équilibre général calculable, ont simulé plusieurs scénarios de libéralisation. Par exemple, une réforme mutuelle des échanges entre la Tunisie et l'UE prévoit que l'activité en Tunisie serait fortement réduite dans les secteurs dont le soutien serait supprimé (blé, lait, sucre) et que les exportations tunisiennes ne gagneraient que dans le secteur de l'huile d'olive. Au total, le bien être des ménages ruraux diminuerait. Ces résultats ne plaident pas en faveur d'un libre échange non atténué et convergent avec les observations que nous présentons ici.

A partir de ce genre de travail et d'autres considérations, il semble que l'on assiste dans les PSEM, de la part des responsables politiques, à une prise de conscience des effets négatifs sur le développement durable, dans ses dimensions sociales notamment, que ne manquerait pas de

provoquer une ouverture des frontières aux produits agricoles qui laisserait les forces du marché sans contrepoids.

5.3 - Les effets probables de la libéralisation sur les secteurs d'exportation

5.3.1 - Les mécanismes

A l'inverse des agriculteurs cultivant des produits de base, qui sont soutenus dans l'UE comme dans les PSEM, bien que de façons différentes, les producteurs de fruits et légumes ne bénéficient pas de soutiens directs de politiques agricoles (ni prix garantis, ni aides directes). En Europe, ils sont incités par certaines mesures financières à se regrouper pour la commercialisation et, lorsque les cours du marché tombent trop bas, on leur accorde des retraits de volumes excédentaires mais ils sont très loin de recevoir l'appui des céréaliers et des producteurs d'oléagineux, de lait, ou de viande. Ceci étant, ils sont protégés aux frontières de l'Union. Dans les PSEM, les producteurs de fruits et légumes sont livrés au marché et c'est surtout pour les aider à l'exportation que l'Etat est intervenu dans le passé (bien moins maintenant avec l'ajustement structurel).

Parmi les reproches faits à l'UE par les milieux exportateurs des PSEM, figure le protectionnisme sur les marchés des fruits et légumes, les seuls sur lesquels une croissance des exportations est envisageable, avec celui de l'huile d'olive. Le reproche repose sur la réalité d'une protection effective : on connaît l'efficacité des mécanismes européens pour n'entrouvrir que prudemment les marchés. Reste à savoir ce qui se produirait dans les PSEM si une ouverture totale avait lieu. On notera au passage que ce scénario est plus qu'improbable à court et moyen terme, ne serait-ce qu'en raison des très fortes réticences des horticulteurs du sud de l'Europe, qui font de l'ouverture du marché européen une monnaie d'échange au rééquilibrage des aides de Bruxelles, actuellement dirigées essentiellement vers l'Europe du Nord.

En ce qui concerne les échanges euro-méditerranéens actuels de fruits et légumes, il faut tout d'abord rappeler, d'une part, que les exportations ne concernent que quelques PSEM seulement (en quantités significatives : Maroc, Turquie, Tunisie) et quelques produits (agrumes, tomates, fleurs) et que, d'autre part, le marché européen, vers lequel environ 60 % des exportations des PSEM sont dirigés, est arrivé à maturité et donc sans grandes perspectives d'élargissement, hormis les espoirs que peut faire naître l'adhésion des PECO.

Il faut aussi souligner que si l'on fait grand cas des freins à l'exportation des fruits et légumes des PSEM, on oublie parfois de rappeler que le potentiel réel d'exportation reste modeste, notamment en raison de la croissance de la demande intérieure dans ces pays. Quoi qu'il en soit, il est bon d'envisager les conséquences que pourrait avoir la libéralisation des échanges sur le secteur exportateur (où qui pourrait le devenir) des fruits et légumes.

Au plan de l'ensemble du bassin méditerranéen, une ouverture généralisée des frontières aurait comme première conséquence de renforcer les positions déjà acquises : celles du Maroc, de la Turquie et d'Israël principalement, qui disposent d'un avantage dans le domaine de l'organisation commerciale, tandis que les pays encore non présents sur les marchés européens auraient toutes les peines du monde à s'y introduire. Les capacités commerciales auraient un effet discriminatoire sur ces marchés extrêmement concurrentiels : il est assez probable que l'accès resterait très difficile pour

les nouveaux candidats, en supposant l'abaissement des barrières pour tous. Ce qui vaut pour les pays vaut pour les produits : la recherche des fameuses niches commerciales, obsession

des exportateurs (et conseil des importateurs) pour diversifier leur présence en Europe se heurte aux mêmes difficultés.

Mais la capacité exportatrice n'est pas qu'une notion macroéconomique, elle s'évalue surtout en termes microéconomiques et met en jeu les avantages comparatifs qui s'expriment dans les différents maillons des filières de production et de commercialisation. Ou en sont les PSEM de ce point de vue ?

Les études réalisées sur la filière de la tomate, production emblématique, dans deux régions qui sont en concurrence pour l'approvisionnement du marché européen, la zone côtière d'Almería en Andalousie et celle de Souss Massa à proximité d'Agadir au Maroc, donnent un aperçu de la situation (synthèse réalisée en collaboration par des chercheurs espagnols et marocains). En ce qui concerne les coûts de production, l'avantage est nettement en faveur du Maroc : pour un prix de revient qui tourne autour de 2,4 f/kg à Almería, la différence est de l'ordre de 30 % en faveur de Souss Massa. La structure du coût de production montre sans surprise que c'est le prix de la main d'œuvre qui l'explique. Le deuxième poste de la filière, le conditionnement, enregistre des coûts très voisins. Par contre, ce n'est pas le cas en ce qui concerne le transport : là, la différence est importante en faveur de l'Espagne. Au total, le prix de revient « rendu marché européen » s'équilibre : environ 4,4 F/kg, avec un tout petit avantage d'environ 5 % pour le Maroc. A terme, on ne prévoit pas une amélioration compétitive du Maroc, plutôt même une érosion car le coût de la main d'œuvre va y augmenter dans l'avenir, alors qu'il sera difficile de réduire le coût du transport. Dans cette situation, on ne s'étonne pas de la revendication actuelle des exportateurs marocains : ils font de la dévaluation du dirham une priorité.

Que déduire de cette analyse, sinon que les perspectives de l'exportation en Europe des fruits et légumes ne sont guère favorables pour les PSEM ? Certes, il ne s'agit dans l'étude citée que d'un produit et que de deux pays, mais tous très significatifs de la spécialisation et de la concurrence méditerranéennes. Peut-on penser que de nouveaux pays, par exemple l'Algérie, vont prendre pied sur un marché européen saturé et face à des concurrents expérimentés, organisés, compétents dans la mise en œuvre des dernières technologies comme, par exemple, les régions méditerranéennes de l'Espagne ? On peut en douter et ce serait un leurre de leur faire croire que le libre échange va leur donner facilement, dans ce secteur, devises, croissance et emplois. Certains estiment même que les PSEM pourraient bien devenir importateurs de produits qu'ils exportent traditionnellement, comme la pomme de terre au Maroc, en Tunisie et en Syrie. Un scénario probable est celui du maintien, au moins temporaire, de l'avantage acquis que constitue la présence ancienne dans les circuits d'exportation, comme dans le cas de la tomate marocaine : il devrait permettre de consolider les flux actuels. D'ailleurs, les limites et le caractère très concurrentiel du marché européen sont des données bien intégrées dans les pays exportateurs de fruits et légumes, où il n'est question que de rechercher de nouveaux débouchés hors de l'UE, notamment aux Etats-Unis et dans les PECO.

5.3.2 - Les effets

Mais, quoi qu'il arrive, une libéralisation des échanges accentuera les concurrences entre régions méditerranéennes de l'UE et des PSEM et aura des effets importants.

Tout d'abord, au sein des PSEM, quels **agriculteurs** profiteraient de la libéralisation et d'un accroissement éventuel des exportations ? Ce que l'on sait de la situation d'un pays comme le

Maroc, par exemple, montre bien les effets socialement différenciateurs de la création de filières exportatrices. Les agrumes exportés sont depuis le début entre les mains de grands producteurs et les légumes ont progressivement suivi le même chemin : les groupements de

petits maraîchers ont pratiquement été éliminés des circuits d'exportation, maintenant approvisionnés par de grandes exploitations largement fondées sur le travail salarié. Les nouvelles opportunités seraient saisies par les unités économiques les plus puissantes, qui sont aussi les mieux organisées, la masse des agriculteurs en étant écartée.

La concurrence pour l'exportation concernant les unités de production les plus en avance technologiquement, il est certain que la plupart d'entre elles auront l'obligation, pour rester compétitives et comme elles le font déjà, d'adopter les innovations propres au secteur : dans chaque pays se renforcera le pôle moderniste de l'agriculture. La question qui se pose est celle de la diffusion des technologies auprès des autres producteurs de fruits et légumes, moins formés, moins informés moins dotés en capitaux mais qui assurent l'essentiel de l'approvisionnement du marché intérieur : dans les PSEM, l'appareil d'encadrement, de vulgarisation et de crédit n'est pas capable en général, dans son état actuel, d'assurer cette diffusion. Laissée au simple jeu d'un marché libéralisé, la production de fruits et légumes influera sur la différenciation sociale, déjà forte dans le secteur, en accusant les écarts entre grands et petits producteurs.

Les effets sur l'**environnement** risquent d'accentuer les tendances négatives actuelles. Les technologies appliquées par les exploitations produisant des fruits et légumes, notamment les exploitations exportatrices, ne sont pas particulièrement « amicales » pour l'environnement : les doses élevées d'engrais et de pesticides et de pesticides sont la règle. On peut en voir les effets catastrophiques dans une situation, limite du point de la pression humaine sur les ressources, comme celle de la bande de Gaza : sur la quasi totalité du territoire (la partie nord, encore préservée est surtout occupée par des colonies israéliennes) les nappes phréatiques sont fortement polluées par la culture intensive. Le système productif dominant étant, sans doute encore pour longtemps, fondé sur l'emploi de produits chimiques, vouloir participer à la compétition internationale, c'est donc s'inscrire dans cette logique productive polluante.

Ce n'est encore que de manière très marginale que l'agriculture biologique, alternative environnementale « douce », est présente dans la production de fruits et légumes des PSEM. L'exemple de la Turquie (voir l'étude commandée par le Plan Bleu) montre cependant qu'il existe des possibilités de ce côté, en particulier pour l'exportation.

La question de l'**eau** est au cœur de la production des fruits et légumes, qui n'est guère concevable sans irrigation. Plusieurs effets de la libéralisation sont à envisager. Tout d'abord, l'effet quantitatif : une extension des surfaces cultivées qui accompagnerait une augmentation des volumes exportés exigerait l'utilisation de plus de terres irriguées, donc de plus d'eau. On peut se demander si ce prélèvement supplémentaire serait préjudiciable dans une situation où l'eau est un bien rare. En fait, on ne peut raisonner en termes seulement quantitatifs : en pourcentage des réserves d'eau mobilisables d'un pays donné, ce supplément de besoin d'irrigation apparaîtrait comme dérisoire et ne justifierait pas une restriction. De plus la valorisation économique de cette eau, analysée par le calcul microéconomique, serait sans doute bonne. L'approche à privilégier serait plutôt sociale et environnementale. Sociale : qui profiterait de ce surplus de facteur de production, dans les conditions actuelles, si ce n'est le groupe des plus gros irriguants ? Comment affecter de manière équitable ce surplus ? Environnementale : la compétition sur le marché méditerranéen des fruits et légumes peut avoir des effets bénéfiques, à condition que la recherche d'une diminution des coûts de production se traduise par une économie d'eau, ce qui suppose l'investissement dans des matériels et des techniques permettant une moindre application hydrique (effet qui pourrait nécessiter un relèvement du prix de l'eau). L'alignement des exploitations les plus performantes sur les techniques européennes de production, déjà constaté par exemple dans la tomate marocaine, est un effet probable de la libéralisation.

En ce qui concerne les effets sur les **territoires**, une demande accrue d'exportation ne pourrait que renforcer la concentration des facteurs de production dans les zones bénéficiant d'avantages comparatifs : climat, fertilité des sols, eau. La course à l'abaissement des coûts sur les marchés très compétitifs européens y pousserait forcément. Les déséquilibres déjà très forts qu'on observe entre zones irriguées et zones de culture en sec se creuseraient. On peut même ajouter une cause supplémentaire de déséquilibre : les investissements étrangers. On assiste en effet, d'une façon encore très modeste certes, à la constitution d'ensembles de production européens qui s'implantent sur la rive sud pour s'assurer d'une production sur la plus longue période possible de l'année. Or ils recherchent les localisations les plus rentables, c'est à dire les périmètres irrigués où irrigables où les avantages comparatifs sont les plus grands, de leur point de vue d'entrepreneurs. Ils concourent ainsi à l'accumulation du capital dans les zones les plus équipées et où l'agriculture est déjà la plus intensive.

5.4 - Le scénario d'une libéralisation modérée accompagnant le développement durable

5.4.1 - Développement endogène des productions alimentaires de base

En résumé, les effets probables du libre-échange, tracés à grands traits ci-dessus, se traduiraient par l'accentuation de tendances négatives, dont certaines peuvent être décelées dès à présent et qui n'augurent rien de bon pour le développement durable :

- appauvrissement et fragilisation sociale de la masse des petits agriculteurs,
- concentration des moyens dans la minorité des exploitations bénéficiant de rentes diverses,
- marginalisation croissante des zones les moins productives,
- intensification des zones les plus fertiles et surtout les mieux équipées en infrastructures pour l'irrigation,
- augmentation de la pression sur les ressources naturelles : dégradation des terres marginales aussi bien que de certaines terres irriguées (pollutions, salinisation), consommation d'eau accrue, réduction de la biodiversité.

Ces tendances ne passent pas inaperçues : leur prise en compte est à l'origine de « l'exception agricole », qui à, jusqu'à présent, permis d'éviter de mettre en concurrence directe les agricultures de l'UE et celles des PSEM. Dans la période actuelle de négociations pour l'établissement de la zone de prospérité euro-méditerranéenne, elles doivent plus que jamais être présentes à l'esprit des négociateurs. Elles le sont d'ailleurs effectivement, si l'on en croit la prudence qui semble accompagner maintenant les positions des représentants des Etats aux négociations. Elles plaident pour une libéralisation modérée des échanges qui s'accompagnerait de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour un développement rural durable.

Dans un schéma d'ouverture contrôlée des frontières, l'enjeu est, notamment, la mise en place de politiques publiques capables d'atténuer les effets de différenciation sociale et de concentration économique et territoriale liés inévitablement au libre-échange.

Vers quel scénario s'orienterait-on ?

En premier lieu, **le développement endogène de l'agriculture devrait être privilégié** ; il s'appuierait sur deux types de mesures : l'un maintiendrait, adapterait ou créerait des protections aux frontières pour les produits alimentaires de base pour lesquels un grand nombre d'agriculteurs sont engagés (céréales, lait, viande), l'autre améliorerait les conditions de mise en marché de ces produits pour permettre au plus grand nombre de bénéficier des échanges marchands. C'est-à-dire qu'il ne s'agirait pas de bouleverser la situation actuelle

mais au contraire de l'adapter dans le sens du maintien de la protection des agriculteurs incapables d'affronter la concurrence extérieure. De telles propositions peuvent paraître à contre courant dans l'optique libérale, pourtant, lorsqu'elles sont bien conduites, elles apportent un grand bénéfice collectif dans le milieu rural, sans être en contradiction avec les intérêts nationaux. L'exemple de la production laitière en Tunisie en est un bon exemple.

La Tunisie est devenue autosuffisante en lait en mettant en place des mesures très simples qui ont permis de mobiliser les potentialités des petits producteurs sans coût excessif pour le budget national. Un système de collecte subventionné (prime d'Etat au litre de lait collecté) a incité l'initiative privée et coopérative à dynamiser la production des éleveurs familiaux (et de quelques unités capitalistes) selon des mécanismes économiques analogues à ceux qui ont joué en leur temps dans les pays développés : l'intérêt pour l'éleveur d'une rentrée monétaire régulière, même modeste. Mais le marché intérieur n'a pu se renforcer que grâce à une mesure essentielle de protection : la taxation, au tarif de 15 %, de la poudre de lait importée, ce qui a supposé une décision politique courageuse remettant en cause certains avantages commerciaux acquis en Tunisie. C'était la condition pour que les laiteries cessent de pratiquer la reconstitution du lait importé et privilégient le lait frais national. Le contrôle du prix du lait à peu près au niveau du prix européen vient compléter le schéma.

Un tel dispositif est favorable au développement durable. Du point de vue économique, il crée les conditions d'une amélioration de la sécurité alimentaire en augmentant la part nationale dans la production d'un aliment essentiel (la part importée est génétique - des vaches à haut potentiel de production- mais, dans ce cas, correspond à un investissement à long terme et, partiellement, alimentaire, notamment sous forme de céréales fourragères). Du point de vue social, il contribue à insérer de manière plus stable et plus complète les petits producteurs aux mécanismes marchands, ce qui renforce la viabilité de leurs exploitations. Du point de vue territorial, grâce à un système de collecte couvrant largement le territoire et ne pénalisant pas les plus petits producteurs, il déconcentre la production sur de plus larges espaces, même si on observe un effet de proximité par l'attraction due aux aires urbaines. Du point de vue environnemental, il favorise la valorisation des ressources fourragères locales, sans provoquer une intensification excessive des cultures.

L'exemple du lait tunisien illustre les effets de mesures combinant la protection aux frontières et une politique intérieure dynamisante :

- la concurrence extérieure ne vient pas empêcher la production nationale d'approvisionner le marché intérieur,
- le soutien financier à la collecte du produit crée un réseau commercial permettant au marché de s'élargir, tant par l'augmentation de la production nationale que par la distribution de revenus aux petits agriculteurs,
- la création de recettes régulières pour les familles des petits paysans réduit les risques d'aléa économique et contribue à retenir les éleveurs à la terre,
- le renforcement des liens entre élevage et agriculture, par la production laitière, augmente la durabilité des agrosystèmes.

Le fonctionnement d'une telle politique ne suppose pas que chaque pays se coupe radicalement de l'extérieur, bien entendu. Il implique seulement que l'articulation aux marchés mondiaux ne vienne pas éliminer la production intérieure lorsqu'elle est possible et de l'intérêt de la majorité des agriculteurs. L'approvisionnement sur les marchés mondiaux ne doit pas se faire comme résultat de la mise en concurrence sans entrave entre des systèmes productifs aussi différents que ceux de l'UE et ceux des PSEM. C'est en particulier le cas

pour les céréales, dont on a vu ci-dessus les conditions de production et les effets que pourraient produire le libre-échange.

C'est donc d'abord à la consolidation, à la rationalisation et à l'assainissement des marchés intérieurs des produits de base que doit contribuer la constitution de la zone de prospérité euro-méditerranéenne. Cela devant se faire en associant le plus grand nombre possible d'agriculteurs et non pas en les marginalisant ou en les excluant. Dans cette perspective, une commercialisation plus équitable pour les petits producteurs est un objectif majeur, non seulement par des protections aux frontières et des garanties de prix mais aussi par la possibilité d'écouler la production sans être soumis à des intermédiaires sans scrupules (voir l'étude sur le blé tendre réalisée au Maroc pour le Plan Bleu).

5.4.2 - Relativiser et reconsidérer la question des produits d'exportation

Les fruits et légumes participent largement, on l'a vu ci-dessus, au développement du marché intérieur mais ils présentent la particularité d'être commercialisés aussi vers l'extérieur, pour certains d'entre eux et dans certains PSEM. Le scénario du développement durable suppose-t-il la recherche à tout prix de nouvelles parts de marché au sein de l'UE ou auprès d'autres pays ? Le libre-échange supposerait qu'il en soit ainsi. Dans les faits, on a vu que cela n'est pas si facile. D'une part, les capacités productives pour dégager des excédents ne sont pas si importantes : approvisionner le marché intérieur est déjà un succès dans beaucoup de pays. D'autre part la concurrence méditerranéenne est telle qu'il est coûteux voire impossible, dans certaines filières, de prendre pied en Europe. De plus, l'avantage d'un coût de production inférieur dans les PSEM est compromis, si ce n'est annulé, par les frais de transports vers l'Europe. Enfin, là où elle a pris de l'importance, l'exportation a contribué à créer de fortes distorsions économiques et sociales en faisant apparaître des filières qui sélectionnent une petite fraction des producteurs, aggravant ainsi le dualisme de l'agriculture.

On peut comprendre que certains lobbies aient intérêt à rendre plus facile l'accès aux marchés européens des fruits et légumes, de même que les producteurs du sud de l'UE ont intérêt à se protéger par toute une série de dispositions. Mais comment mesure-t-on l'intérêt général ? Mis à part les rentrées de devises, qui contribuent à l'équilibre commercial, et qui constituent un élément positif, qu'en est-il de la répartition des revenus créés par l'exportation ? Ne vont-ils pas vers une minorité d'opérateurs (commerçants et producteurs) ? Qu'en est-il des retombées environnementales : les technologies employées pour concurrencer les productions de masse européennes ne sont-elles pas épuisantes pour les ressources naturelles ? La concentration territoriale des investissements et de la production n'est-elle pas aggravée ? Autant de questions qui conduisent à relativiser la question des exportations de fruits et légumes- et qui mériteraient des études approfondies pouvant nuancer les résultats de modèles économétriques qui, en simplifiant la réalité, on souvent comme résultat d'entériner les tendances enregistrées dans le passé.

Un scénario raisonnable ne serait pas de se contenter du statu quo mais de négocier de nouveaux espaces d'exportations en fonction de l'intérêt général et d'objectifs de développement durable bien

identifiés. Par exemple, établir des contrats d'approvisionnement de chaînes de produits biologiques européennes au profit de petits agriculteurs installés dans des zones difficiles et bénéficiant de projets de petite hydraulique présenterait de multiples avantages : les méthodes

de production ne seraient pas agressives, le revenu serait distribué à des familles rurales modestes, la présence humaine serait renforcée dans les zones marginales.

Autre exemple, celui de l'huile d'olive tunisienne. En ce qui la concerne, faut-il se battre pour accroître les quotas d'exportation d'huile brute que les industriels italiens transforment, conditionnent et commercialisent à leur profit, ou bien ne vaut-il pas mieux développer des circuits d'exportation qui acceptent que la valeur ajoutée se crée et demeure en Tunisie ?

Ce ne sont là que des exemples, mais ils montrent que la question des exportations mériterait d'être réexaminée dans le sens du développement durable : cela permettrait d'ouvrir les marchés européens à d'autres acteurs et opérateurs que ceux qui monopolisent actuellement les retombées du commerce extérieur.

5.4.3 - Echanges agricoles et développement rural durable : éléments d'un scénario pour la construction d'une zone de prospérité euro-méditerranéenne.

La libéralisation des échanges ne peut être une fin en soi, dans le domaine agricole en tout cas : on ne voit pas comment, en effet, elle résoudrait les problèmes qu'affrontent les agriculteurs des PSEM. Par contre, améliorer les conditions de fonctionnement des marchés intérieurs est essentiel. Compte tenu des tendances observées dans un passé récent, on peut considérer que les transformations internes vont se poursuivre dans le sens d'une combinaison plus efficace de l'économie de marché et de l'intervention de l'Etat.

Mais à côté des marchés agricoles eux-mêmes, c'est toute la question du développement rural qui est posée aux décideurs travaillant sur l'établissement de la zone de prospérité euro-méditerranéenne. Il n'est pas possible, en effet, de prendre des mesures pour développer l'agriculture sans se préoccuper des conditions de vie des agriculteurs. En fait, tout plaide pour donner la priorité aux zones rurales des PSEM : on y trouve encore une proportion importante des populations et, surtout, beaucoup de pauvres ; l'insuffisance des infrastructures et des équipements sociaux est criante ; le chômage y est fort et les perspectives d'emploi y sont très mauvaises. Bien sur, les situations varient en fonction des pays et des régions : les équipements sont meilleurs en Tunisie qu'au Maroc, de même qu'ils sont meilleurs dans les périmètres irrigués que dans les montagnes. Mais, d'une manière générale, ce qui différencie sans doute le plus la partie méditerranéenne de l'UE et les PSEM, c'est l'écart existant entre leurs zones rurales. Un objectif prioritaire est donc d'améliorer le sort des ruraux des PSEM, parmi lesquels les agriculteurs sont la grande majorité. Pour l'atteindre, les efforts conjugués des Etats du sud et de l'est de la Méditerranée et de l'UE sont nécessaires. Certains parlent même de réclamer un Plan Marshall pour les zones rurales des PSEM et quelques pays, comme le Maroc, ont pris conscience que le développement humain dans les zones rurales est un élément clé de leur développement global.

C'est pourquoi la discussion sur la libéralisation des échanges agricoles devrait être incluse dans un accord de coopération portant sur les moyens du développement rural durable, dont l'UE devrait négocier les termes avec chaque Etat dans le cadre global de la mise en place de la zone de prospérité euro-méditerranéenne. Nous pensons que la CMDD pourrait être porteuse d'une telle proposition, dont le contenu pourrait s'articuler autour des éléments suivants :

- **Le soutien à une agriculture familiale** orientée vers la satisfaction des besoins intérieurs, reposant sur la combinaison maîtrisée d'un protectionnisme raisonné, d'une aide interne modeste et de l'organisation d'une commercialisation efficace. Cela suppose des mesures de politique agricole différenciées en fonction des types

d'exploitations, en faveur de celles qui disposent des plus faibles moyens, en particulier en matière de prêts bonifiés.

- **Une politique de formation et de vulgarisation** dirigée vers le plus grand nombre, qui s'accompagnerait de l'incitation à l'organisation des agriculteurs, tant du point de vue économique que syndical.
- **Une politique foncière** permettant, d'une part, de clarifier les droits de propriété et d'usage de la terre, de façon à donner aux agriculteurs familiaux la possibilité de projets à long terme fondés sur le crédit, d'autre part, de favoriser l'accès à la terre des exploitants les moins favorisés.
- **Des échanges extérieurs** qui ne mettent pas en péril l'économie des exploitants situés dans les régions difficiles, soit par des barrières tarifaires, soit par des aides directes. Une recherche de marchés à l'exportation qui privilégient les systèmes de production peu consommateurs d'intrants industriels.
- **Une politique hydraulique** qui donne la priorité à la mobilisation durable de l'eau : investissements en petite hydraulique plutôt que dans de grands ouvrages, amélioration de l'efficacité des infrastructures de distribution, techniques économiques à la parcelle, révision du prix de l'eau pour sensibiliser l'utilisateur à la rareté de la ressource.
- **Des investissements publics dans les équipements** d'éducation et de santé, ainsi que dans les infrastructures (routes, eau potable, électricité, assainissement), afin d'améliorer significativement les conditions de vie des agriculteurs et des autres ruraux.

L'enjeu global d'un tel partenariat est considérable : il suppose l'hypothèse que l'UE fait le choix, avec les PSEM eux-mêmes, de fonder le développement agricole avant tout sur les ressources locales, sur les agriculteurs familiaux et sur les marchés intérieurs. Il constitue une réelle rupture avec les propositions dominantes actuelles, qui privilégient l'articulation aux marchés extérieurs.

Paris, juillet 2000

**Libre échange et environnement
dans le contexte Euro-Méditerranéen**

Volet industrie : Industrialisation et environnement

Préparé par Michel Chatelus

Juin 2000

Michel Chatelus, Professeur des Universités. (Sciences Économiques)
Chercheur associé à l'Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie (CNRS).
Institut d'Études Politiques de Grenoble BP 48 38040 Grenoble cédex 9
Tél : (33) 04 76 82 61 05 Fax : (33) 04 76 82 60 70
Courrier électronique: Michel.Chatelus@upmf-grenoble.fr

RESUMÉ

L'objet central de l'étude est l'identification des conditions de découplage entre la croissance industrielle des PSEM, indispensable et qui doit être stimulée par la création de la ZLE, le Partenariat et les Investissements directs étrangers qu'il devrait susciter, et l'effet négatif sur l'environnement que cette croissance engendrera naturellement. Un repérage des débats et interrogations essentielles soulevées par les relations entre la libéralisation des échanges, l'évolution (en principe vers la croissance) industrielle, et les tensions environnementales fournit des éclairages pour examiner divers cas concrets de pays ou régions ayant vécu ou vivant des expériences de cette nature (Asie du Sud-est, ALENA, membres de l'UE du Sud, Turquie et Israël, Pologne) et dégager les enseignements possibles pour le futur des PSEM insérés dans une ZLEM. Une attention spéciale est ensuite accordée à deux éléments décisifs pour toute l'orientation des tendances environnementales: l'énergie et les transports. Trois scénarios résument très schématiquement les situations possibles pour les PSEM.

Nous pouvons alors développer les spécificités de leur situation, les risques d'impasse environnementale, et les réponses envisageables conduisant aux recommandations dont les principales sont les suivantes: 1) Ne pas chercher à être attractif par un laxisme environnemental. Utiliser la qualité de l'environnement comme un atout rapportant davantage que les coûts supplémentaires qu'elle requiert 2) Rôle essentiel d'une conception globale des aspects environnementaux. 3) Toutes les expériences antérieures soulignent la nécessité d'une approche préventive et de long terme. 4) La question des localisations des activités industrielles doit faire l'objet d'études globales et approfondies. Les Zones Industrielles peuvent fournir des réponses opérationnelles aux problèmes environnementaux posés aux PME. 5) Essayer de rompre avec les "déterminismes" des étapes de la croissance industrielle en réduisant l'étape de croissance d'industries "lourdes" et très nocives pour l'environnement. 6) Rôle de l'État, information, recherche, mesures incitatives et contraignantes. 7) Il faut une décentralisation des décisions, une participation active des collectivités locales, des associations et des ONG, des habitants des districts et quartiers directement concernés par la pollution industrielle.

EXECUTIVE SUMMARY

The main object of the paper is the identification of the conditions permitting a disconnection between the necessary industrial growth of the SEMC. (Southern and Eastern Mediterranean Countries), which should be stimulated by the implementation of a Free Trade Area with the E.U., the Mediterranean Partnership and the expected inflow of Foreign Direct Investment in the Southern countries, and the negative environmental impacts that such a growth is naturally bound to generate. An outlook on the essential questions and debates raised by the relationships between trade liberalization, industrial growth, and environmental tensions provide us with tools to study various past and present actual experiences of countries or regions placed in such a situation. (South-east Asia, Nafta, Southern members of the EU which joined in the 80s, Turkey, Israël, Poland). A special attention is then granted to two decisive elements in all environmental trends: energy supply and demand, and transports Three scenarios sum up, in a very sketchy way, the set of perspectives offered to the FTA/environment future in the SEMC.

We can then develop the specificity of their situation, the risks of environmental impasses, some possible answers leading to our suggestions and recommandations. 1) Do not try to become attractive through environmental permissiveness. Utilize environmental quality as an asset far exceeding the extra costs it requires. 2) Adopt a global view of the environmental questions and policies. 3) All experiences reveal the importance of preventive interventions and long term approaches. 4) The location of industrial activities should be put under acute scrutiny. Industrial Areas may provide efficient answers for environmental problems raised by small and medium enterprises. 5) Try to break with the "deterministic path" of industrial growth, by shortening and controlling the intermediary stage of the growth of "heavy" and very environment damaging industries. 6) Make the state play its part: information and formation, research, incentives and constraints. 7) At the same time, there is a need for decentralized decisions, genuine implication of local authorities, of NGO, of the inhabitants of the districts and urban quarters directly concerned by industrial pollution.

TABLE DES MATIERES

	Pages
Introduction	1
I. Libre-échange, industrialisation et pressions environnementales. Une mise en perspective.	2
II. Impact environnemental de croissances industrielles avec ouverture: ALENA ; ASEAN ; entrée dans l'UE de la Grèce, l'Espagne et Portugal ; phase préparatoire en Pologne ; Turquie; Israël: quels enseignements?	12
III. Deux questions majeures posées par l'évolution de l'environnement industriel: énergie et transport.	26
IV. Scénarios de synthèse	33
V. Industries, libre échange et pollution dans les PSEM avec une ZLE. Situation actuelle, spécificités environnementales et conditions de stratégies de double gain dans l'aire méditerranéenne.	36
VI. Synthèse: principaux risques d'impasse environnementale Recommandations sur les orientations permettant de les maîtriser ou de les réduire.	45
Annexes Files on Environmental Overview in Mediterranean countries and Mexico	53

Libre échange et environnement dans le contexte Euro-Méditerranéen

Volet industrie : Industrialisation et environnement

INTRODUCTION

Le consultant a été chargé d'une étude "portant sur les risques d'impasse environnementale liés à l'insertion de l'industrie des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) dans la future zone de libre-échange Euro-Méditerranéenne" (par la suite, ZLEEM). La finalité de ce travail, et d'autres travaux convergents, est de parvenir à des propositions et des recommandations pour l'aide à la décision des responsables des politiques de mise en place de la ZLEEM permettant de maîtriser les conséquences éventuellement dommageable pour l'environnement de l'ouverture des économies du Sud et de l'accélération de la croissance qui en est attendue, en particulier du fait de l'augmentation des Investissements Directs Étrangers (IDE), et d'envisager les conditions de stratégies de "double-gain" (processus simultané d'augmentation de l'efficacité économique et de réduction de la pollution).

Parmi les travaux extrêmement nombreux concernant la relation entre **Industrie et Environnement en Méditerranée**, une mention particulière doit être faite du fascicule No 4 du Plan Bleu, présenté sous ce titre en 1991 par J. Giri. Bien avant le projet de ZLE, les questions essentielles qui se posent aujourd'hui sont largement évoquées. Notre approche, outre sa dimension réduite, présente deux différences majeures de délimitation par rapport à cet ouvrage qui reste une référence de base. Le rapport de 1991 analyse l'espace méditerranéen dans son ensemble, et donc accorde une place prépondérante à la rive Nord, et il se limite aux régions immédiatement riveraines, non aux pays dans leur ensemble. Notre propos par contre porte essentiellement sur les PSEM; et il s'attache aux perspectives des pays considérés comme des entités "méditerranéennes" pour l'ensemble de leur territoire.

Notre thème se retrouve, de manière plus ou moins directe ou diffuse dans pratiquement la totalité des études et réflexions sur la ZLE et le Partenariat. Notre démarche de synthèse et de mise en perspective cherche donc à éviter le double-emploi ou la redondance avec des études sectorielles thématiques ou par pays plus précises réalisées parallèlement, tout en évoquant les questions générales majeures en discussion et les expériences sur lesquelles peuvent s'appuyer les perspectives (projections), et les recommandations à destination des PSEM tenant compte de leur spécificité et des contributions potentielles du partenariat.

Sur l'industrie, l'annexe de la déclaration de Barcelone mentionne comme objectif "l'utilisation des normes européennes ou internationales et la modernisation des tests de conformité, des procédures de certification et d'agrément, ainsi que des normes de qualité".

Un repérage des débats et interrogations essentielles soulevées par les relations entre la libéralisation des échanges, l'évolution (en principe vers la croissance) industrielle, et les tensions environnementales nous fournira des éclairages pour examiner divers cas concrets de pays ou régions ayant vécu ou vivant des expériences de cette nature et dégager les enseignements possibles pour le futur des PSEM insérés dans une ZLEM. Une attention spéciale sera ensuite accordée à deux éléments décisifs pour toute l'orientation des tendances environnementales : l'énergie et les transports. Trois scénarios résumant très schématiquement, en excluant des projections quantitatives qui seraient totalement aléatoires, les perspectives offertes aux PSEM. Nous pourrions alors développer les spécificités de leur situation, les risques d'impasse environnementale, et les réponses envisageables conduisant aux propositions et recommandations.

Les points sont donc présentés :

- I. Libre-échange, industrialisation et pressions environnementales. Une mise en perspective.
- II. Impact environnemental de croissances industrielles avec ouverture : ALENA ; ASEAN ; entrée dans l'UE de la Grèce, l'Espagne et Portugal; phase préparatoire en Pologne ; Turquie ; Israël : quels enseignements ?
- III. Deux questions majeures posées par l'évolution de l'environnement industriel : énergie et transport.
- IV . Scénarios de synthèse.
- V. Industries, libre échange et pollution dans les PSEM. avec une ZLE. Situation actuelle, spécificités environnementales et conditions de stratégies de double gain dans l'aire méditerranéenne.
- VI. Synthèse: principaux risques d'impasse environnementale et recommandations sur les orientations permettant de les maîtriser ou de les réduire.

I. Libre-échange, industrialisation et pressions environnementales. Une mise en perspective.

Il s'agit dans cette section de mettre en perspectives quelques unes des questions essentielles débattues depuis que l'introduction des contraintes et objectifs environnementaux dans les bilans et les politiques économiques s'est progressivement imposée aux responsables de ces politiques. En schématisant à l'extrême on peut présenter ainsi l'objet central du débat : comment peut-on découpler la croissance industrielle indispensable au Sud de l'effet négatif sur l'environnement qu'elle engendre naturellement ? Quels sont les mécanismes utilisables, et les conditions de leur utilisation, et en particulier quels rôle jouent les IDE et les Firmes Transnationales (FTN), dans la liaison croissance/pollution. Comment se situent les perspectives de découplage croissance du

Pib/croissance des nuisances environnementales, la croissance, génératrice de pollution, fournissant en même temps des moyens pour la réduire. Ce balisage, retient parmi les très nombreux outils d'analyse disponibles, ceux qui paraissent particulièrement utiles pour notre objet spécifique d'études. Il sera utilisé pour identifier d'une part les enseignements les plus significatifs des expériences présentées dans la section II, pour préciser d'autre part les perspectives spécifiques dans le cas de la ZLEEM dans la section V.

I.1 Trois mécanismes d'articulation entre échanges et environnement.

On peut distinguer trois mécanismes dominants par lesquels une modification des conditions et des volumes de l'échange et de la politique d'investissement étranger peuvent affecter le niveau de pollution et le taux de prélèvement sur les ressources rares de la nature.¹

a) Effet de dimension (scale effect). L'augmentation des activités, à composition sectorielle et structurelle inchangée, accroît nécessairement le niveau total de pollution : augmentation de l'activité de transport, de production et consommation d'énergie, d'eau et d'espace, de déchets etc. On retrouvera bien évidemment un tel effet dans toute expansion industrielle, ZLE ou non, IDE ou non, si des mesures préventives et correctrices ne sont pas prises.

b) Effet de structure (composition effect). Lorsque les échanges sont libéralisés, le pays va se spécialiser dans les secteurs pour lesquels il bénéficie d'un avantage concurrentiel. Si l'un des avantages concurrentiels considéré comme déterminant dans un pays est le laxisme de sa politique environnementale, la spécialisation va normalement accroître les activités moins réglementées que dans d'autres pays, et créer des nuisances supplémentaires. Si les avantages comparatifs relèvent d'éléments plus traditionnels, (différences dans l'abondance des ressources, maîtrise des techniques, faiblesse des salaires etc), les effets de la ZLE seront plus ambigus. Les effets nets en termes de pollution des déplacements sectoriels dépendront de la nature des activités induites par les avantages comparatifs, ou les "avantages construits" qui seront plus ou moins contraignantes pour l'environnement.

c) Effet technique. (technique effect). Les processus de production adoptés après l'ouverture peuvent être différents des processus déjà installés, et le niveau de pollution par unité de produit peut se trouver réduit. Deux facteurs peuvent intervenir en ce sens. D'une part, les IDE peuvent opérer des transferts de technologies plus efficaces en termes de préservation de l'environnement que celles existantes. D'autre part, si la libéralisation des échanges augmente le Pib et le revenu par tête, les responsables politiques et la population tendront à imposer des contraintes techniques plus strictes pour prendre en compte la qualité de l'environnement; la croissance peut ainsi conduire à des choix plus favorables à l'environnement.

¹ Cette distinction est adoptée dans de nombreux travaux sur l'environnement. Elle aurait été utilisée au départ dans un rapport de la "Task force on the environment and the internal Market", dans le contexte des études préparatoires sur l'ALENA., cité et utilisé par Grossman and Krueger, "environmental impact of a NAFTA", In Graeber (ed), **The Mexico-US free trade agreement** MIT Press, 1993. Elle est reprise notamment par Kuik et Otterhuis, (mars 2000).

Sur chacun des aspects de l'impact de l'ouverture et plus particulièrement de la création d'une la ZLE sur l'évolution de la production et des échanges de produits industriels, on retrouve une combinaison favorable ou négative des trois effets. Il n'y a donc pas d'impact décisif et spécifique du libre échange "per se"; il faut partir des conditions sous lesquelles la ZLE accroît ou réduit des Investissements industriels qui seraient porteurs de dangers environnementaux plus élevés que ceux qu'un développement industriel sans ZLE aurait entraînés. Pour l'essentiel, une stratégie de "double gain" cherchera à minimiser les effets négatifs inéluctables de dimension, à maximiser les effets techniques positifs, à orienter vers les secteurs peu polluants les nouvelles productions, en augmentant la production et la valeur ajoutée tout en réduisant les coûts unitaires.

1.2 La place faite à l'environnement dans les négociations commerciales et les accords sur les investissements internationaux doit être analysée avec attention, le processus d'instauration d'une ZLE n'étant qu'une application particulière. Les points de vue, et donc les bases et le processus de négociation entre partenaires, sont au départ très différents entre les responsables des politique commerciales, et les défenseurs d'une priorité en faveur de l'environnement, ainsi entre environnement et échanges s'impose la réconciliation de points de vue différents ².

Pour la plupart des organisations environnementales, la politique commerciale est une question de moyens plutôt que de finalités. S'il est possible de démontrer que la libéralisation des échanges (a fortiori la mise en place d'une ZLE), ne va pas entraîner une dégradation accrue, mais au contraire contribuer à une gestion plus efficace de l'environnement et facilitera le développement durable, la plupart des organisations environnementales sont susceptibles de la soutenir. Les difficultés tiennent au fait que le régime des échanges (trade regime) sera efficace du fait de son objectif unilatéral de promotion de libéralisation avec répression des discriminations. L'inclusion des questions environnementales risque de miner la source essentielle de son efficacité, mais l'absence d'introduction des questions environnementales met en cause son acceptation et sa crédibilité.

Il est indispensable d'adopter des standards internationaux non seulement pour les caractéristiques des produits, mais aussi les processus et méthodes de production. La résistance des producteurs à cet égard peut s'avérer très forte. L'une des caractéristiques du "trade regime" est l'accent mis sur un nombre limité de principes qui constituent le concept de non discrimination. La gestion de l'environnement par contre est fondée sur des principes différents qui sont moins focalisés et requièrent toujours un équilibre entre des priorités conflictuelles. De plus, la rationalité sous-jacente de la politique environnementale est que des conditions différentes requièrent

² Voir sur ce point Von Moltke **Trade and environment**. (Canberra august 1999), la contribution aux travaux du CMDD de C. Corbier Barthaux, "Libre échange et environnement: quel cadre multilatéral pour la région Méditerranéenne?"; fév. 2000, Nathalie Kosciusko-Morizet, Environnement et commerce international, **Notes Bleues de Bercy**, No 171, 30/11/99. DREE, L'OMC et le développement durable, **Notes bleues de Bercy**, No 185, 16/06/00

des réponses différentes pour atteindre l'objectif, que les écosystèmes ne doivent pas être altérés de manière inacceptable, et que le droit des générations futures à la disposition des ressources naturelles doit être respecté. D'une certaine manière, la discrimination selon les situations est l'essence même de la gestion environnementale ; un climat aride exige des mesures différentes de celles requises dans une zone tempérée.

L'International Institute for Sustainable Development (IISD) a adopté une charte de 7 principes (1993) pour équilibrer les priorités conflictuelles entre commerce et développement durable. Ce régime est nettement différent de celui de l'OMC. Plutôt que la recherche d'une adhésion rigide au principe de non discrimination avec une procédure de règlement des conflits pour en promouvoir la mise en application, un tel régime requiert la pondération continue des évidences changeantes relatives à notre connaissance de l'environnement naturel et de l'impact humain sur lui, et des priorités économiques et sociales qui se modifient. Il requiert aussi un certain degré de coopération entre tous les niveaux de gouvernance, très différent des institutions hiérarchiques et des structures organisationnelles du trade regime. Les 7 principes sont : efficacité et internalisation, équité, intégrité environnementale, subsidiarité, coopération internationale, science et principe de précaution, ouverture.

On observe, semble-t-il, une évolution rapide des perspectives et des comportements concernant la place qui doit désormais être accordée à l'environnement dans les stratégies internationales d'investissements et de développement des échanges.³ La question reste posée dans chaque cas concret, de la réalité de l'intégration de ces perspectives au cœur des dispositifs, comme élément essentiel de ceux-ci. (Ainsi en est-il des références à l'environnement dans la déclaration de Barcelone et dans les traités d'association ou la négociation autour des acquis communautaires dans le contexte ZLEEM). Le poids sans cesse accru des ONG environnementales et la capacité croissante de mobilisation des consommateurs dans les pays industrialisés contre certains comportements des FTN (Firmes Transnationales), incluant la menace de boycottage d'une marque ou d'un produit, les obligent désormais à intégrer les conséquences environnementales de leurs activités comme une composante parfois déterminante de leur stratégie.

I.3 La prise en considération de l'hypothèse "pollution haven".⁴ ("Paradis des pollueurs").

Les IDE sont-ils des instruments de délocalisation de certaines activités particulièrement hostiles à l'environnement, (hypothèse de "Pollution Haven" ou "paradis des pollueurs") ou au contraire apporteurs de technologie et de comportements favorables à une réduction des nuisances

³ Ainsi Le dernier **World Investment Report** de l'UNCTAD (1999) consacre entièrement son chapitre X au thème "protecting the environment".

⁴ Letchumanan R. and Kodama F. "Reconciling the conflict between the "Pollution Haven Hypothesis and an emerging trajectory of international technology transfers", **Research Policy** 29 (2000), et CNUCED, **World Investment Report**, 1999 P.chap. X

environnementales ? La question de délocalisations d'activités polluantes du Nord vers des pays économiquement vulnérables et peu exigeants sur l'environnement a fait l'objet de beaucoup d'attention et de nombreuses controverses. Du point de vue méthodologique, l'évaluation de l'hypothèse de "pollution haven" doit être envisagée non dans une perspective d'avantage comparatif concurrentiel, mais dans une analyse néo-technologique et dynamique des IDE et du développement industriel. Au cœur du débat se trouve la question de l'influence des facteurs environnementaux dans les échanges internationaux et les déplacements de production. L'OMC expose les craintes de voir les pays industrialisés introduire des obstacles aux exportations des PED et aux flux d'IDE chez eux au prétexte d'une concurrence déloyale due à la réduction de coût permise par le laxisme en matière de réglementations sur la pollution et leur application. Il y a deux dimensions de cette interrogation : a) La faiblesse des contraintes environnementales constitue-t-elle un avantage comparatif suffisant pour attirer des délocalisations significatives, par comparaison avec d'autres avantages (coûts de la main d'œuvre, localisation géographique, infrastructures, logique de développements séquentiels de filières industrielles etc.)? b) le transfert de techniques vieillies et polluantes est-il plus avantageux pour les investisseurs étrangers que la mise en place d'installations performantes à la fois sur le plan technique et économique, et du point de vue de l'impact environnemental. Les délocalisations ont un coût qui réduit les avantages éventuels de réduction des contraintes dans le pays d'origine, et il faut que le volume des activités concernées soient important. On verra que les expériences étudiées ne dégagent pas un biais significatif en faveur d'une tendance généralisée à la recherche de paradis du pollueur par les FTN des pays industrialisés.⁵ On observe par exemple une liaison négative à Singapour ou en Thaïlande entre IDE et pollution, alors que les investissements étrangers aux États-Unis sont plus importants dans les industries polluantes que les investissements américains à l'étranger.

1.4 Dimension des entreprises, origine des IDE et normes environnementales

Parmi les grandes questions susceptibles d'éclairer les évolutions possibles dans les PSEM on trouve celle de l'influence sur les firmes locales de l'origine des IDE: FTN ou PME), et sur les comportements environnementaux des firmes étrangères et des entreprises locales. Comment se transposent ou s'imitent les comportements positifs, et comment peuvent-ils se trouver bloqués?

Le profil environnemental des FTN associé à une gestion efficace de l'environnement et aux transferts de technologies propres est un déterminant important de leur impact sur les PED d'accueil. C'est particulièrement le cas du fait que les FTN sont actives dans de nombreuses industries ayant de forts impacts environnementaux. Les FTN, spécialement celles des pays industrialisés, ont une grande expérience de la gestion des problèmes environnementaux provenant des technologies de production et de produits. En même temps, elles ont dû adopter des processus, des produits et des emballages conformes aux normes exigées par leurs clients pour répondre à leurs exigences. La réalité

⁵ Letchumanan and Kodama, *op cit.*

concernant l'impact effectif des IDE sur la capacité des pays d'accueil à protéger leur environnement reste cependant contrastée. De plus il n'est pas évident que le système de propriété a de l'importance (c'est à dire que l'impact des firmes étrangères est significativement différent de celui des firmes nationales.). Certaines FTN sont clairement en pointe pour contrôler les impacts environnementaux de l'ensemble de leurs activités. D'autres n'utilisent pas la totalité de potentiel pour sauvegarder l'environnement, spécialement quand elles ont recours à une stratégie décentralisée. L'observation révèle qu'un grand nombre de facteurs, en sus de la propriété étrangère, affecte les résultats environnementaux et les stratégies de gestion des filiales étrangères et des firmes domestiques dans les PED. Compte tenu d'une forte capacité des grandes FTN à s'adapter aux changements, la politique des pays d'accueil doit les encourager à utiliser cette capacité, et à faire un usage maximum de leur aptitude à contribuer à un développement économique respectant l'environnement. Le défi pour les pays concernés est de maximiser ces contributions positives des IDE et de réduire les impacts négatifs, malgré un climat de surenchère pour attirer les IDE qui risque de pousser certains "concurrents" à réduire leurs exigences pour être "attractifs".

La question centrale est ici celle de l'adoption par les grandes entreprises locales ou le transfert par les IDE de la "Best available technique", et des conditions qui favorisent une telle orientation.⁶ Le fait que les FTN et autres grandes entreprises aient du s'habituer à des normes écologiques souvent rigoureuses dans leur pays d'origine et que leurs acheteurs soient sensibles au respect de ces normes et aux chartes de protection de l'environnement, ne reculant plus devant des boycottages, est une dimension nouvelle de la question. Les FTN, et de manière plus large les grandes entreprises sous contrôle étranger, prennent davantage en compte les contraintes environnementales que les grandes firmes nationales et surtout les petites, et peuvent d'ailleurs plus facilement y trouver des éléments de rentabilité grâce à leur capacité de recherche et d'innovation. Quand les IDE viennent de PME, il leur est sans doute plus difficile de satisfaire les normes environnementales que s'il s'agit de grandes firmes.

Une grande attention doit être accordée aux **effets d'incitation et d'impulsion**. La question ici est celle du "spill over", de la diffusion des attitudes et choix "pro-environnementaux" apportés par les IDE et éventuellement certaines grandes firmes locales aux moyens puissants vers les gouvernements et l'ensemble des entreprises locales. Il importe de repérer les effets de diffusion et d'imitation possibles en faveur de la prise en compte de l'environnement dans des processus adoptés par les Grandes Firmes. Les entreprises locales peuvent être incitées à adopter certains dispositifs ou pratiques qui amélioreront au moins marginalement leur bilan environnemental. La réduction des droits d'importation peut rendre accessibles aux producteurs locaux des équipements supérieurs du point de vue écologique. Des techniques non spécifiques introduites par les nouvelles entreprises (IDE ou partenariales) sont ensuite mises à disposition des autres entreprises soit par transferts techniques,

⁶ Cf, entre autres, OCDE **Environmental Requirements for industrial permitting**, 3 vol 1996/1998, et European Investment Bank, **"Environment Policy Statement"**. 1999.

soit par fabrication locale. Dans tous les cas, la maîtrise des techniques et les qualifications peuvent intervenir très positivement pour cette diffusion.

I.5 Séquences d'industrialisation et de développement des pollutions.

Des analystes évoquent des tendances cycliques de pollution manufacturière au cours d'un processus de croissance industrielle et économique rapide, tel celui observé en Asie de l'Est⁷. On pourrait ainsi identifier une étape de productions relativement peu prédatrices de l'environnement, puis une accentuation des pollutions par des industries autrefois qualifiées de "lourdes", ou "de base", que suivrait une sortie vers le haut par des activités aux nuisances environnementales limitées ou mieux contrôlés, conduisant à l'ère post-industrielle, dont la "Nouvelle Économie" de l'information-communication serait la forme la plus élaborée actuellement. Une perspective aussi schématique et une périodisation aussi radicale sont évidemment excessives, mais elles peuvent contribuer à la réflexion sur les enchaînements possibles et sur le devenir de certaines activités et spécialisations. De nouveaux paradigmes technologiques peuvent-ils limiter ou éliminer la phase d'intensification des pollutions industrielles et des industries "lourdes" pour l'environnement (sidérurgie, chimie, métaux, papier et pulpes) ? Il faut prendre en compte la réalité et l'ampleur des "avantages de l'industrialisation tardive" (observables en Asie dans les pays émergents de la deuxième vague) tant en matière de spécialisations qu'en matière de techniques réduisant fortement les apports négatifs des industries de la seconde génération.

Le rapport de l'Onudi⁸ fournit un classement en 4 catégories des activités industrielles en fonction de leur "intensités technologiques": ce classement permet d'identifier pour chaque pays le sens de l'évolution de la composition de leur valeur ajoutée industrielle entre 1980 et 1995. On disposera ainsi de précieuses indications sur l'industrialisation des PSEM au cours de la période (Voir section 4 infra). Pour sa part, l'OCDE⁹ retient 8 branches de haute technologie : industrie aérospatiale, technologies de l'information, électronique, instruments de précision, machines électriques et non électriques, chimie, armement.

I.6 Typologie des pollutions. Pollution, industrialisation et niveaux de vie

Il faut distinguer les perspectives globales concernant les menaces pour l'environnement, et les aspects plus directement liés à l'industrie. La tendance générale pour l'industrie serait au Nord, à la diminution progressive des pollutions traditionnelles (eau, air), avec des coûts élevés de modernisation et l'introduction de nouvelles techniques et l'augmentation des pollutions accidentelles, parfois dramatiques. Le Sud reste dominé par la priorité à la maîtrise nécessaire des risques traditionnels. La sensibilisation aux risques mondiaux du type effet de serre sera, sauf exception, beaucoup plus

⁷O'Connor, **la gestion de l'environnement dans les pays en voie d'industrialisation rapide, leçons tirées de l'Asie de l'Est**. OCDE 1994

⁸ ONUDI **Développement Industriel, Rapport Mondial 1997**, note méthodologique P. 125

⁹ Repris in Fontagné et Pajot, **Document de travail du CEPII**, No 97, décembre 1997.

intense au Nord mais pénétrerait progressivement le Sud, en particulier par le biais des questions énergétiques (cf. section III).

Des **catégorisations** sont proposées dans de nombreuses études, certaines peuvent présenter un intérêt particulier pour l'approche de la pollution industrielle: **Les quatre catégories génériques**: air, eau, terre et sols, biotes (êtres vivants et diversité biologique) concernent inégalement l'industrie, et leur importance respective peut évoluer avec les types de processus et les évolutions techniques.

a) Une classification globale et universelle des activités industrielles selon leur nuisances environnementales n'est pas possible, car les possibilités de mesure ne sont pas homogènes, et les atteintes les plus graves à l'environnement peuvent différer selon le climat et la géographie. On peut cependant présenter à titre indicatif une liste établie à partir de mesures américaines. Cette liste des industries les plus polluantes est établie en fonction des **quantités de particules** par valeur unitaire de la production, sans tenir compte de leur nocivité, et en ne prenant pas en considération la pollution de l'eau et les déchets.¹⁰ Le classement est le suivant : la chimie vient très loin devant tous les autres secteurs, on trouve ensuite : matériaux de construction, métaux primaires, papier, meubles, plastiques, fabrication métalliques, cuir etc. En fin de liste, avec des chiffres 30 à 40 fois inférieurs ceux de la chimie, on trouve les textiles, l'équipement électrique, les machines, l'agro-alimentaire. La liste de la CNUCED est proche de la précédente¹¹. Les principales industries polluantes dans les PED sont : chimie, produits de transformation du pétrole et du charbon, papier et pâtes à papier, produits en caoutchouc et plastiques, métaux bruts et produits en métal. Une des questions graves est celle des industries éventuellement peu directement émettrices de polluants de l'air ou de l'eau, mais productrices de déchets très nocifs dont l'élimination est difficile ; on trouve dans cette catégorie, selon l'OCDE, les matériels de transport (hydrocarbures primaires), et l'équipement électrique (boues à fort teneur en métaux lourds, déchets acides, déchets alcalins).

b) Localisations: Il est utile aussi de distinguer: pollution diffuse, pollution locale et ponctuelle, industries massivement polluantes (chimie lourde, engrais, métaux, papier, raffineries), et pollution globale (effets de serre). De manière générale, les PED sont plus sensibles à la pollution locale et à la détérioration évidente de leur qualité de vie avec la croissance urbaine, et les pays les plus riches sont plus attentifs à la menace pour l'environnement global que constitue l'effet de serre. Il est donc nécessaire de combiner les deux perspectives, les pays industrialisés devant réaliser un effort particulier pour atténuer les coûts pour les PED de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. "Même si les objectifs environnementaux sont pleinement atteints au niveau national, les déficiences du marché international nécessitent des réponses internationales. La concentration exclusive des efforts sur les questions locales conduit souvent à négliger les dimensions globales. Par

¹⁰ O'Connor, 1994, **op cit.** Cette liste est très proche de celle retenue dans le rapport sur la Tunisie de A. Mahjoub, L'accord d'association Tunisie-Union Européenne et l'environnement. Mai 2000; (P28s) qui reprend la méthode IPPS proposée en 1994 par la Banque Mondiale

¹¹ UNCTAD, **World Investment Report**, 1999, P. 297

exemple les convertisseurs catalytique peuvent réduire très sensiblement les polluants locaux, mais avoir un effet minimal ou négatif sur les émissions de dioxyde de carbone".¹²

c) Pollution de pauvreté et pollution de croissance. La distinction entre pollutions liées à pauvreté,(eaux usées, mauvaises conditions de voirie et de transports, pollution de l'air par des combustibles de mauvaises qualité etc), et pollutions entraînées par l'extension de l'industrie est importante pour l'approche de la pollution industrielle. Les déchets toxiques dont les nuisances peuvent être cumulatives constituent un cas particulier, qui peut concerner tout aussi bien les pays avancés que ceux en début d'industrialisation.

d) Des études portent sur les liaisons ou corrélations entre certaines pollutions, urbaines notamment, et le niveau de pib par tête. Les controverses sont nombreuses concernant l'hypothèse "Courbes de Kuznetz" . Selon un certain nombre d'études¹³, la plupart des pollutions, à l'exception notable des émissions de dioxyde de carbone à l'origine de l'effet de serre, peuvent être représentées par une courbe en cloche en fonction du revenu par tête, augmentation dans un premier temps, puis diminution. Ces résultats sont discutés, et l'enjeu est important. Dans quelle mesure une croissance industrielle plus rapide va-t-elle aggraver les tendances existantes à l'hypertrophie urbaine et à l'accumulation des pollutions urbaine: air, eau, déchets. ou au contraire, permettre une amélioration de la production et de la consommation d'énergie moins négative pour l'environnement, y compris dans le secteur décisif des transports, et fournir des ressources financières pour réduire les émissions nuisibles? Lorsqu'il existe, le seuil de revenus induisant une pollution décroissante est sans doute élevé, variable selon le type de polluant, et parfois, il n'y a pas réduction après un certain seuil; mais maintien sur un niveau stable (ce serait le cas pour la pollution industrielle de l'eau).¹⁴

I.7 "Produits et techniques de production", ou "interventions en fin de parcours".

Une distinction majeure doit être retenue entre les approches du problème de la lutte contre les pollutions industrielles privilégiant la recherche et l'innovation dans le domaine des produits et des processus de fabrication, (products and processes) et qui visent donc à réduire les émissions polluantes et autres nuisances, et les approches en fin de circuit ("end of pipe") qui cherchent à compenser les effets défavorables ou à reconstituer le milieu atteint. La première approche est naturellement plus efficace, moins coûteuse, et souvent plus facile à mettre en oeuvre. Elle impose une véritable politique globale de l'environnement qui passe nécessairement par une bonne connaissance des sources de pollution et une analyse de la nature et des coûts/efficacité comparés des technologies portant sur la conception du produit et du processus de production, et celles de réduction des émissions après la production (par exemple réduction de la production de so2, ou

¹² Banque Mondiale, **RDM 99** P. 91

¹³notamment de la Banque mondiale de l'OCDE, de Grossman and Krueger, etc

¹⁴ H. Hettige and alii, Industrial pollution in economic development,Kuznetzs revisited, Banque Mondiale, **Policy research working paper** No 1876, jan. 1998.

épuration du so₂ produit). On est là au centre de la problématique du "double gain": trouver des produits exportables et des processus pour les élaborer qui soient à la fois respectueux de l'environnement et plus économiques que ceux qu'ils remplacent. Les "pessimistes" remarquent que les gains d'une croissance forte non contrainte au départ par des coûts de protection de l'environnement sont susceptibles de fournir par la suite des moyens financiers pour lutter contre la pollution initiales, alors que le préfinancement des processus et produits peu polluants est difficile à assurer. Le rôle du Partenariat dans une ZLE solidaire avec interdépendance Nord/Sud sur de nombreuses questions de pollution peut être précisément de contribuer à résoudre cette contradiction.

II. Impact environnemental de croissances industrielles avec ouverture: ALENA; Asie du sud-est; Grèce, Espagne et Portugal; Pologne; Turquie; Israël: expériences et enseignements.q

Il ne s'agit pas de doubler dans cette section les études particulières qui seront présentées parallèlement, mais d'identifier les spécificités et les analogies qui permettent d'observer différents types de réponses aux mêmes interrogations pour pouvoir examiner les transpositions possibles dans la ZLE Euro-Méditerranée et identifier plus précisément les risques spécifiques d'impasse environnementale. Nous présenterons les perspectives les plus importantes concernant chaque situation en s'intéressant particulièrement aux éléments de similitude ou au contraire de différence avec le projet de ZLEEM. Les expériences suivantes seront examinées: **L'ALENA**, seul cas actuel de ZLE entre "Nord" (Canada et États-Unis) et "Sud", **les Pays d'Asie du sud-est**: plusieurs générations de croissance industrielle rapide permettent de suivre l'augmentation de la "sensibilité écologique", et l'évolution des IDE, sans ZLE, **les adhérents européens méditerranéens des années 80**, Grèce, Espagne et Portugal(ce dernier"méditerranéen de fait"), **la Pologne** dans sa préparation à l'adhésion depuis 1994, les cas particuliers des 2 PESM les plus "avancés" industriellement de la région, et ayant des relations commerciales anciennes et étroites avec l'UE: **Israël et la Turquie.**

II.1 L'ALENA (Association de Libre-Échange Nord-Américaine) est le seul cas actuel de ZLE entre pays du "Nord" (Canada et États-Unis) et du "Sud" (Mexique). Lors de la longue phase préparatoire de discussions entre les 3 partenaires menant à l'accord de 1994, l'environnement a occupé une place très importante.¹⁵Les composantes structurelles de l'ALENA sont par elles mêmes "extrêmes", puisqu'elle associe la plus grande puissance industrielle du monde, un pays riche déjà étroitement intégré à l'économie américaine (le Canada), et un pays représentatif des pays émergents à fort potentiel, mais avec un niveau de vie bas (Le Pib par tête du Mexique est environ 20% de celui des EU) et bien des caractéristiques des "pays en développement".

L'expérience de l'ALENA peut beaucoup nous apprendre car elle a été l'objet d'un nombre considérable d'études, d'observations et de controverses précédant sa création en 1994, puis sa mise

¹⁵Voir par exemple Grossman and Krueger, "environmental impact of a NAFTA", In Graeber (ed), **The Mexico-US free trade agreement** MIT Press, 1993

en oeuvre progressive. De très nombreux apports méthodologiques ont été fournis, et la démarche générale d'investigation peut inspirer les analyses des perspectives environnementales d'un accroissement de la production et des exportations en cas d'entrée d'économies du "Sud" dans une ZLE. Il faut noter par ailleurs que les études de cas et les bilans, parfois très précis, restent peu nombreux et selon une étude de 1999 de la Commission de la Coopération Environnementale, "évaluation des répercussions environnementales de l'ALENA": "actuellement, 4 ans après l'entrée en vigueur de l'accord, on n'a toujours pas effectué d'analyse exhaustive de ses répercussions sur l'environnement en Amérique du Nord".¹⁶

Cinq questions préalables sont soulevées pour évaluer l'impact de la ZLE et des IDE sur l'environnement régional. 1) Comment a évolué le stock d'IDE après l'accord (considérant qu'ils étaient déjà significatifs auparavant)? 2) Peut-on observer des délocalisations avec un accroissement des pressions environnementales dans les lieux de destination? 3) Y-a-t-il transmission et diffusion de technologies de pointe par les entreprises qui arrivent? 4) Les entreprises réalisant des IDE intègrent-elles davantage leurs processus productifs? 5) La concentration sectorielle augmente-t-elle? Tout agenda de recherche sur les conséquences d'une ZLE doit semble-t-il adopter des perspectives de ce type.

Selon la Commission de la Coopération Environnementale, **dans l'état actuel des connaissances et de la recherche sur l'évolution de l'ALENA, on est loin cependant de disposer de réponses satisfaisantes à ces questions. On dispose surtout de données sur les IDE.** Après une accélération initiale des flux d'investissement, on constate une stagnation ou un recul des mouvements trans-frontières d'investissements directs. Globalement entre 1993 et 1997, il n'y a pas de mouvement absolu des IDE des États-Unis et du Canada vers le Mexique. A l'échelon sectoriel, entre 1993 et 1996, on n'observe aucune tendance générale à l'afflux des IDE américains dans les secteurs qui engendrent une pollution relativement élevée. (par exemple dans la chimie, les investissements américains ont reculé de 47% au cours de la période). Les données fragmentaires dont on dispose ne révèlent pas non plus une forte concentration des IDE ou des investissements intérieurs liés à l'ALENA dans des régions particulières comme les couloirs Nord/Sud et les zones écologiquement fragiles. Plus précisément, les IDE occasionnés par l'ALENA ne semblent pas se concentrer géographiquement dans des zones déjà soumises à des stress comme la région des maquiladoras le long de la frontière entre les E.U. et le Mexique.. Les avantages comparatifs du Mexique ont souvent été ramenés en effet, par ses détracteurs aux États-Unis, à sa main d'oeuvre bon marché, et à son laxisme environnemental. Presque caricaturalement, ces dimensions négatives ont été exacerbées dans les "maquiladoras", installées près de la frontière américaine pour explicitement attirer les industriels américains désireux de tirer profit de ces deux "avantages" du Mexique. La pollution y atteint des niveaux très inquiétants et les phénomènes de saturation environnementale sont spectaculaires. La crainte se manifestait donc chez les environnementalistes

¹⁶Commission de coopération environnementale; **L'évaluation des répercussions environnementales de l'ALENA.** Québec, 1999

de voir ce type d'évolution s'étendre à l'ensemble du pays du fait de la généralisation de la pratique de ZLE.

D'autres analystes nuançaient ou même niaient de telles perspectives pessimistes en soulignant les éléments positifs qui pouvaient l'emporter sur les tendances à l'aggravation de la situation environnementale. On retrouve les principaux arguments sur les liaisons positives et négatives entre croissance industrielle, libre-échange et pollution. "Ainsi, l'impact environnemental de l'ALENA devrait réduire la pollution au Mexique. En effet l'ALENA elle même peut représenter un mécanisme par lequel un régime de régulation environnementale désiré en général par les pays à revenus intermédiaires est atteint. La croissance ultérieure conduira à une attention accrue pour les normes environnementales, selon le modèle habituel des pays à revenus intermédiaires. Plus important encore sans doute, les industries intensives en travail pour lesquelles le Mexique a un avantage comparatif ne sont pas en même temps intensive en pollution".¹⁷

Le Mexique, outre ses objectifs domestiques prioritaires d'amélioration de la qualité de l'air en réponse à de graves problèmes de pollution à Mexico et dans d'autres grandes villes, est lié par des obligations internationales inscrites dans l'Accord Nord Américain de coopération environnementale, une des émanations de l'ALENA.¹⁸ Un certain nombre de projets d'infrastructures, concernant en priorité l'eau potable et le traitement des eaux usées, et les déchets solides municipaux sont financés par la Banque Nord Américaine de développement et la Commission de coopération frontalière pour l'Environnement. Plusieurs ministères et institutions publiques mexicaines sont en charge de la protection de l'environnement. De nombreux programmes sont financés en particulier par la Banque Mondiale, le Japon et les États-Unis.

II.2 L'Asie du Sud-est

La région est caractérisée par une croissance industrielle très rapide, décalée dans le temps selon les pays, et avec une présence importante d'IDE dans certains cas. Deux aspects de l'expérience asiatique concernent particulièrement les perspectives méditerranéennes: 1) tout programme de croissance industrielle extravertie s'inspirant du "modèle asiatique" doit tenir compte des très gros problèmes environnementaux que suscite une croissance rapide; 2) des politiques volontaristes fortes et de longue durée doivent être mises en oeuvre le plus tôt possible; elles peuvent permettre des améliorations sensibles, mais qui demandent du temps et de l'argent. ¹⁹.

L'analyse des changements structurels de 5 pays d'Asie (Japon, Corée, Indonésie Thaïlande, Taiwan), permet **d'identifier trois phases d'intensité de pollution**. Dans la première la croissance est essentiellement le fait d'industries légères telles que textile, habillement, alimentation et boisson, faiblement polluantes. (S'il y a comme en Indonésie et Thaïlande un secteur d'exploitation de

¹⁷Garber, P.M. (ed) **The Mexico US Free Trade Agreement**. MIT Press 1993.

¹⁸US Direction of energy, , Mexico, environmental survey; April 99))

¹⁹ cf O'Conor, OCDE 1994, **op cit**

ressources naturelles, la pollution peut cependant être importante, notamment pour l'eau.) Durant la deuxième période, il y a croissance forte de secteurs à haute intensité de pollution: métaux ferreux et non ferreux, pétrochimie, minéraux non-métalliques (ciment, verre), en partie du fait des IDE, (délocalisations japonaises notamment): on observe alors une aggravation de la pollution de l'air par les substances chimiques toxiques, et du sol par les rejets de métaux lourds. Au cours de la troisième phase, la croissance est surtout le fait d'activités avec une intensité de pollution faible ou moyenne: équipement électrique et électronique, équipement général, matériel de transport. Mais la gestion des déchets dangereux est de plus en plus difficile, tandis que les conditions d'utilisation des produits, crée des pollutions croissantes liées à la production d'énergie et aux transports, à la concentration urbaine et à la "congestion environnementale" de sites critiques. La croissance des exportations est très forte, les structures peuvent évoluer rapidement, l'adaptation est une nécessité permanente. En Indonésie et en Thaïlande, les préoccupations environnementales sont apparues plus tôt (par rapport au niveau de PIB par tête) qu'en Corée et au Japon. L'approvisionnement en **énergie** et les prix de l'énergie, souvent subventionnés, ont joué un grand rôle dans le développement de zones urbaines très polluées notamment du fait de la croissance extrêmement spectaculaire de l'automobile individuelle, sauf à Singapour où elle a été contrôlée par une politique très contraignante.

Les IDE ont été pour certains pays une source importante de financement de la croissance industrielle. Dans les années 1960, le Japon a souvent cédé à la recherche de "pollution haven" par délocalisation de ses industries les plus polluantes, mais par la suite, la situation est beaucoup moins défavorable pour les nouveaux "dragons", et on observe les avantages de l'industrialisation tardive.²⁰ De nombreux cas illustrent cette perspective d'investissements élevés liés à l'évolution technique: fabrication d'acier par réduction directe plutôt que par des hauts fourneaux de cokéfaction très polluants, fabrication de papier par procédés thermodynamiques beaucoup plus propres (mais consommant plus d'énergie). Les techniques de dépollution en bout de chaîne (end of pipe), (par exemples dépoussiéreurs ou stations d'épuration d'eau usées), sont remplacées par des techniques qui limitent les pollutions en cours de processus et la production de déchets. Souvent aussi les techniques de la deuxième génération sont plus efficaces, et/ou moins coûteuses que celles de la première. L'amélioration des connaissances scientifiques sur les effets de la pollution et les seuils de tolérance peut aussi permettre de fixer des contraintes moins strictes que celles trop sévères et trop coûteuses imposées au nom du principe de précaution quand les connaissances sont incertaines. On constate aussi que l'introduction des initiative environnementales se fait à un niveau de Pib/tête de plus en plus bas lorsque de nouveaux venus accèdent à la croissance industrielle rapide. Le "tournant écologique" au Japon peut être observé dans les années 1960, avec un Pib/tête de \$6685 (en PPA 1985), en Corée il se situerait en 1980 (Pib/tête de \$ 3033 en PPA 1985), et en 1988 pour l'Indonésie (Pib/tête de \$ 1714 en PPA 1985). Les pays à industrialisation tardive seraient ainsi en mesure de régler leurs problèmes d'environnement plus rapidement que leurs prédécesseurs (du fait des

²⁰ O'Connor, P. 34.

techniques, de la connaissance, de la baisse des coûts, de la pression internationale en faveur de l'environnement.).

Sans qu'une généralisation hâtive soit possible, les conclusions indiquent que **les IDE asiatiques , tout au moins depuis la fin des années 1970, sont en général un élément d'élévation du niveau technologique.** Plusieurs études de cas précis illustrent cette position. (On peut évidemment certainement citer des contre-exemples). En Malaisie est examinée l'utilisation d'un produit moins toxique mais plus cher pour fabriquer du savon: une firme japonaise et une firme allemande l'ont adopté bien avant l'interdiction du produit moins cher en Malaisie, en fait dès l'interdiction dans leur pays, alors que les firmes malaysiennes ont attendu l'interdiction. Les FTN dans ce cas n'utilisent pas pour augmenter leurs profits, les standards laxistes sur l'environnement. Au Japon, on a l'exemple d'une législation contraignante sur la fabrication de la soude caustique qui conduit non à la délocalisation vers un pays plus laxiste, mais à la mise au point d'une nouvelle technique plus efficace et moins chère. **Les études de cas montrent qu'il n'y a pas d'évidence nette dans la période récente en faveur de la thèse de "pollution Havens".** Des réglementations environnementales très contraignantes peuvent induire les firmes à innover pour adopter des produits et des processus de production plus propres. Les facteurs technologiques peuvent jouer un rôle déterminant. L'analyse des IDE montre que vers l'Asie du SE (Singapour, Malaisie, Thaïlande et Philippines), il n'y a pratiquement aucune corrélation entre les flux d'IDE et le contenu en pollution de l'industrie. La corrélation est même négative pour Singapour et la Thaïlande. Inversement, les IDE vers les États-Unis vont dans des industries plus polluantes que les IDE provenant des États-Unis.

L'expérience asiatique souligne **la lenteur et les difficultés de la mise en place progressive d'une législation locale** et les obstacles à surmonter pour son d'application : carences institutionnelles, manque de compétences, manque d'initiatives des subordonnés, préférences, par les gouvernements comme par les firmes pour les réglementations plutôt que pour l'internalisation des coûts par des instruments de marché. Elle montre aussi la montée de l'influence des communautés, de l'opinion, de la démocratisation et la nécessité d'analyse des modalités de participation, des conditions d'application des lois etc. On peut aussi constater l'intérêt et les limites d'accords localisés entre pollueurs/population /États et le jeu de la fonction d'apprentissage. Les solutions techniques donnent des résultats meilleurs que les solutions dépendant des changements de comportement. Au Japon, les normes concernant la santé sont mieux appliquées que celles sur le milieu naturel.

II.3 Les adhérents européens méditerranéens des années 80, Grèce, Espagne, Portugal,²¹.

²¹ Nous avons utilisé l'étude préparée pour la CMDD par O.J. Kuik et F.H. Oosterhuis, **Free trade and the environment in the Euro-Mediterranean context: lessons learned from Spain, Portugal, Greece and Poland.** Mars 2000. Par contre cette question ne semble pas avoir fait l'objet, selon nos investigations documentaires, d'une attention particulière de la part des instances de Bruxelles. Le **rapport développement industriel mondial 1997** de l'Onudi fournit des données sur l'évolution structurelle des industries entre 1980 et 1995. Les études par pays de la DOE américaine fournissent de très nombreux renseignements sur la situation de l'environnement et celle de l'énergie. (cf Annexe).

Si aux yeux de la majorité des écologistes ²², la politique environnementale de l'UE reste beaucoup trop timide et soumise aux pressions des entreprises polluantes, l'UE n'en apparaît pas moins comme imposant dans de très nombreux domaines des normes environnementales strictes, dont l'adoption exigée pose aux candidats à l'adhésion de sérieux problèmes d'accès à "l'acquis communautaire". L'examen des dimensions environnementales des adhésions des années 1980 est de ce fait riche en leçons pour les PSEM, qui devront respecter au titre du Partenariat des contraintes largement renforcées sur les sources de pollution.

Grèce. La Grèce est devenue membre de la CEE en 1981, pour des motifs essentiellement politiques, alors que par son niveau de vie et ses structures productives, elle était plus proche de certains PSEM que des autres pays membres. Les conséquences de son adhésion pourraient donc être d'un intérêt particulier pour l'analyse des implications, en matière d'industrie et de pollution, d'une ZLE entre l'actuelle UE et ses partenaires sud-méditerranéens. En fait, l'expérience de la Grèce n'est guère concluante, tant les changements ont été lents, et le rôle de l'ouverture difficile à identifier. Entre 1980 et 1995, la valeur ajoutée industrielle en dollars constants est stable, et la part de l'industrie manufacturière dans le Pib diminue sensiblement (de 19% à 15%). On observe peu de changements dans la structure industrielle, avec cependant un accroissement des produits alimentaires, chimiques et du raffinage de pétrole. Les importations augmentent beaucoup plus vite que les exportations, d'autant plus que depuis 1968, les produits industriels grecs entraient en franchise dans la CEE. Le déficit commercial atteint \$14,8 Ma en 1998. Les IDE restent très faibles, et inférieurs aux apports des fonds structurels européens. La croissance du Pib, supérieure à celle de la CEE entre 1960 et 1980, lui est nettement inférieure après l'adhésion, entre 1980 et 1995. (La tendance s'inverse à partir de 1996). Le Pib par tête de la Grèce (en parité de pouvoir d'achat) est passé de 64% de la moyenne de la CEE en 1981 à 68%.

La situation environnementale de la Grèce au moment de l'adhésion révélait un grand retard sur celle de la CEE, par exemple en termes de d'émission de polluants de l'air par habitant et par unité de Pib. La convergence se fait lentement, par adoption progressive des normes de l'UE, en particulier pour la création de réseaux de collecte des eaux usées. L'augmentation massive du nombre d'automobiles (actuellement, une voiture pour 3 habitants, le nombre a été multiplié par 10 en 20 ans), est, en Grèce comme ailleurs, un des coûts environnementaux lourds de la croissance et de l'ouverture. L'industrie et les transports représentent le même pourcentage de la consommation totale

²² cf Liepietz (Enclosing the Global Commons: Global environmental Negotiations in a North-South conflictual approach, in **The North, the South and the environment**, United Nations University Press, 1994, ed. by Bashka V. and Glyn A. P. 140) "Le traité de Maastricht, en soumettant au veto les mesures écologiques et les réglementations sociales, a réduit la possibilité pour les pays de l'UE les plus avancés vers un compromis social et écologique (le Nord du continent), d'imposer des décisions comme l'écotax à l'ensemble où les membres atlantiques et du sud sont plus tolérants. Alors que certains pays nordiques, s'engageaient dans l'écotax, l'Espagne et le R.U. ne cachaient pas leur intention de pratiquer un dumping écologique (et social). L'adoption de la "no-regret strategy" est insuffisante, elle exprime par des hausses du prix de l'essence la nécessité de réduire la croissance de la circulation, mais pas encore l'urgence d'arrêter la marée automobile et ses émissions de CO₂."

d'énergie: 35%. L'efficacité énergétique est relativement faible et la consommation d'énergie par tête est équivalente à celle de l'Espagne, nettement supérieure à celle du Portugal. Les émissions de carbone per capita sont très supérieures à celles de l'Espagne et du Portugal. (La pollution de l'air atteint souvent des niveaux dramatiques pour la santé publique). Une autre dimension négative importante de l'évolution environnementale est la concentration, ancienne, mais encore renforcée, des activités industrielles dans la région d'Athènes, soumettant cette zone sensible à des pressions de plus en plus forte (pollution de l'air et rejets en mer des produits nocifs). Le PAM²³ recense 9 "points chauds" prioritaires de pollution, tous au bord de mer, dont 5 où la pollution est qualifiée de "mixte: municipale et industrielle), et 4 où elle est "industrielle". Il est par ailleurs fait explicitement mention de la difficulté rencontrée pour obtenir des données fiables sur les rejets de la part de nombreux industriels. **L'apprentissage de la maîtrise environnementale et de la bonne utilisation des fonds Européens a été en Grèce un processus lent et difficile.** L'évolution récente révèle cependant des progrès.

Espagne. Quand l'Espagne est entrée dans la CEE, en 1986, les aspects écologiques n'avaient pas été préparés, et ce fut "un désastre pour de nombreuses sociétés".²⁴ Aujourd'hui, personne ne se plaint car les sociétés sont en train de réviser leurs stratégies, notamment par la création d'infrastructures au niveau national. Les négociations entre l'Espagne et la Commission furent longues et difficiles, du fait de la dimension du futur partenaire, et des enjeux très lourds en matière d'agriculture (en particulier concernant la concurrence avec la France), de pêche, et pour les industries sidérurgiques, textiles et de la construction navale. Les conditions furent contraignantes, et les dispositifs de délais d'adaptation réduits. Depuis l'adhésion, l'Espagne a connu une croissance forte, sauf l'exception de 1990. Le Pib/tête passe de 61% de la moyenne CEE à plus de 80%, mais on observe un accroissement des inégalités régionales, les régions de Madrid et de Barcelone rejoignant la moyenne de l'UE, alors que le retard d'autres régions s'accroît, le Sud bénéficie d'un certain rattrapage, mais partant d'un niveau très faible, il reste encore loin des normes UE. En voie de réduction, le taux de chômage est de loin le plus élevé d'Europe sur toute la période. La part de l'industrie manufacturière dans le Pib est passé de 28,4% à 20,6%, la production manufacturière a cependant augmenté de près de 30% entre 1985 et 1995. L'expansion la plus forte se trouve dans les industries alimentaires, le raffinage de pétrole, les ouvrages en plastique, une partie de la chimie et surtout les automobiles et matériel de transports. Les principaux secteurs en déclin sont le cuir et les chaussures, une autre partie de la chimie, les minéraux non métalliques et la sidérurgie.

L'entrée dans la CEE en 1986 a entraîné une très forte augmentation des importations et des exportations communautaires, avec des détournements des échanges au détriment de l'Amérique Latine et de l'Afrique. La production manufacturière est plus diversifiée qu'au Portugal ou en Grèce,

²³ PAM Points chauds de pollution en Méditerranée. 1999

²⁴ Communication de madame De Balle, de l'ESCAME au colloque de Beyrouth, septembre 1998.

L'Espagne est notamment exportatrice nette d'automobiles et matériels de transport. Les IDE ont été très élevés: 64 Ma d'écus entre 1987 et 1996, soit 1,7% du Pib, ils se dirigent en particulier vers l'industrie automobile, la chimie, l'agro-alimentaire, mais aussi vers les services bancaires et les services aux entreprises, y compris l'informatique. Les fonds structurels européens partiellement affectés à des projets environnementaux ont représenté 0,7% du PIB. La croissance accélérée a produit une forte aggravation de la pollution, entre 1985 et 1993, l'augmentation des pressions environnementales a souvent excédé la croissance de la production industrielle, la production d'énergie et la croissance du Pib. Ces pressions portent notamment sur la consommation d'eau (l'industrie absorbe 15% des besoins du pays, qui souffre d'une insuffisance nationale qualitative et quantitative de ses ressources en eau), sur les rejets de déchets industriels et d'eaux pollués dans la Méditerranée, et sur l'accroissement des émissions nocives dues à une augmentation considérable du nombre d'automobiles (une voiture pour deux habitants), et de l'intensification du transport routier. Le rapport du PAM identifie trois "points chauds prioritaires" de pollution mixte qui sont Barcelone, Tarragone et Valence. L'intensité énergétique n'a pas baissé avec la croissance, contrairement à la situation dans de nombreux pays, l'industrie représente 43% de la consommation totale d'énergie. **Malgré une politique active, le pays ne parvient pas encore à découpler croissance et pression sur l'environnement.**

Portugal. L'adhésion du Portugal, rendue possible par la fin de la dictature en 1974, a été retardée par le désir de la CEE de coupler les discussions avec celles concernant l'Espagne, qui devaient surmonter beaucoup plus d'obstacles. En 1986, le Portugal et l'Espagne devenaient en même temps membres de la CEE. Le Portugal a largement profité de son adhésion, il a connu une croissance supérieure à celle de l'ensemble de la Communauté, son Pib/tête est passé de 54% de la moyenne communautaire à 74% en 1999, le chômage est faible, et les disparités régionales se sont atténuées, en partie au moins du fait des versements des Fonds structurels Européens. La croissance de la valeur ajoutée industrielle en termes constants est de l'ordre de 20% entre 1985 et 1995. Les exportations ont surtout profité de l'ouverture de l'Espagne, principal client, car la plupart des produits entraient déjà librement dans la CEE, à l'exception des textiles qui seront totalement libérés seulement en 1988. L'ouverture aux importations communautaires a bénéficié de nombreux aménagements qui ont réduit le choc sur une industrie peu productive et vieillie. En fait, l'ouverture européenne a essentiellement renforcé les industries traditionnelles d'exportation: textiles, vêtements, chaussures, produits du secteur automobile et machines. Les exportations en hausse rapide ont surtout concerné les biens de consommation. L'orientation structurelle de l'industrie portugaise repose toujours sur les productions intensives en travail et en ressources naturelles. En d'autres termes, la dynamique de changement introduite par l'adhésion paraît faible, et l'avenir de l'industrie portugaise soulève des inquiétudes.

Les IDE ont cependant été significatifs, atteignant 2,8% du PIB entre 1989 et 1993, avec un maximum de \$2Ma en 1990; le montant des fonds européens, au niveau de 2,7% du Pib, a été à peu

près équivalents à la valeur des IDE. Les pollutions liées à la croissance économique restent limitées, et outre le développement de l'automobile privée (une voiture pour 2,6 habitants), concernent surtout les rejets de déchets industriels dans les fleuves, spécialement dans le cas de la chimie, de la pâte à papier et du papier, des hydrocarbures. Près de 48% de la consommation d'énergie est due à l'industrie, la part du gaz est encore extrêmement faible, mais doit augmenter avec l'arrivée du gaz algérien, et les émissions de carbone par tête, 1,5T/an sont très inférieures à celles de la Grèce, d'Israël ou de l'Espagne. L'adhésion a joué un rôle majeur dans l'adoption par le Portugal d'une législation environnementale, et même si celle-ci n'est pas toujours appliquée, la population est sensibilisée aux questions de pollution et crédite l'UE d'une action positive dans ce domaine.

II.4 Un pays candidat à l'adhésion: la Pologne. L'examen de la situation Polonaise montre comment les perspectives d'entrée dans l'espace européen et les discussions préparatoires influencent l'évolution économique et les tendances de l'environnement, avant toute intégration officielle. Les discussions avec l'UE ont débuté en 1994, Les échanges se sont très rapidement accrus après le changement politique de 1989, la Pologne est désormais le 4ème marché de l'UE, et effectue avec elle plus des deux tiers de ses importations et de ses exportations, et connaît un déficit important de ses échanges. Les IDE se sont élevés à \$ 6,3Ma en 1998. L'évolution structurelle de la Pologne, où l'industrie forme une part du Pib supérieure à celle observée dans l'UE, a commencé à la fin des années 80, la croissance est positive depuis 1994, les exportations manufacturières et celles de produits agricoles ont doublé depuis 1992. L'observation de l'évolution polonaise relatives aux tendances de l'industries et de l'environnement en particulier depuis qu'elle tente de rattraper l'acquis communautaire est intéressante. Privilégiant la croissance industrielle, en particulier dans des secteurs tels que les mines de charbon, la sidérurgie et la chimie, sans aucun souci de l'environnement, la Pologne était l'un des pays les plus pollués d'Europe à la fin des années 1980.

Les restructurations industrielles ont conduit à une spécialisation accrue, avec abandon de nombreuses productions, renforcement des industries "légères" dont les effets polluants sont moindres que ceux des activités "lourdes" en déclin, amélioration de l'efficacité énergétique avec la fermeture des installations les plus vétustes (chantiers navals, usines de tracteurs etc). La part de l'industrie dans le Pib diminue au profit des services, avec des conséquences positives en matière de pollution. Pour les transports, on a d'abord constaté une efficacité accrue, se traduisant par une baisse du ratio transports/Pib, puis une inversion du processus, avec un déclin rapide des transports par rail, qui passent de 60% du total en 1990, à 46% en 1997, la route passant de 29% à 43% (71% dans l'UE.). L'une des conséquences négatives les plus marquantes de l'ouverture a été l'augmentation massive de la part des automobiles dans le transport des personnes (de 35% à 68%). Les investissements routiers, largement financés par les fonds communautaires seront dix fois supérieurs aux investissements ferroviaires, d'ici 2010. Les effets positifs d'une amélioration de la qualité des automobiles et d'une meilleure utilisation des transports seront largement inférieurs aux effets négatifs de l'accroissement du transport routier et du nombre d'automobiles, la situation se

rapprochant ainsi, dans le mauvais sens, de celle de l'UE. L'intensité énergétique élevée de la Pologne, héritée du régime communiste, est inférieure à celle des PECOS voisins, mais malgré les avancées récentes, reste six fois supérieure à celle de l'Allemagne.

La Pologne connaît de grosses difficultés pour rejoindre l'acquis communautaire dans le domaine de la gestion de l'eau et des déchets. Le bilan de l'expérience polonaise révèle une convergence à deux faces avec les conditions environnementales de l'UE. On constate que là où elle était "plus verte" (transports, déchets), la Pologne voit sa situation se détériorer, et là où elle était plus polluée, il y a amélioration (utilisation de l'énergie, pollution de l'air et de l'eau). Les dépenses en faveur de l'environnement, supérieures en pourcentage du Pib à la moyenne de l'OCDE, restent encore très insuffisantes, et la commissaire européenne pour l'environnement estime que \$120 Ma devront encore être dépensées pour que la Pologne s'aligne sur l'acquis européen. Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement d'argent, mais aussi de maîtriser l'évolution des comportements. On peut lire dans un rapport officiel sur l'environnement de 1998 "ce n'est plus l'industrie, mais plutôt la consommation individuelle croissante d'énergie et la croissance sans frein de la motorisation qui constituent une menace croissante pour l'environnement".²⁵

II.5 Deux PSEM liés à l'UE engagés dans l'ouverture extérieure et l'industrialisation: Turquie et Israël

Le cas de la Turquie mérite une attention particulière, avec un démarrage industriel ancien, marqué par un volontarisme d'État, le rôle déterminant des entreprises publiques et une très faible ouverture extérieure se traduisant par une protection douanière très dissuasive. Depuis 1980, la politique a été totalement recentrée dans le sens de l'ouverture commerciale et financière, et la privatisation progressive des Entreprises Publiques d'État. La Turquie est de très loin le plus industrialisé des PSEM, sa production manufacturière (du niveau de celle du Mexique), représente 2,5 fois la production combinée des trois pays du Maghreb et de l'Égypte, plus de 3 fois celle d'Israël, et plus de 4 fois celle de la Grèce.

Les conditions de l'industrialisation ont été particulièrement préjudiciable pour l'environnement, et le pays doit faire face à la fois à la réduction indispensable de la pollution existante, et à l'adaptation aux contraintes nouvelles imposées par les relations avec l'Union Européenne. Depuis l'origine de la CEE, ses relations avec la Turquie sont placées sous le signe de l'ambiguïté voire de la contradiction. On se contentera de rappeler que la perspective d'adhésion est reconnue dès 1962, que depuis les années 1970, la plupart des produits industriels turcs entrent en franchise dans l'UE, et qu'en dépit des vicissitudes politiques et de l'opposition systématique de la Grèce, une Union Douanière a été établie en 1996 entre la Turquie et l'UE. Exportations et importations turques ont plus que doublé entre 1990 et 1997, la croissance des importations étant

²⁵ Cité dans le rapport de la US DOE, **Poland: environmental issues**, March 2000.

supérieure à celle des exportations, les échanges avec l'UE représentent un peu plus de la moitié du total; le déficit commercial, important en 1990, s'est considérablement accru avec un taux de couverture des exportations officielles inférieur à 50% des importations.

Les IDE sont restés étonnamment faibles, n'atteignant pas \$600 mi. en moyenne annuelle 1987/1992, et se stabilisant autour de \$800 mi. entre 1995 et 1998, (par contre, le déficit courant est facilement couvert par des entrées massives de capitaux à court terme et des investissements de portefeuille.) La pollution en Turquie n'est pas donc pas directement influencée par des industries "importées", et les effets particuliers de l'Union Douanière sont pour le moment peu identifiables. La forte croissance industrielle a particulièrement affecté l'environnement dans certaines zones critiques: la région d'Istanbul et le Golfe d'Izmit, et des régions maritimes sur la côte ouest (Izmir) et sud :(Antalya, Mersin, Adana, Içel). Des évolutions structurelles ont joué favorablement au cours de la période récente: modification de la part des différentes formes d'énergie (développement du Gaz naturel), privatisations et modernisations d'entreprises publiques très polluantes, restructuration industrielles et croissance d'activités peu polluantes: textiles et habillement, machines, matériels de transports. Un récent "examen des perspectives environnementales de la Turquie" par l'OCDE²⁶ signale que, face à une situation très dégradée, des progrès importants ont été réalisés en Turquie dans les années 1990, avec l'inscription de la protection de l'environnement dans la constitution, la création d'un ministère spécialisé, une réforme de la législation et la création d'instruments appropriés, l'adoption en 1998 d'un Plan National d'Amélioration de l'Environnement. Néanmoins, ces progrès ne sont pas proportionnés à l'intensification des pressions exercées par les activités économiques et l'environnement. Il faut observer, par ailleurs que le taux de motorisation de la Turquie est encore faible (13 personnes pour une automobile), et qu'il y a toutes raisons de penser que le pays va entrer dans la phase de croissance extrêmement rapide de la voiture individuelle et du transport routier observée dans tous les pays comparables lorsque leur revenu/tête augmente. La pollution de l'air et celle des eaux par rejet de détergents et déchets chimiques sont parmi les problèmes environnementaux majeurs liés à l'industrie turque. Eu égard au retard accumulé dans les investissements que requiert l'environnement et du manque général de respect des mesures adoptées, il faudra du temps et beaucoup d'efforts pour transformer les pratique de gestion de l'environnement et mobiliser les ressources financières requises. Une analyse plus précise du cas turc et des enseignements qu'il serait possible d'en tirer pour les implications écologiques de l'ouverture et l'insertion dans l'économie européenne et mondiale est limitée par l'insuffisance des informations disponibles, la carence de l'État; le refus de communiquer de nombreux entrepreneurs est souligné par les observateurs. On remarque par contre avec intérêt la montée des ONG et la sensibilisation croissante de la "société civile", qui à terme pourrait influencer positivement la mise en oeuvre d'une politique environnementale efficace.

²⁶ OCDE, 1999.

Israël Condamné à un isolement géographique régional dont les avatars du processus de paix ne lui ont pas permis de sortir, l'économie Israélienne est largement orientée vers l'UE et les États-Unis, qui accueillent en franchise la plupart de ses exportations. La situation est celle d'un pays industriellement "avancé", plus de 90% des exportations sont des produits manufacturés, la VA manufacturière a beaucoup augmenté, mais est passée de 25% du Pib en 1985 à moins de 15% à la fin des années 90. Les exportations de produits manufacturés, souvent de haute technologie représentent une valeur importante. Les industries dominantes à forte croissance depuis 1980 sont les machines électriques, les ouvrages en métaux, les produits des industries alimentaires.

De véritables parcs industriels, "silicon valleys" locales sont en voie de constitutions et exportent des produits et services de haute technicité notamment vers les États-Unis, certaines entreprises israéliennes faisant l'objet des convoitises d'acheteurs américains.²⁷ Les principaux "points chauds" de pollution industrielle sont la baie de Haïfa, où se sont installées les raffineries et les usines chimiques de la phase intermédiaire d'industrialisation, et la zone de Gush Dan (Tel Aviv), les autres points chauds, Nahariya, Aschod, Akko souffrent surtout de pollution d'origine domestique. Les principales préoccupations environnementales liées à l'industrie viennent de la rareté des ressources en eau douce et des risques de pollution des nappes phréatiques, de l'espace limité qui soulève en particulier la question des déchets, du poids croissant de la pollution de l'air par les usines et le trafic automobile.

L'efficacité énergétique est la plus élevée de la région, et l'industrie ne représente que 30% de la consommation d'énergie totale, mais du fait du niveau élevé du Pib/tête, les émissions de carbone per capita sont de loin supérieures à celles de tous les pays voisins. Avec 3,8 habitants par automobile Israël a un taux de motorisation individuelle inférieur à celui des pays de Pib/tête équivalent, et plus faible que celui de la Grèce ou du Portugal. Il faut noter qu'en matière de coopération régionale sur les questions environnementales, Israël est très actif, et participe à de nombreuses instances techniques avec des pays qui ne le reconnaissent pas politiquement.

II.6 Quelques leçons des expériences présentées

Une analyse du CEPII sur la Compétitivité des Nations²⁸, établit une typologie de PED "convergentes" avec les pays industrialisés, (pays dont l'écart de Pib par tête a été réduit par rapport au groupe de référence des pays riches sur la période 1960/1995) et identifie leurs "points forts" industriels. On trouve parmi les Pays Méditerranéens le Portugal(textile), Israël (électronique et machines électriques), Grèce, Tunisie, et Turquie (tous trois, agro-alimentaires et textiles.), Égypte, (énergie). Ont divergé par contre: le Maroc (agro-alimentaire et textile), et dans notre liste de cas, le Mexique (énergie, véhicules). **Les exportations des PSEM consistent en majorité de produits bas**

²⁷ cf. **L'Expansion** du 15 mars 2000 et **Le Monde** du 10 juin 2000.

²⁸ CEPII **La compétitivité des Nations**, Economicaé 1998

de gamme. Entre 1991 et 1996, les parts de marché de la Turquie et d'Israël sont en progression, celles de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal sont en régression, et celles de la Tunisie, du Maroc et de l'Égypte sont stables. Selon une autre étude²⁹, du point de vue de la théorie moderne de la croissance, la configuration de spécialisation industrielle aux effets les plus défavorables sur la croissance se trouvent dans les pays de la périphérie de l'UE: Grèce, Espagne, Italie, Portugal. Pour ces trois derniers pays, il y a convergence du degré de diversification industrielle et macro-sociale avec le reste de l'UE, mais leur spécialisation est une source d'asymétrie qui peut être déstabilisante à long terme. (Positionnement sur des produits qui ne sont pas de haute technologie, et dans la gamme basse de qualité.).

Pour l'ensemble des pays examinés, les flux d'IDE liés à l'ouverture et au développement des échanges sont très inégaux, et l'entrée d'un pays dans une structure de type ZLE n'est pas forcément plus attractive pour les FTN et autres investisseurs étrangers qu'une croissance forte sans accords institutionnels. Les IDE de la période récente ne s'orientent pas particulièrement vers les secteurs à pollution élevée. Dans les secteurs à fort contenu technologique, les apports des IDE sont nettement positifs. Les changements de structures industrielles ne sont pas nécessairement spectaculaires, ni systématiquement porteurs de dommages environnementaux graves.

Le "modèle asiatique" est spécifique dans la mesure notamment où la croissance s'étend sur une longue période et se transmet d'un pays ou groupe de pays à un autre. Ces séquences permettent de mettre en évidence des délocalisations vers des "pollution havens" des années 1960 au début des années 1980, puis leur caractère très marginal par la suite, des phénomènes d'apprentissage en matière environnementale et des prises de conscience et des réactions de plus en plus précoces chez les pays les plus récemment concernés (L'Indonésie et la Thaïlande initient des politiques environnementales avec des niveaux de Pib beaucoup plus faibles que ceux qu'avaient le Japon et la Corée quand ils se sont vraiment souciés des conséquences environnementales d'une croissance non contrôlée. La montée dans les pays industrialisés de la "conscience environnementale" entraîne dans les années 1990 (et la tendance ne peut que se renforcer dans les 2000) un changement majeur par rapport à la situation des années 1970 et 1980. On observe en effet l'influence croissante des réactions du marché international, associations de consommateurs, ONG humanitaires et environnementalistes, sur les conditions de production, les politiques sociales environnementales et sociales des firmes.

La tendance est à l'accroissement des pollutions de base, générales, liées à la demande d'énergie et de transports, spécialement la motorisation individuelle, et à l'augmentation des pollutions mixtes industries et urbaines (eau, déchets). Les Zones critiques et les points chauds sont souvent mixtes (industriels et urbains). Il existe des effets indirects de l'enrichissement augmentant la

²⁹ CEPII Newsletter, Summer 99.

demande: cet effet global s'ajoute et parfois domine l'effet direct d'échelle de la croissance de la production et de la consommation lié à la ZLE elle-même, comme le montre en particulier l'exemple du Mexique dans l'ALENA. On observe le plus souvent une tendance à la convergence environnementale des pays en voie d'industrialisation vers les types de pollution des pays industrialisés: réduction de la pollution de l'air et de l'eau, et augmentation des déchets (Déchets industriels et urbains. en particulier du fait de la réduction de la durée de vie des produits et de la réduction des recyclages), et des émissions de CO₂. L'exemple de la Pologne, le plus contemporain, est à cet égard significatif.

Les approches micro-économiques et des études sectorielles sont indispensables, il s'agit en particulier de préciser les compromis et oppositions entre les avantages de la dispersion et de la petite dimension qui réduit les surcharges environnementales, mais limite les possibilités de contrôle et augmente souvent les coûts en énergie et transports, et la concentration sur des zones aménagées, qui permet la création de dispositifs de traitement et de contrôle, mais accroît les risques de saturation. Toute utilisation à fin de prospective et de projection pour les PSEM des cas d'ouverture internationale, libre échange et évolution de la situation environnementale doit être attentive au fait que les relations ne sont jamais strictes, et qu'il est souvent difficile ou impossible de distinguer des tendances "spontanées" de celles qui sont influencées ou déterminées par l'entrée dans un système d'interdépendance accrue notamment du type ZLEEM.

III. Deux questions majeures posées par l'évolution de l'environnement industriel : énergie et transport.

Les exemples présentés permettent d'identifier des domaines "transversaux", concernant à la fois directement l'industrialisation, et indirectement l'ensemble de la vie économique et sociale, sur lesquels l'accroissement des échanges et des revenus aura des effets considérables en amont des processus et tout au long de leur déroulement. Dans ces domaines, il est indispensable de définir très tôt une politique environnementale globale, rechercher des techniques efficaces, assurant des possibilités de double gain et d'évolution continue, et trouver des financements. Il s'agit d'une part de la production, distribution et utilisation de l'énergie, et de l'autre des services, systèmes et réseaux de transports

III.1 Production, distribution et utilisation de l'énergie. ³⁰

La déclaration de Barcelone énonce que "Les participants reconnaissent le rôle structurant du secteur de l'énergie dans le partenariat économique Euro-Méditerranéen et décident de renforcer la coopération et d'approfondir le dialogue dans le domaine des politiques énergétiques. Décident de

³⁰La référence fondamentale reste la contribution de M. Grenon, **Énergie et Environnement en Méditerranée, enjeux et prospective**, fascicule 7 du Plan Bleu, 1993. L'Observatoire Méditerranéen de l'énergie publie de nombreuses études sur la question. Des prospectives intéressantes sur la demande sectorielle d'énergie, en particulier dans l'industrie figurent notamment dans la publication de la Commission Européenne: **Energy outlook to 2020**, 1999

créer les conditions-cadres adéquates pour les investissements et les activités des compagnies d'énergie en coopérant pour créer les conditions permettant à ces compagnies d'étendre les réseaux énergétiques et de promouvoir les interconnexions". La formulation est vague, et n'établit pas de liens entre l'environnement, l'industrialisation et l'énergie. Les enjeux sont pourtant considérables car l'énergie occupe aujourd'hui une place centrale dans les préoccupations environnementales, et les choix de politique énergétique portent sur le long terme, sont très ouverts alors que les progrès techniques souvent spectaculaires donnent une consonance particulière aux perspectives de double gain avec une grande amplitude de solutions possibles.

A) Demande et consommation. La consommation d'énergie globale et par tête est globalement faible dans les PSEM. De même les émissions de carbone par tête sont très inférieures à celles des pays du Nord. Par ailleurs **l'efficience dans l'utilisation de l'énergie est très médiocre**, la consommation par unité de PIB est forte, de même que les émissions de carbone par unité de PIB. L'accroissement de la consommation d'énergie tend à dépasser celle du PIB. Toutes les perspectives indiquent une tendance à l'augmentation très rapide des consommations énergétiques, liées à la fois à la croissance des besoins industriels, et à l'élévation des revenus et du niveau de vie, entraînant une forte demande d'électricité domestique et d'essence pour les transports individuels. Le risque majeur d'impasse environnementale tient à la rigidité et à la lenteur d'adoption des techniques les plus efficaces de production et de consommation d'énergie, faute en particulier de moyens techniques et financiers suffisants; à la persistance des tendances à la mauvaise efficience énergétique, au coût très élevé de la simple réduction du niveau actuel de pollution s'ajoutant au coût de l'accroissement des capacités futures et de l'orientation "pro-environnementale" du système de production et d'utilisations. Selon un des scénarios prospectifs de l'OME, entre 1990 et 2010, la consommation globale d'énergie des PSEM passerait de 144 millions de tep (Tonnes équivalent pétrole) à 337. La part du Sud dans la consommation méditerranéenne augmenterait de 20% à 35%. Dans le bilan, la demande de l'industrie s'établirait autour de 40%. D'ici à 2025, la demande d'électricité serait multipliée par trois. A moyen terme, on peut donc s'interroger sur l'existence d'un avantage comparatif des PSEM (ou de certains d'entre eux) dans un développement industriel reposant sur les ressources énergétiques. Il faut en tout état de cause tenir compte de cet accroissement très rapide des besoins qui ne laisser guère de surplus exportable qu'à la Lybie, de la nécessité d'améliorer considérablement l'efficience énergétique, d'adapter les formes d'énergie offertes à la croissance de la demande d'électricité, au caractère très contraignant pour l'environnement des industries basées sur le pétrole et le gaz, sur le risque d'aggravation de la surcharge littorale par l'implantation des nombreuses centrales électriques prévues, sur le coût de renonciation progressive au lignite et au charbon comme source énergétique majeure en Turquie, au profit du gaz naturel. Dans la période intermédiaire conduisant à un niveau absolu élevé de la demande et de l'émission de gaz à effets de serre, on pourrait envisager pour les PSEM la possibilité de tirer profit (comme certains PECOS) des transactions sur les permis de polluer avec des entreprises du Nord si les PSEM ne sont pas inscrits dans l'annexe 1 de "Kyoto", si les normes qui leur sont imposées sont plus laxistes. La transposition

dans les PSEM des normes environnementales du Nord trouve là un élément supplémentaire éventuel pour la négociation.

Les projections pour l'UE annoncent un "greening " de l'utilisation de l'énergie dans l'industrie d'ici à 2020, du en particulier au développement de la demande de vapeur qui permet un pourcentage croissant de production par les procédés de co-génération et par la production combinée de chaleur et de puissance. Les combustibles "intensifs en carbone" tendent à décliner en termes absolus, tandis que les combustibles "propres" tendent à croître. Une décomposition en 8 grands secteurs industriels montre une baisse absolue et relative très importante du secteur sidérurgique (de loin le secteur le plus fort consommateur), dont la demande tombera de 53 mtep en 1995 à 43 millions en 2020, et à un degré moindre, des non ferreux. Les secteurs dont la demande augmentera, mais partout relativement faiblement, sont par ordre de volume de consommation en 2020, les produits chimiques, les papiers et pulpes, les IAA et les industries mécaniques et électriques. Pour tous les secteurs, l'efficacité dans l'utilisation de l'énergie s'améliore.

Les politiques énergétiques des PSEM devront tenir compte de ces tendances structurelles dans les pays industrialisés, et en particulier de l'importance des effets de composition et des effets techniques dans la demande d'énergie dans l'industrie. Les avancées dans l'industrie seront d'autant plus nécessaires que la croissance de la population et celle espérée des niveaux de vie entraînent des perspectives d'évolution de la demande énergétique très différentes de celle du Nord, avec une forte demande domestique (pour l'électricité en particulier), s'ajoutant à celle des transports; **la recherche de l'efficacité énergétique dans l'industrie est donc d'une importance particulière** puisque c'est la seule des trois grandes utilisations pour lesquelles l'effet technique et de substitution peut surpasser les conséquences négatives de la croissance et de l'élévation du niveau de vie. La politique des prix de l'énergie, en particulier la renonciation à l'utilisation de subventions orientant la demande vers les énergies polluantes et encourageant les gaspillages est un élément essentiel d'une évolution positive de l'utilisation de l'énergie. Dans le cas du Japon, dans les années 1960, l'efficacité d'une politique des prix de l'énergie dissuadant les gaspillages et influençant les structures industrielles dans le sens de la réduction des polluants, s'est révélée extrêmement efficace. En sens contraire, la plupart des PSEM ont aujourd'hui des politiques de prix de l'énergie fondamentalement en contradiction avec des objectifs environnementaux.

B) Du côté de l'offre. Les possibilités les plus intéressantes sont offertes par l'accroissement de **l'utilisation massive du gaz naturel**, dont les réserves prouvées ont ces dernières années augmenté sensiblement, en Égypte et en Algérie notamment. En Turquie, les perspectives d'importation pour couvrir une part importante d'une demande d'énergie croissant de 7 à 10% par an permettent d'envisager l'accélération du déclin de l'utilisation d'un lignite particulièrement polluant. Les progrès techniques renforcent encore les avantages écologiques du gaz, le moins polluant des

hydrocarbures. Les turbines à gaz maximisent le rendement énergétique, avec les cycles combinés et la co-génération, et permettent des installations de petite dimension, rapides à construire. On voit ainsi s'ouvrir de plus larges choix de localisation entre des zones industrielles permettant d'aborder globalement la réduction des nuisances environnementales, au prix notamment d'une concentration croissante sur les littoraux, et la délocalisation de certaines industries grâce à la proximité des sources de production d'électricité et des réserves, même limitées, de gaz naturel.

C) Les interconnexions gazières et électriques sont amenées à jouer par ailleurs un rôle croissant dans une optimisation régionale de la production et de l'utilisation de l'énergie, accompagnée de la normalisation des installations et des appareils qui offrent des potentialités pour des productions industrielles localisées dans les PSEM, sous condition de desservir des marchés élargis à plusieurs pays. Les perspectives pour les **énergies renouvelables** restent modestes, comme du reste dans les pays du Nord. Le solaire, a priori approprié aux conditions climatiques, pose en fait de nombreux problèmes, et son intérêt majeur est l'alimentation des lieux très isolés, et la fourniture d'un appoint parfois non négligeable à un système "classique"; les meilleures perspectives sont en Israël, au Maroc et en Turquie. La biomasse peut se développer en Turquie et au Maroc. Pour l'essentiel, l'hydraulique concerne le Maroc, et surtout la Turquie. D'importants développements sont en cours en Anatolie, la question clef étant celle du financement, les responsables cherchent à favoriser les opérations "BOT", (Built, Operate, Transfer) ou BOO (Built Operate Own), qui confient à des entreprises étrangères ou mixtes la responsabilité de l'installation, de sa construction à son fonctionnement, les investissements étant remboursés par les paiements des clients. Il est évident que le cahier des charges concernant le respect de l'environnement dans ce type d'opérations (qui peut être étendu aux centrales à gaz et même au charbon), est d'une importance cruciale. Il peut exister là, plus que dans les productions manufacturées, un risque de "moins disant environnementale" de la part des soumissionnaires.

D) Possibilités et choix Les gains d'efficacité dans la production et la consommation d'énergie viennent des progrès technologiques rapides des firmes et des organismes de recherche des pays industrialisés. **Un rôle déterminant sera donc joué par les possibilités de transferts des techniques les plus récentes**, en particulier la diffusion de l'utilisation du gaz naturel pour la génération d'électricité par des turbines à gaz à cycles combinés, les modernisations permettant le déclassement rapide des installations les plus polluantes, et leur remplacement par des installations plus performantes et moins productrices de nuisance environnementale (exemple type des possibilités de double gain). L'incitation et l'existence de capacité de financement des

processus conduisant à terme à une meilleure situation énergétique et la meilleure adéquation possible entre localisation de la production et lieux de consommation (transporter l'électricité ou le gaz qui servira à la produire près du consommateur) font aussi partie des dispositifs à mettre en oeuvre (et à inscrire à l'agenda du Partenariat). L'observatoire Méditerranéen de l'Énergie développe dans le cadre du programme MEDA de la Commission Européenne plusieurs projets pour la coopération énergétique, la lutte contre la pollution et l'effet de serre, la recherche de l'efficacité énergétique en Méditerranée. On peut en particulier citer le projet IRESMED sur les énergies renouvelables, et le projet CDMED, sur le mécanisme de développement propre.³¹

Il existe des problèmes spécifiques pour les PSEM qui sont des producteurs et des exportateurs importants d'énergie. Pour les producteurs, une politique nationale de l'énergie doit programmer le développement de l'utilisation du gaz, pour à la fois améliorer les conditions environnementales, et accroître les recettes d'exportation des ventes de pétrole, plus fortes, par unité d'équivalent énergétique que celles du gaz. Nous sommes ici devant un cas exemplaire de double gain. La question du développement de la pétrochimie et du raffinage est difficile à trancher du point de vue environnemental. En termes d'avantages comparatifs, il paraît logique que les producteurs d'hydrocarbures utilisent cette ressource comme base de leur industrialisation, mais on sait qu'il s'agit d'activités parmi les plus polluantes, et on peut craindre une forme perverse de "pollution haven" dans l'encouragement donné par le Nord aux activités de raffinage et de pétrochimie (qui recueillent sans difficultés des IDE parfois considérables), en réduisant ou en limitant leurs propres capacités dans ces domaines. La réponse, dans ce cas est à rechercher dans la maximisation de l'effet technique d'amélioration des processus, plutôt que dans le refus d'une des rares spécialisations reposant sur un avantage incontestable.

La question de la pollution liée au transport des hydrocarbures est particulièrement importante en Méditerranée, d'une part à cause de l'insuffisance fréquente des mesures contre la pollution "ordinaire", faute de contrôles efficaces (les rivages du Sud sont beaucoup plus touchés que ceux du Nord par les rejets en mer des pétroliers), d'autre part du fait des conséquences encore plus catastrophiques dans une mer fermée que dans un océan, d'une pollution accidentelle majeure. Cette menace concerne d'ailleurs aussi les zones de transit, notamment les Détroits Turcs, et les pays dont la croissance industrielle exigera des importations croissantes d'énergie. La mise en place d'un réseau de surveillance et d'intervention est indispensable dans le cadre du Partenariat. L'UE, d'autre part, devrait appuyer les démarches de la Turquie pour une révision de la convention de Montreux sur l'accès aux Détroits, qui interdit toute mesure préventive pouvant réduire les risques d'une catastrophe environnementale majeure dans cette zone.

³¹ Voir **La Lettre de l'OME**, avril 2000 et les publications de cet organisme.

III.2 Les services, systèmes et réseaux de transports

La demande de transport augmente, de manière générale, beaucoup plus rapidement que la production et les revenus dans les pays en voie d'industrialisation et de "modernisation". Cet effet de dimension plus que proportionnel est notamment provoqué pour les marchandises par les pratiques des flux tendus, la spécialisation intra branche et la sous-traitance, et pour les personnes par un accroissement massif de la mobilité géographique considérée comme une modalité privilégiée de l'amélioration des conditions de vie. Il faut ajouter à cet effet massif de dimension un effet de structure lui aussi défavorable à l'environnement : il y a accroissement de la part des catégories de transports les plus polluants : transports routiers et aériens, au détriment du rail et du transport maritime par cabotage. Comme l'augmentation de la consommation d'énergie par tête, la possession d'automobiles individuelles est considéré de facto comme un indicateur de niveau de vie et d'accession au statut de pays développé. On observe une orientation spontanée de la demande pour les modes les plus polluants (avion et route). L'élasticité de la demande d'automobiles privées par rapport à l'accroissement des revenus individuels et du Pib est très élevée pour certains niveaux de revenus. Selon l'étude de base du Plan Bleu sur les transports et l'environnement en Méditerranée³², en dessous de \$1300 par tête, la motorisation ne dépend pas clairement du revenu, mais de facteurs locaux ; entre \$1500 \$3000, par contre la motorisation croît très rapidement avec le Pib, puis plus lentement jusqu'à \$19000; au delà, le niveau de motorisation ne dépend plus de celui du Pib/tête. Dans tous les pays, on constate une croissance linéaire dans le temps de la motorisation. Les chiffres du nombre d'habitants par automobiles de l'EIA (la référence des États-Unis est 1,3) indiquent un niveau très élevé pour les pays Européens du sud, Espagne (presque 2 , +50% entre 85 et 93), Portugal (2,6), Grèce (3,2); et Israël 3,8 Mexique (7 pour un pib/tête de \$ 4000 environ), l'accroissement du taux de motorisation individuelle est plus élevés que la croissance du pib/tête. Dans les PSEM, les chiffres sont encore très faibles, (Turquie 13,7; Maroc 20,8, Égypte :33, Algérie. 19,2) et il faut donc attacher une grande attention aux nuisances potentielles d'une motorisation accélérée, risquant de dépasser largement les moyens limités qui pourraient, être consacrés au contrôle de ses effets de nuisance. Globalement, les risques d'impasse potentielle sont maximisés par l'adjonction à l'effet massif de volume, de la concentration des activités et l'augmentation de la pollution de l'air et des congestions de zones déjà critiques et du mauvais état d'une grande partie du parc des véhicules existants.

Le rapport du Plan Bleu, souligne **les défis à relever du fait des contradictions entre les scénarios "optimistes" pour la croissance, économique et les conséquences défavorables sur l'environnement de tels scénarios par leur effet sur la demande de transport.** La Banque

³² C. Reynaud. **Transport et environnement en Méditerranée. Enjeux et prospective.**

Fascicule 9 du Plan Bleu, 1996. Parmi de très nombreux travaux concernant cette question on signalera ceux de l'INRETS, notamment plusieurs colloques sur la question, et les nombreux éléments transposables présentés dans European Commission, **European Union Energy Outlook to 2020**, novembre 1999.

Mondiale, analysant l'évolution des marchandises transportées entre 90 et 97³³, fait apparaître le déclin général du rail. Dans les pays de la zone OCDE, le phénomène est frappant. Les voitures particulières représentent 84% du transport sur route en passagers/kilomètres, le rail 7%. Le volume transporté par route augmente fortement au Mexique, en Espagne, est relativement au Portugal, en Égypte et au Maroc et aucune indication n'est disponible pour la Tunisie et la Turquie., mais les indications relatives par ailleurs à ce pays font état d'une rapide progression du trafic de camions. L'augmentation des trafics de marchandises trans-med et inter-sud constitue un élément important de risques environnemental.

Le développement industriel tardif entraîne une demande de transports plus forte que le même niveau dans des pays plus avancés et la croissance du trafic international est plus forte que celle de échanges nationaux. (cf. remarques pour ALENA), le transport lié aux investissements et aux échanges éloigne l'empreinte écologique de la production de la conscience du producteur et du consommateur. L'influence de l'ALENA sur les changements dans les modalités du transport reste cependant à étudier. Le caractère stratégique de la politique des transports pour limiter les pollutions liées à l'industrialisation, l'accroissement des revenus et l'urbanisation est largement reconnu aujourd'hui.

L'exemple des rigidités et des lenteurs d'adaptation dans les pays industrialisés montre cependant les immenses difficultés à surmonter pour mettre en place une politique des transports prenant en compte l'environnement. La pollution de l'air dépassant déjà les limites acceptables dans de nombreuses villes, une action énergique est requise face aux développements prévisibles. Il faut analyser les possibilités d'inflexion du mode d'extension urbain, lié en partie aux localisations industrielles, établir des normes strictes sur les nouveaux véhicules, et un contrôle progressivement plus sévère sur les véhicules anciens importés ou en circulation, la réflexion doit être intensifiée sur les corridors comme élément de réduction de la diffusion de la pollution, il faut encourager le cabotage, le trafic maritime côtier et de courte distance. L'intermodalité, à développer avec l'amélioration des infrastructures techniques et physiques des ports, ne doit pas être considérée comme une solution purement technico-économique, mais doit intégrer les conséquences environnementales. Beaucoup reste à faire dans ce domaine. Il est significatif que lors d'un récent colloque sur les transports en Méditerranée, le rapport sur le Maroc (qui parle des autoroutes, du développement des ports etc.) et celui sur l'Égypte (sur les conditions de régulation du transport routier)³⁴ n'évoquent pratiquement pas l'environnement. A propos de l'Égypte, "la protection de l'environnement le long de la route" est l'un

³³ World Bank **World Development Report**. 1999. Tableaux sur l'environnement

³⁴Séminaire "Renaissance de la Méditerranée et conséquences sur les transports," Beyrouth, Nov. 1999., Zhiri Oualalou T. Le Maroc des transports et les nouvelles données de la politique des transports, et Huzayyin A. Regulatory policies for international road transport in South Mediterranean in view of the growing privatization. Les nombreux travaux de l'INRETS sur les transports en Méditerranée n'évoquent pratiquement jamais les questions environnementales.

des 12 points à envisager, mais il n'y a rien sur l'environnement dans un très longue liste de ce qui doit être régulé.

IV. Impact de la ZLE. Trois scénarios : tendanciel sans ZLE, tendanciel avec ZLE, alternatif avec bonne articulation Échanges/Environnement

Un enchaînement "naïf" pourrait ainsi résumer le questionnement auquel nous sommes confrontés quand on transpose les perspectives globales et les expériences observables au cas des PSEM et du Partenariat. 1) Tous les PSEM doivent accélérer leur croissance, 2) pas de croissance concevable sans extension du secteur industriel, 3) la ZLE peut être destructrice pour beaucoup d'activités industrielles inadaptées dans les PSEM, mais elle peut être positive grâce aux IDE et aux partenariats modernisateurs avec des firmes étrangères qu'elle pourrait susciter, 4) toute croissance industrielle est porteuse de menaces d'impasse environnementale, 5) une croissance avec IDE et partenariats peut être moins hostile à l'environnement qu'une croissance "autonome" prolongeant la tendance, ou au contraire porteuse de menaces supplémentaires, 6) Il faut trouver des dispositifs pour améliorer le contenu environnemental de la croissance dans le cadre d'une ZLE "verticale" (i.e. Nord-Sud) accompagnée d'un Partenariat susceptible de prendre en charge une partie au moins des coûts d'internalisation des pollutions sectorielles et globales, 7) Il faut identifier les possibilités de "double gain" permettant à la fois d'investir dans des processus favorisant l'environnement, et d'améliorer l'efficacité technique et les résultats financiers des entreprises.

Les perspectives peuvent être synthétisées par trois schémas de scénarios. Ces scénarios ne sont pas l'expression d'une méthodologie au sein de laquelle ils occuperaient un rôle majeur. Ils ne prétendent pas explorer des possibles en attribuant des probabilités et des séquences de mise en oeuvre. Les deux premiers sont des esquisses, uniquement destinées à fournir un repère minimal sur les hypothèses et tendances conduisant à la catastrophe ou au blocage, que par essence les exercices du CMDD ne cherchent pas à explorer dans les détails, puisqu'ils sont destinés à les exclure. Ils permettent de valoriser les conditions et les conséquences du scénario conduisant à des perspectives "opérationnelles", le scénario 3, qui seul a un sens dans l'exercice auquel nous procédons.

Scénario 1 : Tendanciel sans ZLE. Une première perspective, proche du scénario catastrophe "repoussoir" serait la poursuite de l'évolution tendancielle des PSEM en l'absence d'évolutions sensibles par rapport à la situation présente, sans ZLE ni partenariat effectif. Malgré tous les aléas et les inconvénients que peut représenter la ZLE, et les inconnus (ou les non-dits) du partenariat, il paraît difficile, compte tenu du bilan environnemental et industriel actuel de la grande majorité des pays concernés, de considérer que la poursuite des tendances actuelles n'aggraverait pas considérablement les risques d'impasse environnementale. De toutes façons, le contexte mondial de réduction inéluctable des protections, de concurrence entre pays pour attirer les IDE, d'évolution technique rapide, ne peut que renforcer la marginalisation économique des PSEM en cas d'ouverture

réticente et contrainte, sans discussions de contreparties, ni avantages d'appartenance à une vaste ensemble. En quelque sorte, la "mondialisation rampante", Seattle ou non, sans les contributions de la régionalisation, serait lourde de conséquences dans toutes sortes de domaines ; l'environnement en particulier.

Scénario 2 : ZLE statique. Simple ouverture des marchés PSEM aux produits du Nord, sans contenu ni apports spécifiques du Partenariat.

Quelques points peuvent être évoqués, sans souci d'exhaustivité.

Certains pays ayant conclu des accords d'association bénéficieront d'avantages spécifiques accordés sur une base bilatérale par l'UE, mais toute possibilité de prise en compte globale des questions d'environnement est par définition exclue.

Ralentissement des incitations et des moyens pour l'accélération des réformes économiques et la modernisation des industries existantes. Le nombre de celles qui ne pourront s'adapter à la concurrence sera à son maximum. La prise en compte dans ces conditions des nuisances environnementales passera au dernier plan des préoccupations de celles qui lutteront simplement pour leur survie.

Renforcement de la tentation des facilités de l'économie de rente là où elle peut se prolonger encore un certain temps.

Très peu d'attractivité pour les IDE, avec le maintien de coûts élevés de production, et peu de moyens de mise à niveau et de concours financiers pour lutter contre la pollution. La question des exportations accrues vers le Nord se pose assez peu, dans la mesure où l'entrée est déjà libre pour les produits manufacturés, sauf les textiles.

Risques de "moins disant environnemental" parmi les détenteurs d'hydrocarbures pour attirer le raffinage et la pétrochimie sans garanties anti-pollution suffisantes. Cette hypothèse n'est pas équivalente à celle de pollution havens, car ces activités peuvent rester néfastes pour l'environnement sans que les techniques soient délibérément obsolètes.

Maintien et accroissement possible des pollutions de pauvreté, (air, eau), urbaines en particulier, sans contreparties du côté d'un accroissement des activités productives créatrices d'emploi.

Peu d'appui et de contrainte externes (Entreprises étrangères, UE), pour encourager au respect des réglementations anti-pollution régionales et locales.

Scénario 3 : Utopie mobilisatrice. La ZLE est l'expression de la mise en place d'un véritable partenariat qui suscite et accentue une dynamique d'accélération de l'adaptation économique, politique et sociale dans les PSEM. L'environnement est réellement pris en compte dans les objectifs de la ZLE.

Ce scénario est celui qui correspond aux perspectives qui font l'objet de ce rapport. On en retrace ici quelques éléments "forts", qui seront développés dans la section suivante. Il y a à la fois des

éléments relevant d'une logique cohérente d'évolution, et d'autres d'une "anticipation positive", qui deviendra ou non réaliste en fonction des comportements des partenaires, mais aussi de l'évolution de l'économie mondiale.

Il peut retenir en particulier les orientations suivantes :

Accroissement des flux d'IDE , de l'UE mais aussi du Japon et des EU. Développements des partenariats entre entreprises et sous-ensembles régionaux. Encouragement aux activités associant plusieurs PSEM, notamment pour des productions s'adressant spécifiquement aux besoins du Sud.

Potentiel de négociations plus favorable pour les PSEM , tant avec OMC qu'avec l'UE.

Orientation des nouvelles activités vers les secteurs et les produits à croissance rapide, et moins polluants que les industries de la phase précédente de l'industrialisation. Industries pour exportation dans les PSEM et reste du monde. La croissance industrielle augmente les risques de pollution, mais apporte aussi des éléments de réactions positives: moyens financiers supplémentaires, combinaisons plus faciles des préoccupations écologiques et de la rentabilité avec l'introduction de technique efficaces, déplacement vers la nouvelle vague d'activités "environnement friendly", transferts techniques. Adoption directe des Normes ISO dans les nouvelles installations et adaptation progressive pour les industries existantes.

Fonds Européens pour la prise en charge de certains au moins des surcoûts des techniques anti-pollution. Identification en particulier des problèmes de protection environnementale qui sont liés aux conditions spécifiques de la géographie et du climat méditerranéen: absence de fleuves, plaines côtières enclavées et espaces littoraux contraints, absence de marée, attention particulière à la gestion de sources d'énergie, à l'efficacité énergétique et aux échanges d'énergie.

Schémas méditerranéens de transport intégrant effectivement les risques de pollution et les objectifs d'amélioration des conditions environnementales tant dans les zones urbaines et industriels que dans les liaisons domestiques et inter-méditerranéennes.

V. Industries, libre échange et pollution dans les PSEM. avec une ZLE. Situation actuelle, spécificités environnementales et conditions de stratégies de double gain dans l'aire méditerranéenne.

V.1 Croissance industrielle et orientations sectorielles.

La contrainte d'industrialisation dans les PSEM s'impose d'évidence. Il faudrait une croissance auto-entretenue de 6 à 10% pendant 20 ans pour que les PSEM atteignent 50% du Pib/tête des pays

industrialisés.³⁵ Il ne peut y avoir industrialisation sans ouverture, l'examen de la situation de départ, des tendances prévisibles de l'orientation sectorielle, et des IDE doit permettre, en utilisant les analogies avec les expériences examinées, et en introduisant les spécificités régionales, de préciser les risques environnementaux de l'accélération par la ZLE, et d'envisager les possibilités de politiques susceptibles de les éliminer ou de les réduire. On s'intéressera surtout à la situation du Maroc, de la Tunisie, et de l'Égypte, lorsque cela sera justifié et possible, il sera fait mention de l'Algérie, de la Lybie, de la Syrie et du Liban, et les présentations en section II de la Turquie et d'Israël pourront nous fournir des indications utiles. Il faut rappeler que notre propos est de dégager des perspectives générales, non de réaliser des monographies détaillées.

A) Faiblesses du bilan manufacturier actuel. Les données issues notamment des "World Development indicators" de la Banque Mondiale et rassemblées récemment par le Plan Bleu³⁶ se résument fort bien dans la formule "Les PTM, une région à développement industriel limité, inégalement réparti et sectoriellement concentré". Il n'est pas nécessaire de reproduire ici les données de synthèse rassemblées pour l'ensemble des PTM (ou PSEM), mais il peut être utile de revenir sur quelques unes des situations particulièrement représentatives.³⁷

En **Égypte**, selon l'Onudi, la part de l'industrie manufacturière dans le Pib passe de 12,9% à 18% entre 1980 et 1990, pour retomber à 13,8% en 1995. En dollars constants 1990, la Valeur Ajoutée (VA) manufacturière double: \$ 3.178 millions en 1980, et \$6.187 millions en 1995; elle emploie 1.117 000 travailleurs. (A titre de comparaison, la VA manufacturière du Portugal est passée durant la même période (en \$ 90), de \$14.936 millions, à \$ 18.072. millions (elle stagne entre 1990 et 1995)). Les consommations intermédiaires (C.I.) en Égypte représentent 69% de la VA et les salaires 9%. Parmi les secteurs ayant un volume de production significatif, la croissance de la VA la plus forte est enregistrée dans le raffinage du pétrole (qui atteint 1/3 de la VA industrielle en 1995), les produits minéraux non métalliques, les produits chimiques et les ouvrages en métaux (tous secteurs à incidences environnementales largement négatives), et les industries agro-alimentaires. Globalement, l'indice de concentration des activités manufacturières est élevé, et les exportations sont peu diversifiées. Trois catégories de produits composent plus de 75% des exportations en 1996 (exportations totales: \$ 3.524 millions) : Pétrole et produits pétroliers:(46%), textiles et fibres (21%), agro-alimentaires (10%). Les produits exportés seraient donc, globalement et compte tenu du pétrole brut, moins hostiles à l'environnement que l'ensemble de la production industrielle.

³⁵ D'après **working paper FMI 97/125** "Globalization and growth prospects in Arab countries" Alonso-Gamo et autres .

³⁶Fiche de synthèse "**Développement Économique. Industrie**" , Plan Bleu, 1999

³⁷ On utilisera aussi, entre autres sources, les rapports de l'ONUDI, de l'OMC., de la Cnuccd

L'industrie marocaine connaît un quasi doublement de sa VA manufacturière entre 1980 et 1995, en dollars constants 1990, elle passe de \$3.205 millions à \$5.330 millions et emploie 454.000 personnes, les C.I. constituent 66% de la valeur de la production et les salaires 12%. Les croissances les plus fortes parmi les activités d'un volume significatif sont enregistrées dans l'industrie chimique, les minéraux non métalliques, l'agro-alimentaire, le tabac et le textile-habillement. L'indice de concentration est relativement faible, environ la moitié de celui de l'Égypte. Les produits agricoles et ceux des IAA constituent un tiers des exportations (exportations totales en 1996, \$4.542 millions), les engrais 14,5%, les minéraux 12,7% et les textiles et vêtements 20%.

L'industrie manufacturière tunisienne a connu une croissance régulière de 1980 à 1995, l'indice de la VA passe, sur la période de, 76 à 105 sur une base 100 en 1990. Elle représente 19% du Pib (13,6% en 1980). Tandis que le raffinage du pétrole connaît une légère baisse de son pourcentage, mais reste de loin le secteur dominant, la croissance la plus forte est le fait des IAA, et surtout du textile et de l'habillement; la chimie et les minéraux non métalliques ont une certaine importance, tandis que les machines électriques et les matériels de transport font une discrète apparition dans les années 1995. Les exportations de produits manufacturés constituent 78% des \$ 5.746 millions d'exportations tunisiennes en 1997. Presque la moitié (46%) relèvent du secteur textile/vêtement, 12% de la chimie (engrais), près de 9% sont des machines et du matériel de transport, les produits alimentaires n'atteignent pas 8%, et alors que le pétrole brut poursuit son déclin en ne dépassant pas 8%, les produits pétroliers raffinés ont quasiment disparu des exportations de la Tunisie.

B) Orientations sectorielles et position dans les échanges internationaux.

Les secteurs à volume de production et VA les plus élevés, et les plus exportateurs, et pour lesquels il existe un IACR (indicateur d'avantage comparatif révélé) positif ³⁸, correspondent souvent à des **produits à demande peu dynamique et à VA relativement faible**. Les produits manufacturés "dynamiques" sont mal représentés dans les ventes issues des PSEM régionaux. La CNUCED présente un classement, selon la valeur de leurs exportations en 1997, des 25 premiers exportateurs de produits manufacturés parmi les PED (Israël est exclu de cette catégorie), en établissant une distinction entre trois niveaux d'intensité technologique.³⁹ La présence des PSEM est la suivante: Dans la liste des "fabricants de haute technologie" on trouve la Turquie (no 13), et la Tunisie (no 17). Il faut remarquer que dans cette catégorie, la part des 10 premiers, tous asiatiques sauf le Mexique, est de 96,6%; parmi les "fabricants de moyenne technologie", figurent la Turquie (no 14), le Maroc (no 18) et la Tunisie (no 21), les 10 premiers mondiaux représentent 88,9% des exportations mondiales. Dans les "basses technologies", on trouve la Turquie en no 5, la Tunisie (15). l'Égypte (22), le Maroc

38

Méthode mise au point par le CEPII, notamment présenté dans G. Lafay "avantage comparatif et compétitivité", **Revue du CEPII**, No 29, 1987. Utilisé pour la Tunisie dans Mahjoub, A. **op cit**, mai 2000

³⁹ Unctad, **World Investment report**, 1999.

(23). Si on s'attache aux exportations totales de produits manufacturés, toutes catégories confondues, on trouve parmi les 25 la Turquie (12), et avec des volumes environ 10 fois plus faibles la Tunisie (19), l'Égypte et l'Algérie qui entrent en fin de liste du fait de leurs exportations "basées sur les ressources" de produits pétroliers, les 10 premiers représentent 86% des \$937Ma d'exportations de produits manufacturés des PED.

Les échanges intra-industrie sont faibles. Les exportations des PSEM manquent de sophistication et d'adaptation qualitative spécialisation sectorielle, on trouve peu de secteurs innovants et d'industries de la 3ème vague dans l'évolution depuis 15 ans. Il y a rattrapage de certaines industries "lourdes", sidérurgie, métaux, chimie, mais il n'est pas directement liées à ZLE. Pour les PSEM, la spécialisation manufacturière (à l'exportation) est très concentrée sur le textile-confection-habillement, certains intermédiaires chimiques, métaux, produits de la sidérurgie et de la métallurgie. Une exception doit être faite pour les spécialisations "Hi Tech". d'Israël, (machines électriques et "divers produits de technologie avancée" exportées vers les EU et l'UE.) On peut s'interroger sur l'impact d'une ZLE sur la composition des filières industrielles replacées dans une dynamique globale de relation croissance/ niveau de PIB/structures industrielles/pollution.

C) Phases de croissance industrielle et séquences dans la liaison industrialisation/pollution. On peut craindre qu'une croissance industrielle stimulée par la ZLE puisse promouvoir dans un certain nombre de PSEM des productions relevant de la phase de pollution croissante, et s'interroger sur le caractère inéluctable d'un tel passage imposé (indépendamment même de tout syndrome de "pollution Haven"). La croissance industrielle et son évolution sectorielle dans le Nord Méditerranée est caractérisée par une diminution de la part de l'industrie dans le Pib et l'emploi, mais sans diminution absolue de l'industrie. Il y a déclin de la sidérurgie, du ciment et autres minéraux non métalliques, du raffinage, non par délocalisations, sauf exception, mais par saturation de la demande et substitution par des process et des produits moins défavorables à l'environnement. Il y a parallèlement montée des industries liées à électronique, aux nouveaux matériaux, aux services apportant moins de nuisances. L'observation de la dynamique et des séquences du développement industriels de pays tels que l'Espagne et le Portugal depuis leur entrée dans l'Union Européenne, le Mexique dans l'ALENA actuellement, et de la situation spécifique des deux seuls PSEM qui ont connu un véritable processus d'industrialisation orienté vers l'exportation: Israël et la Turquie fournit des enseignements contrastés. Il n'y a sans doute pas de déterminisme ni de mode obligé d'industrialisation, mais des tendances globales qui peuvent se manifester différemment selon les pays. Quelques constatations semblent s'imposer. 1)Pratiquement tous les PSEM ont des zones de forte dégradation de l'environnement , identifiées notamment par la Banque Mondiale dans ses listes de "hot spots". 2) Les industries et les produits les plus polluants correspondent presque toujours à des marchés aujourd'hui en déclin ou en stagnation dans les pays industrialisés (sidérurgie, métaux, certains secteurs de la chimie, matériaux de construction, raffinage). Il existe peu de perspectives de construire une dynamique industrialisante sur eux, mais de telles activités restent indispensables, et même s'il n'y a pas délocalisations depuis le Nord, les PSEM, avec

leur forte augmentation de population, et leur retard de consommation devront répondre à **une demande domestique accrue de ciments, d'acier, de produits métalliques et chimiques; de papier, et carton**. En l'absence d'un fort volontarisme pour réduire l'effet de dimension et accentuer les progrès des substituts et des techniques les plus efficaces et les plus récentes, on trouve là une tendance lourde défavorable à l'environnement. 3) Des activités a priori peu défavorables à l'environnement comme le textile, peuvent être des menaces si elles sont massivement développées sans précautions (les teintures ou les tanneries polluent considérablement l'eau). 4) Une attention particulière doit être portée aux évolutions des exportations énergétiques, et des industries liées, comme le raffinage et la pétrochimie. (à forte intensité de nuisances environnementales). Par contre, les équipements énergétiques, fabriqués en partenariat peuvent apporter une contribution positive à un développement industriel non agressif envers l'environnement moyennant certaines précautions. 5) Si on encourage les échanges Sud-Sud, certaines spécialisations pourraient tenir compte des besoins spécifiques des PSEM pour établir dans un pays du Sud un centre de fabrication et de diffusion de produits industriels adaptés, limitant ainsi le syndrome "hub and spokes" (le noyau et les rayons) par lequel les analystes décrivent la desserte de chaque marché individualisé du Sud à partir d'un centre du nord.

V.2 Les IDE dans les PSEM, par rapport à d'autres régions, spécialement dans l'industrie hors les hydrocarbures, sont très faibles en pourcentage du Pib (moins de 1%) ou de l'investissement total (moins de 5%). L'ensemble des PSEM, Turquie comprise, mais sans Israël, a reçu en 1998 2% seulement des IDE à destination des PED (\$ 3,5 Ma sur \$166 Ma, soit un tiers environ des IDE réalisés au Mexique la même année, et alors que la Pologne et la Hongrie recevaient à elle deux plus de \$ 7Ma.). Une fraction non négligeable des IDE correspond encore à des "turnkey projects" sans effet d'incitation, d'apprentissage ni transferts de technologie. **Il y a très peu de présence significative de Firmes Transnationales à l'exception des hydrocarbures** (qui certaines années et dans certains pays représentent la quasi totalité des IDE), et de quelques complexes miniers (et de cimenteries). La grande majorité des IDE et des partenariats est donc le fait de PME caractérisées souvent par la faiblesse des encadrements techniques. L'Onudi a procédé à une enquête auprès de d'agences de promotion des investissements de nombreux pays africains, dont l'Algérie, l'Égypte, le Maroc, la Tunisie.⁴⁰ L'une des questions posées concerne les secteurs considérés comme offrant de bonnes perspectives d'investissement pour la période 2000/2003. Les indications offertes par cette projection (certainement partielle et sans base réellement scientifique) n'apportent guère d'informations, ce qui montre les difficultés pour toute prévision quantitative réaliste: seul le Maroc considérerait comme porteur d'opportunité le secteur textile/habillement et le secteur des IAA; pour l'Algérie sont cités, outre le pétrole et le gaz, les produits chimiques et l'équipement électrique et mécanique ainsi que les véhicules à moteur, en Égypte est mentionné le secteur minier, la Tunisie n'apparaît dans aucun secteur. Ces listes réduites contrastent avec la présence des quatre

⁴⁰ Unctad **World Investment Report**, 1999.

pays dans de nombreux secteurs pour les IDE de la période 1996/1998, elles portent à penser que les évaluations des organismes consultés manquent de bases solides et de fiabilité, et que le potentiel des IDE doit faire l'objet d'approches complémentaires, qui existent certainement dans certains cas, être rendus publics. Données et prévisions convergent cependant concernant la faiblesse probable des IDE futurs et des propositions partenariales, surtout avec la concurrence croissante des PECOS, sauf si est mise en oeuvre une stratégie partenariale Nord-Sud particulièrement active et attractive.

V.3 La faiblesse actuelle du secteur manufacturier et de ses perspectives rend négligeable pour les industriels de l'UE les craintes de concurrence venue du sud, et donc minimise la probabilité de délocalisation vers des "**pollution havens**" qui constitueraient des risques d'impasse environnementale pour les PSEM concernés. Le risque de "Pollution Haven" paraît limité à la fois par la dimension réduite des flux d'IDE envisageables, et donc la modicité des "gains" ainsi réalisés, par la surveillance accrue de ce type de comportement, par les conditions peu favorables des PSEM, à l'exception sans doute du raffinage et de la pétrochimie dans quelques pays producteurs de pétrole. Plus que la pollution délocalisée par les firmes du Nord, la question est davantage, nous l'avons indiqué, la nécessité de contrôler les impacts environnementaux des activités pour les marchés locaux (et régionaux) qui relèvent de la "catégorie 2", sidérurgie, matériaux de construction, travail des métaux, papier; il ne s'agit pas de délocalisation polluante, mais de besoins à satisfaire sur place, et l'acquisition des techniques les plus récentes peut se révéler très coûteuse, tout en n'empêchant pas un effet de masse qui augmente la pollution même avec des techniques efficaces. Il existe déjà un nombre significatif de "points chauds environnementaux" qui expriment la pression sur l'équilibre écologique atteint avec le degré encore faible, mais relativement concentré, de l'industrialisation.

V.4 Les aspects spécifiques de la question en cas de ZLE.

Les irréversibilités et les asymétries sont appelées à jouer un rôle particulier dans une ZLE entre pays du "Nord" regroupés dans une Union Économique et pays du "Sud" sans liens économiques et politiques spécifiques entre eux. Les exportations de l'UE accrues par la libéralisation dans les secteurs "modernisateurs" peuvent empêcher le développement de la production locale ou sa survie dans des conditions de rentabilité, avec détournement de trafic au détriment des clients potentiels des PSEM, à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone. Au lieu d'un développement des échanges entre pays du Sud, et éventuellement des exportations vers des pays du nord de la zone ou extérieurs à celles-ci, on risque de connaître le renforcement de la relation "Hub and spokes", (moyeu et rayons), le marché régional du Sud étant desservi depuis l'extérieur. La perspective est extrêmement ténue pour les PSEM de devenir des bases exportatrices vers le reste du monde, on a ainsi une réduction de pollutions importées avec les nouvelles industries qui ne viendront pas, mais aussi réduction des moyens financiers potentiels de combattre la pollution.

Depuis 20 ans les PSEM ont libre accès pour leurs productions industrielles aux marchés de l'UE or les effets ne sont perceptibles, dans une mesure limitée, que pour le Maroc et la

Tunisie. et essentiellement pour les textiles et les vêtements. Pour l'Algérie, l'Égypte, la Syrie, la Jordanie et le Liban, l'effet est quasiment nul. Les raisons majeures semblent résider dans l'objectif d'import substitution sur les marchés internes, la médiocre qualité et le prix élevé des produits, la rareté de vrais entrepreneurs, et la paralysie de l'économie par interventions étatiques qui décourage les IDE⁴¹. La Turquie a beaucoup accru ses échanges extérieurs, (et son déficit commercial), mais ses ventes et ses achats à l'UE n'ont pas enregistré de croissance spectaculaire, elle a développé des exportations importantes vers les marchés peu exigeants de l'Asie, (ex URSS) et les IDE sont restés à un niveau faible. Concernant Israël, on sait qu'une partie de son industrie a des capacités technologiques sophistiquées et que ses produits s'adressent essentiellement aux marchés européens et américains auxquels elle a libre accès. Contrairement au cas de l'ALENA, la non-continuité territoriale entre Nord et Sud est une contrainte forte pour les PSEM (même si elle est en voie de diminution grâce aux évolutions de la technique), sur les échanges en général et sur les modes de transport et les échange énergétiques en particulier.

L'approche spécifiquement régionale est importante. Il y a une prise de conscience, inégalement partagée, mais croissante de l'interdépendance des deux rives, et des problèmes de pollution locale et globale. De même une attention spécifique doit être apportée aux contraintes environnementales ayant une pesanteur particulière en Méditerranée. La liste dressée par la Banque Mondiale des zones particulièrement atteintes par la pollution dans les PSEM est intéressante à cet égard. Parmi les facteurs aggravant dans cette zone, on peut citer notamment le nombre réduit de fleuves, l'étroitesse des plaines littorales, la tendance à la désertification, l'irrégularité de la pluviométrie et le manque d'eau, les vents dominants etc. L'existence de fragilités environnementales communes à l'ensemble des pays du Sud (et à une partie des zones méditerranéennes des membres de l'UE riverains) doit stimuler la recherche coordonnée et la mise au point de réponses en termes d'industries et de services spécifiques.

Il faut développer les relations Sud/Sud. Le premier accord de libre-échange Sud-Sud, a été conclu en 1997 entre la Turquie et Israël: ce cas qui reste unique est symptomatique à la fois de la voie à suivre et des difficultés considérables à surmonter si on veut la généraliser entre États arabes. Il faut examiner la possibilité de transferts technologiques par des partenariats pour les activités industrielles directement liées à l'environnement: traitement des déchets, assainissement des eaux et distribution, fabrication d'équipements (instruments de mesure, traitement des fumées, fours d'incinération etc.). De tels développements devraient se situer dans une optique de marché élargi des PSEM, en tirant avantage de la spécificité qui peut être imposée dans les conditions climatiques du sud. (cf. la spécialisation israélienne dans des techniques et matériels d'irrigation efficients.).

V.5 Comportements des acteurs et approches des questions environnementales.

⁴¹ Cf Eberhard Rheein, Euro-Med Trade Area for 2010:who will benefit? **The Journal of North African Studies**, 1999

Le problème est double: Comment introduire l'objectif environnemental dans des négociations essentiellement commerciales, autrement qu'en annexe ou en alibis? et comment parvenir à une évolution des comportements de l'ensemble des acteurs économiques et sociaux qui intègrent l'environnement à la fois comme un objectif et comme un moyen d'améliorer les conditions de vie.?

Le comportement des gouvernements est souvent ambigu et contradictoire. Le cas le plus fréquent est la coexistence d'une législation de plus en plus étendue et contraignante, et la faiblesse et le manque de volonté et de capacité des gouvernements à la faire respecter⁴². Le plus souvent, d'ailleurs, la nature des régimes politiques dispense les responsables de l'obligation d'"accountability", c'est à dire de rendre compte et d'assumer la responsabilité de leurs décisions (ou de leur absence de décisions). Pour la même raison, ils sont dans l'incapacité de trancher politiquement entre la centralisation des décisions et de leur application, qui donne des moyens et de la cohérence, mais n'engage pas vraiment les acteurs économiques, et la décentralisation qui augmente la participation et l'implication locale, mais réduit les effets des instruments et des sanctions pour les secteurs ou régions réticentes. La faiblesse des capacités de mise en oeuvre des législations et de la surveillance. est signalée par tous les observateurs, de même que la présence encore insuffisante des autorités locales et des citoyens (société civile). Il y a carence sévère de signaux et de marques de repérage et de systèmes de sanction. En réaction positive à ces considérations pessimistes, il y a une influence croissante des pressions externes sur les gouvernements et les entreprises pour le respect de conditions environnementales et des exigences des consommateurs soutenant le rôle croissants des ONG à vocation humanitaire ou écologique pour le respect de certaines normes.

La "conscience environnementale des consommateurs" évolue lentement, et dans la période initiale d'accélération de la croissance, l'élasticité revenus de certaines consommations est très élevée (automobiles particulières, consommation d'électricité), accélérant les phénomènes de pollution de l'air et de l'eau sans que les accroissements de revenus publics permettent des réactions correctrices efficaces. Ce que les spécialistes des villes arabes appellent le "manque de culture de l'espace public" affecte directement le comportement d'indifférence à l'égard de l'environnement, l'espace public étant considéré comme espace de pollution libre. En sens opposé, on observe, avec la montée du niveau de vie en ville et la croissance parallèle des pollutions de l'air de l'eau et des déchets, un poids croissant de l'opinion et de la "société civile" pour des actions efficaces contre les nuisances environnementales et l'augmentation des manifestations locales de population touchées par la pollution urbaine et industrielle.

⁴²L'analyse des législations environnementales de l'Égypte, de la Tunisie et de la Turquie nous a permis de constater l'ampleur des dispositions officielles censées protéger l'environnement. Les autres pays sont certainement dans des situations comparables. De même, la liste des engagements internationaux souscrits par de nombreux pays relatifs à l'environnement est souvent impressionnante (Les fiches pays de la DOE américaine, **op cit** permettent une vision synthétique de ces engagements.

Pour la plupart des entrepreneurs, les contraintes environnementales apparaissent comme aggravant les conditions initiales défavorables pour les investissements industriels nationaux et étrangers. Beaucoup de ces contradictions ne sont pas purement industrielles, mais relèvent de l'ensemble de la situation d'un pays, voire de plusieurs d'entre eux. La pollution industrielle s'ajoute à la pollution d'ensemble, elle n'est que rarement la cause dominante, et donc sans une approche globale, les industriels ne peuvent assumer les surcoûts. Il y a insuffisance de la recherche spécifique et de l'approche globale des problèmes, tendance à s'attacher davantage aux aspects "end of pipe" qu'au choix "ex ante" de produits et à la mise en place de processus favorables à l'environnement.

Dans la majorité des secteurs, **les entreprises parmi lesquelles prédominent les PME ont une faible capacité technique et financière d'intégrer des dispositifs et des techniques efficaces** contre la pollution, dont le coût s'ajouterait à celui de la mise à niveau. Selon diverses estimations, au moins 40% des entreprises du Maghreb seraient incapables de faire face, en cas de libre entrée des produits du nord, à une concurrence sans protection, même avec un gros effort de mise à niveau. Pour le seul Maroc, la mise à niveau des industries coûterait au moins \$5Ma. La question des normes environnementales doit évidemment constituer l'un des piliers des dispositifs de mise à niveau, mais le problème doit être placé dans une perspective beaucoup plus large. En Tunisie, les industries étrangères ou mixtes sont de petites tailles, on estime que 80,2% des de ces entreprises emploient moins de 100 salariés.⁴³ A propos de la Tunisie est aussi soulignée l'insuffisante prise en compte de l'environnement dans les programmes de mise à niveau et, la tendance à privilégier dans ces programmes les actions du Fonds de Développement de la Compétitivité Industrielle sur celles du Fonds de Dépollution.⁴⁴ Dans une enquête sur les conditions de l'application dans les entreprises des réglementations anti-pollution au Mexique⁴⁵, les employés estiment que le non respect des normes est avant tout le fait de l'attitude indifférente des directions d'entreprise à ces questions, il y a tout lieu de penser que le même jugement est transposable dans les PSEM.

Un nombre élevé d'entreprises ne peuvent survivre sans assistance adaptée et traitement particulier qu'en éludant la mise à niveau environnementale. Les exonérations et le maintien de subventions renforcent la tendance à une industrie à 2 niveaux: activités "aux normes" susceptibles de répondre aux exigences internationales de qualité et aussi de conditions d'élaboration des produits, et maintien d'un secteur de production locale non soumis aux normes.

Le cas de nombreuses entreprises publiques, notamment celles qui fournissent des services d'intérêt général est évidemment crucial, car leur gestion est souvent déficiente, et leurs prix inférieurs aux coûts explicites rend extrêmement aléatoire la prise en charge de l'internalisation des nuisances

⁴³ Étude non publiée de Fathi Ayati, université Tunis III

⁴⁴ Mahjoub A. L'accord d'association Tunisie-Union Européenne et l'environnement. Mai 2000; P.35

⁴⁵ Dasgupta S. **Opportunities for improving environmental compliance in Mexico**, World Bank Research Working Paper No 2245, nov. 1999.

jusqu'ici négligées (et encouragées par les subventions). Le problème ne peut être abordé qu'en terme de politique générale de privatisation, et de mode de fonctionnement des entreprises qui demeureront propriété publique. Il ne faut pas négliger, en contrepoint positif, la vulnérabilité croissante des entreprises qui cherchent à tirer avantage de l'externalisation des pollutions et les risques effectifs de boycott: les arguments environnementaux peuvent devenir des atouts pour attirer les IDE.

VI. Synthèse: principaux risques d'impasse environnementale et recommandations sur les orientations permettant de les maîtriser ou de les réduire.

VI.I Les principales catégories de risques d'impasse environnementale.

Les risques majeurs d'impasse environnementale relèvent globalement de l'incapacité potentielle de découpler efficacement dans les secteurs et les régions sensibles l'accélération de croissance et les atteintes à l'environnement. On regroupe dans la synthèse ci-dessous les risques les plus significatifs tels que notre examen les a dégagés.

A) Faible intérêt concret pour l'environnement dans la déclaration de Barcelone, pour l'énergie et pour les transports, comme pour les IDE industriels; les questions de pollution sont largement ignorées ou plutôt évoquées en termes très vagues. L'intégration effective des questions environnementales dans l'orientation des structures et des pratiques industrielles et le volume des investissements, ainsi que la prise en compte des coûts et de la répartition, restent très insuffisante, la croissance et les dimensions économiques et de rentabilité financière déterminent quasi exclusivement les actions entreprises et les appréciations portées sur les résultats. Cela concerne à la fois les situations où des surcoûts financiers endogénéisés ne sont pas compensés par des ressources supplémentaires elles mêmes endogénéisées, (problème "classique" du bien public et du coût privé), et le cas où il y a effectivement double gain potentiel, mais où la mise en route du processus exigerait des investissements plus lourds et des transferts techniques appropriées qui doivent être fournies par des partenaires qui resteraient réticents, absents, ou non identifiés.

B) Lorsque le niveau de pollution est déjà très élevé dans certains "hot spots", largement concentrés sur le littoral, l'accumulation de la pollution de l'air et de l'eau sont difficilement réversibles avant même la phase d'accélération de la production industrielle par les IDE et la ZLE. Un effort considérable est donc nécessaire préalable à tout gain de croissance permettant d'envisager le jeu d'un processus de compensation entre gains de la croissance et coûts environnementaux. (A fortiori toute perspective de "double gain" est des plus restreintes).

C) Les effets négatifs de dimension peuvent se révéler très importants dans les conditions de fragilité écologique prévalantes: effets négatifs directs par l'augmentation de l'utilisation de l'eau et les rejets d'effluents pollués, les émissions de particules dans l'air, l'incapacité de gérer les déchets et les rejets de métaux et minéraux toxiques; et effets indirects par les conséquences sur le mode de vie, en particulier la demande d'automobiles et l'augmentation de la concentration urbaine, de l'enrichissement entraîné par la croissance. Il y a possibilité de sous évaluation d'une pollution quantitative unitairement faible (textile par exemple), mais sur laquelle va jouer l'effet de masse. L'incapacité de déconnecter durablement le taux de croissance des nuisances de celui de la production peut être prolongé par la combinaison de cet accroissement de la production industrielle dans des conditions défavorables à l'environnement avec une aggravation des nuisances liées à l'urbanisation accélérée. L'impasse consisterait dans l'échec à enclencher une séquence évolutive permettant de passer du schéma négatif spontané à un enchaînement positif: ZLE/ IDE/exportations industrielles vers le Nord /accroissement des sources de pollution/accroissement des moyens de lutter contre la pollution et mise en place de dispositifs efficaces à cet effet.

D) Risque de mise en place, sous la pression des partenaires du Nord, d'indicateurs trop complexes et d'exigences d'efficacité trop rapide avec fixation de normes très exigeantes au départ, sans calendrier réaliste de mise en oeuvre, et aide technique et financière minimale. Ceci entraînerait l'incapacité de très nombreuses entreprises de se "mettre au niveau environnemental". Le résultat peut être soit un refus de l'État d'imposer les contraintes environnementales qui conduiraient à la ruine de nombreuses entreprises et augmenterait le chômage, et donc d'accepter le maintien de nombreuses sources de pollution, obérant toute réussite d'une démarche globale, soit de se résigner à "faire l'impasse" sur l'adaptation des petits producteurs pollueurs en favorisant les entreprises efficaces nationales et étrangères et laissant disparaître les petites entreprises.

E) Il y a fréquemment une inclinaison naturelle à surestimer les besoins domestiques de produits d'industries "de la seconde génération" à forte intensité de pollution (métaux, matériaux de construction, produits chimiques, raffinage) sans pouvoir ou vouloir intégrer tant les nouvelles techniques de production que les substituts permettant de satisfaire les besoins beaucoup plus efficacement et à moindre coût pour l'environnement. Corrélativement il y a insuffisance de la recherche et de l'acquisition de la maîtrise technique permettant de privilégier les industries de la troisième catégorie, à fort contenu technique et faible nuisances environnementales.

F) Il peut exister un risque de surévaluation des effets positifs sur les IDE que l'on cherche à attirer du laxisme environnemental et de l'intérêt que peuvent éprouver un nombre élevé d'entreprises pour la délocalisation vers des "Paradis de pollueurs" méditerranéens de leurs activités à forte nuisance. L'attractivité que représenteraient pour les investisseurs potentiels dans les PSEM les réductions de coûts permises par de faibles contraintes environnementales et le laxisme des autorités

à cet égard ne peut être que très exceptionnelle. Par contre, la sous-estimation des effets négatifs directs et indirects du non respect de l'environnement risque d'être une attitude fréquente et de facilité.

G) La ZLE comme simple dispositif d'ouverture des marchés des PSEM aux produits manufacturés du Nord risque d'avoir des effets négatifs sur leurs industries, y compris du point de vue des impacts environnementaux, et contribuer à une situation d'impasse environnementale. Le rôle des partenaires du Nord ne peut se limiter à une simple ZLE. Les perspectives ne s'améliorent que si les IDE sont suffisamment stimulés, si des coopérations efficaces sont mises en place dans le domaine du savoir et du savoir-faire et si le Partenariat place effectivement au cœur de ses objectifs la recherche coordonnée de l'amélioration des impacts sur l'environnement, et fournit des moyens financiers significatifs pour permettre les transferts de techniques et couvrir les surcoûts temporaires ou durables. Les discussions sur les accords d'association menées par les PSEM doivent attacher une grande importance à cet aspect. dont la prise en compte est indispensable pour réduire les risques d'impasse environnementale.

VI.2 Recommandations

A) Orientation générale : il faut identifier et utiliser les facteurs favorables à la stratégie de double gain. Ne pas opposer logique purement économique et marchande, et logique de préservation de l'environnement. Minimiser les effets négatifs de dimension et maximiser les gains restructuration et d'adoption et de diffusion des meilleures techniques disponibles. Lorsque les gains sont externes" ou globaux et les coûts "internes", **il faut que le partenariat permette des dispositifs de prise en charge des surcoûts et des encouragements spécifiques.** Le problème et de la pollution doit s'imposer comme composante stratégique de la négociation sur l'accord de libre-échange, non comme élément annexe. Cette perspective inclut en particulier: diffusion des normes environnementales, aide à la couverture des coûts additionnels de mise en conformité des productions et des produits aux exigences des marchés du Nord, et de plus en plus du Sud, calendrier opérationnel du respect des contraintes de réduction des facteurs de pollution, capacité supplémentaire de les satisfaire, prise en compte des conditions et des effets d'un accroissement des échanges Sud-Sud.

B) Ne pas chercher à être attractif par un laxisme environnemental qui pourrait réduire les coûts de production: il y a eu de risques d'IDE à finalité directement "pollution Haven": les IDE resteront vraisemblablement trop faibles, les effets coûts limités ou négligeables, et les effets contre productifs de dégradation de l'environnement deviendront de plus en plus sensibles. Par contre on peut envisager de miser sur la montée des exigences des consommateurs (que les producteurs devront prendre en considération), et valoriser, non plus les avantages financiers d'une production n'ayant pas à intégrer les coûts des nuisances environnementales, mais la qualité environnementale des produits et des process, qui devient un arguments ayant une influence croissante sur la demande

étrangère, et demain la demande domestique. Les garanties de respect de normes et de conditions d'élaboration des produits satisfaisants des exigences de plus en plus sévères peuvent devenir un élément d'attractivité plus pertinent pour les FTN et les firmes nationales ayant le désir d'exporter vers les marchés du Nord que le seul argument de coûts réduits. **Il s'agit de transformer la qualité de l'environnement de simple source de dépenses supplémentaires en avantage valorisable.** On peut citer l'exemple des écolabels et le cas de firmes étrangères qui les imposent et les font respecter: Levi's en Tunisie, pour Sitex, y compris normes de travail (Rapport Mahjoub).

C) Rôle essentiel d'une conception globales des aspects environnementaux : économiques et pas seulement industriels, sociaux et pas seulement économiques, régionaux et internationaux et pas seulement nationaux. ils doivent être replacés dans une approche qui dépasse l'aspect spécifiquement "industrie" de la mise en place de la ZLE et du Partenariat. Si des études d'équilibre économique calculable peuvent être utiles pour affiner la connaissance des coûts et avantages de diverses mesures dans divers secteurs, elles ne peuvent servir à établir la hiérarchie des actions prioritaires au titre de leur "rentabilité". Il faut aussi veiller à ne pas privilégier les aspects les plus "visibles" de la pollution, ou ceux qui affectent les groupes sociaux les plus influents; au détriment d'interventions plus fondamentales. Les discussions sur l'institution de la ZLE doivent mettre l'environnement au rang d'objectif majeur et non de contrainte marginale. Elles doivent aussi introduire, voire imposer, des perspectives régionales, Nord-Sud et Sud-Sud en conditionnant les concours financiers à des coopérations efficaces dans le domaine de l'environnement. Il faut multiplier et appliquer les programmes prioritaires concernant la lutte contre la pollution dans les accords d'association. et les contributions possibles de l'approche partenariale à la solution des problèmes de la protection contre les pollutions liées au développement industriel.

D) Toutes les expériences antérieures soulignent la nécessité d'une approche préventive des questions environnementales, en particulier dans le domaine des pollutions industrielles. Les inerties sont fortes surtout lorsque les investissements sont lourds, les retards cumulatifs, les irréversibilités sont fréquemment un obstacle décisif. Les interactions sont déterminantes, et la question doit être l'objet d'anticipations permanentes et de politiques systématiques. **Ceci est particulièrement crucial dans les secteurs des transports et de l'énergie qui sont au coeur de tous les dispositifs de protection de l'environnement,** en particulier concernant les conséquences d'un accroissement de la production et des échanges. Une note d'optimisme peut provenir des progrès techniques rapides qui facilitent les transferts de technologies efficaces, si les comportements des acteurs les favorisent, et si les financements peuvent être assurés. On observe en Asie, référence possible pour les impacts de l'industrialisation rapide en économie ouverte, une prise de conscience de plus en plus précoce des risques directement liés au développement industriel. Il y a là un **avantage potentiel du départ tardif.** La comparaison entre la Thaïlande et l'Indonésie des années 1990 et le Japon des années 1960 ou la Corée des 70 révèle l'introduction des préoccupations écologiques plus tôt dans le processus d'industrialisation. Il faut aussi

tenir compte des détériorations déjà effectives et des possibilités de les réduire grâce à l'action positive de nouveaux procédés et de techniques plus efficaces. La prévision et la vision à long terme doivent aussi s'intéresser au choix des productions et choix des processus, les options techniques limitant la production de polluants sont préférables à la mise en oeuvre après coup de procédés de dépollution, et souvent moins onéreuses.

E) La question des localisations des activités industrielles doit faire l'objet d'études globales et approfondies. Il faut apprécier le seuil de concentration des activités (sur le littoral en particulier) qui conduit à une congestion insupportable des zones concernées, et aux gaspillages d'énergie, d'espace, de temps, qui s'ajoutent aux effets cumulatifs de la pollution de l'air, de l'eau, à l'impossibilité de traiter les déchets. Il n'y a pas de solutions miracles, mais il est possible de limiter la dégradation par une politique de gestion de l'occupation des sols, d'obligations de respects de normes environnementales, de tarifs et taxes et d'aménagement des transports et de la voirie minimisant les coûts de congestion urbaine et littorale.

Une approche complémentaire consiste en la mise en oeuvre d'une politique de **Zones Industrielles** par les gouvernements nationaux ou les autorités régionales ou locales. Elles doivent explicitement et obligatoirement accorder une attention prioritaire à l'environnement et peuvent apporter des solutions techniques et économiques aux contraintes que les PME (auxquelles elles sont spécifiquement destinées, ce qui n'exclut pas la présence de grandes entreprises), ne peuvent envisager de prendre à leur charge isolément (collecte des déchets, approvisionnement en eau et traitement des eaux usées, économies d'échelle sur des équipements d'intérêt commun en particulier dans les systèmes d'énergie et de transport). Les coûts de la maîtrise de la pollution peuvent faire l'objet de diverses formules de répartition entre l'État, les collectivités locales, les entreprises elles-mêmes. Elle peuvent aussi être un puissant instrument de démonstration des possibilités de comportements respectant davantage l'environnement et peuvent permettre une intensification des transferts des techniques et des pratiques favorables, tout en facilitant l'instauration de normes et de contrôles de qualité, les recherches spécifiques, la coordination des approches de réduction de la pollution. La dimension de ces zones industrielles doit rester contrôlée pour maximiser leur efficacité sans tomber dans les inconvénients des effets négatifs de dimension. Il y a là un problème de l'efficacité de la politique environnementale, mais aussi de l'équilibre entre les avantages de la concentration des activités pour mieux maîtriser les nuisances et diffuser les techniques, et les effets cumulatifs de certaines nuisances lorsque le volume des activités devient très massif.

F) Essayer de rompre avec les "déterminismes" des étapes de la croissance industrielle. Il faut s'attacher aux possibilités de remise en cause du déterminisme d'une croissance industrielle par séquences avec une phase intermédiaire d'intensification des pollutions industrielles et des industries "lourdes" pour l'environnement précédant une phase de croissance plus sobre avec des industries de haute technologie et des services.

La situation la plus favorable pour la réduction des impasses environnementales et le succès de stratégies de double gain repose sur un développement industriel avec rupture partielle de la séquence "classique" et réduction de la durée de la phase industrielle marquée par le développement d'industries de rattrapage (sidérurgie, chimie, métaux, papier et pulpes, matériaux de construction, raffinage) pour satisfaire les besoins locaux ou régionaux avec fort impact de pollution, au profit d'industries et de services moins hostiles à l'environnement. Il s'agit donc de promouvoir une forme de court-circuit structurel réduisant le rôle des industries polluantes, y compris par efficacité énergétique accrue et utilisation de sources d'énergie moins polluante (par exemple, réduction directe avec le gaz pour l'acier, au lieu du coke). Cette approche doit s'accompagner d'une intensification des transferts des "meilleures techniques disponibles" pour les activités qui resteront importantes dans ces secteurs traditionnels.

Il faut examiner dans cette perspective la possibilité de transferts technologiques par des partenariats pour les activités industrielles directement liées à l'environnement, et relevant en général des domaines à forte intensité technologique et faible intensité de pollution: traitement des déchets, assainissement des eaux et distribution, fabrication d'équipements: instruments de mesure, traitement des fumées, fours d'incinération etc. De tels développements devraient se situer dans une optique de marché élargi des PSEM, en tirant avantage de la spécificité qui peut être imposée dans les conditions climatiques du sud. (cf. la spécialisation israélienne dans des techniques d'irrigation efficaces.).

G) Rôle de l'État, information, qualification, mesures incitatives et contraignantes

Les États ont une grande responsabilité dans la définition, l'adoption et l'application de politiques prenant en compte systématiquement la dimension environnementale dans leur ouverture aux IDE, la recherche d'une attractivité qui s'appuie sur d'autres arguments que le laxisme envers la pollution (cet argument étant de toutes façons très probablement très peu efficace aujourd'hui). La place de l'environnement doit être indiscutable dans les plans de développement et les programmes d'industrialisation. Cette attitude est d'autant plus fondamentale que "des actions autonomes dictées par l'intérêt égoïste des États (self interest), peuvent améliorer à la fois l'environnement et les performances économiques. Dans certains cas même, la protection locale de l'environnement contribuera à la solution d'un problème global d'environnement." ⁴⁶

Une stratégie globale doit absolument s'ajouter aux approches projet par projet. Les cahiers des charges des privatisations doivent contenir un important volet environnemental. La liste est longue des mesures possibles. L'étude des politiques environnementales de pays comme la Corée ou la Thaïlande indique de très nombreux exemples de ce qu'il est possible de faire et de ce qu'il ne faut pas faire, vis à vis des IDE, et des firme nationales, concernant l'environnement La capacité de faire respecter les lois, et l'aptitude à résister au chantage à l'abandon des industriels face aux coûts

⁴⁶World Bank **WDR** 1999 P. 88.

supplémentaires d'une législation plus restrictive, sont notamment des éléments importants. Les politiques de formation et de qualification des formateurs et des contrôleurs sont un élément clef du dispositif.

Il faut une coopération entre l'UE et les pays partenaires pour la mise en place de mesures d'harmonisation environnementale.⁴⁷ La question des calendriers et des étapes d'adaptation est essentielle pour les entreprises afin de stabiliser les anticipations de entrepreneurs et orienter les dépenses non récupérables si devaient se produire des changements imprévus des normes et de priorités.

Les gouvernements peuvent prendre des mesures pour promouvoir l'efficacité économique (du point de vue national et international), qui vont aussi réduire la dégradation de l'environnement. Ainsi la réduction des subventions à la consommation de l'énergie et l'imposition de taxes sur les carburants réduit à la fois les émissions de carbone et les pollutions locales comme les pluies acides et le smog. Des études au Mexique suggèrent qu'un accroissement de 1% des prix de l'essence réduit de 0,8% la consommation. En investissant dans des réseaux de transports collectifs efficaces, et en incitant les populations à les utiliser, les villes peuvent réduire le coût économique et environnemental de la congestion du trafic et de l'utilisation des véhicules à moteur. Elles réduisent en même temps les émissions de gaz à effet de serre. Les taxes sur l'utilisation de l'énergie ont un certain nombre d'avantages (base plus large que la plupart des impôts habituels dans les PED, simplicité de prélèvement).

H) Décentralisation des décisions, participation active des collectivités locales, des associations et des ONG, des habitants des districts et quartiers directement concernés par la pollution industrielle.

La question ne concerne pas seulement les acteurs économiques et l'État, mais l'ensemble des institutions et de la société. La prise en compte efficace des problèmes de pollution liés au développement des productions et des échanges industriels dépend pour partie de la capacité des sociétés des pays concernés à s'impliquer dans la question environnementale. L'évolution très spectaculaire constatée dans les pays industrialisés influence de manière croissante, même si leur poids reste souvent encore marginal, les associations et les ONG des PSEM. Le renforcement des interventions en ce sens passe bien sûr par l'extension des pratiques démocratiques locales (on doit se contenter d'évoquer ce thème sans pouvoir élaborer davantage. Le rôle des collectivités locales et des instances décentralisées là où elles commencent à apparaître est essentiel à terme. Pour que puisse se produire cette participation décisive des collectivités locales et de l'intervention participation des citoyens. Il faut associer à des projets concrets et de voisinage le maximum d'acteurs et de participants locaux. La question n'est pas seulement celle d'équipements (voirie, épuration,

⁴⁷ Rapport Mahjoub, P. 43, cite conférence Tunis avril 1998.

incinérations), mais aussi celle des localisations d'activité, de l'organisation, de l'approche sociale, d'une combinaison d'une action centralisée et décentralisée.

I) La combinaison des instruments du marché et de ceux relevant de la réglementation et des interdictions est l'objet de discussions et d'arbitrages permanents. Elle justifie dans le cas des PESH des études approfondies qui se situent hors de notre champ. Les exemples asiatiques montrent qu'en général les entreprises préfèrent une réglementation à un mécanisme de marché. La question majeure est de savoir quelle est la combinaison la plus efficace en termes de réduction de pollution et de possibilités d'application, et la moins coûteuse. Au cours du temps, les objectifs peuvent évoluer, les exigences s'accroître, et la combinaison la plus efficiente se modifier. Un très grand pragmatisme est sans doute la meilleure attitude, ainsi des accords de branche sur les caractéristiques des produits et les conditions de fabrication peuvent s'avérer efficaces dans certaines situations. En tout état de cause, il ne faut jamais perdre de vue que les instruments choisis doivent intégrer une dimension "pédagogique", puisqu'il s'agit en fin de compte de modifier les comportements.

ANNEXES

Files on Country's Environmental Overview in The Mediterranean and Mexico.

Algeria

Egypt

Israel

Morocco

Portugal

Spain

Turkey

Mexico

LIST OF MAP TECHNICAL REPORTS

Please note that the MTS Reports can be downloaded from the Documents section of our web site at www.unepmap.org

MTS 136. UNEP/MAP/MED POL: **Guidelines for the Management of Fish Waste or Organic Materials resulting from the Processing of Fish and other Marine Organisms.** MAP Technical Report Series No. 136, UNEP/MAP, Athens, 2002. (English, French, Spanish & Arabic).

MTS 135. PNUE/PAM: **PAC DU PAM "Zone côtière de Sfax": Synthèse des études du projet, rapport de la réunion de clôture et autres documents choisis.** No. 135 de la Série des rapports techniques du PAM, PNUE/PAM, Athènes, 2001. (French).

MTS 134. UNEP/MAP: **MAP CAMP Project "Israel": Final Integrated Report and Selected Documents.** MAP Technical Reports Series No. 134, UNEP/MAP, Athens, 2001. (English).

MTS 133. UNEP/MAP: **Atmospheric Transport and Deposition of Pollutants into the Mediterranean Sea: Final Reports on Research Projects.** MAP Technical Reports Series No. 133, UNEP/MAP, Athens, 2001. (English).

MTS 132. UNEP/MAP/WHO: **Remedial Actions for Pollution Mitigation and Rehabilitation in Cases of Non-compliance with Established Criteria.** MAP Technical Reports Series No. 132, UNEP/MAP, Athens 2001. (English).

MTS 131. UNEP/MAP: **MAP CAMP Project "Fuka-Matrouh", Egypt: Final Integrated Report and Selected Documents.** MAP Technical Reports Series No. 131, (2 Vols.), UNEP/MAP, Athens, 2001. (English).

MTS 130. UNEP/MAP/WMO: **Atmospheric Input of Persistent Organic Pollutants to the Mediterranean Sea.** MAP Technical Reports Series No. 130, UNEP/MAP, Athens, 2001. (English).

MTS 129. UNEP/MED POL: **Guidelines for the Management of Dredged Material.** MAP Technical Reports Series No. 129, UNEP, Athens 2000. (English, French, Spanish and Arabic). PNUE/MED POL: **Lignes Directrices pour la gestion des matériaux de dragage.** No. 129 de la série des rapports techniques du PAM, PNUE, Athènes 2000. (161 pgs.). (Anglais, français, espagnol et arabe).

MTS 128. UNEP/MED POL/WHO: **Municipal Wastewater Treatment Plants in Mediterranean Coastal Cities.** MTS no. 128, UNEP, Athens 2000 (English and French). PNUE/MED POL/OMS: **Les Stations d'épuration des eaux usées municipales dans les villes cotières de la Méditerranée.** No. 128 de la série des rapports techniques du PAM, PNUE, Athènes, 2000. (Anglais et français).

MTS 127. UNEP: **Minutes of the Seminar, Territorial Prospective in the Mediterranean and the Approach by Actors,** Sophia Antipolis, France, 7-9 November 1996. MTS No. 127, UNEP, Athens 2000. (French only). PNUE: **Actes du séminaire, La prospective territoriale en Méditerranée et l'approche par acteurs,** Sophia Antipolis, 7-9 novembre 1996. No. 127 de la série des rapports techniques du PAM, PNUE, Athènes, 2000. (In French with English introduction and 1 paper).

MTS 126. UNEP/MCSD/Blue Plan: **Report of the Workshop on Tourism and Sustainable Development in the Mediterranean,** Antalya, Turkey, 17-19 September 1998. MAP Technical Reports Series No. 126, UNEP, Athens 1999. (English and French). PNUE/CMDD/Plan Bleu: **Rapport de l'atelier sur le tourisme et le développement durable en Méditerranée,** Antalya, Turquie, 17-19 septembre 1998. No. 126 de la série des rapports techniques du PAM, PNUE, Athènes, 1999. (Anglais et français).

MTS 125. UNEP: **Proceedings of the Workshop on Invasive *Caulerpa* Species in the Mediterranean,** Heraklion, Crete, Greece, 18-20 March 1998. MAP Technical Reports Series No. 125, UNEP, Athens 1999. (317 pgs). (English and French). PNUE: **Actes de l'atelier sur les especes *Caulerpa* invasives en Méditerranée,** Heraklion, Crète, Grèce, 18-20 mars 1998. No. 125 de la série des rapports techniques du PAM, PNUE, Athènes, 1999. (317 pgs). (Anglais et français).

MTS 124. UNEP/WHO: **Identification of Priority Hot Spots and Sensitive Areas in the Mediterranean.** MAP Technical Reports Series No. 124. UNEP, Athens, 1999. (102 pgs.). PNUE/OMS: **Identification des "Points Chauds" et "Zones Sensibles" de pollution prioritaire en Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 124. UNEP, Athens, 1999 (102 pgs.).

MTS 123. UNEP/WMO: **MED POL Manual on Sampling and Analysis of Aerosols and Precipitation for Major Ions and Trace Elements.** MAP Technical Reports Series No. 123. UNEP, Athens, 1998, (166 pgs.).

MTS 122. UNEP/WMO: **Atmospheric Input of Mercury to the Mediterranean Sea.** MAP Technical Reports Series No. 122. Athens, 1998, (78 pages).

MTS 121. PNUE: **MED POL Phase III. Programme d'évaluation et de maîtrise de la pollution dans la région Méditerranéenne (1996-2005).** MAP Technical Reports Series No. 121. Athens 1998, (123 pgs). (In publication)

MTS 120. UNEP: **MED POL Phase III. Programme for the Assessment and Control of Pollution in the Mediterranean Region (1996-2005).** MAP Technical Reports Series No. 120. UNEP, Athens, 1998, (120 pgs).

MTS 119. UNEP: **Strategic Action Programme to Address Pollution from Land-Based Activities.** MAP Technical Reports Series No. 119. UNEP, Athens, 1998, (178 pgs) (English and French) PNUE: **Programme d'Actions Stratégiques visant à combattre la pollution due à des activités menées à terre.** MAP Technical Reports Series No. 119. PNUE Athens 1998, (178 pgs) (Français et anglais)

MTS 118. UNEP/WMO: **The Input of Anthropogenic Airborne Nitrogen to the Mediterranean Sea through its Watershed.** MAP Technical Reports Series No. 118. UNEP, Athens, 1997 (95 pgs.) (English).

MTS 117. UNEP: **La Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution et le développement durable.** MAP Technical Reports Series No. 117. UNEP, Athens, 1997 (97 pgs.) (Français seulement).

MTS 116. UNEP/IAEA: **Data Quality Review for MED POL (1994-1995), Evaluation of the analytical performance of MED POL laboratories during 1994-1995 in IAEA/UNEP laboratory performance studies for the determination of trace elements and trace organic contaminants in marine biological and sediment samples.** MAP Technical Reports Series No. 116. UNEP, Athens, 1997 (126 pgs.) (English).

MTS 115. UNEP/BP **Methodes et outils pour les etudes systemiques et prospectives en Méditerranée, PB/RAC, Sophia Antipolis, 1996.** MAP Technical Reports Series No. 115. UNEP/BP, Athens, 1996 (117 pgs.) (français seulement).

MTS 114. UNEP: **Workshop on policies for sustainable development of Mediterranean coastal areas, Santorini island, 26-27 April 1996. Presentation by a group of experts.** MAP Technical Reports Series No. 114. UNEP, Athens, 1996 (184 pgs.) (Parts in English or French only). PNUE: **Journées d'étude sur les politiques de développement durable des zones côtières méditerranéennes, Ile de Santorin, 26-27 avril 1996. Communications par un groupe d'experts.** MAP Technical Reports Series No. 114. UNEP, Athens, 1996 (184 pgs.) (Parties en anglais ou français seulement).

MTS 113. UNEP/IOC: **Final reports of research projects on transport and dispersion (Research Area II) - Modelling of eutrophication and algal blooms in the Thermaikos Gulf (Greece) and along the Emilia Romagna Coast (Italy).** MAP Technical Reports Series No. 113. UNEP, Athens, 1996 (118 pgs.) (English).

MTS 112. UNEP/WHO: **Guidelines for submarine outfall structures for Mediterranean small and medium-sized coastal communities.** MAP Technical Reports Series No. 112. UNEP, Athens, 1996 (98 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Lignes directrices pour les émissaires de collectivités côtières de petite et moyenne taille en Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 112. UNEP, Athens, 1996 (98 pgs.).

MTS 111. UNEP/WHO: **Guidelines for treatment of effluents prior to discharge into the Mediterranean Sea.** MAP Technical Reports Series No. 111. UNEP, Athens, 1996 (247 pgs.) (English).

MTS 110. UNEP/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by anionic detergents.** MAP Technical Reports Series No. 110. UNEP, Athens, 1996 (260 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les détergents anioniques.** MAP Technical Reports Series No. 110. UNEP, Athens, 1996 (260 pgs.).

MTS 109. UNEP/WHO: **Survey of pollutants from land-based sources in the Mediterranean.** MAP Technical Reports Series No. 109. UNEP, Athens, 1996 (188 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Evaluation de l'enquête sur les polluants d'origine tellurique en Méditerranée (MED X BIS).** MAP Technical Reports Series No. 109. UNEP, Athens, 1996 (188 pgs.).

MTS 108. UNEP/WHO: **Assessment of the state of microbiological pollution of the Mediterranean Sea.** MAP Technical Reports Series No. 108. UNEP, Athens, 1996 (270 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution microbiologique de la mer Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 108. UNEP, Athens, 1996 (270 pgs.).

MTS 107. UNEP/WHO: **Guidelines for authorization for the discharge of liquid wastes into the Mediterranean Sea.** MAP Technical Reports Series No. 107. UNEP, Athens, 1996 (200 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Lignes directrices concernant les autorisations de rejet de déchets liquides en mer Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 107. UNEP, Athens, 1996 (200 pgs.).

MTS 106. UNEP/FAO/WHO: **Assessment of the state of eutrophication in the Mediterranean sea.** MAP Technical Reports Series No. 106. UNEP, Athens, 1996 (456 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS: **Evaluation de l'état de l'eutrophisation en mer Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 106. UNEP, Athens, 1996 (456 pgs.).

MTS 105. UNEP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean sea by zinc, copper and their compounds.** MAP Technical Reports Series No. 105. UNEP, Athens, 1996 (288 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le zinc, le cuivre et leurs composés.** MAP Technical Reports Series No. 105. UNEP, Athens, 1996 (288 pgs.).

MTS 104. UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication and heavy metal accumulation.** MAP Technical Reports Series No. 104. UNEP, Athens, 1996 (156 pgs.) (English and French). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche relatifs à l'eutrophisation et à l'accumulation des métaux lourds.** MAP Technical Reports Series No. 104. UNEP, Athens, 1996 (156 pgs.).

MTS 103. UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with biological effects (Research Area III).** MAP Technical Reports Series No. 103. UNEP, Athens, 1996 (128 pgs.) (English and French). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche relatifs aux effets biologiques (Domaine de Recherche III).** MAP Technical Reports Series No. 103. UNEP, Athens, 1996 (128 pgs.).

MTS 102. UNEP: **Implications of Climate Change for the Coastal Area of Fuka-Matrouh (Egypt).** MAP Technical Reports Series No. 102. UNEP, Athens, 1996 (238 pgs.) (English).

MTS 101. PNUE: **Etat du milieu marin et du littoral de la région méditerranéenne.** MAP Technical Reports Series No. 101. UNEP, Athens, 1996 (148 pgs.) (français seulement).

MTS 100. UNEP: **State of the Marine and Coastal Environment in the Mediterranean Region.** MAP Technical Reports Series No. 100. UNEP, Athens, 1996 (142 pgs.) (English).

MTS 99. UNEP: **Implications of Climate Change for the Sfax Coastal Area (Tunisia).** MAP Technical Reports Series No. 99. UNEP, Athens, 1996 (326 pgs.) (English and French). PNUE: **Implications des changements climatiques sur la zone côtière de Sfax.** MAP Technical Reports Series No. 99. UNEP, Athens, 1996 (326 pgs.).

MTS 98. UNEP: **Implications of Climate Change for the Albanian Coast.** MAP Technical Reports Series No. 98. UNEP, Athens, 1996 (179 pgs.) (English).

MTS 97. UNEP/FAO: **Final reports of research projects on effects (Research Area III) - Pollution effects on marine communities.** MAP Technical Reports Series No. 97. UNEP, Athens, 1996 (141 pgs.) (English and French). PNUE/FAO: **Rapports finaux des projets de recherche sur les effets (Domaine de recherche III) - Effets de la pollution sur les communautés marines.** MAP Technical Reports Series No. 97. UNEP, Athens, 1996 (141 pgs.).

MTS 96. UNEP/FAO: **Final reports of research projects on effects (Research Area III) - Pollution effects on plankton composition and spatial distribution, near the sewage outfall of Athens (Saronikos Gulf, Greece).** MAP Technical Reports Series No. 96. UNEP, Athens, 1996 (121 pgs.) (English).

MTS 95. UNEP: **Common measures for the control of pollution adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution.** MAP Technical Reports Series No. 95. UNEP, Athens, 1995 (69 pgs.) (English and French). PNUE: **Mesures communes de lutte contre la pollution adoptées par les Parties contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.** MAP Technical Reports Series No. 95. UNEP, Athens, 1995 (69 pgs.).

MTS 94. UNEP: **Proceedings of the Workshop on Application of Integrated Approach to Development, Management and Use of Water Resources.** MAP Technical Reports Series No. 94. UNEP, Athens, 1995 (214 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Actes de l'Atelier sur l'application d'une approche intégrée au développement, à la gestion et à l'utilisation des ressources en eau.** MAP Technical Reports Series No. 94. UNEP, Athens, 1995 (214 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 93. UNEP/WHO: **Epidemiological studies related to the environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms.** MAP Technical Reports Series No. 93. UNEP, Athens, 1995 (118 pgs.) (English).

MTS 92. UNEP/WHO: **Assessment of the State of Pollution in the Mediterranean Sea by Carcinogenic, Mutagenic and Teratogenic Substances.** MAP Technical Reports Series No. 92. UNEP, Athens, 1995 (238 pgs.) (English).

- MTS 91.** PNUE: **Une contribution de l'écologie à la prospective. Problèmes et acquis.** MAP Technical Reports Series No. 91. Sophia Antipolis, 1994 (162 pgs.) (français seulement).
- MTS 90.** UNEP: **Iskenderun Bay Project. Volume II. Systemic and Prospective Analysis.** MAP Technical Report Series No. 90. Sophia Antipolis, 1994 (142 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Projet de la Baie d'Iskenderun. Volume II. Analyse systémique et prospective.** MAP Technical Reports Series No. 90. UNEP, Sophia Antipolis, 1994 (142 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 89.** UNEP: **Iskenderun Bay Project. Volume I. Environmental Management within the Context of Environment-Development.** MAP Technical Reports Series No. 89. UNEP, Blue Plan Regional Activity Centre, Sophia Antipolis, 1994 (144 pgs.) (English).
- MTS 88.** UNEP: **Proceedings of the Seminar on Mediterranean Prospective.** MAP Technical Reports Series No. 88. UNEP, Blue Plan Regional Activity Centre, Sophia Antipolis, 1994 (176 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Actes du Séminaire débat sur la prospective méditerranéenne.** MAP Technical Reports Series No. 88. UNEP, Blue Plan Regional Activity Centre, Sophia Antipolis, 1994 (176 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 87.** UNEP/WHO: **Identification of microbiological components and measurement development and testing of methodologies of specified contaminants (Area I) - Final reports on selected microbiological projects.** MAP Technical Reports Series No. 87. UNEP, Athens, 1994 (136 pgs.) (English).
- MTS 86.** UNEP: **Monitoring Programme of the Eastern Adriatic Coastal Area - Report for 1983-1991.** MAP Technical Report Series No. 86. Athens, 1994 (311 pgs.) (English).
- MTS 85.** UNEP/WMO: **Assessment of Airborne Pollution of the Mediterranean Sea by Sulphur and Nitrogen Compounds and Heavy Metals in 1991.** MAP Technical Report Series No. 85. Athens, 1994 (304 pgs.) (English).
- MTS 84.** UNEP: **Integrated Management Study for the Area of Izmir.** MAP Technical Reports Series No. 84. UNEP, Regional Activity Centre for Priority Actions Programme, Split, 1994 (130 pgs.) (English).
- MTS 83.** PNUE/UICN: **Les aires protégées en Méditerranée. Essai d'étude analytique de la législation pertinente.** MAP Technical Reports Series No. 83. PNUE, Centre d'activités régionales pour les aires spécialement protégées, Tunis, 1994 (55 pgs) (français seulement).
- MTS 82.** UNEP/IUCN: **Technical report on the State of Cetaceans in the Mediterranean.** MAP Technical Reports Series No. 82. UNEP, Regional Activity Centre for Specially Protected Areas, Tunis, 1994 (37 pgs.) (English).
- MTS 81.** UNEP/IAEA: **Data quality review for MED POL: Nineteen years of progress.** MAP Technical Reports Series No. 81. UNEP, Athens, 1994 (79 pgs.) (English).
- MTS 80.** UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with the effects of pollutants on marine organisms and communities.** MAP Technical Reports Series No. 80. UNEP, Athens, 1994 (123 pgs.) (English).
- MTS 79.** UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with toxicity of pollutants on marine organisms.** MAP Technical Reports Series No. 79. UNEP, Athens, 1994 (135 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche traitant de la toxicité des polluants sur les organismes marins.** MAP Technical Reports Series No. 79. UNEP, Athens, 1994 (135 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 78.** UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication problems.** MAP Technical Reports Series No. 78. UNEP, Athens, 1994 (139 pgs.) (English).
- MTS 77.** UNEP/FAO/IAEA: **Designing of monitoring programmes and management of data concerning chemical contaminants in marine organisms.** MAP Technical Reports Series No. 77. UNEP, Athens, 1993 (236 pgs.) (English).
- MTS 76.** UNEP/WHO: **Biogeochemical Cycles of Specific Pollutants (Activity K): Survival of Pathogens.** MAP Technical Reports Series No. 76. UNEP, Athens, 1993 (68 pgs.) (English and French). PNUE/OMS: **Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K): Survie des pathogènes.** MAP Technical Reports Series No. 76. UNEP, Athens, 1993 (68 pgs.).
- MTS 75.** UNEP/WHO: **Development and Testing of Sampling and Analytical Techniques for Monitoring of Marine Pollutants (Activity A).** MAP Technical Reports Series No. 75. UNEP, Athens, 1993 (90 pgs.) (English).
- MTS 74.** UNEP/FIS: **Report of the Training Workshop on Aspects of Marine Documentation in the Mediterranean.** MAP Technical Reports Series No. 74. UNEP, Athens, 1993 (38 pgs.) (English).

MTS 73. UNEP/FAO: **Final Reports on Research Projects Dealing with the Effects of Pollutants on Marine Communities and Organisms.** MAP Technical Reports Series No. 73. UNEP, Athens, 1993 (186 pgs.) (English and French). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche traitant des effets de polluants sur les communautés et les organismes marins.** MAP Technical Reports Series No. 73. UNEP, Athens, 1993 (186 pgs.).

MTS 72. UNEP: **Costs and Benefits of Measures for the Reduction of Degradation of the Environment from Land-based Sources of Pollution in Coastal Areas. A - Case Study of the Bay of Izmir. B - Case Study of the Island of Rhodes.** MAP Technical Reports Series No. 72. UNEP, Athens, 1993 (64 pgs.) (English).

MTS 71. UNEP/FAO/IOC: **Selected techniques for monitoring biological effects of pollutants in marine organisms.** MAP Technical Reports Series No. 71. UNEP, Athens, 1993 (189 pgs.) (English).

MTS 70. UNEP/IAEA/IOC/FAO: **Organohalogen Compounds in the Marine Environment: A Review.** MAP Technical Reports Series No. 70. UNEP, Athens, 1992 (49 pgs.) (English).

MTS 69. UNEP/FAO/IOC: **Proceedings of the FAO/UNEP/IOC Workshop on the Biological Effects of Pollutants on Marine Organisms (Malta, 10-14 September 1991), edited by G.P. Gabrielides.** MAP Technical Reports Series No. 69. UNEP, Athens, 1992 (287 pgs.) (English).

MTS 68. UNEP/FAO/IOC: **Evaluation of the Training Workshops on the Statistical Treatment and Interpretation of Marine Community Data.** MAP Technical Reports Series No. 68. UNEP, Athens, 1992 (221 pgs.) (English).

MTS 67. UNEP/IOC: **Applicability of Remote Sensing for Survey of Water Quality Parameters in the Mediterranean. Final Report of the Research Project.** MAP Technical Reports Series No. 67. UNEP, Athens, 1992 (142 pgs.) (English).

MTS 66. UNEP/CRU: **Regional Changes in Climate in the Mediterranean Basin Due to Global Greenhouse Gas Warming.** MAP Technical Reports Series No. 66. UNEP, Athens, 1992 (172 pgs.) (English).

MTS 65. UNEP: **Directory of Mediterranean Marine Environmental Centres.** MAP Technical Reports Series No. 65, UNEP, Athens, 1992 (351 pgs.) (English and French). PNUE: **Répertoire des centres relatifs au milieu marin en Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 65. UNEP, Athens, 1992 (351 pgs.).

MTS 64. UNEP/WMO: **Airborne Pollution of the Mediterranean Sea. Report and Proceedings of the Second WMO/UNEP Workshop.** MAP Technical Reports Series No. 64. UNEP, Athens, 1992 (246 pgs.) (English).

MTS 63. PNUE/OMS: **Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K) - Survie des pathogènes - Rapports finaux sur les projets de recherche (1989-1991).** MAP Technical Reports Series No. 63. UNEP, Athens, 1992 (86 pgs.) (français seulement).

MTS 62. UNEP/IAEA: **Assessment of the State of Pollution of the Mediterranean Sea by Radioactive Substances.** MAP Technical Reports Series No. 62, UNEP, Athens, 1992 (133 pgs.) (English and French). PNUE/AIEA: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les substances radioactives.** MAP Technical Reports Series No. 62, UNEP, Athens, 1992 (133 pgs.).

MTS 61. UNEP: **Integrated Planning and Management of the Mediterranean Coastal Zones. Documents produced in the first and second stage of the Priority Action (1985-1986).** MAP Technical Reports Series No. 61. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1991 (437 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Planification intégrée et gestion des zones côtières méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la première et de la deuxième phase de l'action prioritaire (1985-1986).** MAP Technical Reports Series No. 61. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1991 (437 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 60. UNEP/WHO: **Development and testing of sampling and analytical techniques for monitoring of marine pollutants (Activity A): Final reports on selected microbiological projects (1987-1990).** MAP Technical Reports Series No. 60. UNEP, Athens, 1991 (76 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/OMS: **Mise au point et essai des techniques d'échantillonnage et d'analyse pour la surveillance continue des polluants marins (Activité A): Rapports finaux sur certains projets de nature microbiologique (1987-1990).** MAP Technical Reports Series No. 60. UNEP, Athens, 1991 (76 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 59. UNEP/FAO/IAEA: **Proceedings of the FAO/UNEP/IAEA Consultation Meeting on the Accumulation and Transformation of Chemical contaminants by Biotic and Abiotic Processes in the Marine Environment (La Spezia, Italy, 24-28 September 1990), edited by G.P. Gabrielides.** MAP Technical Reports Series No. 59. UNEP, Athens, 1991 (392 pgs.) (English).

MTS 58. UNEP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by organophosphorus compounds.** MAP Technical Reports Series No. 58. UNEP, Athens, 1991 (122 pgs.) (English)

and French). PNUE/FAO/OMS/AIEA: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les composés organophosphorés**. MAP Technical Reports Series No. 58. UNEP, Athens, 1991 (122 pgs.).

MTS 57. UNEP/WHO: **Research on the toxicity, persistence, bioaccumulation, carcinogenicity and mutagenicity of selected substances (Activity G): Final reports on projects dealing with carcinogenicity and mutagenicity**. MAP Technical Reports Series No. 57. UNEP, Athens, 1991 (59 pgs.) (English).

MTS 56. UNEP/IOC/FAO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by persistent synthetic materials which may float, sink or remain in suspension**. MAP Technical Reports Series No. 56. UNEP, Athens, 1991 (113 pgs.) (English and French). PNUE/COI/FAO: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les matières synthétiques persistantes qui peuvent flotter, couler ou rester en suspension**. MAP Technical Reports Series No. 56. UNEP, Athens, 1991 (113 pgs.).

MTS 55. UNEP/WHO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants (Activity K): Final report on project on survival of pathogenic organisms in seawater**. MAP Technical Reports Series No. 55. UNEP, Athens, 1991 (95 pgs.) (English).

MTS 54. UNEP/WHO: **Development and testing of sampling and analytical techniques for monitoring of marine pollutants (Activity A): Final reports on selected microbiological projects**. MAP Technical Reports Series No. 54. UNEP, Athens, 1991 (83 pgs.) (English).

MTS 53. UNEP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on epidemiological study on bathers from selected beaches in Malaga, Spain (1988-1989)**. MAP Technical Reports Series No. 53. UNEP, Athens, 1991 (127 pgs.) (English).

MTS 52. UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with bioaccumulation and toxicity of chemical pollutants**. MAP Technical Reports Series No. 52. UNEP, Athens, 1991 (86 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche traitant de la bioaccumulation et de la toxicité des polluants chimiques**. MAP Technical Reports Series No. 52. UNEP, Athens, 1991 (86 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 51. UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with mercury, toxicity and analytical techniques**. MAP Technical Reports Series No. 51. UNEP, Athens, 1991 (166 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche traitant du mercure, de la toxicité et des techniques analytiques**. MAP Technical Reports Series No. 51. UNEP, Athens, 1991 (166 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 50. UNEP: **Bibliography on marine litter**. MAP Technical Reports Series No. 50. UNEP, Athens, 1991 (62 pgs.) (English).

MTS 49. UNEP/WHO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants. Survival of pathogens. Final reports on research projects (Activity K)**. MAP Technical Reports Series No. 49. UNEP, Athens, 1991 (71 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/OMS: **Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques. Survie des Pathogènes. Rapports finaux sur les projets de recherche (activité K)**. MAP Technical Reports Series No. 49. UNEP, Athens, 1991 (71 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 48. UNEP/FAO: **Final reports on research projects (Activity G)**. MAP Technical Reports Series No. 48. UNEP, Athens, 1991 (126 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche (Activité G)**. MAP Technical Reports Series No. 48. UNEP, Athens, 1991 (126 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 47. UNEP: **Jellyfish blooms in the Mediterranean. Proceedings of the II workshop on jellyfish in the Mediterranean Sea**. MAP Technical Reports Series No.47. UNEP, Athens, 1991 (320 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Les prolifération's de medusas en Méditerranée. Actes des IIèmes journées d'étude sur les méduses en mer Méditerranée**. MAP Technical Reports Series No.47. UNEP, Athens, 1991 (320 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 46. UNEP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on project on relationship between microbial quality of coastal seawater and rotavirus-induced gastro-enteritis among bathers (1986-88)**. MAP Technical Reports Series No.46. UNEP, Athens, 1991 (64 pgs.) (English).

MTS 45. UNEP/IAEA: **Transport of pollutants by sedimentation: Collected papers from the first Mediterranean Workshop (Villefranche-sur-Mer, France, 10-12 December 1987)**. MAP Technical Reports Series No. 45. UNEP, Athens, 1990 (302 pgs.) (English).

MTS 44. UNEP: **Bibliography on aquatic pollution by organophosphorus compounds.** MAP Technical Reports Series No. 44. UNEP, Athens, 1990 (98 pgs.) (English).

MTS 43. PNUE/UICN/GIS **Posidonie: Livre rouge "Gérard Vuignier" des végétaux, peuplements et paysages marins menacés de Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 43. UNEP, Athens, 1990 (250 pgs.) (français seulement).

MTS 42. UNEP/IUCN: **Report on the status of Mediterranean marine turtles.** MAP Technical Reports Series No. 42. UNEP, Athens, 1990 (204 pgs.) (English and French). PNUE/UICN: **Rapport sur le statut des tortues marines de Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 42. UNEP, Athens, 1990 (204 pgs.).

MTS 41. UNEP: **Wastewater reuse for irrigation in the Mediterranean region.** MAP Technical Reports Series No. 41. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1990 (330 pgs.) (English and French). PNUE: **Réutilisation agricole des eaux usées dans la région méditerranéenne.** MAP Technical Reports Series No. 41. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1990 (330 pgs.).

MTS 40. UNEP/FAO: **Final reports on research projects (Activities H, I and J).** MAP Technical Reports Series No. 40. UNEP, Athens, 1990 (125 pgs.) (English and French). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche (Activités H, I et J).** MAP Technical Reports Series No. 40. UNEP, Athens, 1990 (125 pgs.).

MTS 39. UNEP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by organohalogen compounds.** MAP Technical Reports Series No. 39. UNEP, Athens, 1990 (224 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS/AIEA: **Evaluation de l'état de la pollution par les composés organohalogénés.** MAP Technical Reports Series No. 39. UNEP, Athens, 1990 (224 pgs.).

MTS 38. UNEP: **Common measures adopted by the Contracting Parties to the Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against pollution.** MAP Technical Reports Series No. 38. UNEP, Athens, 1990 (100 pgs.) (English, French, Spanish and Arabic). PNUE: **Mesures communes adoptées par les Parties Contractantes à la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution.** MAP Technical Reports Series No. 38. UNEP, Athens, 1990 (100 pgs.). PNUE: **Medidas comunes adoptadas por las Partes Contratantes en el convenio para la Protección del Mar Mediterraneo contra la Contaminación.** MAP Technical Reports Series No. 38. UNEP, Athens, 1990 (100 pgs.).

MTS 37. UNEP/FAO: **Final reports on research projects dealing with eutrophication and plankton blooms (Activity H).** MAP Technical Reports Series No. 37. UNEP, Athens, 1990 (74 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Rapports finaux sur les projets de recherche consacrés à l'eutrophisation et aux efflorescences de plancton (Activité H).** MAP Technical Reports Series No. 37. UNEP, Athens, 1990 (74 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 36. PNUE/UICN: **Répertoire des aires marines et côtières protégées de la Méditerranée. Première partie - Sites d'importance biologique et écologique.** MAP Technical Reports Series No. 36. UNEP, Athens, 1990 (198 pgs.) (français seulement).

MTS 35. UNEP: **Bibliography on marine pollution by organotin compounds.** MAP Technical Reports Series No. 35. UNEP, Athens, 1989 (92 pgs.) (English).

MTS 34. UNEP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by cadmium and cadmium compounds.** MAP Technical Reports Series No. 34. UNEP, Athens, 1989 (175 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le cadmium et les composés de cadmium.** MAP Technical Reports Series No. 34. UNEP, Athens, 1989 (175 pgs.).

MTS 33. UNEP/FAO/WHO/IAEA: **Assessment of organotin compounds as marine pollutants in the Mediterranean.** MAP Technical Reports Series No. 33. UNEP, Athens, 1989 (185 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS/AIEA: **Evaluation des composés organostanniques en tant que polluants du milieu marin en Méditerranée.** MAP Technical Reports Series No. 33. UNEP, Athens, 1989 (185 pgs.).

MTS 32. UNEP/FAO: **Biogeochemical cycles of specific pollutants (Activity K).** MAP Technical Reports Series No. 32. UNEP, Athens, 1989 (139 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Cycles biogéochimiques de polluants spécifiques (Activité K).** MAP Technical Reports Series No. 32. UNEP, Athens, 1989 (139 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 31. UNEP/WMO: **Airborne pollution of the Mediterranean Sea. Report and proceedings of a WMO/UNEP Workshop.** MAP Technical Reports Series No. 31. UNEP, Athens, 1989 (247 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/OMM: **Pollution par voie atmosphérique de la mer Méditerranée. Rapport et actes des Journées d'étude OMM/PNUE.** MAP Technical Reports Series No. 31. UNEP, Athens, 1989 (247 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

- MTS 30.** UNEP: **Meteorological and climatological data from surface and upper measurements for the assessment of atmospheric transport and deposition of pollutants in the Mediterranean Basin: A review.** MAP Technical Reports Series No. 30. UNEP, Athens, 1989 (137 pgs.) (English).
- MTS 29.** UNEP: **Bibliography on effects of climatic change and related topics.** MAP Technical Reports Series No. 29. UNEP, Athens, 1989 (143 pgs.) (English).
- MTS 28.** UNEP: **State of the Mediterranean marine environment.** MAP Technical Reports Series No. 28. UNEP, Athens, 1989 (225 pgs.) (English).
- MTS 27.** UNEP: **Implications of expected climate changes in the Mediterranean Region: An overview.** MAP Technical Reports Series No. 27. UNEP, Athens, 1989 (52 pgs.) (English).
- MTS 26.** UNEP/IUCN: **Directory of marine and coastal protected areas in the Mediterranean Region. Part I - Sites of biological and ecological value.** MAP Technical Reports Series No. 26. UNEP, Athens, 1989 (196 pgs.) (English).
- MTS 25.** UNEP: **The Mediterranean Action Plan in a functional perspective: A quest for law and policy.** MAP Technical Reports Series No. 25. UNEP, Athens, 1988 (105 pgs.) (English).
- MTS 24.** UNEP/FAO: **Toxicity, persistence and bioaccumulation of selected substances to marine organisms (Activity G).** MAP Technical Reports Series No. 24. UNEP, Athens, 1988 (122 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Toxicité, persistance et bioaccumulation de certaines substances vis-à-vis des organismes marins (Activité G).** MAP Technical Reports Series No. 24. UNEP, Athens, 1988 (122 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 23.** UNEP: **National monitoring programme of Yugoslavia, Report for 1983-1986.** MAP Technical Reports Series No. 23. UNEP, Athens, 1988 (223 pgs.) (English).
- MTS 22.** UNEP/FAO: **Study of ecosystem modifications in areas influenced by pollutants (Activity I).** MAP Technical Reports Series No. 22. UNEP, Athens, 1988 (146 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/FAO: **Etude des modifications de l'écosystème dans les zones soumises à l'influence des polluants (Activité I).** MAP Technical Reports Series No. 22. UNEP, Athens, 1988 (146 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 21.** UNEP/UNESCO/FAO: **Eutrophication in the Mediterranean Sea: Receiving capacity and monitoring of long-term effects.** MAP Technical Reports Series No. 21. UNEP, Athens, 1988 (200 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/UNESCO/FAO: **Eutrophisation dans la mer Méditerranée: capacité réceptrice et surveillance continue des effets à long terme.** MAP Technical Reports Series No. 21. UNEP, Athens, 1988 (200 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 20. (*)** UNEP/WHO: **Epidemiological studies related to environmental quality criteria for bathing waters, shellfish-growing waters and edible marine organisms (Activity D). Final report on project on relationship between microbial quality of coastal seawater and health effects (1983-86).** MAP Technical Reports Series No. 20. UNEP, Athens, 1988 (156 pgs.) (English).
- MTS 19. (*)** UNEP/IOC: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by petroleum hydrocarbons.** MAP Technical Reports Series No. 19. UNEP, Athens, 1988 (130 pgs.) (English and French). PNUE/COI: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures de pétrole.** MAP Technical Reports Series No. 19. UNEP, Athens, 1988 (130 pgs.).
- MTS 18. (*)** UNEP/FAO/WHO: **Assessment of the state of pollution of the Mediterranean Sea by mercury and mercury compounds.** MAP Technical Reports Series No. 18. UNEP, Athens, 1987 (354 pgs.) (English and French). PNUE/FAO/OMS: **Evaluation de l'état de la pollution de la mer Méditerranée par le mercure et les composés mercuriels.** MAP Technical Reports Series No. 18. UNEP, Athens, 1987 (354 pgs.).
- MTS 17. (*)** UNEP: **Seismic risk reduction in the Mediterranean region. Selected studies and documents (1985-1987).** MAP Technical Reports Series No. 17. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (247 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Réduction des risques sismiques dans la région méditerranéenne. Documents et études sélectionnés (1985-1987).** MAP Technical Reports Series No. 17. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (247 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).
- MTS 16. (*)** UNEP: **Promotion of soil protection as an essential component of environmental protection in Mediterranean coastal zones. Selected documents (1985-1987).** MAP Technical Reports Series No. 16. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (424 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Promotion de la protection des sols comme élément essentiel de la protection de l'environnement dans les zones côtières méditerranéennes. Documents sélectionnés (1985-1987).** MAP Technical Reports Series No. 16.

UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (424 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 15. (*) UNEP: Environmental aspects of aquaculture development in the Mediterranean region. Documents produced in the period 1985-1987. MAP Technical Reports Series No. 15. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (101 pgs.) (English).

MTS 14. (*) UNEP: Experience of Mediterranean historic towns in the integrated process of rehabilitation of urban and architectural heritage. Documents produced in the second phase of the Priority Action (1986). MAP Technical Reports Series No. 14. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (500 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: MAP Technical Reports Series No. 14. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (500 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 13. (*) UNEP: Specific topics related to water resources development of large Mediterranean islands. Documents produced in the second phase of the Priority Action (1985-1986). MAP Technical Reports Series No. 13. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (162 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Thèmes spécifiques concernant le développement des ressources en eau des grandes îles méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la deuxième phase de l'action prioritaire (1985-1986).** MAP Technical Reports Series No. 13. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (162 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 12. (*) UNEP: Water resources development of small Mediterranean islands and isolated coastal areas. Documents produced in the first stage of the Priority Action (1984-1985). MAP Technical Reports Series No. 12. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (162 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Développement des ressources en eau des petites îles et des zones côtières isolées méditerranéennes. Textes rédigés au cours de la première phase de l'action prioritaire (1984-1985).** MAP Technical Reports Series No. 12. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1987 (162 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 11. (*) UNEP: Rehabilitation and reconstruction of Mediterranean historic settlements. Documents produced in the first stage of the Priority Action (1984-1985). MAP Technical Reports Series No. 11. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1986 (158 pgs.) (parts in English or French only). PNUE: **Réhabilitation et reconstruction des établissements historiques méditerranéens. Textes rédigés au cours de la première phase de l'action prioritaire (1984-1985).** MAP Technical Reports Series No. 11. UNEP, Priority Actions Programme, Regional Activity Centre, Split, 1986 (158 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 10. (*) UNEP: Research on the toxicity, persistence, bioaccumulation, carcinogenicity and mutagenicity of selected substances (Activity G). Final reports on projects dealing with toxicity (1983-85). MAP Technical Reports Series No. 10. UNEP, Athens, 1987 (118 pgs.) (English).

MTS 9. (*) UNEP: Co-ordinated Mediterranean pollution monitoring and research programme (MED POL - PHASE I). Final report, 1975-1980. MAP Technical Reports Series No. 9. UNEP, Athens, 1986 (276 pgs.) (English).

MTS 8. Add. (*) UNEP: Biogeochemical studies of selected pollutants in the open waters of the Mediterranean (MED POL VIII). Addendum, Greek Oceanographic Cruise 1980. MAP Technical Reports Series No. 8, Addendum. UNEP, Athens, 1986 (66 pgs.) (English).

MTS 8. (*) UNEP/IAEA/IOC: Biogeochemical studies of selected pollutants in the open waters of the Mediterranean (MED POL VIII). MAP Technical Reports Series No. 8. UNEP, Athens, 1986 (42 pgs.) (parts in English or French only). PNUE/AIEA/COI: **Etudes biogéochimiques de certains polluants au large de la Méditerranée (MED POL VIII).** MAP Technical Reports Series No. 8. UNEP, Athens, 1986 (42 pgs.) (parties en anglais ou français seulement).

MTS 7. (*) UNEP/WHO: Coastal water quality control (MED POL VII). MAP Technical Reports Series No. 7. UNEP, Athens, 1986 (426 pgs.) (Parts in English or French only). PNUE/OMS: **Contrôle de la qualité des eaux côtières (MED POL VII).** MAP Technical Reports Series No. 7. UNEP, Athens, 1986 (426 pgs.) (Parties en anglais ou français seulement).

MTS 6. (*) UNEP/IOC: Problems of coastal transport of pollutants (MED POL VI). MAP Technical Reports Series No. 6. UNEP, Athens, 1986 (100 pgs.) (English).

MTS 5. (*) UNEP/FAO: Research on the effects of pollutants on marine communities and ecosystems (MED POL V). MAP Technical Reports Series No. 5. UNEP, Athens, 1986 (146 pgs.) (Parts in English or French only).

PNUE/FAO: **Recherche sur les effets des polluants sur les communautés et écosystèmes marins (MED POL V)**. MAP Technical Reports Series No. 5. UNEP, Athens, 1986 (146 pgs.) (Parties en anglais ou français seulement).

MTS 4. (*) UNEP/FAO: **Research on the effects of pollutants on marine organisms and their populations (MED POL IV)**. MAP Technical Reports Series No. 4. UNEP, Athens, 1986 (118 pgs.) (Parts in English, French or Spanish only). PNUE/FAO: **Recherche sur les effets des polluants sur les organismes marins et leurs peuplements (MED POL IV)**. MAP Technical Reports Series No. 4. UNEP, Athens, 1986 (118 pgs.) (Parties en anglais, français ou espagnol seulement).

MTS 3. (*) UNEP/FAO: **Baseline studies and monitoring of DDT, PCBs and other chlorinated hydrocarbons in marine organisms (MED POL III)**. MAP Technical Reports Series No. 3. UNEP, Athens, 1986 (128 pgs.) (Parts in English, French or Spanish only). PNUE/FAO: **Etudes de base et surveillance continue du DDT, des PCB et des autres hydrocarbures chlorés contenus dans les organismes marins (MED POL III)**. MAP Technical Reports Series No. 3. UNEP, Athens, 1986 (128 pgs.) (Parties en anglais, français ou espagnol seulement).

MTS 2. (*) UNEP/FAO: **Baseline studies and monitoring of metals, particularly mercury and cadmium, in marine organisms (MED POL II)**. MAP Technical Reports Series No. 2. UNEP, Athens, 1986 (220 pgs.) (Parts in English, French or Spanish only). PNUE/FAO: **Etudes de base et surveillance continue des métaux, notamment du mercure et du cadmium, dans les organismes marins (MED POL II)**. MAP Technical Reports Series No. 2. UNEP, Athens, 1986 (220 pgs.) (Parties en anglais, français ou espagnol seulement).

MTS 1. (*) UNEP/IOC/WMO: **Baseline studies and monitoring of oil and petroleum hydrocarbons in marine waters (MED POL I)**. MAP Technical Reports Series No. 1. UNEP, Athens, 1986 (96 pgs.) (Parts in English, French or Spanish only). PNUE/COI/OMM: **Etudes de base et surveillance continue du pétrole et des hydrocarbures contenus dans les eaux de la mer (MED POL I)**. MAP Technical Reports Series No. 1. UNEP, Athens, 1986 (96 pgs.) (parties en anglais, français ou espagnol seulement).