

Economie Méditerranée Monde Arabe

GDRI – CNRS – EMMA

*Réunion annuelle 21-22 septembre 2001*

*Les stratégies des agents économiques face à l'intégration euro-méditerranéenne*

## Libre-échange et environnement : une analyse comparative Méditerranée - ALENA

Tancrède Voituriez	CIRAD-amis Ecopol (Paris)
Tristan Le Cotty	Solagral (Montpellier)
Jean-Michel Salles	Lameta – CNRS (Montpellier)
Hélène Ilbert	Institut Agronomique Méditerranéen (Montpellier)

Septembre 2001

## **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. Souhaité en premier lieu par l'Europe, le partenariat entend faire de l'intégration économique des pays du pourtour méditerranéen (PPM) l'instrument privilégié de son objectif de fond : la stabilisation politique régionale (Tubiana, 2000). Cette stratégie pourrait en l'occurrence exposer les pays méditerranéens à des chocs économiques, sociaux et environnementaux spécifiques de la région.

La libéralisation progressive des échanges entre l'UE et les PPM aboutira en 2010 à la création d'une zone de libre échange Euro-Méditerranée (ZLEM). La mise en concurrence d'entreprises évoluant dans des environnements économiques aussi différents ne peut résoudre d'elle-même les asymétries de développement et de prise en compte de l'environnement au sein des différents pays. L'importance du marché européen pour les exportations des douze PPM et le faible enjeu commercial que représente, à l'inverse, le marché des PPM pour l'UE, affecteront de manière profonde les économies et les modes de vie des habitants des PPM. Anticiper les conséquences de ces modifications sur le développement durable est un enjeu fort du partenariat.

En nous conformant à l'esprit de la Déclaration de Barcelone, et à la primauté du commerce qui la distingue, nous envisageons les impacts de la libéralisation des échanges sur l'environnement, et les différentes façons de les prendre en compte. Nous examinons à cette fin un antécédent de la ZLEM, l'ALENA, accord de libre-échange entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique, dont nous décrivons l'intégration des considérations et des responsabilités environnementales. Les éléments critiques dans l'intégration efficace de considérations environnementales dans un accord commercial sont retenus et leur transposition dans le contexte méditerranéen est examiné.

Pour être dépassées, les limites de l'ALENA exigent un élargissement du cadre d'analyse des impacts environnementaux. 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. L'article fournit des pistes de définition et de mise en œuvre de stratégies intégrées de développement soutenable dans la zone Euro-Méditerranée, sur la base de l'expérience de l'accord de libre-échange ALENA, et après examen d'instruments ou de principes 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, et les résultats obtenus. Les premiers résultats des études dans la zone Euro-Méditerranée précisent dans une troisième partie l'intérêt et la limite de la méthode retenue par l'ALENA dans le contexte euro-méditerranéen pour l'identification et le traitement des problèmes environnementaux successifs à un accord commercial.

## **1. De l'ALENA à la Méditerranée : une amplification des écarts**

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

Les écarts de revenus par tête entre les PPM<sup>1</sup> et l'UE sont en moyenne du même ordre de grandeur qu'entre le Mexique et ses deux partenaires nord-américains, c'est-à-dire de 1 à 3. L'expérience mexicaine tend à prouver que sur le plan commercial, cet écart ne semble pas une difficulté insurmontable pour la création d'une zone de libre-échange aux bénéfices mutuels. La forte dispersion

---

<sup>1</sup> 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).

des niveaux de développement économique entre les PPM peut en revanche compliquer la coordination des politiques commerciales et des politiques d'accompagnement qui nécessitent une coordination (l'écart de développement entre l'Égypte et le Danemark par exemple est de 1 à 10) .

L'indice de développement humain (IDH) traduit une asymétrie Nord-Sud également du même ordre entre l'UE et les PPM qu'entre les États-Unis et le Mexique en 1994. Mais là encore, la dispersion des PPM est extrême, entre Israël (23<sup>ème</sup> place mondiale) et l'Égypte (120<sup>ème</sup>).

Plus significatif, le retard d'alphabétisation considérable des adultes dans les pays arabes par rapport au Mexique est un handicap lourd pour la ZLEM. Ce retard réduit les capacités de réaction à une libéralisation des marchés, qui supposerait 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 ou 60,3 % en Algérie.

Comme l'indique le tableau 1, le taux d'alphabétisation des femmes reste très faible dans la plupart des PPM, et dans l'ensemble, moins les femmes sont alphabétisées, plus l'IDH est élevé. Les femmes dans les pays arabes ont un taux d'activité économique parmi les plus faibles du monde (38,6 % du taux d'activité des hommes en 1997 d'après le PNUD, alors que la moyenne mondiale est de 69,8 %). Les résistances sociales à l'alphabétisation des femmes dans les pays musulmans pourraient donc être une limite de premier ordre au développement économique des PPM, que n'a pas connue le Mexique.

On peut néanmoins penser que le retard actuel est en cours de résorption car les taux de scolarisation des jeunes générations dans les pays méditerranéens sont plus proches de ceux observés au Mexique (100% en primaire et 60-70 % en secondaire), hormis quelques pays comme le Maroc (76,7 % en primaire et 37,7 % en secondaire).

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
Égypte	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.

## 1.2. Une amplification des écarts structurels entre économies

Dans l'ensemble, les PPM connaissent un retard de développement économique sur l'Europe qu'ils ne réussissent pas à combler. Cette asymétrie se manifeste sur le marché international : alors que l'UE représente en moyenne 70 % du commerce extérieur global des PPM, ceux-ci ne représentent que 7 % du sien.

De manière plus structurelle, les PPM héritent d'un environnement économique souvent non-concurrentiel, qui favorise les comportements de captation de rentes et non la recherche de gains de compétitivité fondés sur la baisse du coût de production ou l'innovation<sup>2</sup>. C'est vrai notamment pour les pays dotés de ressources naturelles (Algérie, Égypte, Syrie) qui se sont arc-boutés sur un modèle

<sup>2</sup> Les entreprises de moins de 10 employés composaient 94,7 % des entreprises en Égypte, 93,2 % en Jordanie, 88 % au Liban (Di Pietro et al., 1998).

d'économie centralisée, et dans une moindre mesure pour les pays sans ressources naturelles déterminantes (Turquie, Maroc, Tunisie) qui ont connu un début d'insertion dans le marché mondial sur des segments à faible valeur ajoutée (textile).

Quelques pays comme Israël et la Turquie exportent des produits industriels (93% des exportations d'Israël), y compris de haute technologie, et pourront vraisemblablement tirer partie assez rapidement des changements induits par une zone de libre-échange.

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
Liban	3,1	0,15	-2,95
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.

La part de l'agriculture dans les économies nationales reste élevée dans les PPM (plus de 40 % de la population active dans la majorité des PPM). En comparaison, l'économie du Mexique était fortement tertiaisée avant la signature de l'ALENA, d'où une prédisposition à assurer le développement de nouveaux services en réponse à la libéralisation (tableau 3).

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
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

Ces différences hypothèquent la capacité des PPM à s'adapter rapidement à un contexte commercial concurrentiel pour s'approprier les retours économiques de la libéralisation d'une part, et leur capacité à prendre en compte les effets environnementaux qui en découleront d'autre part. En cas de restructurations sectorielles lourdes, on ne peut pas exclure des vagues importantes de chômage, dont le Mexique a été épargné à cause de la flexibilité des entreprises, et aussi des flux d'investissements américains (que sont loin d'atteindre les investissements européens dans les PPM).

### 1.3. Une amplification de la contrainte de disponibilités en ressources

D'après les estimations de la Banque Mondiale (1999), le développement économique depuis 1980 dans les PPM s'est accompagné d'un accroissement de la consommation des ressources disponibles et des émissions polluantes. Globalement tous les PPM ont connu une augmentation des émissions de

CO<sub>2</sub> 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 dans la majorité des PPM : disponibilités en eau potable, intensification des pollutions urbaines liées à l'automobile, pollutions liées à la consommation d'énergie (Katz, 2000)<sup>3</sup>.

Tableau 4 : La disponibilité en eau dans les PPM

	Ressources en eau renouvelables par habitant (m3 par an) 1988	Consommation annuelle % de la ressource par tête (m3)	
		87-95	87-95
<b>Mexique</b>	<b>3729</b>	<b>21,7</b>	<b>915</b>
Israël	289	108,8	407
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
Monde	6918	7,3	626

Source : PNUD, 1999

La question de la disponibilité en eau face à l'ouverture des frontières se pose de manière spécifique en région méditerranéenne, où l'usage de l'eau fait l'objet de conflits sociaux importants. Les taux d'utilisation de l'eau dans les PPM indiquent en effet dans plusieurs pays des niveaux supérieurs à la consommation renouvelable. Si la libéralisation des échanges n'est pas précédée d'une révision des politiques de l'eau qui sous-valorisent la ressource<sup>4</sup>, l'ouverture des marchés pourrait aggraver la dégradation de la disponibilité en eau. La consommation d'eau au Maghreb pourrait être multipliée par sept durant les prochaines années (Pearce, 1996).

#### 1.4. Les contraintes macroéconomiques consécutives au démantèlement tarifaire

L'Union européenne pratique actuellement une politique d'ouverture commerciale vis-à-vis des PPM sur les produits industriels, et à court terme, les effets des accords de libre-échange devraient donc être de faible ampleur sur les importations européennes. Les baisses progressives des tarifs douaniers dans les PPM devraient en revanche provoquer une augmentation des exportations européennes, ce qui affectera une balance commerciale déjà souvent déficitaire.

Tableau 5 : Revenu des droits de douanes sur les importations européennes<sup>5</sup>  
(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

<sup>3</sup> Prévisions corroborées par le 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 ?".

<sup>4</sup> Les secteurs d'exportation des PPM, les fruits, légumes et fleurs, utilisent de l'eau subventionnée

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.

En outre, l'abaissement des recettes douanières consécutives au désarmement douanier aura une répercussion importante dans le budget l'Etat (tableau 5), notamment au Liban, en Algérie et en Tunisie où les recettes douanières tirées des importations européennes représentent entre 16 et 29 % des recettes de l'Etat, et entre 2 et 5 % du PIB (Abed, 1998).

L'ensemble des tensions que le désarmement douanier va entraîner sur les finances publiques des PPM risque d'affaiblir l'intégration des contraintes environnementales dont la poursuite engage des fonds publics (biens publics environnementaux, administration des normes, etc.), à moins d'instaurer une fiscalité de substitution<sup>6</sup>.

## 2. L'environnement dans l'ALENA : un modèle fondamentalement commercial

Le régime de l'ALENA comprend trois accords juridiques régissant la coopération entre le Mexique, les Etats-Unis et le Canada. 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), dont est issue la CCT (commission pour la coopération sur le travail).

Ces accords comportent des mécanismes de résolution des conflits juridiques, et des incitations à l'intention des trois pays pour une coordination accrue de leurs politiques nationales. Une cinquantaine d'institutions intergouvernementales trilatérales ont été conçues pour orienter la mise en œuvre des accords (CCE, 1997). Le rôle fondamental de la CCE est d'examiner de façon continue les répercussions de l'ALENA sur l'environnement, afin de "comprendre la dynamique du commerce et de l'environnement et de mettre au point des politiques permettant d'atténuer les répercussions négatives et de maximiser les répercussions positives" (CCE, 1999).

### 2.1. Les objectifs environnementaux dans l'accord

L'ALENA est un accord à vocation commerciale, mais il contient un engagement d'environnement et de développement durable, établi autour des principes suivants :

*L'ALENA reconnaît sa subordination à certains accords multilatéraux sur l'environnement.* 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 droits commerciaux créés par l'ALENA (article 104).

*Les objectifs environnementaux sont nationaux.* Chaque Etat établit ses normes nationales de manière souveraine, y compris à un niveau environnemental qui dépasse ceux des accords internationaux

<sup>6</sup> 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).

(chapitre 9). En ce qui concerne les normes sanitaires et phytosanitaires, les Etats doivent fonder leurs mesures sur des principes scientifiques et une étude de risque (chapitre 7 de l'ALENA ; Hanson et Shaw, 1993 ; CCE, 1997).

*Des choix nationaux contraints par les règles commerciales.* L'ALENA protège les investisseurs contre les réglementations environnementales ce qui a des conséquences importantes sur les possibilités de choix des Etats dans l'arbitrage commerce / environnement (chapitre 11).

*Le principe de précaution, présent, mais discret.* Le principe de précaution est présent implicitement dans le texte de l'ALENA, sous une forme assez faible. Un pays a la possibilité d'imposer certaines mesures d'environnement, de santé et de sécurité, sans pouvoir apporter la preuve scientifique formelle du risque associé au produit.<sup>7</sup>

*Les procédés et méthodes de production non reconnus par l'ALENA.* L'ALENA ne reconnaît pas les procédés et méthodes de production comme critères pertinents de distinction de deux produits. Un Etat ne peut donc pas imposer de restrictions à l'importation au motif que le produit en cause a été obtenu selon un mode de production dangereux pour l'environnement, ce qui limite la prise en compte des questions d'environnement globales lorsqu'elles interagissent avec les règles commerciales.

Globalement, l'ALENA est considéré comme un accord de libre-échange "plus vert que le GATT". Il montre qu'il est possible d'intégrer dans un accord de libre-échange des objectifs environnementaux relativement ambitieux. L'expérience de 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 SECOFI, 2000).

## **2.2. Les justifications théoriques d'un traitement différencié du commerce et de l'environnement**

L'ALENA traite l'environnement et le commerce de manière distincte, et en choisissant de laisser une grande latitude aux Etats. Il existe plusieurs justifications théoriques à cela.

La difficulté d'établir des liens de causalité systématiques entre des règles commerciales et des phénomènes environnementaux postérieurs à l'accord rend aléatoires les anticipations sur les priorités des questions environnementales qui découleront des accords commerciaux (Fredriksson, 1999). Cet argument milite en faveur d'une correction ex-post et ciblée des accidents environnementaux au fur et à mesure où ceux-ci interviennent.

La théorie économique standard, suite aux travaux de Tinbergen en particulier, recommande que chaque objectif environnemental soit atteint par une politique environnementale propre, pour des raisons d'efficacité (une politique pour deux objectifs conduit à une réalisation sous-optimale des deux objectifs). Une politique commerciale ne peut pas, a priori, conduire à la fois à l'optimum commercial et à l'optimum environnemental.

Enfin, dans un accord de libre-échange, pour les problèmes d'environnement locaux, l'efficacité économique conduit à privilégier la prise en compte de considérations environnementales et la définition de responsabilités environnementales par des politiques nationales plutôt qu'internationales (voir Manssouri et Salles, 1998). La coordination de ces politiques se justifie pour des questions environnementales transnationales.

Pour favoriser un développement durable sans renoncer aux gains de bien-être liés à l'échange, il est recommandé de distinguer les aspects environnementaux relevant de la compétence nationale des Etats, qui ne nécessitent pas d'accords spécifiques, de ceux, régionaux, qui requièrent une coordination.

---

<sup>7</sup> En cas de conflit commercial, lorsque l'importateur limite ses importations au nom de clauses spécifiées dans l'accord, notamment les clauses SPS, c'est à l'exportateur de prouver l'absence de risque des produits qu'il vend. En revanche pour les exceptions générales au commerce faites au nom de l'environnement (article 2010), la charge de la preuve du risque revient à l'importateur (IISD, 2000).

### 2.3. Les justifications d'une harmonisation des mesures environnementales

On ne peut donc préconiser une convergence des politiques environnementales nationales dans la région Méditerranée, mais il existe néanmoins des raisons de coordonner les politiques environnementales dans une zone de libre-échange.

Sans mécanisme de coordination, une politique environnementale laxiste d'un pays peut représenter un avantage comparatif dans l'échange, et une politique très élevée peut induire une perte de compétitivité<sup>8</sup>. Un fort différentiel de législation environnementale entre deux pays peut entraîner une délocalisation des entreprises vers celui où les normes sont les plus basses ou les ressources sont moins valorisées socialement. Il existe alors un risque de « course vers le bas »<sup>9</sup>, dû aux réticences des Etats à légiférer en matière d'environnement afin de ne pas dissuader les entreprises de s'installer sur leur territoire. D'où la métaphore du « havre de pollution ».

Dans le cas de pollutions transfrontières, il peut aussi être justifié d'instaurer des modes de coopération entre Etats. Une norme d'émission stricte d'un polluant atmosphérique au Texas a peu de sens si les Etats du Nord du Mexique émettent ce même polluant sans aucune régulation. La coopération, vue comme une réalisation en commun mais différenciée en fonction des préférences nationales, d'un objectif environnemental (Nordström et Vaughan, 1999).

L'expérience de l'Amérique du Nord montre 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 vraie en Méditerranée, s'ajoute une plus grande crainte des pays de la rive Sud à l'égard de la perte d'avantages comparatifs que représenterait pour eux une trop forte harmonisation des normes environnementales.

### 2.3. Les premiers résultats de l'ALENA

#### *Réduction des différentiels de développement et d'environnement ?*

Un des arguments mis en avant à la signature de l'ALENA, était la réduction du différentiel de développement et des pressions environnementales, notamment à la frontière mexicaine. Des études ont donné depuis des résultats mitigés à cet égard. La production industrielle dans les régions frontalières continue de croître : taux de croissance annuelle de 20 %, croissance de l'emploi de 50 % entre 94 et 97 dans les *maquiladoras*, le long de la frontière américaine (Seligman, 1997 ; Jenkins et Branch, 1996). Les problèmes de pollution le long de la frontière semblent s'être plutôt aggravés, et la capacité de la NADBank, chargée de soutenir des projets environnementaux à la frontière américano-mexicaine, est sérieusement remise en cause (Katz, 2000 ; Housman, 1994).

Les premières études montrent cependant que le niveau global de législations environnementales Mexicain a augmenté avec l'ALENA, ainsi que leur mise en application (Katz, 2000). On n'observe pas de réelle convergence des niveaux de protection environnementale, mais le système d'harmonisation des normes dans l'ALENA favorise une plus grande compatibilité des normes techniques, 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. Dans certains domaines toutefois, les trois pays tentent d'aboutir expressément aux mêmes normes, comme dans le cas du

---

<sup>8</sup> Le coût privé de la prise en compte de l'environnement par les entreprises inclut les effets d'échelle (régulation du niveau d'activité), les effets de composition (régulation de la composition des externalités, par exemple d'émissions polluantes) ou les effets technologiques (régulation des méthodes de production).

<sup>9</sup> Les probabilités d'une « course vers le bas » de la législation environnementale dépendent de différents paramètres. Ainsi, une mobilité internationale modérée des capitaux décourage la course vers le bas, car une législation environnementale peu contraignante accroît alors faiblement la rentabilité du capital (voir Hung et Richelle, 1995).

Programme de gestion rationnelle des produits chimiques (GRPC), visant à l'élimination progressive de produits chimiques toxiques rémanents.

### *Libre-échange et investissements au Mexique*

L'ALENA a eu des effets économiques tangibles au Mexique. Entre 1993 et 1999, la libéralisation des échanges commerciaux s'est accompagnée d'une croissance très importante des exports (165 % d'augmentation), sur lesquels repose une grande partie de la croissance mexicaine (tableau 6). Depuis 1994, 50 % de la croissance du PIB est le fait de la croissance des exportations. La croissance des exportations a été nette vers les Etats-Unis (175 % d'augmentation) et le Canada (155 %), mais également à destination des pays d'Asie du Sud Est.

Tableau 6. 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)

En outre la structure des exportations a connu une évolution positive. Entre 1983 et 1998, la part des produits pétroliers dans les exportations mexicaines est passée de 67 % à 7 %, alors que les produits manufacturés passaient de 25 % à 90 % des exportations.

Le nombre de firmes exportatrices a augmenté de 74 % depuis 1994, et il s'agit principalement de PME. Une étude menée en 1999 par le ministère du commerce mexicain (voir SECOFI, 2000) a montré que les firmes exportatrices pratiquaient des salaires en moyenne plus élevés que les autres (celles qui exportent au moins 80 % de leur production ont payé en 1999 des salaires 60 % plus élevés que la moyenne nationale).

La croissance des IDE (investissements directs étrangers) au Mexique 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 nette. Entre 1994 et 1999, le Mexique a reçu 71 milliards de dollars US en IDE, soit une moyenne annuelle trois fois supérieure à celle 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 depuis 1994.

La protection des investisseurs a néanmoins 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, et être indemnisé s'il pâtit de cette législation, voire obtenir le retrait de celle-ci.

### *Les populations rurales*

La CCE montre que l'ALENA a mis en péril certains producteurs mexicains de maïs dont les modes de production traditionnels sont peu compétitifs par rapport au maïs bon marché américain (CCE, 1999). La réforme de la politique douanière au Mexique et la baisse des prix intérieurs qui s'en est suivie, ont engendré une déstructuration de l'organisation sociale paysanne. Les producteurs de maïs

qui pratiquent l'agriculture de subsistance sont dans l'impossibilité de délaisser la culture du maïs, sans pouvoir accéder à des technologies qui leur garantiraient des gains de productivité (CCE, 1999). En outre, les changements de pratiques qui ont suivi l'ouverture semble avoir engendré une dégradation de la fertilité du sol en moyenne.

Dans le secteur agricole, 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 législateurs de mettre en place des dispositifs « amortisseurs » et des dispositifs incitatifs capables de mettre en valeur des biens publics spécifiques des sociétés méditerranéennes. Le partenariat offre l'opportunité d'intégrer l'agriculture dans les accords euro-méditerranéens et de mettre à plat les instruments de politique publique que chaque Etat peut utiliser avec le moindre préjudice pour ses partenaires.

## **Conclusion**

Les politiques environnementales nord-américaines semblent capables de limiter les effets négatifs de l'ouverture des marchés sur l'environnement, mais manquent de stratégie environnementale régionale. Plusieurs auteurs montrent que la CCE a plus un rôle d'observateur que de décideur. En Méditerranée, la transition d'une économie non concurrentielle et très consommatrice de ressources vers une économie de libre-échange risque d'engendrer des mutations violentes des économies des PPM. Il semble fondamental de doter le partenariat euro-méditerranéen d'une capacité de mise en œuvre de mesures d'encadrement des accords commerciaux.

## **3. Anticiper les chocs socio-environnementaux en Méditerranée**

### **3.1. L'environnement très absent des textes du partenariat**

Les textes actuels du partenariat ne traitent pas des interactions entre le commerce et l'environnement, mais sont ouverts sur les possibilités d'intégration de l'environnement. Dans la déclaration de Barcelone de novembre 1995, les signataires 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 des axes de coopération prioritaires, dont le contenu a été défini en novembre 1997 à Helsinki par les ministres de l'Environnement des pays signataires, donnant lieu à l'adoption du SMAP (programme d'action à court et moyen termes) qui définit des objectifs environnementaux et des moyens d'action<sup>10</sup>.

La façon dont ces objectifs environnementaux se traduiront en instruments économiques ou en mesures réglementaires n'est en revanche pas réglée. En particulier reste en suspend l'articulation des normes européennes, nombreuses, complexes, et souvent élevées, à celles des PPM. Le lancement d'une réflexion sur la mise en place de mécanismes de coordination régionaux, et en amont, d'un cadre juridique sur le traitement des questions d'environnement au plan multilatéral, nous semble une priorité.

---

<sup>10</sup> 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.

### **3.2. Anticiper des risques spécifiques**

Les risques environnementaux liés aux effets d'échelle découlant de la ZLEM concernent la pollution et la disponibilité de l'eau, la pollution de l'air, la gestion des déchets, la perte de terres arables, la gestion des ressources naturelles, la pollution marine et particulièrement la pollution côtière.

La Banque Mondiale 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 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 (MEDA Team-Information, 2000). 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 par habitant a une forte marge de progression (entre 10 et 30 pour 1000 habitants en moyenne, hormis les pays tels que le Liban et Israël, contre 400 en France).

La libéralisation peut aussi conduire les Etats à supprimer certaines politiques qui vont à l'encontre de l'environnement. La Banque Mondiale a ainsi 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. La subvention de l'eau pose le même type d'arbitrage entre les raisons de politique intérieure, les contraintes de libéralisation et, souvent au second plan, la recherche d'une certaine efficacité économique.

Enfin, on ne peut ignorer les risques économiques liés aux normes environnementales à l'importation plus élevées en Europe. Les impacts économiques 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, que ne respecteront pas 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 fortement pénalisée (UNESCWA, 1999 ; Fattah, 2000).

### **3.3. Faut-il intégrer l'agriculture à la zone de libre-échange ?**

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 signifierait la disparition d'instruments majeurs des politiques sociales d'Afrique du Nord notamment, mais aussi la remise en cause de certains intérêts européens (Louafi, 2000 ; Solagral, 1999).

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), ce qui contribue à réfréner l'ardeur de réforme des divers pays partenaires.

Il reste que des négociations dans l'objectif du libre-échange présentent l'opportunité de « mettre à plat » les instruments de politiques agricoles parfois coûteuses, distordantes, et peu efficaces dans la réalisation des objectifs sociaux qu'elles affichent. Les négociations de la ZLEM devraient pouvoir conduire les PPM et l'UE à développer une réflexion commune sur la confrontation de ces trois dimensions dans un mouvement de conformité avec le système commercial multilatéral.

Dans les PPM, les fonctions stratégiques ou « multiples » de l'agriculture que sont l'emploi et la sécurité alimentaire restent, de même qu'en Europe, indissociables de la fonction primaire de production de bien. L'agriculture des pays du Sud produit actuellement des services publics pour lesquels l'émergence d'une demande sociale pourrait pérenniser le versement d'aide aux producteurs à mesure que le revenu national s'accroît. Cette évolution donne aux PPM l'occasion de s'emparer de la réflexion internationale naissante sur les fonctions sociales et environnementales de l'agriculture, qui

réévalue l'intérêt de certaines interventions de l'Etat dans le secteur agricole pour les biens publics qu'il engendre (aménagement du territoire, environnement, sécurité alimentaire et emploi rural) (Solagral, 1999).

### 3.4. Les investissements directs étrangers en région méditerranée

L'augmentation attendue des investissements directs étrangers (IDE) dans les pays du Sud de la Méditerranée peut être un des leviers de leur croissance, mis en avant dans le volet économique de la déclaration de Barcelone.

L'ouverture des frontières à elle seule ne garantit pas l'augmentation des investissements. A cause de la fragmentation des marchés méditerranéens, de l'instabilité politique et sociale, du déficit institutionnel, les IDE en méditerranée sont très faibles (tableau 7) : les 12 pays partenaires n'attirent que 2 % des IDE européens. D'après le rapport CNUCED de 1996, le Mexique attire à lui seul autant d'investissements que l'ensemble des PPM.

Mais si le partenariat aboutit à une évolution effective du rôle de l'Etat vers une logique d'accompagnement de l'ouverture au marché international et la stimulation de l'initiative privée, il est à prévoir que les IDE augmenteront. Ce serait une source de développement à condition que les choix des investisseurs soient motivés par des arguments économiques tels que la proximité de marchés émergents en Méditerranée ou la saturation de marchés en Europe par exemple, et non une législation environnementale faible dans les PPM (Hoekman et Konan, 1998 ; Bichara, 1999).

Tableau 7 : 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
<b>Mexique</b>	<b>1160</b>	<b>2549</b>	<b>7535</b>	

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

En dehors des hydrocarbures et de l'énergie (secteur dominant pour l'Algérie, la Libye, l'Egypte, la Syrie et la Tunisie) et du secteur financier (dominant dans le cas du Maroc et émergeant en Egypte), ce sont les secteurs du textile, de la chimie, de la métallurgie et des matériaux de construction qui accueillent l'essentiel des investissements extérieurs.

La protection dont les investisseurs étrangers bénéficient dans l'ALENA ne semble pas reproductible en l'état dans la zone méditerranéenne où les disparités entre Etats exigent, plus encore qu'au Mexique, que ces investissements soient en partie « gouvernés » de manière coordonnée. L'enjeu est d'améliorer l'attractivité des PPM pour les investisseurs étrangers, sans renoncer aux exigences environnementales et sociales. Ces deux objectifs sont souvent compatibles, car une législation environnementale, même élevée, est bien moins dommageable pour un candidat investisseur que d'autres paramètres comme l'incertitude face aux conditions administratives et économiques d'un Etat.

Un accord euro-méditerranée sur les investissements pourrait soumettre aux IDE un cadre commun de règles d'investissements, afin que les partenaires se mettent d'accord sur des conditionnalités environnementales et sociales minimales. Cela apporterait aux investisseurs 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 assises sur le principe de responsabilité de l'investisseur vis-à-vis des

impacts sociaux et environnementaux de ses activités, de transparence dans la publication des impacts, et d'identification des risques environnementaux. Moyennant ce type de garanties, les IDE peuvent participer au développement des pratiques soutenables (voir Mann et Von Moltke, 1999).

## Conclusion

Le bilan environnemental de l'ALENA est mitigé, mais fournit un cadre logique d'analyse et des enseignements précieux sur les risques d'une dégradation de l'environnement et du tissu économique, et sur le contenu et la coordination des politiques d'accompagnement. Ces enseignements militent pour une intégration de l'environnement en Méditerranée à la fois plus audacieuse, et plus raisonnable.

Audacieuse parce que l'amplification des écarts de revenu, de développement des institutions, de diversification de l'économie, de pression environnementale, dans le contexte euro-méditerranéen, annonce des défis bien supérieurs à ceux de l'ALENA, et un équivalent du dispositif environnemental nord-américain serait sans réponse face à ces défis. Si les perspectives commerciales en Méditerranée sont modérées à court terme, la négociation offre en revanche la possibilité de concevoir un type de développement plus global que le développement commercial de l'ALENA, qui tiendrait pleinement compte des modes de vie existants, des 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 de l'environnement que l'ANACDE met en avant, mais à une méditerranée durable, originale et diverse. Par exemple, les pays partenaires devraient formuler une définition opérationnelle du principe de précaution plus ambitieuse que celle de l'ALENA, qui soumettrait les règles commerciales à des règles de durabilité allant au-delà des accords multilatéraux sur l'environnement.

Raisonné parce que les engagements environnementaux d'un accord commercial, pour devenir opératoires, nécessitent d'une part une volonté politique partagée et d'autre part de la croissance. Il ne suffit pas d'anticiper des solutions aux défis environnementaux, il faut aussi intégrer les implications de l'environnement sur la concurrence. La réussite du partenariat économique lui-même n'est pas assurée, et l'échec d'une intégration régionale n'est pas à exclure. En ce sens, toute conception de l'environnement trop hostile au commerce risque de renforcer les craintes de néo-protectionnisme de la part des PPM. Une approche réaliste, coordonnée et intégrée, du commerce et de l'environnement, notamment sous forme d'un Accord sur les investissements équilibré, pourra dissiper la perception de la coopération environnementale comme le risque d'éco-conditionnalités au commerce.

## 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.
- 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.
- 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.
- Fredriksson P. , éd., 1999, *Trade, Global Policy, and the Environment*, World Bank Discussion Paper n° 402, World Bank, Washington D.C.
- 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 novembre 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.
- Louafi S., 2000. *Economie politique de la politique des prix céréalières 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.
- 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.
- 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 & Larquier s.a., 262p.
- 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.
- Solagrall, 1999. *La multifonctionnalité de l'agriculture dans les futures négociations de l'OMC* (Aumand A., Jadot Y, Rolland J.P. et Voituriez T.) - Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, septembre 1999, 123 p.

- Tubiana L., 2000. Environnement et développement. L'enjeu pour la France. La documentation française, Paris, avril 2000. 167p.
- UNESCWA, 1999. *Trade and Environment in ESCWA Member Countries*. Proceedings of the Expert Group Meeting, Beirut, 2-4 November 1999, 216 p.