

Rapport annuel
2000

Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne

Rapport annuel
2000

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes

CIHEAM

Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes
International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies

Président/Chairman : Salvino BUSUTTIL
Secrétaire Général/Secretary General : Enzo CHIOCCIOLI

11, rue Newton - 75116 PARIS (FRANCE)
Tel. : +33 (01) 53 23 91 00 - Fax : +33 (01) 53 23 91 01 et 02
e-mail: secretariat@ciheam.org

IAM

Instituts Agronomiques Méditerranéens
Mediterranean Agronomic Institutes

Bari - Chania - Montpellier - Zaragoza

IAM-Bari

Directeur : Cosimo LACIRIGNOLA
Via Ceglie 9
70010 Valenzano, Bari, Italy
Tel. : +39 (080) 4606 111
Fax : +39 (080) 4606 206
e-mail: iamdir@iamb.it

IAM-Chania

Directeur : Alkinoos NIKOLAIDIS
P.O. Box 85
73100 Chania, Crete, Greece
Tel. : +30 (821) 81 151
Fax : +30 (821) 81 154
e-mail: alkinoos@maich.gr

IAM-Montpellier

Directeur : Gérard GHERSI
3191, route de Mende - BP 5056
34093 Montpellier Cedex 5, France
Tel. : +33 (04) 67 04 60 00
Fax : +33 (04) 67 54 25 27
e-mail: gaforg@iamm.fr

IAM-Zaragoza

Directeur : Miguel VALLS ORTIZ
Apartado 202
50080 Zaragoza, Spain
Tel. : +34 (976) 57 60 13
Fax : +34 (976) 57 63 77
e-mail: iamz@iamz.ciheam.org

TABLE DES MATIÈRES

	page
AVANT-PROPOS	v
ABREVIATIONS ET SIGLES	xv
PREFACE	xvii
PARTIE I : Ressources naturelles, politiques de développement rural et région euro-méditerranéenne	
CHAPITRE 1 : Ressources naturelles et agriculture méditerranéenne	1
1.1 Introduction	1
1.2 Les défis environnementaux	3
1.3 Pauvreté rurale et agriculture durable	6
1.4 Agriculture durable et politique commerciale	7
1.5 Agriculture durable et partenariat euro-méditerranéen	13
CHAPITRE 2 : Politique d'ajustement structurel et gestion des ressources naturelles	21
2.1 Introduction	21
2.2 Les politiques de réforme dans les pays méditerranéens en développement	22
2.3 L'impact des politiques d'ajustement sur les ressources naturelles	24
2.3.1 Les ressources naturelles, victimes de la stabilisation macro-économique	24
2.3.2 Restructuration des économies et devenir des ressources naturelles	27
2.4 Politiques sectorielles et gestion des ressources naturelles : le cas de l'agriculture	34
2.4.1 Le problème de l'eau	34
2.4.2 Politique agricole et désertification	41
2.5 L'économie, l'écologie ensuite ?	43
CHAPITRE 3 : Multifonctionnalité et développement rural	51
3.1 Introduction	51
3.2 L'environnementalisation des politiques agricoles n'empêche pas les asymétries	62

	page
PARTIE II : Analyses sectorielles et nationales	
CHAPITRE 4 : L'agriculture et l'économie	67
4.1 L'évolution des économies nationales en 1999	67
4.2 L'agriculture et l'alimentation dans les économies nationales	72
CHAPITRE 5 : Production agro-alimentaire, consommation et échanges extérieurs	77
5.1 Utilisation du sol et structures agricoles	77
5.2 La production agricole	83
5.3 La production agro-industrielle	92
5.4 Consommation alimentaire	97
5.5 Le commerce extérieur	101
CHAPITRE 6 : Les politiques agricoles et agro-alimentaires	109
6.1 Les grandes tendances de l'évolution des politiques agricoles	109
6.2 Politiques des structures et aides aux investissements	116
6.3 Politiques des prix et des marchés	121
6.4 Politiques de développement rural	126
6.5 Politiques environnementales	138
PARTIE III : Gestion des ressources en eau dans les pays méditerranéens : actions prioritaires	
Introduction	143
CHAPITRE 7 : Les pays méditerranéens et le problème de l'eau	145
7.1 Information limitée sur les ressources en eau	145
7.2 Tendances démographiques et explosion de la croissance urbaine	145
7.3 Pénurie d'eau	148
7.4 Manque d'efficacité dans l'utilisation de l'eau	150
7.5 Dégradation de la qualité de l'eau et pollution de l'eau	151
7.6 Faible rendement des systèmes d'irrigation et de drainage	152

	page
CHAPITRE 8 : Une gestion écologiquement rationnelle : les obstacles	153
8.1 Un cadre d'analyse incomplet	153
8.2 L'absence de méthodologie	153
8.3 L'insuffisance des connaissances	154
8.4 Les contraintes institutionnelles	154
8.5 Etudes de cas dans la région méditerranéenne	155
8.5.1 Réutilisation d'eau de faible quantité pour l'agriculture durable en Egypte	156
8.5.2 Réutilisation des eaux usées traitées en Egypte	158
8.5.3 Tunisie : la réutilisation des eaux usées régénérées	159
CHAPITRE 9 : Actions prioritaires	161
9.1 Evaluation des ressources en eau	162
9.2 Gestion des ressources en eau : une nouvelle approche	162
9.3 Gestion de l'offre et de la demande dans le domaine de l'eau	164
9.4 Sécurité alimentaire : stratégies à court et à long terme	164
9.5 Utilisation sectorielle de l'eau et efficacité de l'affectation	165
9.6 Partage de l'eau	166
9.7 Mise en oeuvre des programmes sur l'eau	166
CHAPITRE 10 : Les défis liés aux ressources en eau et le rôle du CIHEAM/IAM Bari	169
 PARTIE IV : Principaux indicateurs du développement agricole et alimentaire dans les pays méditerranéens	
CHAPITRE 11	173
11.1 Introduction	173
11.2 Notes méthodologiques	173
11.2.1 Source des données	173
11.2.2 Tableaux d'indicateurs	174
 BIBLIOGRAPHIE	183

LISTE DES ENCADRES

page

PARTIE I

Chapitre 1

Encadré 1.1	Agriculture et développement durables	3
Encadré 1.2	Principales menaces pour les paysages européens	6
Encadré 1.3	La dimension environnementale dans l'accord d'association Maroc-UE	15
Encadré 1.4	Mesures récentes vers un programme plus large	17
Encadré 1.5	MEDA et l'environnement	20

Chapitre 2

Encadré 2.1	La protection de l'environnement : une conditionnalité ?	23
Encadré 2.2	La Banque Mondiale et les pesticides	33
Encadré 2.3	Gestion locale de l'eau : six objectifs	39
Encadré 2.4	Gaz à effet de serre et production agricole	45
Encadré 2.5	L'agri-environnement dans l'Union Européenne	46
Encadré 2.6	Une stratégie environnementale pour la zone Mena	47
Encadré 2.7	Quels transferts financiers en faveur de l'environnement ?	48

Chapitre 3

Encadré 3.1	Multifonctionnalité et considérations autres que d'ordre commercial	55
Encadré 3.2	Les mesures de la « boîte verte »	57

PARTIE II

Chapitre 5

Encadré 5.1	La nouvelle présentation des comptes de l'agriculture : Système Européen des Comptes 95	84
Encadré 5.2	Tunisie : l'autosuffisance en lait concrétisée en 1999	87
Encadré 5.3	Une année exceptionnelle au Portugal, après deux années de baisse consécutive de la production	89
Encadré 5.4	La nouvelle dimension des crises sanitaires en Europe	97

Chapitre 6

Encadré 6.1	La PAC 2000 : les décisions du Sommet de Berlin (25 mars 1999)	111
Encadré 6.2	Rapprochement de la législation albanaise avec celle de l'Union Européenne dans le domaine agro-alimentaire	115
Encadré 6.3	La modulation des aides directes en France	123
Encadré 6.4	Les 22 mesures prévues dans le RDR	127

	page
Encadré 6.5 Les CTE, outil de développement de l'agriculture et de l'espace rural en France	133
Encadré 6.6 Le Maroc crée un Observatoire National de la Sécheresse	140

PARTIE III

Chapitre 9

Encadré 9.1 Nouvelle approche pour la gestion des ressources en eau	163
---	-----

LISTE DES GRAPHIQUES

PARTIE II

Chapitre 4

Graphique 4.1 Population active agricole/Population active totale et Produit Intérieur Brut Agricole/Produit Intérieur Brut Total	73
---	----

Chapitre 5

Graphique 5.1 Solde des échanges agricoles (en millions \$)	102
---	-----

PARTIE III

Chapitre 7

Graphique 7.1 Population de la région méditerranéenne (millions d'habitants)	146
Graphique 7.2 Utilisation de l'eau par secteur dans les pays méditerranéens	147
Graphique 7.3 Disponibilité d'eau douce renouvelable par personne dans les pays méditerranéens du sud, 1990-2050	149
Graphique 7.4 Pertes moyennes de l'eau d'irrigation	150

Chapitre 10

Graphique 10.1 Programmes d'action régionale UE/CIHEAM-IAM Bari	170
---	-----

PARTIE IV**Chapitre 11**

Graphique 11.1	Coefficients d'autosuffisance pour les principaux produits alimentaires, 1998, %	182
----------------	--	-----

LISTE DES TABLEAUX**PARTIE I****Chapitre 1**

Tableau 1.1	Engrais par hectare	9
-------------	---------------------	---

Chapitre 2

Tableau 2.1	Terres irriguées	37
-------------	------------------	----

Chapitre 3

Tableau 3.1	Perspectives financières pour la PAC (EU-15)	60
Tableau 3.2	Total du soutien agricole dans l'UE et aux USA	63
Tableau 3.3	Dépenses totales pour les mesures de la « boîte verte » dans quelques pays	64

PARTIE II**Chapitre 5**

Tableau 5.1	Surface cultivée selon la forme de propriété en Albanie	77
Tableau 5.2	Consommations alimentaires en 1998 (kg/personne/an)	100
Tableau 5.3	Maroc : taux de couverture de la demande par la production locale	107

PARTIE III**Chapitre 8**

Tableau 8.1	Egypte : eau de drainage réutilisée pour l'irrigation 1994-95	156
Tableau 8.2	Egypte : eau de drainage déversée dans la mer 1994-95	157

	page	
Tableau 8.3	Egypte : eaux usées des principales villes et agglomérations Urbaines (milliards m ³ /an)	158
Tableau 8.4	Tunisie : taux d'utilisation des eaux usées traitées en 1994	160

PARTIE IV

Chapitre 11

Tableau 11.1	Population, croissance démographique, urbanisation, part de l'agriculture dans l'emploi, 1999	174
Tableau 11.2	Produit Intérieur Brut, croissance économique, part de l'agriculture dans le PIB	175
Tableau 11.3	Terres cultivées, terres irriguées, moyens de production, 1998	176
Tableau 11.4	Principales productions agricoles, 1999	177
Tableau 11.5	Croissance des productions agricoles, 1999	178
Tableau 11.6	Les consommations alimentaires, 1998	179
Tableau 11.7	Part des échanges internationaux des produits agricoles dans l'ensemble des échanges, 1998	180
Tableau 11.8	Coefficients d'autosuffisance pour les principaux produits alimentaires, 1998	181

Préface

I - Après la publication des rapports pour l'année 1998 et 1999, le CIHEAM présente ci-après son troisième rapport qui porte sur l'année 2000. L'engagement pris d'établir un document périodique qui reflète l'évolution d'ensemble des agricultures et des systèmes agro-alimentaires des pays membres du CIHEAM et qui offre ainsi un instrument de connaissances, d'analyses, de réflexions sur les principaux aspects et événements qui marquent l'économie agricole et alimentaire de la région méditerranéenne, est respecté : nous sommes heureux d'être présents au rendez-vous idéal que nous nous sommes donnés, en cette période de l'année, avec les destinataires du rapport -membres de gouvernements, de parlements, responsables d'organisations internationales et d'administrations nationales, représentants d'institutions scientifiques et d'organisations professionnelles, opérateurs économiques- qui, à divers titres, ont tenu à nous encourager dans la poursuite de cette initiative qui s'impose progressivement à l'attention dans l'ensemble des pays méditerranéens.

Les Ministres de l'Agriculture des pays membres du CIHEAM qui, après leur première réunion de Rome en mai 1999 se sont rencontrés à nouveau à Rabat en mai 2000, ont d'ailleurs, encore une fois, reconnu la valeur du Rapport Annuel du CIHEAM, considéré comme document de référence pour les pays de la région et outil indispensable pour faire du CIHEAM le lieu privilégié d'observateur des politiques agricoles, agro-alimentaires et du développement rural dans l'espace euro-méditerranéen.

II - La structure du présent rapport confirme celle des précédentes éditions. On peut distinguer, pour l'essentiel, quatre parties :

- **La première partie** est consacrée au thème général des relations entre **ressources naturelles et agriculture**, thème qui est traité tant sous l'angle des défis posés à l'agriculture méditerranéenne par les exigences de la protection de l'environnement et de la conception d'une agriculture durable dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, que sous l'angle des contraintes auxquelles les pays appartenant aux rives du sud et de l'est de la Méditerranée sont confrontés dans les politiques d'ajustement structurel qu'ils poursuivent, parallèlement aux problèmes de gestion des ressources naturelles qu'ils rencontrent dans cette phase délicate de transition de leurs économies. Tout naturellement, le développement des thèmes traités dans cette première partie amène à la prise en considération du concept de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la région méditerranéenne et du

rapport entre ce concept avec un aspect fondamental des économies méditerranéennes qui est celui du développement rural. Les questions qui sont abordées dans le dernier chapitre de cette première partie touchent en effet à la portée de la notion de multifonctionnalité dans la région méditerranéenne, à la compatibilité de cette notion avec la libéralisation du commerce des produits agricoles et à la cohérence des politiques agricoles des pays méditerranéens avec le principe de la multifonctionnalité.

Sans vouloir anticiper les conclusions de cette première partie du rapport qui expose avec la plus grande clarté les enjeux du développement agricole de la région et des relations entre les pays responsables du partenariat euro-méditerranéen, une confirmation à la thèse que notre rapport annuel ne cesse de soutenir dès sa première édition, semble devoir être retenue : les bénéfices pouvant découler de l'ouverture des marchés et de la zone de libre échange aux pays partenaires du sud et de l'est de la Méditerranée pourraient être annulés si les restrictions existant actuellement en matière de prise en charge des coûts financiers et sociaux de la transition dans ces pays devaient persister.

- **La deuxième partie** présente des **analyses sectorielles et par pays**. Après avoir décrit l'évolution des économies nationales et l'évolution des agrégats agricoles dans les économies nationales, cette partie trace les évolutions intervenues dans l'année de référence des productions agricoles, agro-alimentaires, de la consommation et des échanges extérieurs des produits agricoles et agro-alimentaires. Enfin, des commentaires illustrent les principaux faits qui ont caractérisé les politiques agricoles, agro-alimentaires et le développement rural dans les différents pays membres du CIHEAM.

Comme c'était déjà le cas pour les éditions précédentes du rapport, cette partie est le fruit de la synthèse des contributions établies par les correspondants nationaux, contributions qui sont reproduites dans leur intégralité sur Internet, comme d'ailleurs le rapport dans son ensemble.

Nous sommes très attachés à cette méthode de travail –contributions des correspondants nationaux/rapport de synthèse– qui représente l'originalité de notre rapport et préfigure la fonction d'observatoire des politiques agricoles, agro-alimentaires et du développement rural que les Ministres de l'Agriculture ont confié au CIHEAM. Nous avons organisé, dans la phase préparatoire de la présente édition, une réunion conjointe du Comité de Rédaction et des correspondants nationaux pour marquer ainsi la première expérience de création d'un réseau interactif susceptible d'être valorisé pour la mise en œuvre de l'observatoire. Et nos efforts, avec l'appui du Conseil d'Administration du CIHEAM, se poursuivent dans cette perspective.

- **La troisième partie**, qui développe chaque année un thème de particulière importance pour la région, porte sur le **problème de l'eau** dans les pays méditerranéens. Cette partie du rapport encadre la problématique essentielle de la disponibilité et de l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans les pays méditerranéens et préconise un programme d'actions prioritaires à l'attention des responsables politiques de la région.
- **La quatrième partie** est enfin consacrée aux **principaux indicateurs du développement agricole et agro-alimentaire** dans les pays méditerranéens et comporte une mise à jour complétée et améliorée par rapport aux données reprises dans les éditions précédentes.

III - Encouragés par les soutiens reçus lors des précédentes éditions et par les nombreuses attestations de sympathie dont notre rapport a fait l'objet, notre détermination à poursuivre l'exercice se trouve renforcée. Tout particulièrement, nous apprécions la reconnaissance qui a été accordée à notre rapport par les Ministres de l'Agriculture des pays membres du CIHEAM et, aussi, par les organes responsables du programme de coopération qui est cofinancé par la Commission Européenne et le CIHEAM. Le Comité d'orientation et de gestion de ce programme –où sont notamment représentés les responsables des institutions scientifiques des pays méditerranéens partenaires– considère notre rapport comme un instrument d'aide à la décision et l'inscrit parmi les activités du programme. Cela confirme la validité du choix qui a inspiré, dès son origine, l'initiative du CIHEAM par la publication de son rapport : rendre un service aux pays de la région.

Au moment où cette initiative se consolide par la présente édition, je souhaite exprimer les plus vifs remerciements au Conseil d'Administration du CIHEAM, aux correspondants nationaux, aux membres du Comité de Rédaction et à M. Mahmoud Allaya de l'IAM de Montpellier qui a assumé la charge, au sein du Comité de Rédaction, de coordination générale de la présente édition du rapport.

Enzo CHIOCCIOLI,
Secrétaire Général du CIHEAM

Avant-propos

La mondialisation qui accompagne notre passage au XXIème siècle engendre une interaction profonde entre les espaces, les économies et les sociétés des différents pays de la région méditerranéenne.

Le CIHEAM publie cette année son troisième rapport annuel « *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne* ». Cette édition 2000 analyse dans sa première partie les relations entre les ressources naturelles, les politiques de développement rural et la multifonctionnalité de l'agriculture. Cette partie a été préparée par MM. José Maria GARCÍA ALVAREZ-COQUE et Najib AKESBI.

La deuxième partie est dédiée aux analyses sectorielles nationales des pays membres du CIHEAM ; elle constitue une synthèse des rapports nationaux fournis par un réseau coopératif de correspondants ; cette synthèse a été préparée par MM. Slimane BEDRANI, Giulio MALORGIO et Gérard MICLET. Le réseau de correspondants est constitué de M. Ibrahim ABDEL-AZIZ et Melle Hoda MOUSSA (Egypte), M. Najib AKESBI (Maroc), M. Slimane BEDRANI (Algérie), M. Adrian CIVICI (Albanie), M. Luis Bruno DIMAS FERNANDEZ (Portugal), M. José Maria GARCÍA ALVAREZ-COQUE et Mme Elena CEBRIAN-CALVO (Espagne), M. Mouïñ HAMZÉ et M. Antoine HADDAD (Liban), M. Mustapha LASRAM et M. Abdelhakim KHALDI (Tunisie), M. Giulio MALORGIO (Italie), M. Gérard MICLET (France), M. Demitris PSALTOPOULOS (Grèce), Mme Berna TÜRKEKUL (Turquie).

La troisième partie porte sur la question de l'eau et les actions prioritaires à entreprendre pour une meilleure gestion de cette ressource de plus en plus rare dans la région méditerranéenne. Elle a été préparée par l'Institut Agronomique Méditerranéen de Bari (Italie), et particulièrement par M. Atef HAMDY.

La quatrième partie présente les principaux indicateurs du développement agricole et alimentaire dans les pays méditerranéens membres du CIHEAM. Elle a été préparée par l'Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier (France), et particulièrement par M. Mahmoud ALLAYA.

Le rapport annuel du CIHEAM est réalisé sous la direction de M. Enzo CHIOCCIOLI, Secrétaire Général du CIHEAM. L'équipe de rédaction pour l'édition 2000, coordonnée par M. Mahmoud ALLAYA, se composait de M. Najib AKESBI (Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II de Rabat, Maroc), M. Mahmoud ALLAYA (Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, France), M. Slimane BEDRANI (Institut National Agronomique d'Alger, Algérie), M. Roberto CAPONE (Secrétariat Général du CIHEAM, Paris), M. José Maria GARCÍA ALVAREZ-COQUE (Université de Valence, Espagne), M. Giulio MALORGIO (Université de Bologne, Italie), M. Gérard MICLET (Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier, France) et de M. Albert SIMANTOV, Délégué de la Grèce au Conseil d'Administration du CIHEAM.

La traduction du français à l'anglais a été assurée par Mme Carolyn G. LOANE et Mme Anne CLOUGH et la traduction de l'anglais au français par Mme Thérèse ZAREMBA-MARTIN ; l'édition de la version anglaise a été assurée par Mme Carolyn G. LOANE et celle de la version française par M. Mahmoud ALLAYA. La compilation a été réalisée par Melle Fabienne KISS et Mme Isabelle DEBABI.

Le rapport annuel 2000, ainsi que les rapports nationaux, seront publiés sur le site Internet du CIHEAM :

<http://www.ciheam.org>

ABREVIATIONS ET SIGLES

CCE	Comité sur le Commerce et l'Environnement
CTE	Contrats Territoriaux d'Exploitation
EIE	Evalutation d'Impact sur l'Environnement
ESC	Equivalent Subvention à la Consommation
ESP	Equivalent Subvention à la Production
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation de Garantie Agricole
IAA	Industries Agricoles et Alimentaires
IED	Investissements Etrangers Directs
MBS	Marge Brute Standard
MENA	Middle East and North Africa, Afrique du Nord et Moyen-Orient
MGS	Mesure Globale de Soutien
OCM	Organisation Commune du Marché
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAC	Politique Agricole Commune
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PIB	Produit Intérieur Brut
PDR	Plans de Développements Ruraux
PSEM	Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée
RDR	Règlement de Développement Rural
SAU	Surface Agricole Utile
SCOP	Surface en Céréales, Oléagineux et Protéagineux
SMAP	Short and Medium Term Priority Environmental Action Plan, programme d'actions prioritaires à court et moyen terme pour l'environnement
SPS	Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
UGB	Unité Gros Bétail
UTA	Unité de travail Annuel
ZLE	Zone de Libre Echange

1 Ressources naturelles et agriculture méditerranéenne

1.1 - Introduction

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

Certaines considérations des politiques agricoles autres que d'ordre commercial constituent ce que les économistes appellent des externalités¹. Un des problèmes qui se pose lors de l'évaluation de l'impact des systèmes agricoles sur l'environnement est qu'ils engendrent des externalités. Les activités liées à la production agricole, comme toute activité de production, peuvent entraîner des externalités de deux sortes, à savoir positives et négatives, qui ne sont pas prises en compte par le marché.

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1. 1 - Agriculture et développement rural durables

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

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

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

1.2 - Les défis environnementaux

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1.2 - Principales menaces pour les paysages européens

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

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

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

1.3 - Pauvreté rurale et agriculture durable

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

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

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

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

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

1.4 - Agriculture durable et politique commerciale

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

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

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

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

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

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

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

Source : MEDAGRI 2000.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les instances concernées restent optimistes. Pour le précédent directeur général de l'OMC, la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement sont de plus en plus des objectifs compatibles et doivent constituer les deux faces d'une même stratégie visant à mettre en œuvre le développement durable à l'échelle de la planète (Ruggiero, 1998). Œuvrer à réduire les restrictions à l'accès aux marchés et les subventions aux exportations reviendrait à créer les conditions favorables à une meilleure protection de l'environnement. Mais, ajoute M. Ruggiero, il faut aller plus loin, notamment réunir un consensus mondial autour des questions de commerce et d'environnement, conclure des accords et fixer des normes obligatoires au niveau mondial. Les quelques 185 accords environnementaux multilatéraux existant alors constitueraient « le meilleur moyen de s'attaquer aux problèmes écologiques mondiaux ». Pour peu que la clause de non-discrimination soit respectée, les règles de l'OMC n'imposeraient aucune contrainte à un pays dans ses choix pour protéger ses normes environnementales ou conserver ses ressources².

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

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

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

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

1.5 - Agriculture durable et partenariat euro-méditerranéen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(suite)

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

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

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

Encadré 1.4 - Mesures récentes vers un programme plus large

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Encadré 1.5 - MEDA et l'environnement

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

Source : Commission Européenne (2000).

2 Politique d'ajustement structurel et gestion des ressources naturelles

2.1 – Introduction

Il existe une littérature abondante consacrée à l'analyse des mesures de type micro-économique destinées à la protection de l'environnement. Par contre, force est de constater que les études qui s'attachent à intégrer la dimension environnementale dans les politiques macro-économiques demeurent plutôt rares (Miranda & Muzondo, 1991). On comprend pourtant aisément que des mesures de politique économique peuvent sensiblement affecter l'état et le devenir des ressources naturelles, tout comme des mesures de politique de protection de ces ressources peuvent avoir un impact plus ou moins conséquent sur les grandes variables macro-économiques (production, emploi, prix, budget, balance des paiements, ...). Mais ce premier constat étant fait, il devient ensuite difficile de convenir de règles générales et de conclusions claires et consensuelles, tant les rapports en question apparaissent encore mal connus, incertains et variables en fonction de conditions multiples.

L'impact d'une politique macro-économique de croissance sur l'état des ressources naturelles est difficile à identifier avec précision : une croissance forte est sans doute de nature à accélérer l'épuisement des ressources naturelles et notamment amplifier les phénomènes de pollution (générés par la forte utilisation de l'énergie et l'augmentation des déchets) ; mais, en « contrepartie », un rythme de croissance élevé peut permettre de dégager plus facilement les moyens à même de financer des actions de protection de l'environnement. Pour sa part, une politique qui tournerait le dos à l'impératif de croissance -pour atteindre d'autres objectifs- priverait par là même le pays concerné des moyens élémentaires de sauvegarde de sa nature. L'appréciation s'avère encore plus difficile lorsque l'on sait la défaillance des systèmes de comptabilité nationale en vigueur et leur incapacité à tenir compte de la valeur du patrimoine naturel, de la consommation des ressources du milieu et du coût de leur renouvellement.

Nous aborderons dans cette partie trois questions : nous présenterons d'abord le cadre et le contenu des politiques de réforme dans les pays en développement, puis nous examinerons l'impact des politiques économiques transversales, en l'occurrence les politiques d'ajustement structurel qui prédominent depuis le début des années 80, et enfin nous accorderons une attention particulière à une politique sectorielle, la politique agricole précisément, pour en étudier les inter-relations avec la situation des ressources naturelles.

2.2 - Les politiques de réforme dans les pays méditerranéens en développement

La plupart des pays en développement, et parmi eux ceux du sud et de l'est de la Méditerranée, conduisent depuis les années 80 des politiques de réforme largement inspirées des politiques d'ajustement structurel et en coordination avec certaines institutions financières internationales, le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) en particulier. Pour être en mesure de mieux comprendre les inter-relations entre ces politiques et la question des ressources naturelles, il est utile d'en rappeler brièvement le contenu.

On sait que si, traditionnellement, le modèle de référence du Fonds Monétaire International était de type monétariste et de courte période, alors que la Banque Mondiale privilégiait plutôt les aspects sectoriels des politiques dans des perspectives de moyen et long terme, une convergence entre ces deux approches s'est peu à peu développée. Les modèles du FMI ont ainsi progressivement intégré l'offre et la structure des prix relatifs, et la BM a davantage intégré les données macro-économiques dans les projets de développement (Hugon, 1989), de sorte que les modèles ont progressivement intégré le rôle de la demande globale ou de « l'absorption » et sont devenus « des modèles électriques monétaro-classiques et keynésiens » (voir aussi L'Hériteau, 1986 et Raffinot, 1991). Deux approches sont donc utilisées de manière concomitante et complémentaire : une de type macro-économique débouchant sur les traditionnelles politiques de régulation de la demande, et une autre de type micro-économique, marquée par les thèses de l'économie de l'offre.

Le diagnostic, préalable à la mise en œuvre d'une politique d'ajustement structurel, attribue les déséquilibres principalement à des facteurs internes, schématiquement agrégés autour de l'excès de la demande sur l'offre. Cet excès se traduit par une évolution de la consommation plus rapide que celle de la production, un écart croissant entre épargne et investissement d'une part, et entre dépenses et ressources publiques d'autre part. C'est le financement du déficit budgétaire, par la création monétaire et/ou par les emprunts extérieurs qu'il génère, qui est considéré responsable du déficit de la balance des paiements.

Le remède préconisé consiste en une politique de stabilisation tendant à comprimer la demande intérieure pour résorber les déficits -budgétaire et extérieur- et réduire l'inflation d'une part (c'est le versant macro-économique et de type keynésien) et d'autre part une politique de relance de l'offre à travers une stratégie de réorganisation des structures productives de l'économie nationale (c'est le versant micro-économique et néoclassique). Cette dernière se déploie à son tour dans deux directions : la première conduit à l'ouverture de l'économie sur le marché mondial, la seconde s'emploie au désengagement de l'État et par là même à la promotion du secteur privé et l'affirmation de la logique du marché, laquelle détermine en définitive l'allocation des ressources et la régulation des mécanismes de l'économie.

Concrètement les politiques d'ajustement, plus ou moins « négociées » dans le cadre des règles de conditionnalité des Institutions de Bretton-Woods, commencent à court terme par mettre en œuvre toute une panoplie de mesures relevant des politiques budgétaires (baisse des investissements publics et des dépenses à caractère social, blocage des traitements des fonctionnaires, licenciement de personnel en surnombre, relèvement de certains impôts et taxes, des tarifs publics, ...), monétaires (restrictions de crédit, hausse des taux d'intérêt, ...), de commerce extérieur et de change (baisse des importations, dévaluation de la monnaie nationale, restrictions de change, ...).

A moyen terme, se mettent en place les politiques « d'ajustement structurel » proprement dites, plutôt axées sur l'offre et destinées à restructurer le tissu économique pour favoriser son intégration au marché mondial (démantèlement des barrières douanières à l'importation, libéralisation du contrôle des changes, promotion des exportations, aménagement des conditions d'accueil des investisseurs étrangers) et y faire prévaloir la rationalité privée et les lois du marché (privatisation du secteur public, libération des prix, dérégulation, déréglementation).

Ce sont ces politiques d'ajustement qui constituent le cadre général de politique économique dont nous allons analyser l'impact sur la gestion des ressources naturelles. Il faut cependant dès à présent noter que les programmes d'ajustement sont avant tout des programmes économiques et financiers, de sorte que le principe de conditionnalité sur lequel ils reposent ignore encore dans les faits les considérations environnementales (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1 - La protection de l'environnement : une conditionnalité ?

Alors que le principe de conditionnalité n'existait pas à la création des deux institutions de Bretton-Woods, et n'a en fait été formellement intégré dans les statuts du FMI qu'en 1969, il a évolué progressivement sous l'impulsion des vagues successives de critiques adressées aux interventions des organismes en question. Quand les pays en développement se sont plaints d'interventions trop conjoncturelles du FMI, celui-ci a répondu par la création des programmes d'ajustement structurel. Quand les mêmes pays en développement ont commencé à se plaindre des effets néfastes de l'ajustement structurel sur leur environnement et sur les conditions sociales de leur population, la Banque Mondiale a répondu en cherchant à institutionnaliser de nouvelles conditionnalités environnementales et sociales. De plus, accusé de soutenir des régimes corrompus et peu respectueux des droits de l'homme, FMI et Banque Mondiale ont fini par ajouter au débat le principe d'une conditionnalité politique.

En réalité, l'écart entre les discours et les actes n'a pas cessé de se creuser. De toute façon, le principe d'une contrainte écologique a été rapidement abandonné au profit d'une meilleure prise en compte des conséquences sur l'environnement et des déplacements de population.

Source : Ch. Chavagneux, « Les différents visages de la conditionnalité », Alternatives Economiques, hors-série n°35, premier trimestre 1998.

2.3 - L'impact des politiques d'ajustement sur les ressources naturelles

Toute évaluation des politiques d'ajustement structurel (PAS) est un exercice difficile parce que les résultats obtenus sont souvent différenciés ou mitigés et controversés. Ce qu'il est possible de dire, c'est que les PAS ont sans doute pu rencontrer un certain succès -en termes de balance des paiements et de croissance des exportations- dans certains pays disposant des infrastructures nécessaires, de ressources humaines consistantes et d'institutions appropriées (en Asie et en Amérique Latine notamment). Par contre, elles ont généralement échoué dans la plupart des pays en développement qui ne réunissent pas ces conditions et restent confrontés à des problèmes structurels spécifiques (comme en Afrique et en Méditerranée). En tout cas, presque nulle part, le problème de la dette -qui a justifié leur mise en œuvre- n'a trouvé une solution fiable et durable. Il suffit pour s'en convaincre de constater que, presque deux décennies après la crise du début des années 80, la dette extérieure des pays en développement ne cesse de battre des records pour atteindre en 1998 près de 2 465 milliards de Dollars, cependant que son service seul continue d'absorber près du cinquième de leurs recettes d'exportation (L'Etat du Monde 2000 et Rapport Mondial sur le Développement Humain 1999). Au regard de l'expérience, il est apparu que les politiques en question, non seulement n'avaient pas atteint certains de leurs objectifs les plus importants, mais ont en fait produit des effets négatifs, voire pervers à plusieurs niveaux.

Pour analyser l'impact de ces politiques, nous suivrons l'ordre logique de leur déroulement. Comme nous l'avons déjà expliqué ci-dessus, la première phase est celle de la stabilisation, celle où il est surtout question de réduire la demande intérieure pour rétablir les équilibres macro-économiques. Nous commencerons donc par les effets produits -ou pouvant se produire- durant cette phase.

2.3.1 - Les ressources naturelles, victimes de la stabilisation macro-économique

Les effets des programmes de stabilisation peuvent en gros se situer à un triple niveau : économique, social et environnemental. Étant donné que c'est ce dernier niveau qui retiendra notre attention par la suite, nous commencerons par examiner brièvement les deux premiers niveaux. Au demeurant, cette séparation est purement formelle puisque, comme on le verra, les inter-relations entre les trois niveaux sont en réalité très fortes.

2.3.1.1 - Les effets économiques et sociaux des programmes de stabilisation

Compte tenu du rôle traditionnellement moteur de l'État dans l'économie, la réduction des possibilités budgétaires du premier a handicapé la seconde au niveau d'un support majeur de sa croissance. La chute brutale des investissements et la

baisse des dépenses publiques, ainsi que les restrictions de crédits et le relèvement des taux d'intérêt, ont accentué la dynamique récessive et hypothéqué les chances d'une reprise de la croissance³. Les compressions de personnel et le gel des salaires ont accentué la détérioration du pouvoir d'achat de la population et contribué à limiter encore plus les possibilités de relance à partir du marché intérieur. La réduction des importations a souvent eu un impact fâcheux sur des structures productives généralement fortement dépendantes d'inputs étrangers (goulots d'étranglement, problèmes de maintenance du matériel). Les taux d'utilisation des capacités de production dans les industries ont encore baissé, entraînant perte de productivité, de revenus et d'emplois. Reflet de la chute de la consommation et de l'investissement, la réduction des importations à son tour, de par les effets dépressifs qu'elle a eus dans l'économie, a contribué à décourager les velléités entrepreneuriales des investisseurs autochtones ou étrangers. Quant à la dévaluation des monnaies nationales, elle a rarement produit les effets escomptés, se traduisant moins par l'encouragement des exportations que par le renchérissement des importations et du stock de la dette (Jacquemot, 1989).

La forte baisse des dépenses sociales (donnant lieu à des coupes dans les dépenses de santé, d'éducation, de subvention aux produits alimentaires de base), la stagnation des revenus, la libération des prix et le développement du chômage se sont conjugués pour aggraver la dégradation des conditions d'existence d'une grande partie de la population, et aiguïser les disparités sociales et régionales. Alors qu'à la fin de la décennie 80, la Banque Mondiale parlait de « décennie perdue » et constatait combien nombreux étaient les pays en développement qui avaient non seulement perdu du terrain par rapport aux pays industriels mais avaient même vu leur revenu par habitant baisser en valeur absolue (Banque mondiale, 1990), à la fin des années 90, c'est le PNUD qui affirme que dans plus de 80 pays en développement, « le revenu par habitant reste inférieur à son niveau d'il y a dix ans, voire davantage » (PNUD, 1999).

2.3.1.2 - Les effets écologiques

Si l'on convient que dans les pays en développement, et particulièrement dans la région méditerranéenne, la protection des ressources naturelles est encore perçue - évidemment à tort- comme étant une question qui relève avant tout de la responsabilité de l'État, et si l'on garde à l'esprit que les premières mesures d'un programme d'ajustement structurel -au cours de sa phase de stabilisation- concernent presque toujours le budget de l'État dont il s'agit de réduire le déficit, on comprend aisément que les premiers effets négatifs sur l'environnement sont

³ Durant les années 80, la formation brute de capital fixe avait fortement régressé, surtout en Afrique et en Amérique Latine où les taux annuels moyens de décroissance avaient été de 7,3 % et 3,2 % respectivement, cf. Banque Mondiale, 1990.

d'origine budgétaire. C'est dire que le coût écologique des « coupes budgétaires » va être très lourd.

En effet, la réduction des dépenses publiques commence par celles qui paraissent les moins urgentes ou les moins nécessaires. Or, malheureusement, les décideurs sont facilement enclins à considérer que les dépenses « écologiques » relèvent de cette catégorie. On commencera donc par « couper » dans les dépenses de défense et de restauration des sols, de reboisement ou des équipements anti-pollution. Même lorsqu'on est convaincu de la nécessité de la dépense écologique, comment y affecter des ressources alors que des besoins vitaux de nourriture, de santé ou d'éducation ne sont encore guère satisfaits ? La protection de l'environnement dans ces conditions ne fait-elle pas figure de « dépense de luxe » ? Comme le reconnaît avec lucidité F. Cairncross (1992), « de nombreux pays pauvres, confrontés au choix entre un air plus pur et la diminution de la pauvreté, accepteront, avec raison, et plus aisément que ne le ferait un pays riche, une augmentation de la pollution en échange d'une croissance plus forte ».

Cet impact direct n'est pas le seul. Certains effets « indirects » peuvent être encore plus lourds de conséquences. C'est notamment le cas des dépenses sociales dont on a déjà souligné qu'elles sont parmi celles qui accusent les baisses les plus importantes. On sait déjà aussi l'impact funeste de ces baisses sur la situation des pauvres dans les pays en développement. Il faut maintenant ajouter que tout le monde s'accorde désormais à reconnaître l'existence d'une forte relation entre la pauvreté et la dégradation de l'environnement. Le Rapport Brundtland durant les années 80 déjà avait affirmé que la pauvreté accrue -notamment en milieu rural- est la plus grande cause de dégradation environnementale dans les pays en développement. Et d'expliquer que les besoins pressants des pauvres les empêchent de se soucier des coûts à long terme de leurs actions. La Banque Mondiale de son côté se montre consciente dès 1988 de l'impact néfaste sur l'environnement des programmes d'ajustement, surtout au cours de leur première phase. Ces « programmes stabilisateurs traditionnels » sont jugés procéder d'une politique à court terme alors que le développement, la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement « sont des objectifs qui se soutiennent mutuellement à long terme » (Rich, 1989).

Au niveau de la politique monétaire, les restrictions de crédits ou la hausse des taux d'intérêt ont pour effet de rendre l'investissement plus difficile et de permettre surtout ceux dont la rentabilité peut soutenir des niveaux élevés de rémunération du capital. Comme cela est rarement le cas des « investissements écologiques », on peut aisément en déduire qu'ils ont de fortes chances d'être différés, voire annulés dans de pareilles situations.

Les limitations imposées aux importations aussi commencent forcément par ce qui paraît relativement « secondaire » dans un contexte où la pénurie des devises laisse peu de marge de manœuvre. Or, l'ampleur des importations prioritaires et incompressibles (denrées alimentaires, énergie, pièces de rechange, etc...) est

généralement telle qu'il ne reste guère de possibilités pour d'autres acquisitions, surtout lorsque les décideurs ne sont guère convaincus de l'urgence de leur utilité. La dévaluation de la monnaie nationale pour sa part, et comme nous l'avons déjà indiqué, a surtout pour effet de renchérir le coût d'accès aux biens et services importés. De sorte que l'on se retrouve dans un cas de figure comparable à celui de la hausse des taux d'intérêt. Il est vrai aussi que si la dévaluation arrive à améliorer sensiblement la compétitivité des exportations, elle peut inciter par là même à une certaine surexploitation des ressources naturelles exportables.

Il reste tout de même à nuancer et relativiser tous ces propos. Car il existe en fait toujours une alternative pour dépasser de tels obstacles, pour peu qu'existe aussi et au préalable une ferme volonté d'investir dans « l'écologique » : l'autofinancement peut être recherché à la place du recours systématique à l'emprunt ; la difficulté d'approvisionnement à partir de l'extérieur peut inciter à la recherche de solutions locales, voire le « retour » à un savoir-faire autochtone et séculaire délaissé, souvent riche en enseignements, surtout dans le domaine de la gestion des richesses naturelles ; la dévaluation renchérit aussi le prix intérieur des produits pétroliers importés, ce qui peut inciter à en réduire la consommation et conduire à une diminution de la pollution atmosphérique.

2.3.2 - Restructuration des économies et devenir des ressources naturelles

Après la stabilisation, les restructurations. Les réformes économiques tendant à restructurer les économies des pays en développement dans le cadre des politiques d'ajustement structurel sont nombreuses. Ne pouvant en aborder tous les aspects, nous nous limiterons ici à examiner ceux dont l'impact sur l'état et le devenir des ressources naturelles apparaît le plus probant, voire poignant. Nous verrons successivement les politiques concernant la fiscalité, les prix et les subventions, l'ouverture de l'économie et la libéralisation des échanges, et enfin la poursuite de l'endettement.

2.3.2.1 - Fiscalité, prix et subventions

Les réformes fiscales recommandées aux pays en développement sont fondées sur l'idée qu'une simplification et une rationalisation du système fiscal, une restructuration et un élargissement de l'assiette accompagnés de l'abaissement de la pression fiscale, devraient stimuler la croissance et générer un surcroît de recettes à même de concilier objectifs économiques et financiers. En pratique, le modèle préconisé repose principalement sur quelques impôts sur la consommation intérieure fortement productifs (TVA et taxes spécifiques) et une imposition des revenus synthétique et faiblement progressive. La fiscalité extérieure pour sa part est appelée à décliner progressivement pour, à terme, disparaître (Akesbi, 1993).

Quasi-absence de considérations écologiques

Si les réformes fiscales réalisées peuvent avoir été animées par des considérations financières, économiques, voire sociales, on doit bien constater qu'elles ignorent quasiment les préoccupations environnementales. Manifestement la « fiscalité écologique » ne semble pas encore bénéficier d'un intérêt susceptible de lui permettre de devenir aussi un outil d'action et de régulation. Il faut dire que les institutions financières internationales qui initient ces politiques restent réticentes, estimant que l'application de taxes d'environnement dans les pays en développement serait une tâche « ardue » pour diverses raisons, notamment administratives et politiques (Kelly & Gandhi, 1993).

Certes, les dispositifs existants ou en cours de mise en place peuvent produire des effets. Par exemple, une taxe « traditionnelle » -à la valeur ajoutée ou non- ou un droit de douane, en influant sur le coût ou la rentabilité d'activités écologiquement souhaitables, peuvent avoir pour effet d'encourager ou au contraire de décourager une gestion avisée des ressources naturelles. Mais ceci relève d'une problématique plus générale qui est celle de l'incidence de l'impôt, et qui ne procède pas d'une attention spécifique aux ressources naturelles. En tout cas, quand on observe les systèmes fiscaux actuels -même après leur réforme- dans la plupart des pays en développement, et notamment dans les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, il est difficile d'y identifier de manière significative des mesures destinées à favoriser la protection de l'environnement. Tout au plus peut-on déceler çà ou là un droit à l'importation réduit en faveur de tel équipement économe en énergie, ou la surtaxation des carburants dont on sait bien que le mobile premier, purement financier, n'est guère écologique.

Pourtant, une fiscalité spécifique à la problématique des ressources naturelles peut offrir des outils particulièrement bien adaptés pour faire entrer les préoccupations écologiques dans le calcul économique des agents concernés, tout en procurant à l'État des fonds pour financer des actions environnementales. Elle peut se déployer en tant que telle (les écotaxes par exemple), comme on peut arriver au même but à travers la détermination des prix/tarifs qui tiennent compte des mêmes considérations.

Tarifcation des ressources et « fiscalité écologique »

La Déclaration de Rio de 1992 avait déjà consacré le double principe de « l'internalisation des coûts écologiques externes » et du « pollueur-payeur ». En effet, l'idée à l'origine est qu'en ne donnant pas leur vraie valeur aux ressources - rares ou non renouvelables-, on adresse de faux signaux aux décideurs qui transmettent alors des informations trompeuses sur le degré de rareté de ces ressources, ce qui n'incitera pas à bien les gérer et les préserver. Si l'on veut éviter cela, il faut faire en sorte que leur prix couvre tous les coûts liés à leur utilisation, y compris les coûts des effets externes qui lui sont liés, ainsi que les coûts des utilisations futures auxquels il faudra renoncer (perte de valeur qu'enregistre une ressource du fait qu'elle est exploitée par rapport à ce qu'elle vaut si elle n'est pas

exploitée). C'est ce qu'on appelle le principe de la tarification des ressources au coût intégral.

Dans la pratique, ce principe de la tarification des ressources au coût intégral a été peu appliqué, ce qui a permis la formation de coûts écologiques externes considérables. A titre d'exemple, en ce qui concerne les prix de certains produits agricoles, les États dans les pays développés interviennent généralement pour les maintenir au-dessus des niveaux en cours sur le marché mondial, alors que dans les pays en développement, l'intervention tend à les garder en dessous de ces niveaux. Or, ces deux types d'intervention peuvent inciter les producteurs à ne pas tenir compte de la capacité de production de la terre et se livrer à sa surexploitation. De même, lorsque l'État sous-évalue le prix de l'eau ou de l'énergie -fournis ainsi à un prix inférieur au coût marginal de la ressource pour la collectivité-, leur demande atteint un niveau plus élevé que dans le cas d'une tarification établie au coût marginal. L'affectation de la ressource est alors mauvaise, ce qui en accélère l'épuisement et porte par conséquent préjudice aux générations actuelle et futures.

On peut au demeurant considérer que, de ce point de vue, les programmes d'ajustement structurel ont réalisé un certain progrès, mais limité à certaines ressources particulières telles l'énergie et les denrées alimentaires : en prônant le relèvement des prix, on tend à rapprocher leur tarification de l'internalisation des coûts sociaux.

Quant à l'instrument fiscal à proprement parler, il prend le plus souvent la forme d'une redevance. Celle-ci peut être imposée soit sur les émissions de polluants qui dégradent l'environnement (l'air, l'eau, le sol), soit sur des produits dangereux pour l'environnement et utilisés pour la production de biens (engrais, pesticides, sacs en matière plastique, piles et batteries)⁴, soit encore pour service rendu (utilisation des installations collectives de traitement des effluents, délivrance d'autorisations, ...). Les redevances d'émission notamment sont utilisées par certains pays avec un certain succès : elles constituent un encouragement à réduire rapidement la dégradation des ressources naturelles puisqu'une diminution de la pollution entraîne une diminution de la redevance payée par les pollueurs.

Les subventions ne sont en fait que le « négatif » de l'impôt. Elles sont fréquemment utilisées pour encourager certains comportements ou pour stimuler l'utilisation de certaines matières, qui se sont seulement par la suite avérées nuisibles pour l'environnement. Ainsi en est-il des subventions en faveur de certains facteurs de production agricoles (pesticides, engrais), du charbon, des

⁴ C'est le cas par exemple de l'impôt sur les engrais perçus par la Finlande depuis 1979, de la surtaxe appliquée aux droits d'accise sur les hydrocarbures aux Pays-Bas, de l'impôt sur les émissions carboniques instauré pour la première fois dans le monde en Suède en 1991, etc... cf. CNUCED 1994.

hydrocarbures, du gaz et de l'électricité. Aujourd'hui, il apparaît donc nécessaire de les supprimer ou du moins les réduire sensiblement. Il devrait en découler divers avantages économiques et écologiques : utilisation plus rationnelle de ressources naturelles, meilleure préservation de l'environnement, réduction de la pollution atmosphérique et de la pollution des eaux, amélioration de la santé des gens.

Des effets variables

Pour multiples et variés qu'ils soient, tous ces moyens d'action produisent des effets dont l'impact est naturellement discutable. Dans l'ensemble, il est vrai que des mesures de taxation/subvention destinées à la protection de l'environnement ne peuvent manquer d'influer sur des variables macro-économiques essentielles telles la production, l'investissement, le commerce extérieur, les prix, ... L'impact sera naturellement différent selon la nature de ces mesures et les conditions propres de l'économie et la société dans lesquelles elles s'exercent. Par exemple, une taxation conséquente d'une production polluante peut provoquer son déclin s'il est possible de lui substituer une autre production devenue ainsi viable (l'essence super par rapport au gasoil par exemple). En revanche, la détaxation, voire la subvention d'un matériel permettant des économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, en diminuant son coût d'acquisition, peut en encourager la demande et en promouvoir la production.

Dans certains cas, les effets peuvent être moins « directs », plus complexes : une surtaxation, ou la suppression d'une subvention à la consommation d'une énergie polluante pénalise les industries qui en sont fortement utilisatrices, ce qui les conduira à s'ajuster à la nouvelle situation, notamment en réduisant la production concernée, ou en adoptant de nouvelles technologies moins dépendantes de l'intrant indésirable (avec les conséquences qui peuvent en découler pour l'emploi, les systèmes de production, etc...). L'impact aura lieu aussi sur les prix qui devront probablement être relevés en conséquence, ce qui ne manquera pas d'avoir encore des effets en chaîne au niveau des entreprises situées à l'aval, chacune répercutant la hausse en fonction de ses conditions propres et de celles du marché.

Quoiqu'il en soit, au regard de l'évolution -inquiétante- de la situation des ressources naturelles dans la plupart des PSEM, on doit convenir qu'il est aujourd'hui nécessaire et urgent de s'atteler à la mise en place de politiques fiscale et tarifaire actives et mûrement réfléchies, pour favoriser une meilleure gestion des ressources naturelles, et en même temps assurer une certaine équité entre les générations.

2.3.2.2 - Libéralisation des échanges et promotion des exportations

Alors que traditionnellement les pays en développement avaient été amenés à se spécialiser dans l'exploitation et l'exportation de leurs ressources naturelles, ils doivent aujourd'hui encore dans le cadre des politiques d'ajustement structurel -et

même plus que jamais- accentuer l'ouverture de leurs économies sur l'extérieur et faire le pari de l'intégration au marché mondial.

Le fait est que la production de produits de base pour l'exportation est souvent une importante source de dégradation écologique dans ces pays. Le bois pour certains pays tropicaux constitue à cet égard un exemple typique et éloquent. Mais il est malheureusement loin d'être le seul. Autour de la Méditerranée même, les produits agricoles d'exportation sont traités avec des pesticides dont on connaît l'effet négatif sur la biodiversité, la propension à accroître la résistance aux organismes nuisibles ou encore les risques directs qu'ils représentent pour la santé. On peut également évoquer les problèmes de pollution imputables aux exportations de minéraux, à la déforestation dont s'accompagne la recherche de terres de culture et de pacage. On peut encore déplorer dans le domaine de la pêche les volumes de prises parfois incompatibles avec les seuils de régénération des ressources halieutiques...

Cet état de fait s'aggrave encore dans le contexte des conditions qui déterminent les échanges mondiaux de marchandises. C'est ainsi que lorsque les cours chutent, alors que les engagements et les besoins en devises demeurent aussi forts, les pays concernés sont souvent acculés à la « fuite en avant » : produire encore plus -et donc accentuer la pression sur les ressources naturelles- uniquement pour maintenir le même niveau de recettes, ou en limiter l'effondrement.

Durant les années 70, une tendance s'était dessinée en vue d'une certaine maîtrise internationale concertée de l'évolution des cours -de certains produits de base essentiels pour les pays en développement- grâce notamment à la politique des « fonds de stabilisation ». Malheureusement, cette politique a rapidement été abandonnée, jugée peu compatible avec l'affirmation de la logique du marché et l'accélération de la mondialisation que les accords de Marrakech et la création de l'OMC ont consacrées (voir section 1.4).

Si les questions de l'instabilité des cours et de l'accès aux marchés (sans parler de celle des « termes de l'échange ») se posent toujours avec acuité, cela veut dire que non seulement les mêmes causes continueront de produire les mêmes effets, mais que, acculés néanmoins à ouvrir de plus en plus leurs marchés, les pays en développement auront encore plus de mal à équilibrer leurs balances des paiements. Ce besoin croissant en devises -exacerbé par le remboursement de la dette- obligerait probablement un certain nombre de pays à sacrifier l'impératif de conservation des ressources sur l'autel de la politique du « tout export ».

Il reste que dans les conditions de concurrence exacerbée qui caractérisent beaucoup de marchés mondiaux de produits dont les pays du sud sont exportateurs, on peut se demander si des mesures et des investissements de protection de l'environnement n'affecteraient pas dangereusement la compétitivité de ceux des pays qui accepteraient de les prendre en charge, alors que d'autres s'abstiendraient de le faire. Encore que l'hypothèse soit discutable puisqu'on peut

aussi supposer que cette perte de compétitivité peut être compensée : par exemple, des mesures de protection des forêts peuvent conduire à la baisse des recettes d'exportation du bois mais en même temps accroître celles provenant de l'éco-tourisme...

Le débat comme on peut le voir est donc loin d'être clos. Cependant, on peut au moins dire que de manière générale, les changements induits par les mesures de gestion des ressources naturelles qui influent sur la production locale ne manqueront probablement pas d'avoir des effets indirects sur le niveau et la composition du commerce extérieur.

2.3.2.3 - L'endettement contre l'environnement ?

Nous avons précédemment souligné que la dette extérieure du Tiers-Monde non seulement n'a pas diminué, mais elle a continué de croître, battant chaque année un nouveau record. À la fin des années 90, le problème demeure entier pour la grande majorité des pays concernés, lesquels comptent parmi eux une grande partie des pays de l'est et du sud de la Méditerranée (Watkins, 1998). Toutes les tentatives qui se sont succédées depuis le milieu des années 80 afin de lui trouver des solutions (plan Baker, plan Brady, formule Swap, moratoire partiel en faveur des « pays les moins avancés », etc...) sont demeurées peu concluantes. La seule réalité tangible reste celle de la démesure des charges de la dette et de l'interminable labyrinthe des rééchelonnements qui suivent et précèdent d'autres rééchelonnements.

Puisque la question de la dette reste aussi actuelle, il faut donc examiner attentivement ses rapports avec l'environnement. Comme l'explique S. George (1988), « on peut associer dette et environnement à deux niveaux : d'abord, on emprunte pour financer des projets désastreux pour l'équilibre écologique, et ensuite, pour s'acquitter de la dette, on puise allègrement dans les ressources naturelles ». Au premier niveau sont en cause les nombreux projets financés par l'endettement extérieur et qui se sont révélés « des catastrophes écologiques en soi », à tel point que l'auteur qui vient d'être cité n'hésite guère à parler de « financement de l'écocide ». Les exemples abondent, du barrage de Tucurui en Amazonie brésilienne (sédimentation et fertilité réduite en aval, inondation de terres arables et de forêts, destruction de la faune et augmentation de la salinité des sols) au programme « Transmigrasi » en Indonésie (déplacement de populations de certaines îles vers d'autres où les forêts sont dévastées, les sols abîmés, des espèces animales et végétales exterminées), en passant par les gigantesques projets de déforestation en Afrique.

Étant l'un des principaux bailleurs de fonds de tels projets, la Banque Mondiale a été fortement mise en accusation (Kleiner, 1996 et 1998, voir aussi encadré 2.2). En 1992, lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, nombre d'organisations non gouvernementales avaient montré comment une grande partie des 22 milliards de

Dollars de prêts annuels de « la Banque » finançaient des activités destructrices de l'environnement. Plus révélateurs encore sont les résultats de cette étude effectuée par l'Environmental Defense Fund, ONG américaine spécialisée dans l'analyse des politiques environnementales : sur 158 projets agricoles de la Banque Mondiale pour la période 1990-1995 examinés, un tiers n'avait fait l'objet d'aucune analyse d'impact sur l'environnement. Une étude exhaustive des incidences sur le milieu naturel, incluant la consultation des communautés locales et l'examen de solutions de rechange, n'a été jugée nécessaire que pour cinq de ces 158 projets. Enfin, un quart des prêts agricoles de la Banque Mondiale porte sur des programmes sectoriels pour lesquels aucune analyse écologique préalable n'est demandée (Kleiner, 1996 ; World Bank, 1995b). On peut dans ces conditions comprendre le jugement sévère de Horowitz (1989), pour lequel la plupart des activités de développement financées par les banques multilatérales ont finalement détérioré l'environnement et appauvri les populations rurales.

Si la dette peut être « écocide » lorsqu'elle est contractée, elle peut l'être aussi lorsqu'il faut la rembourser. Car évidemment le service de la dette représente autant de ressources en moins pour le financement des projets de développement, ou de protection de l'environnement. Plus encore, cette contrainte du remboursement de la dette conduit de plus en plus de pays mis ainsi au pied du mur à prendre des mesures clairement préjudiciables à l'environnement, mais censées de nature à rapporter des devises ou dégager des ressources à même d'atténuer l'ampleur des difficultés. C'est le cas par exemple lorsque certains pays doivent étendre démesurément des cultures d'exportation agressives à l'égard de l'environnement en vue d'en dégager les devises qui leur sont nécessaires pour honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs créanciers.

Encadré 2.2 - La Banque Mondiale et les pesticides

En ce qui concerne la question des pesticides, on sait que la promotion de programmes de lutte intégrée (IPM : Integrated Pest Management) fait théoriquement partie des objectifs de la Banque Mondiale depuis 1985. Or, un rapport interne de 1996 portant sur 150 projets révèle que 22 d'entre eux seulement prévoyaient réellement de mettre en œuvre une telle approche. Il indique également que dans 160 études récentes -de « la Banque »- sur le secteur agricole, le problème des pesticides n'est jamais abordé. Pourtant, si elle le voulait, la Banque Mondiale aurait les moyens, par le biais des processus de passation des marchés, d'exiger que les contrats concernant les pesticides incluent une information portant sur les effets sur l'environnement et la santé publique...

Source : « Integrated Pest Management: Strategy and policy options for Promoting Effective Implementation », Département du Développement Durable, Banque Mondiale, mars 1996.

2.4 - Politiques sectorielles et gestion des ressources naturelles : le cas de l'agriculture

A l'instar de beaucoup de pays en développement, les pays de l'est et du sud de la Méditerranée, poussés par la nécessité de nourrir une population en forte croissance et de développer une production d'exportation, avaient adopté un modèle productiviste, soutenu par un projet de modernisation de leur agriculture. Si les résultats de ce modèle n'ont guère été à la hauteur des espoirs qui avaient été mis en lui, la politique agricole qui s'est mise à son service a déployé des outils qui, du point de vue d'une bonne gestion des ressources naturelles, se sont révélés discutables. Nous examinerons ces outils dans un premier temps, puis dans un second temps, nous nous pencherons sur un des problèmes les plus inquiétants pour les pays de l'est et du sud de la Méditerranée : la désertification⁵.

Dans la logique du modèle productiviste, l'amélioration des rendements et l'accroissement de la production passait nécessairement par l'intensification de celle-ci et plus généralement la modernisation des systèmes d'exploitation. Concrètement, cela voulait dire l'irrigation, la mécanisation des travaux, l'utilisation des engrais chimiques, des semences sélectionnées, des pesticides... Or, comme l'expérience des pays développés l'a déjà montré, une telle intensification a généralement produit des effets dommageables pour l'environnement.

2.4.1 - Le problème de l'eau

La pénurie en eau est peut-être le problème environnemental le plus critique de la région méditerranéenne. Il s'agit là en fait d'un problème mondial. Le monde se dirige rapidement vers une pénurie en eau douce. L'utilisation de l'eau au niveau mondial a été multipliée par cinq au cours de ce siècle et on estime que la disponibilité actuelle par habitant va diminuer d'un tiers au cours de la prochaine génération. Les pénuries d'eau apparaissent rapidement partout même dans des pays riches en eau comme les États-Unis ou la Chine.

Le secteur de l'eau est un domaine clé pour la protection de l'environnement et le développement durable dans la Méditerranée. Les récentes sécheresses en Europe du Sud et en Afrique du Nord ont souligné l'équilibre précaire entre l'offre et la demande en eau. L'eau est une ressource rare et fragile, largement exploitée et inégalement répartie dans la région. La demande en eau croît rapidement dans la région et l'équilibre entre demande et offre doit être pris au sérieux. Une utilisation et une gestion irrationnelles de cette ressource naturelle peuvent avoir diverses conséquences comme la salinisation, la surexploitation (souvent due à l'irrigation) et des pertes. La pollution de l'eau peut avoir des effets négatifs sur la santé, le

⁵ Pour la question des émissions de gaz à effet de serre et ses relations avec la production agricole, voir encadré 3.

développement économique et sur l'ensemble de la protection de l'environnement dans la région. Elle peut entraîner une dégradation du sol tout comme une perte de zones humides précieuses et de biodiversité. La perte des habitats agricoles associés aux systèmes agricoles plus secs et traditionnellement moins intensifs d'Europe du Sud et d'Afrique du Nord est également en jeu.

L'agriculture comparée à d'autres secteurs est un grand consommateur d'eau. Entre 1981-85 et 1997, la superficie des terres irriguées a fortement augmenté dans les pays méditerranéens (environ 37 %) notamment dans les pays du sud de la Méditerranée (57 %, voir tableau 2.1). L'irrigation est essentiellement utilisée pour les cultures annuelles et permanentes pour accroître ou stabiliser les rendements ainsi que pour garantir un produit de haute qualité. L'expansion des terres irriguées a augmenté la demande et l'utilisation de ressources non-agricoles exerçant ainsi d'autres pressions sur l'environnement en plus de celles sur l'eau.

L'irrigation a souvent privilégié le modèle de la « grande hydraulique » et des vastes réseaux conventionnels d'irrigation, greffés sur des « périmètres » dont la délimitation peut obéir à de nombreuses considérations, et néanmoins faire peu cas des impératifs écologiques. On peut aisément convenir avec Sh. Barghouti et G. Le Moigne (1991) que « les aménagements d'irrigation mal conçus, mal réalisés et mal gérés ont de sérieux effets négatifs sur l'environnement ». Une longue expérience en la matière a montré que les barrages et les réseaux d'irrigation -outre qu'ils peuvent commencer par provoquer le déplacement des populations des zones submergées- entraînent la saturation en eau et la salinisation des sols, déséquilibrent les nappes phréatiques, causent des dégâts en aval aux pêcheries, à la flore et à la faune ainsi qu'aux réseaux d'alimentation en eau. Les données recueillies dans les grandes régions irriguées de l'Inde, de l'Égypte ou du Mexique, à titre d'exemple, indiquent que les terres irriguées sont en train de perdre leur productivité en raison d'une détérioration progressive des sols causée par la saturation en eau et la salinisation⁶. L'irrigation à partir des eaux souterraines aussi est problématique. Dans de nombreuses régions semi-arides, la création de périmètres irrigués nécessite le forage de puits tubés qui prélèvent l'eau en profondeur dans les nappes phréatiques. Leur débit, souvent excessif, abaisse le niveau de la nappe et menace d'assèchement les puits villageois moins profonds.

Par ailleurs, l'irrigation peut avoir d'autres effets préjudiciables quand des régions habitées sont alimentées par les eaux stagnantes des canaux et des zones de drainage : il se pose alors des problèmes de santé publique tels que la bilharziose, le paludisme, la fièvre jaune et autres maladies. Les personnes vivant et travaillant à proximité des canaux d'irrigation courent le risque d'attraper ces maladies associées aux aménagements hydrauliques.

⁶ On estime que la salinisation de terres jusque-là fertiles touche chaque année entre 1 et 1,5 million d'hectares. Cf. Barghouti et Le Moigne, 1991.

L'efficacité de l'irrigation est un domaine crucial dans l'utilisation de l'eau à l'avenir. Elle est actuellement extrêmement faible dans la plupart des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Dans l'ensemble de la région, seul un tiers de l'eau utilisée pour l'irrigation arrive jusqu'aux cultures. L'efficacité technique de l'irrigation peut être améliorée. L'irrigation goutte-à-goutte, le bâchage en plastique et la couverture des canaux peuvent permettre de réduire l'évaporation et les fuites et diminuer ainsi l'utilisation d'eau de 50 % par hectare et plus que doubler les rendements des cultures, ce qui montre qu'avec moins on peut réellement produire plus. Le prix payé pour l'eau d'irrigation ne correspond habituellement qu'à une fraction infime de son prix de revient, à savoir un peu plus de 2 cents par mètre cube dans la vallée du Jourdain, ce qui n'incite pas ou peu à une utilisation rationnelle.

Même de petits transferts d'eau de l'agriculture peuvent faire une grande différence. Une diminution de 15 % de l'eau utilisée pour l'agriculture doublerait la quantité d'eau disponible pour les besoins domestiques et l'industrie. Au Maroc, un transfert de 10 % de l'irrigation suffirait à subvenir aux besoins domestiques en eau supplémentaires pendant plus d'une décennie. Le transfert de l'eau de l'agriculture est socialement et politiquement sensible, surtout au niveau des communautés rurales qui voient les risques mais pas les bénéfices potentiels. Il existe des exemples de marchés informels qui se sont développés comme autour d'Amman en Jordanie où des agriculteurs amènent de l'eau par camion-citerne dans les villes, mais ces transactions ne sont pas coordonnées et restent inefficaces (Banque Mondiale, 1977a). Pour faire comprendre aux agriculteurs cette situation doublement bénéfique, il est nécessaire de recourir à des approches s'appuyant sur la participation des chefs locaux dans le cadre de projets pilotes.

En Europe du Sud, les régions rurales ont généralement accès aux ressources en eau qu'elles utilisent à différentes fins y compris pour l'agriculture et pour l'industrie. Il existe néanmoins dans les pays européens du sud des zones où l'eau pose un problème en raison non seulement de la faiblesse des précipitations mais aussi d'un excès d'extraction. Les rapports sur la qualité de l'eau pour certaines régions rurales révèlent la faible qualité de l'eau due essentiellement à la double contamination de la nappe phréatique par les rejets agricoles et domestiques y compris les pesticides (EPA, 1999).

Des méthodes plus efficaces d'irrigation des terres comme l'irrigation goutte-à-goutte ont diminué les quantités utilisées mais cette amélioration a souvent été accompagnée par une augmentation de la superficie totale des terres irriguées.

Tableau 2.1 - Terres irriguées				
	1981-85	1997	Changement	
	1000 ha		%	
Monde	218169	267727	22,7	
Méditerranée	20352	27881	37,0	
Méditerranée nord	11802	14574	23,5	
Méditerranée sud	8551	13307	55,6	
Espagne	3149	3603	14,4	
France	990	1670	68,7	
Grèce	1016	1385	36,3	
Italie	2420	2698	11,5	
Portugal	630	632	0,3	
Albanie	388	340	-12,4	
Chypre	30	40	33,3	
Turquie	3020	4200	39,1	
Algérie	295	560	89,8	
Maroc	1234	1251	1,4	
Tunisie	282	380	34,8	
Égypte	2481	3300	33,0	
Israël	221	199	-10,0	
Jordanie	43	75	74,4	
Liban	86	117	36,0	
Syrie	594	1168	96,6	

Source : MEDAGRI 2000.

Le manque d'eau constitue le défi le plus alarmant auquel se trouve confrontée l'agriculture dans presque tous les pays de la région méditerranéenne. Tous les pays du sud et de l'est de la Méditerranée, à l'exception de la Turquie, ont des ressources annuelles en eau douce inférieures à 1 500 m³ par habitant. La surexploitation et la dégradation actuelles des ressources en eau ainsi que la concurrence grandissante des utilisateurs d'eau autres que l'agriculture devraient influencer le coût et la disponibilité de l'eau pour la production alimentaire. L'inévitable croissance de la population et de l'utilisation d'eau qui en découle ont diminué dans la région l'approvisionnement limité par habitant.

Le tableau dressé pour 2025 montre que la disponibilité en eau sera nettement inférieure au sud et à l'est de la Méditerranée qu'au nord (Hamdy et Lacirignola, 1999). Dans les pays méditerranéens du sud et de l'est, on s'attend à ce que la disponibilité en eau par habitant diminue de moitié au cours des 30 prochaines années, exposant tous les pays, mis à part un ou deux, à de très graves problèmes

de pénurie d'eau. À moins qu'il n'y ait de profonds changements dans la gestion et l'utilisation des ressources en eau, la plupart des pays méditerranéens du sud et de l'est se verront confrontés à une aggravation de la crise en ce qui concerne la raréfaction des ressources en eau et le déclin économique. Une grave pénurie d'eau a un effet défavorable sur la croissance économique et un ralentissement de la croissance à son tour freine les investissements destinés à améliorer la situation concernant les ressources en eau. Tout ceci fait que le tableau dressé reste pessimiste malgré une réelle possibilité d'une nette amélioration de l'efficacité en matière d'utilisation de l'eau dans la région.

Les ressources en eaux souterraines sont partout surexploitées dans les régions méditerranéennes les plus sèches. La Jordanie tire de 25 à 30 % plus des aquifères qu'il n'y retourne et l'exploitation des aquifères dans la bande de Gaza est même encore plus rapide. Une telle surexploitation risque d'être à l'origine d'autres dommages au niveau des réserves d'eaux souterraines suite à l'intrusion d'eau de mer ou à l'infiltration de polluants. Bien que la situation n'y soit pas aussi dramatique, il existe des régions en Espagne et dans les pays du Maghreb où la pénurie est imminente en raison d'une surexploitation des eaux souterraines.

Les pénuries sont associées à une pollution. La contamination par les engrais et les pesticides, le déversement des eaux usées municipales et industrielles dans les rivières et les lacs, les décharges de déchets solides le long des bords des rivières et l'infiltration incontrôlée provenant d'enfouissements contaminés constituent tout autant de facteurs de dégradation des réserves d'eau douce et de risques pour la santé notamment des enfants qui sont les premières victimes des maladies d'origine hydrique. Dans l'Union Européenne, la dépendance à l'égard des pesticides n'a pas diminué bien que l'on soit beaucoup plus conscient du danger que les pesticides font encourir à l'environnement et à la santé humaine.

La pollution non-agricole provoque également une dégradation de la qualité de l'eau. Le fleuve le plus important du Maroc, le Sebou, sert de décharge pour les villes situées le long de son cours. Sidi Salem, le plus grand réservoir de Tunisie, ainsi que les aquifères de Mitidja et de Saida en Algérie sont menacés par la pollution des villes, les effluents industriels et les résidus agricoles. En Égypte, les eaux du Nil sont contaminées par les déversements agricoles et industriels incontrôlés.

La perte de la qualité de l'eau fait encourir aussi des risques à la population rurale, par exemple, au Maroc, seulement 15 % de la population rurale a accès à l'eau potable et l'eau contaminée représente la principale cause de maladies dans les régions rurales.

Des initiatives de coopération ont été récemment décidées entre pays méditerranéens, mais vers le milieu de l'année 2000 il n'existait toujours pas de véritable programme de coopération régionale en matière de gestion locale de l'eau malgré l'accord de la conférence de Stuttgart de considérer ce secteur comme

prioritaire dans le cadre de la coopération régionale. Le réunion du Forum Méditerranéen de l'Eau qui a eu lieu à Bruxelles le 7 juin 2000 a convenu des lignes directrices pour ce programme basé sur le plan d'action convenu à la conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la gestion locale de l'eau qui s'est tenue à Turin les 17 et 18 octobre 1999 (encadré 2.3).

Encadré 2.3 - Gestion locale de l'eau : six objectifs

La deuxième Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur la gestion locale de l'eau s'est tenue à Turin en vue de prendre une décision sur les nouvelles propositions concernant les secteurs prioritaires du partenariat. Les six thèmes identifiés à Turin sont :

- La gestion intégrée des services locaux d'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et des eaux usées.
- La gestion locale des ressources en eau et de la demande en eau (quantité et qualité) au niveau des bassins hydrographiques et des îles.
- La gestion de la pénurie d'eau et de la lutte contre la sécheresse.
- L'utilisation des ressources en eau non-conventionnelles.
- La préparation de scénarios locaux et nationaux pour la période allant jusqu'en 2005 qui permettent de fixer des objectifs précis et de prendre les mesures pour une gestion durable de l'eau.

Source : Commission Européenne, DG Relations extérieures (Unité F.1), Bruxelles, mai 2000.

Intensification agricole et environnement

Outre la question de la maîtrise de l'eau, l'amélioration des performances agricoles dans le modèle productiviste passait aussi par la mécanisation des travaux, l'utilisation des engrais chimiques, des semences sélectionnées, des pesticides, ...

L'encouragement à la mécanisation -notamment par l'octroi de subventions au matériel agricole- a quelquefois favorisé le défrichement et la mise en culture de zones marginales, ce qui a accéléré leur processus de désertification. Le cas des zones steppiques au Maghreb est à cet égard éloquent (voir 2.4.2, ci-dessous). Avec les politiques d'ajustement structurel, la tendance a été à la suppression de façon indifférenciée de ce type de subventions. Or, cette suppression a quelquefois pénalisé aussi le matériel de protection de la nature ! Par exemple en Algérie (Bédrani & Elloumi, 1994), cette élimination des subventions a défavorisé les efforts de lutte contre la désertification au moyen de matériels pour les aménagements anti-érosifs (construction de digues, réalisation de djessours, aménagement de zones d'épandage de crues, etc...).

En ce qui concerne les engrais artificiels, il est établi que leur usage abusif provoque la perte de matière organique des sols. L'eutrophisation des cours d'eau par les phosphates a déjà fait beaucoup de dégâts dans beaucoup de pays. De plus ces produits, nocifs pour les poissons, privent la population de précieuses protéines et favorise la prolifération des anophèles et des bulins (Bouguerra, 1996).

L'utilisation des pesticides chimiques ne cesse elle aussi de progresser, surtout lorsqu'elle bénéficie de subventions publiques et concerne les cultures de rente destinées à l'exportation⁷. Si cet usage est dicté par des impératifs économiques, il soulève des questions d'ordre environnemental, social et même éthique. En effet, cela procède d'une volonté d'éradiquer aveuglément tous les organismes considérés nuisibles à la culture en question, ce qui peut entraîner la disparition de bien d'autres espèces nécessaires à l'équilibre des écosystèmes (Philogène, 1996). Encore que c'est l'efficacité même du produit phytosanitaire qui peut être remise en cause au regard de son principal objectif, puisque les insectes visés peuvent acquérir rapidement une forte résistance aux pesticides censés les combattre.

Par ailleurs, nombreux sont les pesticides soupçonnés de porter atteinte au système immunitaire ou de perturber l'équilibre hormonal. N'utilisant que 20 % des pesticides produits dans le monde, les pays en développement déplorent la majorité des intoxications et des morts provoquées par ces composés. Certains insecticides toxiques et dépassés, et de ce fait interdits dans les pays producteurs, continuent d'être importés par des pays en développement, sous la pression des quelques firmes multinationales qui dominent ce secteur et peuvent se permettre d'énormes budgets publicitaires pour les promouvoir. Des pays tels la Chine, l'Indonésie, l'Inde, continuent même de produire des pesticides organochlorés dont les effets néfastes à long terme pour l'ensemble de la biosphère sont établis.

S'il apparaît donc que l'intensification, telle qu'elle est conduite, est souvent génératrice de nuisances pour les ressources naturelles, il n'en demeure pas moins que le débat reste ouvert quant à son impact et son importance au regard des « vrais problèmes » des pays du sud. Certains considèrent même que ce n'est là qu'un faux débat, alimenté par les « écologistes purs et durs ». Certes, on peut reconnaître que des abus sont commis dans l'utilisation des intrants tels les engrais et les pesticides : « Ces abus sont particulièrement absurdes en Europe, où l'on souffre plutôt de surproduction. En Afrique par contre, l'utilisation de produits chimiques en agriculture n'est pas le principal problème environnemental ». D'autres mécanismes, bien plus « perfides et pervers » que l'utilisation d'engrais sont à l'œuvre, telles l'extension globale des surfaces cultivées et l'extension relative de cultures à fort potentiel d'érosion : dans le premier cas, l'extension absolue des

⁷ À l'échelle du Tiers-Monde, près de 70 % des pesticides sont utilisés sur les cultures d'exportation comme le café, la canne à sucre, le thé, les bananes, de sorte que l'argument selon lequel les pesticides sont indispensables pour lutter contre la faim et atteindre la sécurité alimentaire ne résiste pas à l'analyse. Cf. Thiam, 1992.

surfaces se fait au détriment d'autres utilisations des sols, souvent la forêt ; dans le second cas, les cultures tenant bien le sol sont remplacées par des cultures « laissant passer » l'érosion (J.R.Mercier, 1991).

2.4.2 - Politique agricole et désertification

La convention des Nations-Unies pour la lutte contre la désertification définit celle-ci comme « la dégradation des terres dans les zones arides, semi-arides et sub-humides sèches par suite de divers facteurs, parmi lesquels les variations climatiques et les activités humaines »⁸. La désertification, la disparition rapide des terres arables et la déforestation mettent en péril de nombreuses régions du monde : selon le Worldwatch Institute de Washington, 50 % des terres agricoles de la planète sont modérément dégradées et 16 % le sont fortement ; 3,6 milliards d'hectares se transforment progressivement en déserts (Van Den Hove, 1998).

Après une longue expérience, il s'avère que l'action humaine est au centre du processus : désertification, déboisement et pauvreté -surtout rurale- constituent un triptyque qu'il faut analyser de manière interactive (Lo & Diagne, 1996 ; Chanteau, Soussana & Tubiana, 1993). Deux ensembles de facteurs sont à l'origine de la désertification : des facteurs physico-écologiques et des facteurs socio-économiques. En ce qui concerne les premiers, principalement pédo-climatiques -sécheresses ou inondations, ils peuvent souvent produire le même résultat, notamment l'érosion et la dégradation des sols et la perte de fertilité. Ensuite, les facteurs socio-économiques comme les politiques agricoles (choix et systèmes de cultures) et les politiques commerciales mises en œuvre durant la période coloniale et maintenues par les États indépendants, lesquelles ont conduit à une surexploitation et à un appauvrissement des terres. C'est le cas des priorités accordées jusque-là aux cultures de rente, au détriment des cultures vivrières. Or, face à la détérioration des termes de l'échange, à une démographie galopante et à la baisse des rendements agricoles, la seule stratégie des populations reste les défrichements, l'extension des superficies cultivables, le surpâturage... Pour ce qui est de l'énergie, le bois reste la seule source encore accessible à la plupart des ménages ruraux et suburbains à la limite du dénuement.

D'autres facteurs peuvent s'ajouter : droits de propriété qui ne sont pas reconnus par un droit foncier inadapté (pourquoi planter ou protéger des arbres dont on n'a pas réellement la propriété ?), absence de responsabilisation des populations dans la gestion des ressources naturelles (comment respecter les règlements forestiers alors qu'à tout moment un marchand de charbon de bois de la capitale, muni d'une autorisation des services forestiers, peut venir se servir ?), une répartition très inégalitaire des ressources naturelles et leur appropriation illégale (comment

⁸ Cette convention, recommandée par le Sommet de la Terre à Rio en 1992, est entrée en vigueur le 26 décembre 1996, et a été ratifiée -début 1998- par 113 pays dont 43 d'Afrique. Cf. Bessis, 1998.

investir à long terme quand les trois quarts des petits agriculteurs possèdent moins du dixième des terres ?).

Mais de tous ces facteurs qui entretiennent le processus de désertification, il en est un qui apparaît majeur et structurel : la pauvreté (voir section 1.3). La désertification, une des conséquences de la déforestation et du déboisement, se nourrit de la pauvreté qu'elle entretient et accentue en retour. En milieu rural, la pauvreté réduit les paysans à des formes de subsistance, le système de production reposant presque exclusivement sur les ressources naturelles et sur des pratiques destructrices de l'environnement. La nourriture, les fourrages, les combustibles, les matériaux de construction utilisés par les pauvres proviennent de la biomasse disponible dans leur environnement immédiat (bouses, bois de feu, résidus de récolte, ... A. Agarwal, 1992). Les paysans, cherchant plutôt à tirer le maximum de profit (et non le meilleur) d'une terre de plus en plus ingrate, il s'ensuit une dégradation sous forme d'érosion (éolienne ou hydrique), de salinisation et d'acidification des sols. Ce cercle vicieux pauvreté/pression sur les ressources affecte de manière dramatique les couches vulnérables, surtout les femmes et les enfants...

Au Maghreb, selon S. Bédrani et M. Elloumi (1994), les causes de la désertification sont au nombre de trois : trop forte pression humaine, trop forte orientation d'un certain type de capitaux vers l'élevage extensif et trop faibles et peu efficaces investissements des États dans la lutte contre la désertification. En effet, la pression démographique se traduit par une forte pression sur les terres, qu'elles soient de culture ou de parcours. Les populations devant produire leur subsistance coûte que coûte ne trouvent guère d'autres possibilités de le faire que par l'élevage sur parcours et la céréaliculture (les seuls domaines qui leur restent relativement accessibles). Mais cet élevage s'avère trop important pour les ressources fourragères naturelles disponibles. Il détruit le couvert végétal protecteur tout en rendant la surface du sol pulvérulente du fait du piétinement des animaux.

Par ailleurs, la recherche d'une alimentation complémentaire n'a pas conduit à une intensification des cultures fourragères, mais plutôt entraîné une course au défrichage des parcours steppiques. Or les labours sur des terres fragiles, sableuses, très exposées à l'érosion éolienne et hydrique, et un système de culture qui exclut de plus en plus la pratique de la jachère par manque de terres cultivables, transforment en deux ou trois décennies des parcours relativement prospères en champs de cailloux, et les anciennes prairies -ou maquis de montagne- en vastes glacis où affleure la roche mère. Quant à la technique de labour généralement mise en œuvre par les agro-pasteurs, elle est particulièrement érosive (elle consiste notamment à recouvrir les semences jetées sur un sol non préparé par le passage d'une déchaumeuse). La deuxième catégorie de causes concerne la forte propension de certains détenteurs de capitaux à développer l'élevage extensif sur les steppes, propension qui s'explique elle-même par les bonnes conditions de rentabilité qui y sont garanties -du fait de la gratuité de l'alimentation-, la défiscalisation du secteur, l'ignorance ou le manque d'opportunités d'investissements alternatifs. Enfin sont

également en cause la faiblesse et l'inefficacité des ressources publiques affectées aux zones concernées et à la lutte contre la désertification (parts modiques des budgets d'investissements, mauvais choix, non participation des populations concernées, etc...).

2.5 - L'économie, l'écologie ensuite ?

Nous avons essayé tout au long de cette section de mettre en évidence l'impact des politiques publiques sur l'état et le devenir des ressources naturelles, notamment dans les pays en développement de l'est et du sud de la Méditerranée. Il convient à présent d'en tirer quelques conclusions fortes.

La première est que, si la situation de l'environnement s'est sans doute encore dégradée dans le monde en dépit des engagements -non tenus- pris à Rio de Janeiro en 1992, la capacité d'analyse et de maîtrise des situations s'est en revanche améliorée. Dans de nombreux domaines, les connaissances scientifiques progressent rapidement et, en s'accumulant, permettent de mieux formuler les réponses appropriées aux différents maux qui menacent nos écosystèmes. En même temps, chacun a pu se laisser convaincre, par la force des faits et de l'expérience, de la globalité des phénomènes et de leurs inter-relations. Notamment, l'un des progrès les plus décisifs a été la prise de conscience par les différents acteurs impliqués (publics et privés, locaux, nationaux et internationaux) que les problèmes d'environnement, de pauvreté, de population, et de développement sont fortement liés entre eux.

La deuxième conclusion concerne plus particulièrement la connaissance des aspects de politique économique. Tout le monde s'accorde aujourd'hui, à commencer par les experts des organisations internationales concernées, pour reconnaître que les problèmes écologiques procèdent des défaillances du marché - externalités- ou des politiques mises en œuvre par les gouvernements. Les premières sont dues à l'incapacité du marché de fixer le prix de ressources naturelles limitées en fonction de leur valeur réelle pour l'individu et la société. Les secondes concernent les mesures de politique prises par les gouvernements à des fins de promotion du développement ou de régulations économiques et sociales et dont certaines implications s'avèrent nuisibles du point de vue de la préservation des ressources naturelles (subventions aux producteurs de pesticides ou d'engrais par exemple). Ce constat étant fait, les solutions apparaissent résider autant dans la remise en cause de mesures aussi défavorables pour l'environnement, que dans la mise en œuvre de politiques nouvelles qui permettent d'éliminer les distorsions et d'internaliser les coûts sociaux et environnementaux (Kelly & Gandhi, 1993 ; Faucheux & Noël, 1995 ; voir aussi encadrés 2.5, 2.6 et 2.7).

Quant aux politiques d'ajustement structurel, qui constituent en quelque sorte le « nouveau standard » des politiques macro-économiques recommandées aux pays du sud, force est de constater qu'elles demeurent largement controversées. Ceux

qui les critiquent en tout cas considèrent qu'elles ne tiennent absolument pas compte de l'environnement dans les remèdes préconisés, et qu'elles sont par conséquent en bonne partie responsables des dégradations subies par les écosystèmes et les ressources naturelles de la planète depuis les années 80. Nous avons ci-dessus fourni suffisamment d'explications et d'exemples concrets pour donner de la substance à cette thèse. Il reste nécessaire d'ajouter qu'on ne peut au fond ni généraliser ni systématiser les choses. Dans certains cas, des mesures de stabilisation peuvent avoir des « retombées » plutôt positives (des hausses de prix qui incitent à une utilisation plus parcimonieuse des ressources). Dans d'autres cas, l'effet « net » sera difficile à déterminer (une réduction d'investissements qui aggrave le chômage et atténue la surexploitation de ressources naturelles en cours d'épuisement, la suppression d'une subvention qui décourage l'utilisation d'intrants écologiquement nuisibles mais par là même affecte les rendements, voire conduit à des pratiques d'exploitation tout aussi mauvaises pour l'environnement...).

En tout état de cause, ce qui est certain, c'est que malheureusement, l'impact sur l'environnement d'une mesure de politique économique n'est pour ainsi dire quasiment jamais pris en compte pour l'accepter ou la rejeter. C'est dire que tout au plus, les contraintes d'une bonne gestion des ressources naturelles ne sont prises en compte qu'au stade des conséquences et non des déterminants d'une politique économique. Du reste, K. Miranda et R. Muzondo (1991), de la Banque Mondiale, sont à cet égard tout à fait clairs lorsqu'ils affirment que « ce n'est pas parce qu'un instrument de politique économique risque d'avoir des effets négatifs sur l'environnement qu'il faut renoncer à l'utiliser ». On préfère considérer que l'effet négatif peut être mieux traité par des interventions appropriées au niveau micro-économique : par exemple, pour compenser l'effet de la dévaluation sur la surexploitation de ressources non renouvelables, on peut alourdir la fiscalité sur les activités minières concernées. Finalement, il s'agirait plus de chercher à « doser » -plus ou moins judicieusement- les mesures et les instruments compte tenu des objectifs poursuivis, de manière à trouver le compromis acceptable.

En somme, la démarche reste tout de même marquée par l'ordre classique des choses : l'économie d'abord, l'écologie ensuite... La question est maintenant de savoir si cet « ordre » est encore tenable, au rythme actuel de dégradation des ressources naturelles.

Encadré 2.4 - Gaz à effet de serre et production agricole

Au-delà d'une certaine limite, la concentration de gaz carbonique dans l'atmosphère pourrait dangereusement modifier le climat mondial, donc la production agricole. Or, malgré une prise de conscience croissante, les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter – les émissions de carbone provenant des énergies fossiles sont passées de 5 926 milliards de tonnes en 1992 à 6 250 milliards de tonnes en 1996 (S. Van Den Hove, 1998). Outre le péril que l'élévation du niveau des mers représenterait pour de nombreuses populations, un réchauffement du climat pourrait bien bouleverser les systèmes de production agricole. Ainsi, selon le rapport mondial sur le développement humain 1998, si le niveau de la mer augmente d'un mètre, des pays comme le Bangladesh et l'Égypte perdraient 17 % et 12 % respectivement de leurs superficies. En Europe, la limite pour la culture de maïs, ou encore du soja, remonterait de plusieurs centaines de kilomètres vers le nord et vers l'est, et des vignobles pourraient être établis dans une bonne partie des îles britanniques. Au sud de l'Europe, l'augmentation des températures réduirait les rendements et la durée des cycles de culture. Dans de nombreuses régions, des hivers doux s'accompagneraient d'une prolifération de maladies fongiques, voire d'un envahissement par des mauvaises herbes d'origine subtropicale. De plus, la variabilité du climat pourrait s'accroître, entraînant une nette augmentation des risques de calamités agricoles (températures au-dessus de 40°C, sécheresses prolongées, incendies, mais aussi tempêtes tropicales et cyclones). Cependant, les effets les plus importants d'un réchauffement concerneraient probablement le cycle hydrologique : malgré la forte concentration atmosphérique en CO₂, les besoins en eau des cultures et le recours à l'irrigation augmenteraient considérablement, ce qui limiterait d'autant la réalimentation des nappes phréatiques.

Les décideurs politiques prendront-ils rapidement les mesures susceptibles de réduire de manière significative les émissions de gaz à effet de serre ? Le problème est qu'il n'y a consensus ni sur les responsabilités respectives des pays du nord et du sud, ni sur le meilleur moyen de parvenir à une limitation des émissions (S. Bessis, 1998). Au-delà de ces divergences, il reste à savoir comment parvenir à une telle diminution sans encourager la filière nucléaire. La taxation des énergies polluantes -qui fait l'objet de débats animés aujourd'hui en Europe- est-elle la meilleure solution ? En tout cas, elle n'est pas à l'ordre du jour outre-Atlantique, où l'administration américaine est soumise à l'énorme pression des industriels de l'énergie et de l'automobile, résolument hostiles à toute mesure de limitation des émissions polluantes. Ces groupes de pression ont dépensé 13 millions de Dollars pour financer une campagne de publicité destinée à persuader les Américains que l'on en veut à leur mode de vie, alors que les principaux responsables de l'effet de serre appartiendraient au monde en développement. Le Président Clinton a pourtant reconnu en juin dernier à la tribune des Nations-Unies l'écrasante responsabilité des États-Unis qui, avec 4 % de la population mondiale, sont responsables de près du quart des émissions : un Américain rejette 19 tonnes de carbone par an dans l'atmosphère contre 2,27 tonnes pour un Chinois et 0,88 tonne pour un Indien. Les pays de l'OCDE globalement sont responsables des trois quarts des émissions. On continue cependant de récuser toute idée d'une « dette écologique »...

Source : J.F. Soussana « Danger de réchauffement », *Vive Autrement* n°3, 15 nov. 1996 ; S. Bessis « Environnement : une stagnation » et S. Van Den Hove « L'état de la planète après Rio : cinq années pour rien ? », *Alternatives Economiques*, hors-série n°35, premier trimestre 1998 ; PNUD, Rapport mondial sur le développement humain, 1998.

Encadré 2.5 - L'agri-environnement dans l'Union Européenne

La réglementation agri-environnementale de l'Union Européenne (articles 21 à 24 du règlement 2078/92), nerf du volet environnemental de la réforme de la Politique Agricole Commune, connaît un certain succès. En quelques mois après sa promulgation, la CEE avait approuvé treize programmes proposés par l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, la Hollande et l'Espagne. Par là même, elle acceptait de les cofinancer à hauteur de 50 à 75 % selon les cas. De tels programmes visent à mieux intégrer la préservation de l'environnement dans l'agriculture, en favorisant certaines pratiques comme l'extensification, la réduction des intrants chimiques ou le gel de longue durée. Parmi les objectifs, on retrouve des constantes, comme le maintien des paysages, la préservation des biotopes ou la protection des zones fragiles. La mise en œuvre des contrats agri-environnementaux qui concernent un agriculteur sur sept et qui assurent des services relatifs à l'environnement portant sur 20 % des terres agricoles européennes représente un pas important vers la durabilité. Les résultats obtenus grâce à ces programmes sont dans l'ensemble positifs et de substantiels avantages pour l'environnement ont découlé des programmes agri-environnementaux : réductions de l'utilisation d'engrais azotés, amélioration des techniques d'application, initiatives en faveur de la protection de la nature et maintien des particularités des paysages. Dans certains cas, on a enregistré une augmentation de l'emploi, par exemple lorsque la gestion environnementale nécessite une main d'œuvre plus importante que l'activité qu'elle remplace. Les rapports d'évaluation montrent que ces programmes créent une valeur en termes d'avantages pour l'environnement pour un coût relativement modeste pour le budget de la Communauté, à savoir 4 % de la section garantie du FEOGA. La vaste gamme d'actions agri-environnementales développées par les États membres prouvent bien la complexité du maintien du paysage agricole européen et de sa biodiversité.

Source : F. Sénéchal « Nouvelle vague agri-environnementale : "l'an vert du décor" », Courrier de la Planète n°20, décembre 1993 ; Commission Européenne « Agriculture, Environnement, Rural Development: Facts and Figures - A Challenge for Agriculture » (collated by Frank Fay), Brussels, 1999.

Encadré 2.6 - Une stratégie environnementale pour la zone Mena

La région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ne compte que 6 % des terres arables et ses disponibilités en eau sont limitées. Les progrès réalisés risquent d'être compromis par la dégradation environnementale dont ils se sont accompagnés : une eau qui se raréfie, des terres arables qui se dégradent, un air et une eau pollués et de mauvaises conditions d'hygiène menacent la capacité de la région à poursuivre sa croissance économique. Une stratégie environnementale devrait nécessairement exploiter les corrélations entre croissance économique, recul de la pauvreté et préservation du milieu naturel. Elle devrait mettre en œuvre les cinq actions suivantes :

1. Réévaluer les stratégies nationales de l'environnement : définir en priorité les actions à engager d'urgence, identifier les mécanismes à mettre en œuvre pour mobiliser des ressources et examiner les effets que peuvent avoir sur l'environnement les politiques économiques et sectorielles du pays.
2. Appliquer les politiques appropriées : suppression des subventions, institution d'un système de recouvrement des coûts des prestations des services, étudier la faisabilité d'un système d'écotaxes et de redevances de pollution, lever les obstacles à l'adoption de technologies non polluantes et économes en ressources.
3. Mettre en œuvre les prochaines étapes pour l'amélioration des institutions environnementales : renforcer la législation environnementale et la capacité juridique à en surveiller et à en imposer l'application.
4. Avec le concours des ONG compétentes, sensibiliser davantage le public à la nécessité de préserver les ressources en eau, en énergie et en terres, encourager la participation des gens.
5. Élaborer des plans d'investissement ciblés pour projets prioritaires en eau salubre et en services d'assainissement, spécialement en milieu rural, dépolluer les « points chauds » où tendent à se concentrer les problèmes de qualité de l'air, de pollution industrielle et municipale de l'eau ainsi que de déchets solides, augmenter l'offre d'énergies non polluantes.

Source : Banque Mondiale « Forger un partenariat pour une action environnementale ; Stratégie environnementale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord : vers un développement durable », décembre 1994.

Encadré 2.7 - Quels transferts financiers en faveur de l'environnement ?

Étant donné le poids de la dette des pays en développement et l'handicap que son service représente pour eux, sans doute que l'une des formules les plus intéressantes et les plus originales n'est autre que celle dite de l'échange dette/nature, ou de conversion de dettes en investissements écologiques. Il s'agit d'une formule de conversion de dette où le titulaire de la créance dépréciée, au lieu d'acquiescer le capital, accepte d'aider le pays endetté à conserver une ressource naturelle.

Il existe plusieurs modalités ou variantes de la formule : par exemple, les échanges « dette/développement durable », qui consistent à échanger les créances contre un accord plus général par lequel le débiteur s'engage à prendre des mesures favorables à l'environnement, ou conserver des ressources ou un patrimoine d'intérêt universel, réalisant par là une sorte de « remboursement en nature » : collecte, conservation et reproduction de types et de variétés génétiques (des règnes animal et végétal) ; conservation des sols et mesures anti-érosion ; reboisement à partir d'espèces locales d'arbres et de buissons, développement de sources de biomasse comme sources d'énergie dans le but de remplacer le bois et le charbon de bois et comme source alternative de revenus pour les pauvres, etc...

Des conversions de type dette/protection de l'environnement ont eu lieu dans certains pays en développement : par exemple, la Fondation Weeden avait acheté sur le marché secondaire 650 000 \$ de la dette bolivienne décotés à 100 000 \$, et en contrepartie, le gouvernement bolivien s'engageait à sauvegarder 1,5 million d'hectares de forêts pour en faire une réserve naturelle d'espèces végétales et animales et pour les populations indigènes qui y demeurent.

Au delà des « solutions par la dette », il existe une autre forme de transfert analogue aux précédentes -encore rare- dite des « paiements accessoires » : une somme forfaitaire est versée directement à un pays à titre d'indemnité pour le dédommager lorsqu'il s'abstient de mettre en valeur une ressource à la suite d'un accord international sur l'environnement. C'est le cas de la Convention pour la protection du patrimoine mondial qui a créé un Fonds pour la protection dudit patrimoine afin d'aider à protéger des environnements communs d'une « valeur universelle exceptionnelle ». Une autre forme de transfert financier consiste en la fourniture d'une aide ou de prêts pour des projets ayant un effet bénéfique sur l'environnement, et de financements de relais pour permettre de changer de méthodes de production. C'est notamment la mission du Fonds pour l'environnement mondial.

(suite)

On peut aussi songer à des permis d'émission internationalement négociables. Il peut s'agir de taxes internationales perçues sur les émissions, ce qui permettrait de relever les prix en y incorporant les externalités. Le montant des taxes pourrait être calculé proportionnellement aux émissions et redistribué de manière à assurer un transfert net des pays riches aux pays pauvres. Les recettes dégagées pourraient passer par un Fonds central de compensation international qui serait à l'environnement ce qu'est la Banque des règlements internationaux au secteur financier. Un instrument complémentaire intéressant pourrait consister en l'application d'une TVA, calculée sur de larges assiettes et destinée à compenser par le truchement du marché une sous-tarification des ressources (« éco-TVA » ou « TVA écologique »).

On peut encore penser à une formule de portée plus limitée mais non moins intéressante : la perception sur les voyages aériens d'une taxe internationale d'un montant modeste et dont le produit serait affecté à des objectifs liés au développement durable...

Source : B. Rich « Les banques multilatérales de développement, le fonds monétaire international et la protection de l'environnement » in *Environnement Africain*, Enda, n° spécial 25-28, Dakar, 1989 ; J.R Mercier « La déforestation en Afrique », éd. Edisud, Aix-en-Provence, 1991 ; S. George « Jusqu'au cou : enquête sur la dette du Tiers-Monde », éd. La Découverte, Paris, 1988.

3 Multifonctionnalité et développement rural

3.1 – Introduction

L'idée que l'agriculture exerce une influence sur le bien-être de la société allant au-delà de la valeur de sa production alimentaire n'est pas nouvelle. L'accord de l'OMC de 1994 a déjà abordé le sujet dans un paragraphe portant sur les « considérations autres que d'ordre commercial ». Le concept de multifonctionnalité a également plus tard gagné du terrain en particulier dans le cadre de l'OCDE (OCDE 1998). Le langage utilisé ici n'est pas sans signification. Alors que le concept de « considérations autres que d'ordre commercial » peut être compris comme la création d'un lien entre la production et les « questions sociales », celui de « multifonctionnalité » peut être perçu comme l'établissement d'un lien entre la production alimentaire et la production de biens publics (Vatn, 1999).

Le rapport 1999 du CIHEAM soutient que la libéralisation des échanges agricoles devrait respecter la défense de la « multifonctionnalité » des systèmes agricoles méditerranéens. Bien que l'utilisation du terme « multifonctionnalité » fasse actuellement souvent l'objet de questions notamment lorsqu'il est utilisé pour protéger l'agriculture du processus de libéralisation, ce terme n'est pourtant pas clairement défini, si bien qu'il n'a que relativement peu de défenseurs et éveille très vite les soupçons de ses opposants. D'après eux, la multifonctionnalité n'est qu'un prétexte pratique que l'Union Européenne a trouvé pour justifier l'utilisation depuis longtemps des aides à l'agriculture y compris les subventions à l'exportation.

Du point de vue conceptuel, les « biens publics » implicites dans le terme de « multifonctionnalité » regroupent les différents défis environnementaux pour le secteur ; pas seulement la production des produits alimentaires, des fibres et des sources d'énergie, mais aussi la protection de l'environnement rural et des paysages, la contribution à la viabilité des zones rurales et à un développement régional équilibré.

Du point de vue de l'environnement, le terme « multifonctionnalité » devrait être complété par celui « d'éco-efficience ». Il s'agit là de la question de l'équilibre entre les externalités négatives et positives des systèmes agricoles. Le défi est de savoir comment (et avec quels instruments) accroître les externalités positives des systèmes agricoles tout en diminuant, en même temps, les nuisances pour l'environnement, comme la surexploitation des ressources en eau ou le maintien de l'intensification et de l'utilisation qui en découle de grandes quantités de pesticides et d'engrais dangereux pour l'environnement.

Les questions centrales sont au nombre de trois :

- (i) Dans quelle mesure la multifonctionnalité est-elle un concept important pour la région méditerranéenne ?
- (ii) Dans quelle mesure la libéralisation des échanges agricoles est-elle compatible avec la multifonctionnalité ?
- (iii) Dans quelle mesure les politiques agricoles actuelles sont-elles conciliables avec la multifonctionnalité ?

(i) - La multifonctionnalité : un concept important ?

Le débat sur les considérations autres que d'ordre commercial ou la multifonctionnalité est en fait un débat sur la légitimité des différents objectifs et mesures dans le cadre de la politique agricole. Les prochaines négociations de l'OMC définiront quels seront en définitive les objectifs légitimes pour les pays membres. Dans ce contexte, la définition du terme de multifonctionnalité utilisée ici devient cruciale pour le résultat.

Il existe une distinction fondamentale entre les externalités négatives et les externalités positives en ce qui concerne leurs rapports au système d'échange multilatéral. Les premières peuvent être traitées dans le cadre de mesures nationales pour lesquelles il n'existe que peu de limites ou restrictions dans les engagements multilatéraux. Ceci n'est pas le cas pour les externalités positives considérées comme des considérations autres que d'ordre commercial. La correction de telles défaillances du marché s'opère généralement par le biais de subventions qui risquent de contrevenir aux engagements de l'OMC.

Les USA et le groupe Cairns (Anderson, 1992 ; Bohman et al., 1999) sont clairement opposés à l'établissement d'un lien entre la multifonctionnalité et les mesures de protection commerciale. D'après le principe du ciblage des politiques en fonction de leurs objectifs spécifiques, l'approche la plus fonctionnelle et potentiellement la plus efficace d'arriver à réaliser les objectifs de la multifonctionnalité est de recourir aux paiements spécifiques destinés à des objectifs multifonctionnels déterminés. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'avoir recours à une protection généralisée du domaine agricole. La protection n'étant pas ciblée sur un objectif spécifique, il est peu probable qu'elle soit efficace ou fonctionnelle.

Un autre argument contre le traitement de l'agriculture comme un secteur par essence « multifonctionnel » est que les effets « multifonctionnels » se rencontrent dans tous les secteurs économiques. C'est pourquoi, la reconnaissance de leur importance de façon explicite dans les accords internationaux sur l'agriculture pourrait être utilisée de façon abusive comme moyen pour continuer à maintenir les exemptions qui ont jusqu'à maintenant en grande partie exclu l'agriculture des bénéfices de la réforme des échanges multilatéraux.

Par conséquent, d'après ce point de vue, la multifonctionnalité ne constitue pas une base suffisante pour continuer à poursuivre des politiques agricoles entraînant des distorsions au niveau des échanges.

Une des questions les plus difficiles dans le cadre du débat actuel sur le terme de « multifonctionnalité » concerne les relations éventuelles entre la production de produits et celle de biens publics. Plus les liens seront forts, plus il sera difficile de garder séparé les questions commerciales des « considérations autres que d'ordre commercial ». Certains pays ont fait valoir que les productions de produits alimentaires et non-alimentaires sont étroitement liées. Ces pays ont utilisé le terme économique de « produits conjoints » pour décrire le fait que la production d'un produit est liée à un autre. C'est ainsi que les défenseurs de cette thèse déclarent qu'au lieu d'avoir une politique ciblée, il est nécessaire d'avoir des paiements liés à la production pour obtenir les produits non-alimentaires souhaités.

La question du type de liens entre la production alimentaire et la production de biens publics devient ici déterminante. Les liens entre la production de denrées alimentaires et la production d'externalités peuvent être en principe en même temps positifs et négatifs. De plus, beaucoup de biens publics peuvent être produits sans avoir un lien avec l'agriculture. L'habitat rural en est un exemple et certains paysages esthétiques en sont un autre. En fait, deux questions importantes sont ici posées.

Premièrement, il faut voir si la production de chaque bien est directement lié à l'agriculture ou si le bien peut être produit séparément. Le cas de l'aménagement des paysages permet d'illustrer cette question. Le produit a-t-il une valeur différente s'il fait partie d'un système agricole ou d'un paysage ouvert produit sans aucun lien quelconque avec l'agriculture ?

Dans la région méditerranéenne, seule une minorité de paysages ruraux ne sont pas à bien des égards le résultat de l'influence de l'agriculture, et ceux qui ne le sont pas, sont en grande partie inhabités. L'expansion de l'agriculture a permis le développement des civilisations et est devenue ainsi l'utilisation dominante des terres. Cet héritage se manifeste de différentes façons comme dans la structure et la taille des champs, l'étendue et le type de pâturage, l'existence de particularités des paysages, la culture en terrasses, l'assolement et les types d'habitats.

Deuxièmement, il est important d'évaluer les coûts. Comment produire ces biens publics au moindre coût ? Plusieurs biens publics peuvent être produits en dehors de l'agriculture et beaucoup d'entre eux pourraient l'être pour moins cher s'ils en étaient séparés. Cela ne signifie pas toutefois que l'aide apportée à l'agriculture est toujours la solution la plus coûteuse (Vatn, 1999). Étant donné que l'agriculture produit déjà certains biens publics, le coût supplémentaire d'en ajouter d'autres à la liste peut être faible.

En ce qui concerne la question de savoir quelle est la solution la meilleure et la moins chère ; il est également important de tenir compte du coût de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique. Est-il possible de produire les biens publics en réorientant la politique agricole par le biais de changements au niveau des prix des intrants et des prix des produits, par des restrictions au niveau de la technologie, etc..., ou est-il préférable d'utiliser des instruments directement axés sur la production du bien public ? En réalité, beaucoup de produits non-alimentaires peuvent être produits indépendamment de l'agriculture et il existe toute une série d'instruments politiques et d'actions privées permettant d'atteindre les objectifs liés à des produits non-alimentaires. Chaque fonction externe de l'agriculture doit être évaluée séparément et le traitement de toutes les fonctions en bloc comporte le risque d'engendrer des erreurs.

(ii) - Multifonctionnalité et commerce

L'accentuation du rôle multifonctionnel de l'agriculture a connu une évolution parallèle à celle du développement d'une plus grande libéralisation des échanges agricoles. La première question qui se pose est de savoir si une plus grande libéralisation des échanges est un frein à la fourniture de différents biens publics liés à l'agriculture.

Dans le cadre de l'OMC, la multifonctionnalité de l'agriculture a été liée aux « *considérations autres que d'ordre commercial* » comme il est mentionné dans l'article 20 de *l'Accord sur l'agriculture* du Cycle d'Uruguay (voir encadré 3.1). Le terme est fréquemment utilisé par certains pays comme la Norvège, le Japon et l'UE comme argument dans le cadre de l'OMC. Il n'est néanmoins pas encore clair comment sera utilisé ce concept pendant les prochaines négociations.

La multifonctionnalité peut être comprise comme :

- i. une excuse pour une plus grande protection des frontières justifiée par la nature spécifique du secteur agricole ;
- ii. un argument en faveur d'une plus grande utilisation des mesures de développement rural (dans le cadre des mesures dites de la « boîte verte ») ;
- iii. une reconnaissance des liens existant entre les objectifs commerciaux et non-économiques (environnement, conditions sociales, sécurité alimentaire).

Encadré 3.1 - Multifonctionnalité et considérations autres que d'ordre commercial

L'article 20 de l'Accord sur l'Agriculture porte sur la poursuite du processus de réforme et les considérations autres que d'ordre commercial :

« Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre, compte tenu :

- a. de ce qu'aura donné jusque-là la mise en œuvre des engagements de réduction,*
- b. des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles,*
- c. des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord, et*
- d. des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné. »*

Dans le préambule de l'Accord sur l'Agriculture, le paragraphe concerné est le suivant :

*« Notant que les engagements au titre du programme de réforme devraient être pris de manière **équitable par tous les Membres**, eu égard aux considérations autres que d'ordre commercial, **y compris** la sécurité alimentaire et la nécessité de **protéger l'environnement**, eu égard au fait qu'il est convenu qu'un **traitement spécial et différencié** pour les pays en développement est un élément qui fait partie intégrante des négociations, et compte tenu **des effets négatifs possibles de la mise en œuvre du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.** »*

(suite)

Les débats sur le rôle de l'agriculture n'ont pas pris fin avec la conclusion du Cycle d'Uruguay. En effet, les discussions menées au sein de la FAO et de l'OCDE ont abouti à des déclarations politiques importantes. En décembre 1996, le Sommet Mondial de l'Alimentation a approuvé la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire et le Plan d'Action du Sommet Mondial de l'Alimentation. Il est dit dans l'engagement n° 3 :

*« Nous poursuivrons des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural dans les **régions à potentiel élevé comme dans celles à faible potentiel**, qui sont essentielles pour assurer des **approvisionnements alimentaires adéquats et fiables** au niveau des ménages ainsi qu'aux échelons national, régional et mondial, et lutterons contre les ravageurs, la sécheresse et la désertification, considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture. »*

L'OCDE, deux ans plus tard, a pris position dans un communiqué ministériel concernant le rôle de l'agriculture :

*« Au-delà de sa fonction première de fournir des aliments et des fibres, l'activité agricole peut aussi façonner les paysages, apporter des avantages environnementaux tels que la conservation des sols, la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et la préservation de la biodiversité, et contribuer à la viabilité socio-économique de nombreuses zones rurales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, en raison de ce **caractère multifonctionnel**, l'agriculture **joue un rôle particulièrement important dans la vie économique des régions rurales.** »*

Les débats continuent au sein de l'OMC quant à savoir laquelle de ces trois interprétations prévaudra pendant les négociations relatives aux échanges agricoles.

La preuve du manque de clarté du concept de multifonctionnalité est apportée par l'interprétation qu'en donnent des pays comme le Japon et la Corée. Pour ces pays, les considérations autres que d'ordre commercial visent essentiellement à permettre à atteindre un niveau suffisant de sécurité alimentaire ou plus exactement l'autosuffisance alimentaire. Dans le cas de ces pays, il semble exister une certaine correspondance entre multifonctionnalité et une position de négociation visant à maintenir des niveaux « suffisants » de protection aux frontières (approche i).

L'UE semble ne pas suivre une seule interprétation de la multifonctionnalité mais un mélange des trois approches.

Une possibilité consiste à comprendre la « multifonctionnalité » comme une défense de la « boîte verte » (approche ii). La principale condition pour les politiques de la « boîte verte » est qu'elles n'aient pas ou peu d'effet sur le commerce. La « boîte verte » comprend des dispositions spécifiques traitant de questions relevant de considérations autres que d'ordre commercial, comme la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et les versements au titre de programmes de protection de l'environnement. Elle traite également de questions comme du soutien apporté aux communautés rurales et aux services ainsi qu'à d'autres objectifs relatifs à l'environnement et à la biodiversité en général (comme le retrait de ressources de la production, la lutte contre les parasites et les maladies et les programmes de protection de l'environnement) (voir encadré 3.2).

Encadré 3.2 - Les mesures de la « boîte verte »

L'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay stipule au paragraphe 1 de l'annexe 2 que « toutes les mesures qu'il est demandé d'exempter devront être conformes aux critères de base suivants :

- *le soutien en question sera fourni dans le cadre d'un programme public financé par des fonds publics (**y compris les recettes publiques sacrifiées**) n'impliquant pas de transferts de la part des consommateurs et*
- *le soutien en question n'aura pas pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs, ainsi qu'aux critères et conditions spécifiques indiqués ci-dessous, suivant les politiques... »*

Les critères et conditions spécifiques suivant les politiques repris à l'annexe 2 (soutien interne : base de l'exemption des engagements de réduction) de l'Accord sur l'Agriculture, communément connue sous le nom de « boîte verte », portent sur les services de caractère général (recherche, formation, services d'infrastructure etc...) ; la détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire ; l'aide alimentaire intérieure ; les versements directs aux producteurs ; le soutien du revenu découplé ; la participation financière de l'État à des programmes de garantie des revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus ; les versements à titre d'aide en cas de catastrophes naturelles ; l'aide à l'ajustement des structures fournie au moyen de programmes incitant les producteurs à cesser leurs activités ou au moyen de programmes de retrait de ressources de la production ou au moyen d'aides à l'investissement ; les versements au titre des programmes de protection de l'environnement et les versements au titre de programmes d'aide régionale.

Certaines craintes ont été émises quant à l'adéquation des mesures de l'annexe 2 qui, en tout cas, ne sont généralement pas à la portée financière des gouvernements des pays en développement.

Il est vrai qu'une reconnaissance formelle de la « boîte verte » contribuerait de façon implicite à l'acceptation politique de la spécificité rurale au niveau de l'OMC. Toutefois, la position explicite des communautés européennes dans les débats internationaux a évolué progressivement vers l'inclusion d'autres questions allant au-delà de la « boîte verte » et du développement rural (approche iii). La Commission, dans sa proposition de l'Agenda 2000, avait déjà énoncé la nécessité d'introduire les questions sociales et environnementales et de prendre en considération les intérêts des consommateurs (Commission Européenne, 1997). Plus récemment, la Commission, dans sa déclaration sur l'approche de l'UE concernant le Cycle du millénaire, a parlé de « multifonctionnalité » en liaison avec des questions comme la préservation de la vie et de la santé humaine, de la faune et de la flore ; les liens entre commerce et environnement, la santé des animaux, la sécurité alimentaire ; la qualité des produits alimentaires et les considérations des consommateurs (Commission Européenne, 1999).

Le Groupe Cairns avance comme argument contre la « multifonctionnalité » qu'il s'agit là d'une excuse pour un traitement spécial du secteur rural dans le cadre de l'OMC. Dans ce contexte, il faut poser la question de savoir s'il est possible de promouvoir la multifonctionnalité sans avoir recours à des mesures aboutissant à une distorsion des échanges. **Cependant, il s'agit de se demander si toutes les fonctions positives externes de l'agriculture pourraient être encouragées sans entraîner une distorsion de la production et des échanges (« production conjointe »).** Par exemple, dans certains endroits, le paysage rural est façonné par les activités agricoles. Il est évident que si les gens désirent conserver les vignobles, cela influencera la poursuite de cette culture indépendamment du type de versement que pourrait effectuer le secteur public. Une interprétation restreinte ne considérerait pas une telle mesure comme faisant partie formellement de la « boîte verte ».

La position de l'Union Européenne semble ne donner aucun signe explicite permettant de dire que la « multifonctionnalité » justifierait des niveaux élevés d'aides à l'agriculture ou que la protection aux frontières soit le moyen le plus efficace pour atteindre des objectifs non-économiques. Quelques groupes de producteurs dans l'Union Européenne aimeraient défendre des tarifs plus élevés en s'appuyant sur la « multifonctionnalité » (approche i). Cependant, la Commission semble plutôt tendre vers un système plus libre des échanges tout en restant sensible aux domaines qui ne sont pas strictement commerciaux comme l'environnement, les conditions sociales ou les intérêts des consommateurs.

Même s'il est possible de simplifier l'analyse, le tableau de l'agriculture multifonctionnelle et des options politiques qui s'y rapportent reste complexe. Une politique dans ce domaine doit tenir compte du fait que l'agriculture a des effets aussi bien positifs que négatifs sur l'environnement, que les biens publics peuvent être des coproduits en liaison avec la production alimentaire mais qu'ils peuvent aussi être concurrents et qu'il peut y avoir des instruments politiques moins

coûteux, en terme d'efficacité économique, pour atteindre certains objectifs multifonctionnels.

En ce qui concerne la politique agricole, un principe consiste à utiliser les politiques associées à des distorsions minimales et à cibler les objectifs spécifiques associés à la production non-alimentaire. Ces politiques sont dites « découplées » dans le sens où leur impact sur la production et le commerce est minimal.

Toutefois, il sera très difficile d'atteindre certains des objectifs de l'agriculture méditerranéenne par des mesures totalement découplées de la production. Par exemple, dans certaines régions où l'agriculture n'est pas à même d'entrer en concurrence avec les importations, la sécurisation de l'existence d'un certain niveau de production agricole peut être un élément important pour sécuriser son rôle multifonctionnel.

En conséquence, la multifonctionnalité devrait être compatible avec une libéralisation substantielle des échanges mais pas avec une libéralisation totale. D'autre part, **une interprétation restrictive de l'intervention publique dans le secteur agricole éliminerait nombre de possibilités de promouvoir la multifonctionnalité.** Le nouveau cycle de l'OMC pourrait aboutir au rejet de la multifonctionnalité en raison de sa non-conformité avec le système commercial étant donné qu'aucun paiement ne pourrait entrer dans une « boîte verte » fondée sur des définitions restrictives et un contrôle strict. La question est de savoir s'il est possible de trouver des instruments adéquats pour la multifonctionnalité sans craindre une plainte pour distorsion des échanges et de la production.

Si la multifonctionnalité est acceptée en tant qu'élément d'un nouvel accord sur l'agriculture à l'OMC, il serait alors possible de reconnaître un traitement spécial pour le secteur agricole. Toutefois, les politiques agricoles actuelles dans la plupart des pays méditerranéens sont loin d'être conçues pour arriver à la multifonctionnalité. Tel est par exemple le cas de la PAC de l'Union Européenne. La multifonctionnalité pourrait représenter un bon principe pour continuer la réforme de la PAC.

(iii) - Multifonctionnalité et politiques actuelles

Dans l'Union Européenne, sur le plan intérieur, l'argument de la multifonctionnalité a servi de justification pour introduire l'Agenda 2000. Peut-être une des premières déclarations et une des plus claires sur ce point a été celle faite à la Conférence de Cork sur le développement rural (1996). Les idées exprimées dans ce document ont été soutenues avec enthousiasme par ceux en faveur de l'approche via le développement rural pour la Politique Agricole Commune. La nouvelle stratégie financière de la Direction Générale VI (Agriculture) concernant l'Agenda 2000 allait dans le même sens. Cette stratégie a

abouti à voir le FEOGA section « Garantie » comme un « fonds rural » ce qui a entraîné, après l'accord de Berlin, une certaine inflexibilité s'opposant à une diminution du budget agricole de l'UE. Paradoxalement, ce budget se heurte à de sérieuses limites lorsqu'il s'agit de donner corps à l'approche du développement rural et de dépasser le stade de la rhétorique.

Tableau 3.1 - Perspectives financières pour la P. C (EU-15)		
En millions d'Euros – prix de 1999	2000	2006
Crédits pour engagement		
AGRICULTURE	40920	41660
Dépenses PAC hors développement rural	36620	37290
Développement rural et mesures d'accompagnement	4300	4370
Développement rural en % du total des dépenses PAC	10,5	10,5
Source : Accord du Sommet de Berlin.		

Le développement rural semble être une approche qui pourrait faciliter l'adaptation des politiques agricoles à un environnement commercial plus libéral. Néanmoins, cela ne signifie pas que les politiques de développement rural sont une conséquence directe de la libéralisation des échanges. Les politiques de développement rural découlent plutôt d'un processus de prise de décision sur le plan intérieur influencé par les contraintes budgétaires, les groupes de pression politiques et les intérêts de différents groupes sociaux, y compris les agriculteurs, les environnementalistes et les consommateurs. Il est vrai que la libéralisation des échanges est une force motrice pour la réforme politique. Il existe toutefois de nombreuses possibilités pour les gouvernements de réagir à un environnement commercial plus libre.

Après le Cycle d'Uruguay, les fondements des politiques agricoles traditionnelles, basées sur les interventions sur les prix, ont commencé à être remis en question. Suite aux changements survenus au niveau international, l'agriculture méditerranéenne se voit soumise à une pression croissante pour adopter un cadre de politique commerciale plus libérale, ce qui signifie la nécessité de changer le modèle de l'intervention de l'État dans les zones rurales. La politique de développement rural est-elle un tel modèle ? Il est clair que la politique agricole doit être compatible avec une agriculture compétitive, axée sur le marché mais beaucoup voient l'agriculture méditerranéenne comme une chose étroitement liée à la qualité, au paysage rural, aux avantages environnementaux, etc... Ce point de vue semble largement répandu dans l'Union Européenne où la réforme agricole a été

influencée non seulement par les pressions extérieures mais aussi par des « considérations autres que d'ordre commercial » à savoir intérieur et social. La PAC de l'UE mène-t-elle à une approche du développement rural ?

Une étude récente (Tangermann, 1999) a montré que les nouvelles réglementations de l'UE dans le cadre de l'Agenda 2000 pourraient servir de base pour assurer la défense de la position européenne au cours des prochaines négociations internationales. Avec l'Agenda 2000, la position concurrentielle de l'agriculture de l'UE sera renforcée au niveau international et elle restera même exportatrice, sans subvention, en ce qui concerne les céréales et la viande de porc. L'agriculture de l'UE a ainsi anticipé les engagements de libéralisation qui tôt ou tard arriveront. Le prochain cycle des négociations amènera l'élimination ou une réduction substantielle des subventions à l'exportation qui ne sera possible que par la réduction des prix d'intervention, une conséquence de l'Agenda 2000. En outre, le prochain cycle international pourrait imposer des contraintes importantes concernant la « boîte orange » et les versements de la « boîte bleue » et inciter à les transformer en soutiens « découplés ». Comme le rapport 1999 du CIHEAM le montre, l'Agenda 2000 a déjà pris certaines mesures allant dans ce sens.

Une critique possible à l'encontre de l'Agenda 2000 est que cette réforme vise à réaliser la compatibilité de la PAC avec les dispositions de l'OMC en n'apportant que de simples « changements techniques » aux anciens règlements de marché. Pour le moment, la PAC n'a pas été obligée de prendre des mesures plus poussées allant plus loin en matière de politique rurale intégrée, c'est-à-dire dans un cadre purement de développement rural ; pour beaucoup, il s'agit plutôt d'une déclaration de bonnes intentions. D'après Massot (1998), la Commission Européenne, avec l'Agenda 2000, a choisi « l'option de la facilité », à savoir une réforme lente mais dans la bonne direction. Elle consiste à fermer le fossé entre les prix nationaux et internationaux, en introduisant le principe de modulation (dont l'application est déléguée aux États membres) et en transformant avec prudence le FEOGA -section « Garantie »- en un Fonds pour le développement rural.

L'Agenda 2000 peut être vu comme une « ruralisation » partielle du FEOGA, section « Garantie », ce qui représente une certaine avancée vers une véritable politique rurale qui porterait une attention suffisante aux objectifs multifonctionnels des économies rurales. Toutefois, ces réformes restent encore assez limitées et très rhétoriques (Buckwell, 1998). En 2006, les politiques de développement rural ne rassembleront que 10,5 % de l'ensemble des dépenses de la PAC (voir tableau 3.1). L'Agenda 2000 devrait ouvrir la porte à une politique du développement rural qui pourrait être mise en œuvre au cours de la prochaine décennie.

Il est important de remarquer que l'environnementalisation actuelle de la politique agricole tant aux USA que dans l'UE semble plus être une réponse à de vieux problèmes, comme la « surproduction », que répondre à un véritable intérêt porté à l'environnement et au développement rural. Il est absolument nécessaire de

réorienter la politique. Il est nécessaire de formuler une politique beaucoup plus conséquente face aux problèmes à venir liés à l'environnement et la fourniture de biens publics. **L'UE doit mettre fin à son ambiguïté dans ce domaine et cesser de plaider simultanément en faveur d'une agriculture multifonctionnelle tout en gardant l'approche classique avec les subventions à l'exportation.** Pour que les politiques multifonctionnelles gagnent en légitimité, il faut qu'il y ait une réduction des distorsions dues à la PAC qui ont un effet préjudiciable sur les économies hors de l'UE. La multifonctionnalité, une fois libérée de toute ambiguïté et sa légitimité renforcée après modification des formes d'aides publiques, pourrait constituer une stratégie claire pour tous les pays désirant défendre des modes de production durables et des décisions prises démocratiquement en ce qui concerne le développement d'une politique équitable en matière d'échanges agricoles.

Il faut reconnaître le droit aux pays méditerranéens de poursuivre des politiques de développement rural où l'agriculture joue un rôle clé. Dans les régions du monde où l'agriculture représente une activité économique rurale essentielle, les pays devraient avoir les moyens de prévenir les crises politiques et sociales causées par un déclin rapide de la situation économique du secteur agricole. Dans d'autres zones rurales où l'emploi agricole ne représente qu'une petite partie de la main d'œuvre, il faudrait peut être utiliser une approche plus large du développement rural et du rôle qu'y joue l'agriculture incluant des politiques visant à diversifier les sources de revenus. Dans les régions périphériques, le maintien de la viabilité des zones rurales dépend en grande partie des politiques visant à conserver le secteur agricole.

En tout cas, les politiques de développement rural qui influent sur le secteur agricole devraient avoir comme principe de n'avoir qu'un effet minime de distorsion du commerce et de permettre des changements structurels. Dans le contexte de la réforme agricole, les règles de l'OMC devraient être suffisamment flexibles pour permettre aux pays de promouvoir le développement rural et de préserver la stabilité politique et sociale. La multifonctionnalité serait alors compatible avec un système mondial de commerce.

3.2 - L'environnementalisation des politiques agricoles n'empêche pas les asymétries

Un des problèmes clés depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture du Cycle d'Uruguay en 1995 est que le niveau global des soutiens a en général augmenté plutôt que diminué. Ceci est manifeste tant pour les subventions de la « boîte verte » déclarées par les pays que pour les chiffres de l'estimation du soutien aux producteurs (ESP) fournis par l'OCDE. Le tableau 3.2 montre les subventions allouées par les plus grandes puissances commerciales agricoles du monde, à savoir les USA et l'UE. Le calcul du soutien interne global (notifié à l'OMC), qui inclut la « boîte verte », la boîte bleue, la MGS (Mesure Globale du

Soutien) totale et la clause « de minima », révèle des augmentations similaires des niveaux de soutien depuis la mise en œuvre de l'Accord sur l'Agriculture.

Pour de nombreux pays développés, notamment l'UE et les USA, les soutiens de la « boîte verte » leur ont permis de concentrer leurs programmes de soutien interne dans la « boîte verte » non soumise à des disciplines, évitant ainsi la nécessité de procéder à de véritables réductions des soutiens internes. C'est ainsi que la « boîte verte » apparaît comme une sorte de « refuge pour les subventions ». **Cela entraîne une nouvelle source d'asymétrie entre les pays développés et ceux en développement.** Bien que la « boîte verte » soit souvent vue comme une possibilité pour les gouvernements de prendre en compte les considérations autres que d'ordre commercial et qu'elle puisse servir de base pour le financement de la multifonctionnalité, elle ouvre aussi la voie aux abus de la part de ceux qui peuvent se permettre d'octroyer des aides financières. Les pays développés seront capables de financer la multifonctionnalité alors que les pays en développement rencontrent des difficultés pour financer leurs propres problèmes liés à des considérations autres que d'ordre commercial comme la protection des moyens d'existence des petits agriculteurs et la sécurité alimentaire. En fait, en 1996, les pays en développement n'ont fourni que 12,5 % de l'ensemble des soutiens de la « boîte verte », les pays développés fournissant les autres 87,5 %. Finalement, du point de vue des pays en développement, alors qu'ils s'estiment avoir été quasiment ignorés par la « boîte verte », celle-ci leur apparaît avoir été essentiellement façonnée pour servir les intérêts des pays développés, qu'ils soient du reste partisans ou adversaires de la multifonctionnalité.

Tableau 3.2 - Total du soutien agricole dans l'UE et aux USA					
	(1986-88)	1995	1996	1997	1998
Union européenne (millions d'Ecus)					
« boîte verte »	9,233	18,779	22,130		
Soutien interne total	82,878	90,222	95,131		
ESP	90,392	83,442	74,970	96,729	116,075
Etats-Unis (millions de \$)					
« boîte verte »	24,098	46,041	51,825	51,249	
Boîte bleue	--	7,030	--	--	
Soutien interne total	49,658	60,767	58,807	58,291	
ESP	41,428	15,205	23,500	30,616	46,960
Sources : OCDE en chiffres, 1999 ; OMC, « Soutien interne », AIE/S2/Rev.2, 23 Septembre 1999 ; OCDE en chiffres, 1996.					

Une telle asymétrie existe aussi entre pays méditerranéens comme on peut le voir dans le tableau 3.3 qui montre que les dépenses de la « boîte verte » par travailleur agricole sont inférieures dans certains pays méditerranéens du sud et de l'est à celles de l'UE, la différence étant toutefois nettement plus grande en ce qui concerne les pays méditerranéens en développement.

Tableau 3.3 - Dépenses totales pour les mesures de la « boîte verte » dans quelques pays					
	Dépenses totales en millions \$		Dépenses par travailleur agricole		PIB par habitant
			\$	\$	\$
	1995	1996	1995	1996	1997
UE	24110	28378	3258	3835	22046
Maroc	157	378	38	92	1246
Tunisie	30	39	33	43	2052
Slovénie	85	91	2833	3033	18202
Israël	292	414	1460	2070	16820

Source : MEDAGRI 2000 et Symposium de la FAO sur l'agriculture le commerce et la sécurité alimentaire : Enjeux et options dans les futures négociations de l'OMC dans l'optique des pays en développement. « Enjeux liés au développement agricole, au commerce et à la sécurité alimentaire », exposé n° 4..

L'orientation prise par les négociations actuelles sur l'agriculture pourrait confirmer cette asymétrie. Les réformes agricoles dans les pays développés aboutiront à une plus grande « environnementalisation » de leur soutien interne en vue de réaliser leurs objectifs multifonctionnels. La définition de la « boîte verte », telle qu'elle est demandée par l'UE, sera probablement assez flexible pour permettre d'inclure une vaste gamme de mesures dans la « boîte verte ». En fait, l'expression « effet minime de distorsion » est liée à un jugement de valeur même si certains indicateurs de surveillance peuvent être proposés. Ainsi, la « boîte verte » pourrait inclure certaines mesures poursuivant des objectifs multifonctionnels mais pouvant en même temps avoir des effets de distorsion au niveau du commerce. Ceci peut être expliqué par le fait qu'il est pratiquement impossible de rompre les liens entre les considérations autres que d'ordre commercial et la production alimentaire. Des montants énormes de versements découplés augmenteront inévitablement les revenus agricoles, permettront d'accéder à une meilleure technologie et augmenteront les investissements et la production agricoles. De plus, ces paiements découplés sont souvent octroyés de manière à accroître la valeur des terres. C'est ainsi que des terres peuvent rester dans le domaine de l'agriculture qui sinon auraient pu être détournées à d'autres fins. La

production s'en trouve indirectement augmentée (ABARE 1998 Current Issues, août 1998, n°98.4).

Certains pays en développement ont critiqué cette situation en demandant un contrôle plus strict de tous les types de subventions et de paiements agricoles et ont réclamé à la place la création d'une « boîte pour le développement » pour que les pays en développement puissent s'attaquer à la solution de leurs problèmes en matière d'emploi rural et de sécurité alimentaire. En ce qui concerne les pays méditerranéens, une solution éventuelle à ce conflit potentiel entre pays développés et pays en développement de cette région pourrait consister à :

- (i) réorienter la PAC pour en faire un véritable « fonds rural » n'ayant que des effets minimes de distorsion de la production et du commerce et ayant pour but les objectifs multifonctionnels,
- (ii) aider à alimenter la « boîte pour le développement » des pays méditerranéens du sud et de l'est par le biais des instruments financiers actuels, comme le MEDA et la BEI, en mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté rurale et la protection de l'environnement.

Le programme MEDA a en fait représenté une sorte de fonds de développement de l'UE avec environ 17 % de son budget alloués à des projets liés à l'environnement et au développement rural pendant la période 1995-1999.

Néanmoins, plusieurs problèmes limitent l'espoir des pays méditerranéens du sud et de l'est de pouvoir financer des programmes de développement :

- Le programme MEDA II pour la période 2000-2006 (prolongation du programme MEDA pour 1995-1999) est en concurrence avec d'autres priorités financières de l'Union comme l'élargissement à l'est.
- L'Association euro-méditerranéenne fait que certains pays méditerranéens devront accepter une perte significative des recettes tarifaires à l'importation. Par exemple, on a calculé que les recettes tarifaires représentent 46 % du budget du Liban (CGP, 2000). Bien qu'à moyen terme la stratégie de l'Association suppose la viabilité financière des États, la question reste posée quant à la possibilité de générer les ressources nécessaires au développement rural.
- Seule une petite partie du budget MEDA (27 %) a été effectivement payée entre 1995 et 1999. En ce qui concerne la Banque européenne d'investissement les sommes réellement allouées ont été un peu plus élevées (32 % entre 1997 et 2000). Le fonctionnement du fonds MEDA devrait probablement s'améliorer avec l'introduction de procédures plus automatiques et plus de personnels en ce qui concerne l'exécution financière du fonds. Néanmoins, et malgré les

conclusions adoptées à la Conférence euro-méditerranéenne de Stuttgart, la simplification des procédures n'est pas encore pour bientôt.

- Les intérêts européens vont à l'encontre de la solidarité financière. L'accent dans la stratégie de l'Association euro-méditerranéenne est mis sur les relations et les intérêts commerciaux.
- Les investissements privés ne feront vraisemblablement pas grand chose pour contrebalancer la chute éventuelle des investissements publics. Le rapport 1999 du CIHEAM a souligné les risques d'un effet « hub and spoke » de la ZLE engendrant une reconcentration des investissements étrangers directs (IED) dans l'Union Européenne (le « hub », c'est-à-dire le moyeu central) aux dépens des pays tiers méditerranéens (les « spokes » à savoir les rayons).
- L'aide publique au développement pour les pays méditerranéens a globalement diminué de façon significative au cours des dernières années. Pour les trois pays maghrébins, l'Égypte, la Jordanie, Israël et la Turquie, l'aide totale a diminué et est passée de 39,6 milliards de Dollars en 1989-93 à 22,6 milliards de Dollars en 1994-98. Les investissements privés n'ont pas compensé une telle baisse. Cependant, la part de l'UE et des États membres dans le montant global des aides publiques aux pays tiers méditerranéens a augmenté entre ces deux périodes et est passée de 30 à 44 %.
- Il existe des handicaps importants pour attirer les IED privés comme l'environnement institutionnel, le capital humain et la charge administrative. Au niveau des investissements locaux, il y a un manque d'accès aux circuits financiers. La faiblesse des investissements privés réduit aussi l'efficacité des politiques de développement rural.
- La capacité d'absorption en matière d'aides et de crédits étrangers est limitée dans les pays bénéficiaires et est proche du point de saturation.

Tous ces problèmes amènent à conclure que les avantages découlant de l'ouverture du marché et de la ZLE pourraient être retardés en raison des restrictions actuelles liées au financement du coût financier et social de la transition dans les pays méditerranéens du sud et de l'est. Il s'agit là d'une sorte de cercle vicieux auquel il ne peut être mis fin qu'avec plus et non moins de coopération entre les différentes rives du bassin méditerranéen.

4 L'agriculture et l'économie

4.1 - L'évolution des économie nationales en 1999

L'année 1998 avait été marquée par les conséquences de la crise asiatique de 1997. L'année 1999 se présente globalement sous de meilleurs auspices, avec une croissance mondiale retrouvée, la locomotive américaine suppléant un Japon toujours convalescent. La croissance mondiale reprend, cependant des signes de tension commencent à se faire sentir sur le marché de hydrocarbures.

Pour quatre des cinq pays méditerranéens de l'Union Européenne, l'année 1999 a également débuté par la mise en œuvre effective de la monnaie unique . L'Espagne, la France, l'Italie et le Portugal appartiennent donc maintenant à la zone Euro. Depuis le 1^{er} janvier 1999, leurs monnaies ne sont plus que des fractions de la monnaie unique européenne⁹.

La baisse de l'Euro par rapport aux autres grandes monnaies (le Dollar, mais aussi la Livre Sterling) a atteint -15 % en 1999 par rapport au \$. Une conséquence a été l'amélioration de la compétitivité extérieure des produits. Inversement, elle s'est aussi traduite par un supplément de hausse du prix du pétrole et du gaz importés. En 1999, les effets de cette hausse ont cependant encore été modérés.

L'admission dans la zone Euro impliquait au départ de la part des pays candidats la satisfaction de critères macro-économiques (les « critères de convergence »). Ce respect n'est plus considéré maintenant comme une condition d'appartenance à cette zone, la substitution de l'Euro aux monnaies nationales étant en principe irréversible. On fait en revanche l'hypothèse que l'Union monétaire aura pour effet de maintenir cette convergence des politiques macro-économiques, et permettra donc que ces critères continuent à être respectés à l'avenir. Ceux-ci portent sur l'inflation, le déficit public, la dette publique, les taux d'intérêt et la balance des paiements.

En 1999, les quatre pays ont continué à avoir un fonctionnement macro-économique conforme à ces critères, avec en particulier un taux d'inflation très bas, et des comptes publics se rapprochant de l'équilibre, ce qui a été facilité par la croissance économique. Dans le cas du Portugal, en particulier, la baisse considérable des taux d'intérêt nécessitée par cette adhésion à l'union monétaire a eu des conséquences très favorables sur les investissements en agriculture. Les taux

⁹ **EURO : taux de conversion**

1 € = 166,386 Pesetas

1 € = 6,55957 Francs Français

1 € = 200,482 Escudos

1 € = 1936,27 Lires

1 € = 340,750 Drachmes

de croissance et d'inflation des quatre pays sont maintenant très proches, et ne connaissent pas de variations importantes d'une année à l'autre.

En **France**, en 1999, les grands indicateurs de l'économie se maintiennent à un niveau satisfaisant. La croissance s'est poursuivie sur les bases de l'année précédente, le PIB progressant de 2,9 % (3,1 % en 1998), et la consommation des ménages de 2,2 % (contre 3,1 %).

Les créations d'emplois ont été exceptionnelles (+400 000, soit +2,2 %) si on les compare aux années antérieures. L'emploi dans l'industrie a cette année comme la précédente connu une légère hausse. Certes cette augmentation est très faible, (+0,2 %), mais c'est bien un événement significatif après plusieurs décennies de baisse régulière. Les effets de la croissance économique se sont en France conjugués à ceux des politiques économiques spécifiques, et en particulier de la loi sur la semaine de 35 heures, qui semble avoir eu des effets en particulier dans l'industrie.

L'importance de la création d'emplois en 1999 a eu des effets positifs sur les revenus et la consommation ; il a surtout eu une conséquence majeure dans le domaine social : un nouveau recul du chômage, qui est passé de janvier à décembre 1999 (définition BIT) de 3 à 2,8 millions de personnes. (Il est enfin redescendu sous la barre symbolique des 10 % de la population active en avril 2000).

De même, l'économie **portugaise** a connu à nouveau un taux de croissance de son PIB élevé (+3,1 %, après les +3,7 % de 1998). Toutes les prévisions pour les années à venir tablent même sur une accélération de cette croissance. En 1999, l'agriculture a contribué significativement à cette hausse, après deux années consécutives de baisse de la production.

La consommation des ménages, qui avait connu ces dernières années une hausse très élevée, augmente toujours, mais à un rythme relativement plus lent (+4,6 %), compensé par une hausse des investissements. Si ce ralentissement se confirme, on pourra également envisager un ralentissement de la croissance des importations, qui constitue une des principales menaces pesant sur l'économie portugaise, pays dont la balance commerciale présente un solde négatif.

Conséquence de cette croissance, une amélioration de la situation de l'emploi. Le taux de chômage, déjà bas antérieurement, s'établit maintenant à 4,4 %, moyenne de 1999.

Les chiffres **espagnols** sont très comparables, avec une croissance économique de 3,7 % en 1999. L'Espagne a profité pleinement de la croissance économique mondiale, et ce bon résultat a touché à la fois la consommation et l'investissement, avec une hausse de la consommation des ménages de 3,7 %, de l'investissement brut de 9 %. Il faut noter en contrepartie une hausse importante des importations.

Cette année encore, l'emploi en Espagne s'est accru de façon importante, avec 450 000 créations nettes, soit +3,2 %, chiffre presque aussi élevé qu'en 1998. Le chômage continue de régresser dans ce pays, mais il est toujours le plus élevé de l'Union Européenne avec un taux qui atteint 15,7 % (contre 18,9 % en 1998). On sait cependant que le sous-emploi en Espagne possède des caractéristiques spécifiques. En particulier, l'existence d'emplois précaires ou de sous-emploi en agriculture contribuent à gonfler ce chiffre. Ainsi, en 1999, on compte 207 000 chômeurs dans le secteur primaire, soit 20 % de l'emploi total de ce secteur.

En 1999, le PIB de l'**Italie** a connu un taux de croissance nominal de 2,9%, inférieur aux taux des années précédentes (environ 4 %). Toutefois, en termes réels, la croissance (évaluée aux prix constants de 1995) n'a été que de 1,4 %, identique à celle de l'année précédente.

Ce taux modeste s'explique par des facteurs internes et externes. Les facteurs internes sont le ralentissement de la croissance de la valeur ajoutée globale (1,3 % en 1999 contre 1,6 % en 1998, en prix constants) et le ralentissement de la consommation des ménages (1,7 % en 1999 par rapport à 2,3 % en 1998). Comme facteurs externes, on peut citer les politiques restrictives tendant à maintenir le niveau de la dette publique dans les limites admises par la politique monétaire européenne et la baisse des exportations. La part des produits italiens dans les exportations de l'ensemble des pays de l'Union Economique et Monétaire (les 11) est passée de 15,6 % de 1997 à 14 % en 1999 : l'Italie a profité moins que les autres de la baisse de l'Euro. Le seul facteur positif a été la progression des investissements qui ont augmenté de 5,6 % à prix courants et de 4,3 % à prix constants par rapport à l'année dernière.

Du point de vue sectoriel, la principale contribution à l'expansion de la richesse nationale est cette année fournie par le secteur agricole, qui connaît une croissance significative par rapport à 1998 (en valeur ajoutée, +3,1 % à prix courants et +5,1 % à prix constants), et maintient à 3,2 % son poids relatif dans la formation de la valeur ajoutée globale. Les secteurs des services et de l'industrie enregistrent, au contraire, une diminution de leurs taux de croissance (qui s'établissent respectivement à 1 % et 1,6 %).

Malgré la faible croissance de l'activité économique, le taux de chômage (11,5 % de la population active) a baissé de 1 % grâce à la croissance de l'emploi dans les services (+2 %). L'emploi agricole continue à diminuer (-5,6 %) mais représente encore 5,9 % de l'emploi total. L'emploi dans l'industrie stagne, et représente environ 29 % de l'emploi total.

Pour ce qui est de l'évolution de la demande en 1999, on a déjà signalé la faible croissance de la consommation des ménages. En ce domaine, on signalera l'évolution très faiblement négative de la consommation alimentaire (-0,01 % par rapport à 1998 en monnaie constante), les dépenses en ce domaine ne représentant plus que 15 % des consommations totales des ménages et environ 9 % du PIB.

Pour la troisième année consécutive, le solde de la balance commerciale a diminué considérablement. Pour l'année 1999, les importations ont cru de 4,1 % en prix courants et de 3,3 % en prix constants à cause surtout de l'appréciation du Dollar et de la hausse des prix des matières premières. Les exportations ont subi un fléchissement tant en termes courants (-1,7 %) qu'en termes constants (-0,7). Ces dernières, en forte baisse la première moitié de 1999, se sont redressées ensuite grâce aux achats des pays extra-européens (encouragées par la dépréciation de l'Euro), particulièrement en produits alimentaires (+1,8 %).

La **Grèce** ne faisait pas partie en 1999 de la zone Euro. Les efforts, en particulier budgétaires, qu'elle a réalisés pour s'en rapprocher n'ont pas eu d'effets négatifs sur la croissance, qui était restée très élevée. En 1999, elle est proche du but¹⁰, et la bonne santé de l'économie se confirme. En juin 1999, son économie nationale satisfait quatre des cinq critères de convergence du Traité de Maastricht. Entre 1993 et 1999, elle a réduit :

- le déficit budgétaire de 13,6 % du PIB à 1,5 %
- la dette publique de 110,1 % du PIB à 104,2 %
- le taux annuel d'inflation de 14,4 % à 3,1 %

Le taux de croissance réelle annuel du PIB en 1999 s'est approché de 3,5 %, taux bien plus élevé que ceux réalisés au début des années 1990. L'année 1999 a ainsi été la sixième année consécutive de forte croissance. Trois facteurs ont contribué à cette croissance : la demande (3,9 %), l'investissement en capital fixe et la consommation privée qui ont augmenté respectivement de 8,3 % et 2,6 %. Il est prévu que ces taux de croissance se maintiendront à l'avenir du fait de l'augmentation des capacités de production (grâce aux investissements récents), de la baisse des taux d'intérêt prévus, et du démarrage du troisième Cadre de Soutien Communautaire 2000-2006 (qui apportera fonds importants pour l'investissement).

Pour les autres pays, les évolutions ont été beaucoup moins régulières. En particulier, la croissance économique des pays du sud de la Méditerranée a été, en moyenne, relativement modeste.

La **Tunisie** enregistre le meilleur taux de croissance (6,2 %), suivie de l'**Egypte** (6 %) et de l'**Algérie** (3,2 %), le **Maroc** connaissant un taux négatif (-0,7 %). Ces résultats s'expliquent pour les deux derniers pays par une très mauvaise année agricole (au Maroc, le taux de croissance de la production agricole est négatif, et atteint presque -20 % !), par des prix très faibles (en moyenne annuelle) des produits pétroliers et miniers exportés et par les faibles performances des autres secteurs de l'économie. A contrario, le taux de croissance de la Tunisie s'explique à

¹⁰ Qui sera finalement atteint en 2000. L'entrée dans la zone Euro est fixée au 1^{er} janvier 2001, et le taux fixe de conversion, à partir du 1^{er} juin 2000, est :
1 € = 340,750 Drachmes

la fois par une bonne année agricole et par des résultats corrects dans la croissance des secteurs autres que l'agriculture. Quant à l'Egypte, son taux de croissance économique est moins le résultat des performances de son agriculture (le taux de croissance de ce secteur n'est que de 3,7 %) que celui des performances des autres secteurs. Ainsi, peut-on dire que les économies des pays du sud de la Méditerranée continuent de dépendre fortement, plus que ceux du nord, des aléas climatiques et/ou des aléas du marché mondial.

Le taux de l'inflation a été relativement bien maîtrisé par les pays considérés. La diminution du taux a été générale, avec des résultats spectaculaire au Maroc (0,7 % en 1999 !) et en Algérie où le taux est passé de 6,2 en 1998 à 2,1 % en 1999. Sur ce plan, on peut donc dire que les programmes d'ajustement structurels (passés ou actuels) continuent à atteindre leurs objectifs.

Tous les pays connaissent un important problème de chômage. En Tunisie, le taux de chômage est estimé autour de 16 % en 1999. Un programme spécial pour l'emploi des jeunes a été mis en place en 1999 sous la forme d'un « Fonds National de l'Emploi » destiné à résorber le chômage par des actions de reconversion, de formation ou d'aide à la création de petites entreprises privées. Le Maroc a vu le chômage urbain (le seul qui soit estimé officiellement) croître de 17 à 22 % de 1997 à 1999. En Algérie, le taux du chômage total passe de 28,6 à 29 % entre 1998 et 1999. La pauvreté, consécutive au phénomène précédent, atteint des populations nombreuses. D'après la Banque Mondiale, la population se trouvant en dessous de la ligne de pauvreté serait de 19 % au Maroc, 22,9 % en Egypte. En Algérie, le seuil de pauvreté supérieur est atteint par 22,6 % de la population en 1995.

L'**Albanie** présente en 1999, pour la deuxième année consécutive, un taux de croissance de l'économie soutenue (8 %) et un taux d'inflation contenue (1,5 %). Malgré les répercussions de flux massifs d'immigrés du Kosovo, le gouvernement a maintenu les engagements pris, au niveau macroéconomique, avec le FMI, pour la stabilisation des politiques et l'application des réformes économiques.

Dans ce pays, la contribution de l'agriculture au PIB pendant les dernières années varie de 50 à 55 %, tandis que la contribution de l'industrie n'est que de 15 % et que celle du bâtiment et des travaux publics est également faible, à 11 %. Les exportations ont augmenté d'environ 25 % au cours des trois dernières années, les exportations agricoles baissant de 30 % et représentant 10% des exportations totales. Les importations totales ont augmenté dans le même temps de 27 %, les importations agricoles représentant 27 % du total des exportations.

En **Turquie**, après les élections de 1999, le gouvernement a rédigé un programme économique (2000-2001) dont l'objectif est ambitieux : libérer le pays de l'inflation et améliorer les perspectives de croissance du niveau de vie pour toutes les classes de la société.

L'inflation a été de 63 % en 1999. La baisse du PIB a été de 6,4 % en prix constants, par rapport à l'année précédente. La valeur ajoutée du secteur agricole a baissé de 4,6 %, celle du secteur industriel de 5,5 %. La baisse de la valeur ajoutée industrielle en 1999 découle de la baisse de 7,8 % de la production industrielle du secteur privé, alors que le secteur public, qui représente encore un quart de la production industrielle, a connu une augmentation limitée de 0,8 %.

Le taux de croissance de la population est toujours élevé. Il passe de 1,48 à 1,41 %. Le taux de chômage a augmenté en 1999 atteignant 7,2 %. En 1999, environ 89 % des exportations totales concernaient les biens industriels, tandis que 10 % seulement provenaient des produits agricoles. Ainsi, la composition des exportations a été considérablement modifiée ces dernières années. D'autre part, la part des biens de consommation (en général des produits agricoles transformés) dans les importations totales est de 12 %.

A partir du 2^{ème} semestre 1998, l'économie turque a subi une forte récession à cause de la contraction de la demande nationale et étrangère ainsi que du tremblement de terre d'août 1999. Le volume des exportations et des importations a baissé de 1,4 et 11,4 % respectivement en 1999. Du fait d'une demande nationale insuffisante, l'importation de biens intermédiaires, des biens de capital et des biens de consommation a baissé de 10,9 %, 19,5 % et 6,9 % respectivement. Les importations des biens agricoles et transformés ont baissé de 22,3 et 13,1 % respectivement.

4.2 – L'agriculture et l'alimentation dans les économies nationales

Dans les pays de l'Union Européenne, la place relative de l'agriculture en termes d'emploi, comme de valeur ajoutée, poursuit sa décroissance séculaire.

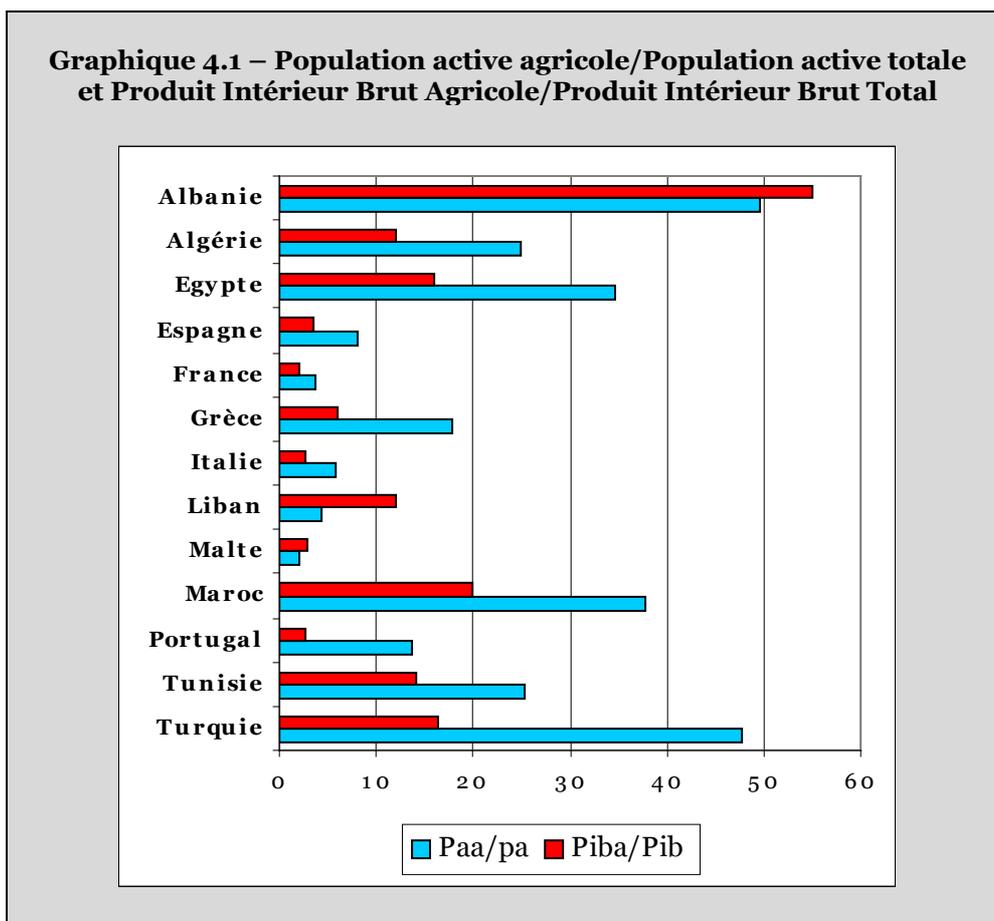
Le **Portugal** constitue en 1999 une exception notable. La croissance considérable du volume de la production agricole cette année (+17,7 %, et +30,6 % pour la production végétale !), et donc de la Valeur Ajoutée du secteur (+28,0 %) a permis à la production agricole du pays de reprendre une tendance positive, après deux années successives de baisses importantes en 1997 et 1998. Elle s'est aussi traduite par une croissance de la part de l'agriculture dans l'économie nationale. Celle-ci s'établit donc en 1999 à 3,4 % du PIB.

En revanche, au Portugal comme ailleurs, la quantité de travail agricole (exprimée en équivalent-temps plein, c'est-à-dire en UTA)¹¹, continue à se réduire : -2,6 % en 1999, contre -5,7% en 1998. Depuis 10 ans, la baisse a été de 40%, mais l'agriculture représente encore 10,3% de la population active totale (10,8% en 1998), chiffre qui n'est dépassé, dans l'Union Européenne, que par la Grèce. La

¹¹ Au Portugal, l'importance du travail à temps partiel, saisonnier ou effectué par des retraités, est considérable.

productivité du travail reste très faible, si on la compare aux autres pays de l'Union. Cette contraction du travail agricole a été relativement faible en 1999, et il faut relier ce chiffre aux résultats exceptionnels du secteur cette année. Il est à prévoir que la bonne situation générale de l'emploi dans ce pays pourra permettre à des travailleurs agricoles de trouver à s'embaucher dans d'autres secteurs.

Le Portugal est aussi remarquable par l'importance du secteur des IAA, qui représente 2,5% de l'emploi total, mais 5,5% de la valeur ajoutée brute ; il s'agit d'un des secteurs les plus performants de l'économie nationale.



En **France**, la place des secteurs agricole et agro-alimentaire suit une évolution conforme aux tendances classiques. La décroissance de la part de l'agriculture se poursuit, en termes d'emploi (l'emploi agricole baisse de 1,9 % en 1999, et ne représente plus que 3,4 % du total des emplois, contre 3,5 % en 1998), comme de

PIB. La baisse conjoncturelle de la valeur ajoutée de l'agriculture en 1999 accentue encore le phénomène (2,5 % du PIB en 1998, 2,3 % seulement en 1999).

En revanche, pour les Industries Agro-Alimentaires, le maintien de la croissance (production en hausse de 1,4 % en 1999) a permis au secteur de maintenir sa place dans l'économie, (2,7 % du PIB) et surtout de créer des emplois. Notons qu'en termes de valeur ajoutée, les IAA ont rattrapé l'agriculture en 1998, et l'ont doublée en 1999. La croissance des exportations se ralentit, mais les deux secteurs représentent toujours une part importante de l'excédent commercial du pays (près de la moitié en 1999).

En **Espagne**, on observe aussi en 1999 la poursuite de cette tendance. Le secteur agricole représente encore 7,5 % des emplois (7,7 % en 1998) ; le chiffre 1999 de la valeur ajoutée n'est pas encore connu précisément ; il devrait être très proche de 3 %, ce qui révèle une productivité du travail en agriculture encore faible. Des études récentes montrent que l'emploi agricole s'est accru dans les régions où l'agriculture est la plus dynamique et compétitive (horticulture, élevage intensif) ; un besoin significatif de main d'œuvre se fait sentir, avec appel à de la main d'œuvre immigrée.

La place des industries agro-alimentaires se maintient dans l'économie espagnole. (2,9 % des emplois, 4,2 % du PIB en 1998). Comme au Portugal, on voit qu'il s'agit là d'un secteur caractérisé par une productivité du travail supérieure à la moyenne des autres secteurs.

En **Italie**, en 1999, le secteur agricole est celui qui a connu le taux de croissance le plus élevé de tous. En prix courants, sa valeur ajoutée s'est accrue de 2,8 %, mais, compte tenu de la baisse des prix agricoles, ce chiffre est de 3,1 % en prix constants.

La production agricole enregistre un accroissement en valeur par rapport à l'année précédente de 0,6 %. Cette augmentation est reliée à la forte croissance de la quantité produite (+3,3 %), associée à la dynamique négative des prix (-2,6 %). La pêche et la sylviculture ne représentent respectivement que 2,8 % et 1,3 % de la production agricole.

L'événement le plus significatif de l'année, dans le secteur de l'agriculture, est la dynamique négative des prix (-2,6 % en moyenne ; seule exception : les pêches +6 %) qui, tout en provoquant la grogne des producteurs, contribue à la réduction de l'inflation. Les termes de l'échange de l'agriculture se sont détériorés (consommations intermédiaires : - 0,5 % produits de base : -2,6 %).

Au cours de 1999, les dépenses en consommations intermédiaires ont diminué de -1,1 %, baisse due en partie sans doute aux aides agro-environnementales liées au règlement 2078/92 concernant des pratiques agronomiques éco-compatibles. Il faut ajouter que ces aides particulières au revenu ont connu un accroissement considérable (+41,1 %) cette année.

En conséquence, la valeur ajoutée de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche a augmenté de 1,4 % cette année.

En **Grèce**, l'agriculture revêt encore une très grande importance, même si le rôle relatif du secteur agricole a continué à baisser ces dernières années. La part de l'agriculture dans l'emploi total est d'environ 17 % et elle représente encore 7,9 % du PIB en 1999. Mais, dans beaucoup de préfectures (régions) défavorisées, l'agriculture représente plus de 50 % du PIB et de l'emploi.

En général, le niveau de compétitivité du secteur a suivi une tendance décroissante, ce qui se traduit tant par la stagnation des volumes de production (à l'exception du coton) que par l'évolution défavorable des échanges internationaux de produits agricoles.

L'évolution des deux autres pays du nord est très contrastée. La politique de stabilisation macro-économique de la **Turquie** a induit une récession qui touche également le secteur agricole, alors qu'en Albanie, rigueur et croissance ont pu aller de front, dans un contexte productif il est vrai très différent.

Rappelons qu'en **Albanie**, la valeur ajoutée agricole représente encore plus de la moitié de la création de richesse du pays. Pendant toute la période de transition de l'économie planifiée vers le marché libre, l'agriculture a été « le moteur » de l'économie. L'agriculture a été prioritaire dans les programmes de tous les gouvernements pendant les dix dernières années. Grâce à cela, elle a fourni une grande part des aliments de base pour la population et a absorbé une partie considérable de la main d'œuvre, à peu près 60-70 %, diminuant ainsi les tensions sociales liées avec le chômage. L'emploi agricole représente 64 % de l'emploi total essentiellement dans le secteur privé. Durant les trois dernières années, la production agricole, grâce au processus de privatisation, enregistre un taux de croissance d'environ 5 % en valeur et de 4 % en volume.

En 1999, en **Turquie**, l'agriculture représente 14 % du PIB, et le secteur agricole reste encore un secteur majeur pour l'emploi (45,1 %). Toutefois, la valeur ajoutée en agriculture a enregistré une diminution, aux prix constants, de 4,6 % entre 1998 et 1999 du fait à la fois de la baisse de la production et des prix. On compte encore 4,5 millions d'exploitations, de tailles très hétérogènes.

Le secteur agricole joue un rôle modeste dans le cadre de l'économie de **Malte**. La valeur ajoutée de l'agriculture, qui tend à baisser en termes relatifs, a atteint 2,5 % du PIB total en 1999. De même, la population agricole représente environ 2 % de la population active totale. En valeurs constantes, la valeur ajoutée a subi une baisse de -2,7 % en 1999, après avoir enregistré déjà en 1998 une croissance modeste de 0,2 %. En termes relatifs, on enregistre une faible importance des échanges commerciaux de produits agro-alimentaires : les exportations représentent environ 0,5 % des exportations totales et les importations 3,3 % des importations globales.

Les **pays du sud de la Méditerranée** recèlent une population agricole encore relativement importante par rapport aux pays du nord car dans ces pays, les secteurs autres que l'agriculture ont une faible capacité à absorber une partie de la main d'œuvre agricole. Le Maroc a le pourcentage de population active agricole dans la population active totale le plus élevé de la région (37,7 % en 1998), suivi par l'Égypte (29,1 % en 1999). L'Algérie et la Tunisie enregistrent une baisse de ce pourcentage entre 1998 et 1999 mais conservent un taux élevé en 1999 (respectivement 20,8 et 22 %).

En matière de produit intérieur brut, l'agriculture continue de représenter une part relativement importante dans tous les pays du sud de la Méditerranée, cette part variant suivant les aléas climatiques.

Ainsi, le **Maroc** voit la part de l'agriculture dans le PIB baisser de 16,3 à 13 % du fait d'une récolte médiocre en 1999. Pour la même raison, la même diminution se perçoit en **Algérie**, mais moins accentuée (de 11,1 à 10,6 %). Les meilleures conditions climatiques expliquent le maintien de ce pourcentage entre 1998 et 1999 en **Tunisie**. Quant à **l'Égypte**, la part de l'agriculture dans le PIB diminue légèrement, tombant de 17,3 à 17 % du fait d'une croissance plus forte dans les autres secteurs de l'économie.

Pour ce qui est du commerce extérieur, l'agriculture et l'alimentation occupent une place qui reflète leur importance dans la production et l'emploi. Pour tous les pays, les exportations agricoles forment une part non négligeable, voire décisive, dans les exportations totales, ce qui explique l'irritation de ces pays quand l'Union Européenne leur impose l'exception agricole lors des négociations sur la zone de libre échange.

Il en va ainsi du **Liban**, du **Maroc**, de **l'Égypte** avec respectivement 20, 16 et 10,9 %. Ce pourcentage est plus faible en **Tunisie** (10,1 %) et quasiment nul en Algérie. Pour ce qui est des importations, ce dernier pays est celui qui semble le plus dépendant de l'extérieur, ses importations agricoles et alimentaires formant 29,3 % de ses importations totales en 1999 (pourcentage en baisse par rapport à 1998, du fait d'une certaine restriction des importations). S'ils sont relativement moins dépendants que **l'Algérie**, les autres pays présentent aussi un pourcentage non négligeable d'importations agricoles et alimentaires par rapport aux importations totales : 19 %, 15 %, 11,3 % respectivement pour le **Maroc**, le **Liban** et **l'Égypte**.

5 Production agro-alimentaire, consommation et échanges extérieurs

5.1 - Utilisation du sol et structures agricoles

Ces deux domaines sont rarement le fait de changements brusques d'une année à l'autre. Pour cette raison, d'ailleurs, des statistiques fines ne sont pas toujours disponibles chaque année. Ainsi, dans l'Union Européenne, une grande enquête « Structures » a été réalisée par tous les pays en 1997. Du fait de la lourdeur de l'échantillonnage et de l'importance des données collectées, certains de ses résultats sont encore en cours de publication. On ne dispose donc de données précises, et comparables d'un pays à l'autre que pour certains des pays concernés par le rapport.

Le cas de l'**Albanie**, pays où le processus de privatisation est encore en cours, est dans ce domaine particulièrement intéressant à présenter, malgré le manque de précision des données publiées.

La surface agricole utilisée y représente 24 % du territoire (699 000 ha) presque complètement privatisée (97 %) et distribuée entre 460 000 exploitations ; 20 000 ha appartiennent encore à l'Etat. Le reste de la surface est représentée par des forêts (36 %), prairies et pâturages 15 % et autres 25 % de la surface totale.

Tableau 5.1 - Surface cultivée selon la forme de propriété en Albanie				
	1990	1993	1997	1999
	en milliers ha			
Surface cultivée	704	702	700	699
a. Secteur d'Etat	170	170	20	20
b. Coopératives agricoles	504	-	-	-
c. Secteur privé	30	533	680	679

Source : MAA, statistiques 2000, Albanie.

Seulement 11 % des exploitations ont plus de 2 ha, les plus grandes se trouvant en plaine.

Il est à souligner que l'utilisation de la terre est restée extensive. Les données pour la période 1997-1999 montrent que les friches constituent un phénomène assez répandu dans l'agriculture albanaise (42,9 % des fermes agricoles ont des friches

couvrant 14 % de la SAU), la superficie en friche variant positivement avec la superficie de l'exploitation. Les explications de ce phénomène sont :

- la fragmentation accentuée de la propriété foncière,
- des infrastructures insuffisantes, ou peu adaptées aux nouvelles structures de production,
- le flux des revenus financiers d'origine étrangère qui affaiblit l'intérêt du travail agricole (surtout dans le sud),
- le manque des moyens financiers pour cultiver toute la superficie disponible,
- la mauvaise qualité des terres et les rendements médiocres.

Un classement prenant en compte les rapports entre la production et le marché permet d'identifier trois catégories d'exploitations :

- **Fermes de subsistance**, environ 48 % du total, situées principalement dans les zones de montagne et les zones marginales de l'intérieur du pays.
- **Fermes de semi-subsistance**, environ 36 % du total, dispersées dans toute l'Albanie, vendant environ 20–30 % de leurs productions (lait, fromage, beurre, miel, légumes, fruits, etc...).
- **Fermes liées avec le marché**, environ 16 % du total. Ces exploitations peuvent envisager un processus de reproduction élargie ; elles développent une production pour la vente en se spécialisant dans la production des légumes, des fruits, la transformation du raisin ou du lait.

L'exode rural n'a démarré que très récemment en Albanie, mais il est actuellement très important. La population rurale est passée de 64 % de la population totale en 1990 à 46 % en 1999 avec une concentration autour des grandes villes ou sur les zones côtières. Actuellement, environ 33 % de la population rurale albanaise a moins de 15 ans et seulement 5,3 % a plus de 62 ans. Dans chaque exploitation agricole travaillent en moyenne 2,6 personnes, alors que de 5 à 6 personnes vivent sur l'exploitation.

Les structures d'exploitations demeurent très contrastées entre les pays de l'**Union Européenne**.

Ainsi, la surface moyenne par exploitation (en 1997) est-elle de 42 ha en France, de 20 ha en Espagne, de 9,7 ha au Portugal, de 6,7 ha en Italie (en 1998) et de 4,7 ha en Grèce. En Italie, Espagne et Portugal, les structures d'exploitation sont marquées par un fort dualisme, avec un petit nombre de grandes exploitations et un grand nombre de micro-structures occupant rarement un travailleur à temps plein. Le nombre de ces dernières diminue rapidement, et leur succession est rarement assurée.

Les agriculteurs des cinq pays sont toujours assez âgés, malgré une tendance au rajeunissement. A des degrés divers d'un pays à l'autre, la forte diminution du

nombre d'agriculteurs peut encore s'interpréter comme la disparition progressive des exploitations petites, marginales, au profit des exploitations les plus professionnelles. Le développement d'exploitations fondées sur la multifonctionnalité ne se traduit pas encore dans les statistiques.

En **France**, les informations disponibles pour 1999 montrent que la diminution du nombre d'exploitations se poursuit, mais à un rythme plus lent que pendant la période 1988-97, ou il avait été de -4,4%.

Par ailleurs, cette année encore, le nombre d'installations de jeunes agriculteurs a baissé. Le nombre de Dotations Jeunes Agriculteurs versées est passé de 8 200 en 1998 à 6 900 en 1999, alors que ce chiffre était régulièrement supérieur à 9 000 dans les années 80 et 90. Il est vrai que de plus en plus d'installations se font « hors normes européennes », par exemple en pluriactivité ou par installation progressive sur de petites exploitations, situations que la France souhaite pouvoir accompagner dans le cadre de nouvelles mesures issues de la réforme de la PAC de 1999.

En **Espagne**, le taux de diminution des exploitations entre 1988 et 1997 a été de 4 % par an.

Globalement, dans les cinq pays méditerranéens de l'Union, ce rythme a été nettement plus rapide que dans les pays du nord.

En **Italie**, la situation structurelle du secteur agricole en 1998 (dernière donnée disponible) indique une superficie moyenne par exploitation de 6,7 hectares et une superficie en fermage dépassant légèrement 10 % de la surface agricole utilisée. Les exploitations sont principalement familiales (97,6 %) et en faire-valoir direct (77,3 %). Parmi elles, 82,1 % utilisent une main d'œuvre exclusivement familiale.

Sur les 20,4 millions d'hectares de surface totale appartenant aux exploitations agricoles, la SAU occupe 74 %. Les terres arables occupent 55,4 % de la SAU, l'arboriculture 18,5 % de la SAU, les prairies 25,8%. Les bois et les peupliers couvrent 3,8 millions d'hectares des exploitations agricoles et constituent 19 % de la surface totale ; les 1,5 millions d'hectares qui restent représentent la surface agricole non utilisée et des surfaces d'usages divers (7,3 % de la surface totale). Par rapport à 1997, on note que la SAU a augmenté de 1,8 %, tandis que la surface labourée a augmenté de 2,1 %, la surface en cultures pérennes de 2,3 %, et enfin la surface en prairies et pâturages de 0,8 %.

37,2 % des exploitations cultivent des céréales sur 28,7 % de la SAU. 2,5 millions d'hectares sont cultivées en blé et 1 million en maïs.

Malgré les opérations d'arrachage encouragées par les dispositions communautaires, la vigne continue d'être présente sur 771 000 exploitations (34,4 % du total) pour une surface totale de 836 000 hectares (4,1 %). La réduction a concerné surtout les exploitations qui cultivent le raisin pour la

production « d'autres vins » (c'est-à-dire de vins ordinaires), qui représentent 28 % (avec une chute de 37,3 % par rapport à 1990). Les exploitations avec production de vins d'appellation d'origine contrôlée constituent 6,4 %.

La culture de l'olivier intéresse environ 956 000 exploitations (42,6 %), avec une superficie de 1,1 millions d'hectares, soit une moyenne de 1,2 hectares par exploitation.

Les exploitations pratiquant l'élevage ont augmenté en 1999 de 3,9 % par rapport à l'année précédente. Toutefois, la comparaison avec le recensement de 1990 met en évidence une diminution de 240 000 (-24,8 %) qui a concerné toutes les espèces : caprins (-43,7 %), avicoles (-37,3 %), chevalins (-18,3 %).

En **Grèce**, sur un total de 13,2 millions d'hectares du territoire du pays, la surface utilisée pour l'agriculture représente 9,1 millions d'hectares et la surface forestière 2,9 millions d'hectares. Sur cette SAU, on compte 3,9 millions d'hectares de terres cultivables et 5,2 millions d'hectares de pâturage. Environ 0,5 millions d'hectares de terre cultivable sont laissés en jachère chaque année. Cinquante six pour cent des terres cultivables sont situés dans les zones de plaine, le reste se trouve dans les zones montagneuses ou semi-montagneuses. Un tiers (35 %) de la terre cultivable est irriguée. En général, une proportion significative de la terre agricole est de mauvaise qualité, et pendant les quatre dernières décennies, de grandes superficies de terres ont été abandonnées dans les zones dépeuplées et moins favorisées.

65 % des terres agricoles supportent des cultures annuelles, 3,6 % des cultures maraîchères, 4,1 % des vignobles et 27 % des vergers. Pour l'élevage, on compte environ 9,2 millions de moutons, 5,5 millions de chèvres, 0,6 millions de vaches localisées surtout dans les zones montagneuses.

Du point de vue des structures agraires, on remarque la fragmentation et la très petite taille des exploitations agricoles (environ 4,7 ha en moyenne). Le nombre d'exploitations ayant moins de 10 hectares est de 89 %, et surtout elles occupent 53 % de la surface cultivée, ce qui constitue une exception dans l'Union Européenne.

Globalement, dans les pays de l'Union Européenne, les structures agricoles connaissent une évolution régulière, et les changements dans l'occupation du sol sont très lents. Les changements éventuels importants portent sur les cultures annuelles, et sont souvent explicables par les mécanismes de la Politique Agricole Commune.

Ainsi, pour cette année 1999, on peut noter dans le domaine des grandes cultures une évolution totalement contradictoire des situations en **France** et en **Espagne**. En Espagne, les cultures d'oléagineux (tournesol essentiellement) régressent, au profit des cultures céréalières, et en particulier du blé. En France, au contraire, c'est

le colza qui progresse fortement, au détriment des céréales. Dans les deux cas, il s'agit pourtant pour l'essentiel d'évolutions dues aux effets de la PAC.

En Espagne, il s'agit, comme cela s'était d'ailleurs produit en France précédemment, de la suite de l'effet de la réforme de 1992, supprimant le soutien des prix dans le secteur des oléagineux. Quand les cours mondiaux sont orientés à la baisse, la surface plantée en oléagineux régresse, bien que dans des proportions relativement modérées, du fait du rôle de ces cultures dans les assolements, et cette diminution profite en général aux céréales. Il faut rajouter en Espagne l'effet de la sécheresse, à laquelle les céréales résistent mieux que le tournesol, d'où le choix de réduire cette dernière culture.

En France, l'élément majeur a été la hausse du taux de gel obligatoire sur les grandes cultures, passé cette année de 5 à 10 % de la surface totale (la « SCOP » : surface en céréales, oléagineux et protéagineux). Contrairement aux Espagnols, les céréaliers français sont dans leur très grande majorité soumis à ce gel obligatoire, du fait de la taille des exploitations.

Sur les surfaces gelées, la culture sous contrat de produits à destination non alimentaire est autorisée ; cette année, le colza pour la production de carburant (diester), qui constitue l'essentiel des surfaces consacrées à ce « gel industriel », s'est donc très fortement développé. La surface totale en colza est passée de 1,15 à 1,4 millions d'hectares.

Le cas de l'Italie se rapproche de l'Espagne ; la baisse des surfaces en oléagineux y a été moins importante (elle est cependant de 22 % de la surface totale), et le report a profité au maïs et au blé dur.

La sécheresse qui a régné en 1999 à l'ouest de la Méditerranée a eu des effets considérables sur l'économie agricole du Maroc. Elle a aussi révélé un problème propre à l'agriculture espagnole. Les surfaces irriguées représentent en **Espagne** une part importante de la surface agricole utilisée : 3,5 millions d'hectares, soit 13 % de la SAU, en grande partie du fait du gigantesque effort d'investissements publics réalisé dans les années 1950 et 60. L'irrigation permet en moyenne d'obtenir une productivité à l'hectare plus de 6 fois supérieure aux cultures en sec, ce qui fait que près de la moitié de la valeur de la production agricole espagnole en est issue.

L'on estime cependant que l'infrastructure est en mauvais état sur les deux tiers de la surface irriguée, et les pertes d'eau représentent un problème majeur en Espagne, problème particulièrement grave en 1999, où de nombreux périmètres irrigués se sont trouvés en situation de pénurie. Un nouveau plan national d'irrigation est donc en discussion depuis 1998.

Notons enfin un élément concernant l'évolution démographique. L'année 1999 a été marquée en **France** par un recensement général de la population. L'évolution

de la population des territoire ruraux est toujours observée en détail, dans un pays où la densité de population est une des plus basses d'Europe, et où la préoccupation du risque de désertification de certains espaces est toujours présente. L'analyse de ces résultats montre une croissance de la population et un solde migratoire positif dans toutes les catégories d'espaces, sauf les plus grands centres urbains. Pour les zones les plus éloignées de l'influence des grands centres urbains, la tendance positive se confirme globalement, mais les différences régionales se maintiennent, avec une évolution toujours préoccupante le long d'un axe nord-est/sud-ouest incluant une partie importante du Massif Central et des Pyrénées.

Le fait marquant pour l'agriculture française est bien la poursuite de la baisse de la part de la population agricole dans les espaces ruraux ; cette part tombe au-dessous de 20 %.

En **Espagne**, on constate une évolution allant dans le même sens : la croissance démographique globale se poursuit, bien qu'à un rythme ralenti, mais la tendance séculaire à l'exode rural semble stoppée en 1999, et on observe une reprise démographique de nombreux village ruraux.

En **Turquie**, les terres agricoles et forestières couvrent environ 82,8 % des terres totales et les cultures de plein champ 39 %. La jachère occupe environ un tiers des terres ensemencées. Les vergers, les oliveraies, les jardins potagers et les vignobles couvrent la même superficie que les terres arables.

Les céréales occupent 75 % des terres labourables, le reste étant partagé entre les légumineuses vivrières, les cultures industrielles, les graines oléagineuses, les tubercules, les cultures fourragères.

La répartition des 4,5 millions d'exploitations agricoles par taille et par type est un autre problème crucial de l'agriculture : 85 % des exploitations pratiquent l'agriculture sur moins de 10 hectares, la taille moyenne étant de 5,6 ha.

En 1999, dans tous les **pays du sud** de la Méditerranée, l'utilisation du sol n'a pas changé significativement par rapport à l'année précédente, tant il est vrai qu'en cette matière les choses ne se modifient que dans le moyen et le long terme. Quand on considère l'utilisation de la SAU (y compris les terres de parcours), les trois pays du **Maghreb** qui ont une proportion de terres cultivables beaucoup plus élevée se distinguent assez nettement de l'**Egypte** et du **Liban**.

On signalera pour les premiers pays l'extension des défrichements des terres de parcours pour y cultiver principalement des céréales au **Maroc** et en **Algérie** et, pour la **Tunisie**, des oliviers associés à des céréales. Quand on considère l'utilisation des terres arables, leur affectation à tel ou tel type de culture dépend principalement de la disponibilité de l'eau d'irrigation et de la pluviométrie. Dans les pays du Maghreb, les terres cultivées en sec sont largement prédominantes et

supportent essentiellement des céréales et des fourrages, mais aussi de l'arboriculture rustique (oliviers, figuiers, amandiers, ...).

Les superficies de terres cultivées irriguées, restent modestes sauf, bien sûr, en **Egypte** où elles forment l'essentiel des superficies. *Le taux d'intensification de ces terres reste faible sauf, encore, en Egypte où il atteint 181 % en 1998.*

Du point de vue des structures foncières, aucune étude récente ne vient apporter en 1999 d'éléments de connaissance nouveaux (sauf une étude sur la petite agriculture en Tunisie). Dans leur grande majorité, les exploitations restent de petite taille (73 % des exploitations en Tunisie) et le morcellement reste important, ceci s'expliquant principalement par le faible dynamisme des activités non agricoles qui n'arrivent pas à absorber à un rythme suffisant la main-d'œuvre agricole excédentaire. Il est étonnant que les structures foncières, bien qu'indispensables à connaître dans leur évolution pour mieux concevoir les politiques agricoles et de développement rural, fassent l'objet de si peu d'étude. Ainsi, si le **Maroc** a réalisé en 1996-97 un recensement de l'agriculture, l'**Algérie** n'en a réalisé aucun depuis 1973. La **Tunisie** mène une enquête annuelle sur un échantillon représentatif d'exploitations qui lui permet d'avoir une évaluation relativement fiable de chaque campagne agricole. L'Algérie n'effectue une enquête régulière que sur les rendements des céréales.

5.2 – La production agricole

Les quantités de produits agricoles en 1999 et leur évolution par rapport à l'année précédente montrent un fort contraste entre les pays du Maghreb et l'Espagne marqués par la sécheresse, et les autres pays ; les effets des politiques incitatives et des marchés internationaux (en particulier en France, grand pays exportateur) font aussi sentir leurs effets, pour aboutir à une situation globalement contrastée.

L'**Espagne** a connu en 1999 une baisse en volume de 2,1 % de sa production agricole. L'explication essentielle de cette baisse est la sécheresse ; les productions végétales sont particulièrement touchées, elles régressent de 6,3 %, et la production de céréales atteint même un niveau très faible (-23 %), malgré un accroissement sensible des enblavures. Le rendement moyen des céréales à paille est ainsi passé de 1998 à 1999 de 2,9 à 2,18 tonnes/hectare. Une autre production est aussi fortement touchée : le tournesol, dont la production a baissé de 47 % par rapport à 1998. Même des cultures systématiquement irriguées comme le maïs ou la betterave à sucre connaissent des récoltes médiocres, du fait de la pénurie d'eau dans certaines régions.

Les productions animales (+4,1 %) ont en revanche connu une bonne croissance, y compris le porc (+5,4 %), malgré la crise. La croissance de ce secteur est remarquable, et l'Espagne est devenu au milieu des années 90 le deuxième producteur européen, derrière l'Allemagne, mais devant la France, dont la

production a stagné cette année. La production avicole, malgré les difficultés du marché mondial, a également poursuivi sa croissance. Seule la production de viande ovine a reculé de 5,5 % ; elle est fortement tributaire de l'état des pâturages non-irrigués.

En Espagne, la baisse des revenus agricoles¹² a été une des plus fortes constatée en Europe en 1999, avec -8 %.

Encadré 5.1 - La nouvelle présentation des comptes de l'agriculture : Système Européen des Comptes 95

A partir de 1999, les pays de l'Union Européenne se sont engagés à présenter leurs comptes nationaux agricoles en conformité avec le Système Européen des Comptes (base 1995). Les données portant sur la valeur de la production agricole, la valeur ajoutée du secteur, les revenus agricoles des cinq pays méditerranéens de l'UE sont donc présentés ici de cette façon.

Par rapport aux données présentées les années antérieures, ceci introduit un certain nombre de modifications. Elles sont de trois ordres :

- Champ couvert par ces comptes : exclusion des jardins familiaux, et ce qui est plus important, introduction des activités de diversification, agro-tourisme, transformation à la ferme, travaux à l'entreprise.
- Seule l'optique « production » est retenue (plus de doubles comptes avec l'optique « livraisons »), et il y a intégration de l'ensemble des intraconsommations du secteur (par exemple, les céréales produites sur une exploitation et consommées par les animaux de l'exploitation, ou d'une autre exploitation sont comptées).
- Calcul de la valeur des productions au « prix de base » : au prix de marché perçu par les agriculteurs est ajouté le montant éventuel des subventions sur les produits (et retranché celui des taxes sur les produits). Les subventions sur les produits ne sont pas définies de façon précise ; il s'agit des subventions versées aux agriculteurs ou aux acheteurs pour compenser des prix de marchés jugés insuffisants. Ces subventions ne sont pas obligatoirement proportionnelles à la quantité ou à la valeur de la production. Ainsi, les aides forfaitaires aux animaux ou à l'hectare issues pour l'essentiel de la réforme de la PAC de 1992 y sont incluses, parce que leur versement dépend de la nature de la production.

¹² Mesuré dans le système européen des comptes économiques de l'agriculture comme la variation de la valeur ajoutée nette réelle (c'est-à-dire déflatée) au coût des facteurs, par rapport à la variation du volume de la main-d'œuvre agricole totale.

(suite)

En revanche, de aides totalement « découplées », comme les aides agri-environnementales, ou la prime au gel des terres, ne rentrent pas dans cette catégorie. La justification « théorique » de ce calcul est que l'on considère toutes ces aides comme une subvention accordée aux acheteurs des produits, qui vient en déduction du prix normal, le « prix de base ».

Les comparaisons des données de l'année 1999 aux années antérieures où d'autres règles étaient appliquées ne sont donc pas directement possibles ; en particulier pour la valeur de la production. Ainsi, celle des céréales en France a augmenté de 1998 à 99 de près de 60 % ! Les comptes nationaux publient cependant une estimation des résultats des années antérieures en base 95, permettant cette comparaison. Les résultats portant sur les revenus révèlent en revanche moins de différence.

Au **Maroc**, les conditions climatiques n'ont même pas permis d'emblaver en céréales autant de superficies en 1999 qu'en 1998 (diminution d'environ 700 000 ha, soit environ 10 % des superficies semées en 1998). En conséquence, les superficies en jachère se sont accrues. La production céréalière a été au total plus que médiocre a diminué de -42 % en 1999 par rapport à 1998.

En matière de productions fruitières, le Maroc n'a enregistré de très bons résultats que pour la vigne (+25 %). Les amandiers et les autres cultures fruitières ont connu une croissance moindre (respectivement +9 % et +12 %). Quant aux oliviers et aux dattiers, les productions ont fortement chuté (-33 % et -90 %). Les productions de l'arboriculture fruitière ont été moins sensibles au manque de pluviométrie que les cultures annuelles. Toutes les productions fruitières ont connu une croissance positive, particulièrement forte pour les fruits à noyaux et pépins (+25 %), le raisin de cuve (+61 %), les olives (+39 %), le raisin de table (+14 %).

Les productions animales ont aussi moins souffert de la sécheresse au Maroc, sans doute du fait que les unités fourragères des cultures céréalières non récoltées ont servi à la nourriture des animaux. La production de lait s'est ainsi accrue de presque 11 %, celle de viande de caprins de +36 %, alors que les viandes de bovins ont diminué de -5 %, la viande d'ovins ayant stagné et la production d'œufs ayant progressé de 3 %.

En **Algérie**, la situation climatique a été assez semblable, avec la même conséquence ; la production de céréales a diminué de 33 %, les viandes rouges n'ont progressé que de 4 %, mais la production de lait a augmenté de 42 % et celle de viandes blanches de 25 %.

En **Tunisie**, la pluviométrie ayant été meilleure, les superficies semées se sont accrues de 60 000 ha (+4 %), la récolte a été moyenne, constituée principalement

de blé dur (61 % de la récolte) et de blé tendre (10 %). Au total, la production de céréales dans ce pays a connu une croissance significative (+13%).

De façon générale, les rendements en céréales dans les trois pays du Maghreb restent en deçà de ce qu'il est possible d'obtenir avec les techniques disponibles. La preuve en est des disparités de rendement entre les producteurs d'une même zone agronomique. Cela est sans doute dû aux possibilités différentes d'accès aux biens de productivité des différents types de producteurs et de leurs capacités à prendre des risques.

La production de lait en Tunisie continue sa croissance (+11,3 % en 1999 contre +13 % en 1998 ainsi que celle de viandes blanches (+11,4 % contre 19,5 % en 1998), mais celle de viandes rouges stagne.

Le fait commun aux pays du Maghreb semble donc être leur volonté d'accroître leur production laitière pour diminuer la pression sur leur balance des paiements, et leur succès en ce domaine, le cas de la Tunisie étant particulièrement parlant.

L'**Egypte**, grâce à l'irrigation, ne connaît pas d'instabilité forte dans ses productions mais ses rendements restent faibles, sans doute à cause, ici aussi, de la faiblesse dans l'utilisation des biens de productivité (engrais, phyto-sanitaires).

Ce pays a connu en 1999 une croissance significative de ses productions fruitières de +8 %.

L'évolution de la production en **France** a été globalement favorable, avec de grandes différences d'un produit à l'autre. Les productions végétales ont connu une hausse sensible, de 3,5 % par rapport au chiffre déjà élevé de 1998, alors que les productions animales restent au même niveau (-0,1 %), l'ensemble se traduisant par une légère hausse (+2,1 %).

Les plus fortes hausses concernent les fruits, touchés l'année précédente par les gelées printanières, (+16,5 %), et les oléagineux (16,3 %), dont les rendements se sont accrus légèrement, mais qui ont surtout connu un accroissement important des surfaces en colza. On constate également une hausse importante (+9 %) de la production de pommes de terre, production très cyclique et ne bénéficiant pas de mécanismes de soutien dans le cadre de la PAC ; en 1998, la production avait été faible et les prix élevés ; les surfaces plantées ont augmenté, et les rendements également.

Enfin, après la récolte record de 1998, il n'est pas étonnant que le secteur céréalier soit touché par une baisse sensible. Les rendements ont baissé légèrement, mais la cause principale de la baisse est la diminution de la surface cultivée, du fait de la hausse du taux de gel obligatoire des terres.

Encadré 5.2 - Tunisie : l'autosuffisance en lait concrétisée en 1999

Les quantités de lait produites ont atteint 817 000 tonnes en 1999 contre une production de 734 000 tonnes en 1998. Cette production provient d'un cheptel qui compte 188 000 vaches laitières de race pure, 296 000 vaches locales et 765 000 caprins et ovins laitiers. Les quantités collectées par le réseau national ont dépassé les 385 000 tonnes en 1999, contre 358 000 tonnes en 1998, soit un taux de croissance de 7,5 %. Cette collecte a été assurée par 258 centres dont la capacité est de 1 566 millions de litres. Les quantités de lait réceptionnées par les usines de transformation de lait ont atteint 428 000 tonnes en 1999 contre 403 000 tonnes en 1998 soit un taux de croissance de l'ordre de 6 %. Les quantités ayant servi à la fabrication du lait stérilisé ont été de 265 000 tonnes ; le reste, soit 163 000 tonnes, a servi à la fabrication des dérivés de lait (fromage, yaourt, beurre, etc...). Ainsi, la consommation par tête d'habitant se situe pour l'année 1999 autour de 87 litres.

La prochaine étape requiert un plus grand effort pour maintenir cette évolution et rechercher les solutions adéquates pour résorber les excédents éventuels.

Le secteur laitier a pu réaliser les objectifs qui lui sont assignés grâce à une politique dont les premiers éléments sont anciens : mise en place avant 1980 des premiers centres de collecte et, à partir de 1980, attribution aux centres de collecte agréés d'une subvention de 40 millimes par litre de lait collecté et refroidi. Mais ce sont surtout les mesures prises en 1989 qui vont radicalement changer les choses dans le domaine de la production laitière :

- i) Instauration d'une surtaxe sur la poudre de lait importée de façon à assurer une protection de 15 % à la production locale.
- ii) Application de la subvention à la consommation accordée au lait régénéré, au lait frais industrialisé (8 millimes/litre jusqu'en 1994 et 40 ensuite).
- iii) Suppression de la taxe de 3 % à la production de lait.
- iv) Relèvement plus vigoureux du prix à la production du lait (augmentation de 85 % entre 1990 et 1996). Par la suite, d'autres mesures seront prises : facilités pour l'importation de vaches laitières, multiplication des centres de collecte, efforts pour assurer une alimentation régulière en aliments composés.

Du côté des productions animales, les productions bovines et porcines sont en hausse légère. Pour cette dernière, il s'agit d'un ralentissement notable de la croissance, après les gros investissements réalisés par les producteurs les années précédentes pour profiter de la baisse des productions néerlandaises et allemandes suite aux problèmes sanitaires connus par ces pays. Il faut aussi noter l'importance pour ce secteur très concentré géographiquement (pour l'essentiel, il est vrai, au-dehors de la zone méditerranéenne) des contraintes liées au risque de pollution de l'eau (nécessité de surfaces importantes pour l'épandage des effluents).

La baisse de 0,9 % de la production laitière est la poursuite d'une tendance entamée depuis l'instauration en 1985 des quotas laitiers. Elle correspond à un effet mécanique de l'application de ceux-ci : les quotas des producteurs qui cessent de produire ne sont pas transférés en totalité sur d'autres éleveurs.

Enfin, le secteur des volailles, particulièrement dynamique dans les années 90, connaît sa première baisse de production depuis 15 ans. Il subit les effets de la crise de surproduction mondiale, fortement ressentie par un secteur très tourné vers l'exportation et peu soutenu au niveau européen.

En termes de prix, notons aussi en France une baisse assez forte (-3,8 %, ou -4,4 % hors subventions¹³), touchant également les productions végétales (-4,1 %) et animales (-3,7 %). La valeur ajoutée brute de l'agriculture baisse en France de 3,6 %. Il s'agit ici de données incluant les subventions à la production. Celles-ci ont augmenté de 2,3 % en 1999, et permettent de limiter cette baisse, qui, hors subvention, aurait été de 5,5 % en France. Les revenus des agriculteurs ont donc connu une évolution défavorable. En France, pour la première année depuis la réforme de 1992, le revenu moyen par travailleur agricole a baissé.

Le **Portugal**, contrairement à ses voisins, a connu une année agricole particulièrement brillante. La hausse a été particulièrement spectaculaire (+ 30,6 %) pour les productions végétales, qui avaient vu, il est vrai, leur production en volume reculer de près de 13 % sur les deux années précédentes. Les produits animaux connaissent une évolution beaucoup plus modeste, avec une hausse de 2,4 %.

¹³ Voir la note méthodologique sur le Système Européen de Comptes, en base 1995, appliqué à partir de 1999 dans les comptes agricoles de l'ensemble des pays de l'UE.

Encadré 5.3 - Une année exceptionnelle au Portugal, après deux années de baisse consécutive de la production

L'accroissement de la production au Portugal a été considérable en 1999 ; la hausse a été particulièrement spectaculaire pour les produits végétaux, et en particulier la production de vin, qui a doublé, les fruits (+36 %) et les céréales (+19 %). Les produits animaux ont connu une évolution plus habituelle, avec une hausse globale de 2,4 % en volume (les deux évolutions extrêmes étant +5% pour la viande porcine et -3 % pour celle de volaille).

Il est possible qu'une faible part de la hausse des productions végétales soit due au mode de calcul ; l'utilisation des CEA suivant le Système Européen de Comptes 95 amène en effet à prendre en compte un champ plus large que précédemment ; cependant, les chiffres d'évolution inter-annuels sont en principe calculés à base égale.

En réalité, plus que d'une année exceptionnelle, il faudrait parler d'une bonne année, permettant à l'agriculture portugaise, après deux années de baisse importante consécutive de production, de retrouver la tendance à la hausse qui avait été la sienne sur la décennie précédente. En valeur, la production de 1999 retrouve très exactement son niveau de 1996 (4 842 millions d'Euros, contre 4 843) ; en volume, compte tenu de la baisse des prix, cela correspond à une très légère hausse ; il est vrai que si, en 1999, le Portugal a connu une baisse moyenne des prix plus forte que la moyenne européenne (-3,8 %, contre -2,8 % en moyenne), les faibles récoltes de 1997 et 98 s'étaient traduites, en particulier pour les fruits et légumes, par des hausses de prix significatives (+20,1 % pour les produits végétaux entre 1997 et 1998).

D'un point de vue économique, on peut noter que la valeur ajoutée de l'agriculture au Portugal s'est accrue cette année de 28 % et le revenu agricole de 14 %, ce qui représente de très loin la plus forte hausse de tous les pays de l'Union Européenne.

La situation de la production agricole dans les deux autres pays de l'Union Européenne a été globalement favorable.

En 1999, la production finale de **l'agriculture grecque** a augmenté, en volume, d'environ 0,9 %, avec un accroissement de la production végétale (1,7 %), qui représente la grande majorité de la production en volume (73 %), et une diminution de la production animale d'environ 1,3 %.

Les prix au producteur ont augmenté légèrement (0,28 %), résultat d'une diminution de 0.87 % des prix de la production végétale et d'une augmentation de

3,43 % des prix des produits animaux. La dépense en consommations intermédiaires a augmenté de 2,36 %, à cause d'une hausse des prix de 1,99 % et une augmentation de volume de 0,36 %.

Parmi les productions végétales, les postes les plus importants sont les cultures maraîchères (17,5 % du total) et les fruits (16,7 %), suivis par l'huile d'olive (10,5 %), les céréales (10,4 %), le lait (9,8 %), les plantes industrielles (8,7 %) et la viande de mouton et de chèvre (7,3 %).

Les céréales sont la principale culture (1,3 millions d'hectares, 4,5 millions de tonnes). Les principaux produits sont le maïs et le blé dur (qui a graduellement remplacé le blé tendre). La production de riz aussi a récemment augmenté d'une manière significative. Entre 1998 et 1999, les céréales ont enregistré une diminution de 2,1 %, ce qui peut être attribué à la baisse du volume de production de l'orge, du riz et du maïs. Le coton, autre culture très importante (450 000 ha et 1,4 millions de tonnes) couvre une grande partie des terres irriguées.

Le tabac crée un nombre élevé d'emplois pour les petits exploitants dans les différentes parties de la Grèce rurale. Toutefois, étant donné le quota actuel, la production a baissé à environ 125 000 tonnes par an. La betterave sucrière a augmenté en termes de volume de production (18,4 %).

La production arboricole a augmenté de 16,7 % en 1999, avec en particulier une augmentation de 37 % de la production de fruits frais. Les principales cultures sont les pêches (qui ont enregistré de faibles niveaux de production en 1997 et 1998 à cause de dégâts étendus), les oranges et les agrumes. La production d'huile d'olive, généralement de haute qualité, considérée comme une source importante de revenu dans les zones de montagne défavorisées, s'est accrue de 163 % par rapport à l'année précédente avec 380 000 tonnes. Enfin, la production de vin a diminué ces dernières années, malgré une amélioration significative en termes de qualité.

La viande est encore en baisse (6,4 % de production en 1999) et elle est dominée par les volailles, le porc et le mouton.

La production de lait a légèrement augmenté cette année, mais le secteur se trouve toujours face à de gros problèmes de capacité de production liées aux faiblesses structurelles. L'élevage souffre à la fois de la concurrence des pays plus spécialisés du nord de l'Europe, des conditions naturelles défavorables dans les régions de montagne où il est principalement cantonné. Par ailleurs, les conditions de travail dans l'élevage traditionnel (garde des troupeaux) font que peu d'éleveurs trouvent un successeur quand ils cessent leur activité.

Le revenu agricole en Grèce est globalement resté stable en 1999.

L'année 1999 peut être considérée une année satisfaisante en **Italie**, la croissance ayant été de 3,4 %, le meilleur taux enregistré au cours des dix dernières années. Ce

taux a été atteint grâce à l'olivier, aux fruits, aux agrumes et, dans une moindre mesure, à la vigne et au vin. En revanche, l'aviculture a souffert des effets de la crise de la dioxine sur la demande, ainsi que de la grippe du poulet qui détruit de nombreux élevages dans le nord-est du pays.

Dans l'ensemble, les cultures annuelles enregistrent une faible croissance (+0,8 %), sauf le maïs (+11 %). Une nette diminution est enregistrée pour le blé dur (-5 %), le blé tendre (-4,7 %) et l'orge (-3,9 %) due à la baisse des rendements. La production des cultures industrielles baisse de -5,9 %. Les surfaces cultivées en tournesol, soja et colza diminuent respectivement de -10 %, -28 % et -15 %, en grande partie à cause de la réduction des aides par hectare. Les superficies en maïs, blé dur et betterave sucrière s'accroissent respectivement de 5 %, 6 % et 4 %.

Une bonne reprise a été enregistrée pour les protéagineux (+2 %), grâce aux signaux positifs qui viennent de l'UE, à travers le paiement d'aides spécifiques aux producteurs. Quant au secteur des cultures horticoles, la production est relativement stationnaire, sauf pour la tomate qui enregistre une augmentation tant de la surface que de la production. Pour les fruits frais, la croissance est remarquable (+10 %) sauf pour les poires (-14 %). La production d'olive s'accroît de 27 %, celle des agrumes de 2 %.

Dans l'ensemble, l'augmentation de la production animale est due à une reprise des viandes bovines (+4,5 %) et de la viande de porc (+4,2 %). Par contre, un fléchissement de production est enregistré pour les volailles (-1,5 %), tandis que la production de viandes ovines et caprines est stationnaire. Enfin, l'accroissement de la production de lait de vache (+1,9 %) est explicable par les quotas de lait additionnels attribués à l'Italie. Cependant, du fait de la baisse des prix agricoles en 1999, l'Italie n'échappe pas au mouvement général de baisse des revenus agricoles (-1 %).

Il faut noter en Italie un développement récent et particulièrement important de l'agriculture biologique, qui compte 35 000 exploitations et entreprises (30 000 exploitations de production, 5 000 entreprises de transformation) couvrant 800 000 hectares (5,5 % de la SAU). La valeur économique du marché biologique est estimé autour de 1 900 milliards de Lires (environ 1 035 millions de \$ US) avec une tendance à l'augmentation pour les productions principales suivantes : céréales, huile d'olive, lait, yogourt, fruits et légumes frais. Un autre phénomène particulier est le développement de l'agro-tourisme avec 9 000 exploitations et un chiffre d'affaires de 900 milliards de Lires (490 millions \$ US).

L'agriculture de l'**Albanie** a subi, on l'a vu, des mutations considérables pendant les dernières années. Entre 1990 et 1999, la surface cultivée en blé a été réduite de 45 % tandis que la surface cultivée en légumes a augmenté de 140 %. Cela s'explique par la baisse des prix des céréales sur le marché international rendant peu intéressante leur production, dans un contexte de développement des petites exploitations individuelles.

En production animale on constate un accroissement des bovins (+10 % entre 1990 et 1999) entraînant une étonnante hausse de la production de lait (244 %) et une forte baisse du nombre de porcins (-60 %).

Les cultures pérennes n'ont jamais été considérées comme une priorité dans le système collectiviste. Elle a commencé à se développer seulement après les années 1993-1994. C'est la vigne qui se développe le plus, la production augmentant de +86 % entre 1992 et 1999.

Enfin, en **Turquie**, où la production végétale représente 71 % de la production agricole, la diminution en 1999 des productions de céréales, de légumineuses, de fruits, d'olives, de betterave sucrière et de tabac a provoqué au total une forte régression (-6 %) de la production totale.

La production des principaux produits d'élevage a en revanche augmenté en 1999, mais les rendements restent faibles. Par exemple, dans les pays de l'Union Européenne, le poids moyen de la carcasse de bovin est d'environ 250 kg ; en Turquie il n'est encore que de 160-170 kg.

5.3 – La production agro-industrielle

Dans tous les pays méditerranéens, le secteur des industries agro-alimentaires représente un secteur industriel majeur. Dans les pays du nord les plus industrialisés, comme la France, l'Espagne ou l'Italie, il s'agit aussi d'un secteur dynamique, connaissant une productivité et une croissance comparable aux autres secteurs industriels les plus modernes, et très tourné vers l'exportation. La situation des autres pays est plus contrastée, avec en particulier la coexistence dans la plupart des cas d'un secteur moderne tourné vers l'exportation, dont la production est souvent limitée par la difficulté d'un approvisionnement local régulier, comme c'est le cas par exemple en Grèce et au Maroc, et d'un secteur traditionnel.

En **France**, en 1999, la production du secteur (IAA) a augmenté de 1,4 % en volume, croissance légèrement plus élevée que celle de 1998.

Ce résultat traduit en particulier la forte progression des boissons (+6 %), secteur en croissance continue, et dont les exportations croissent aussi de façon significative. Dans ce secteur, deux produits ont marché très fort en 1999, le champagne, bien sûr, mais aussi l'eau, qui connaît une progression régulière et dont les exportations vers l'Union Européenne se développent.

Les autres secteurs qui progressent de façon significative sont les conserves de fruits et légumes, les produits de deuxième transformation et en particulier les préparations à base de viande, les glaces et produits surgelés, et enfin la production

sucrière, qui malgré des cours internationaux commençant à s'orienter à la baisse, continuent de développer ses exportations non subventionnées (sucre hors-quota).

L'industrie laitière accroît légèrement sa production (+0,8 %), grâce à la poursuite de l'accroissement des exportations. La croissance globale du secteur de la viande (+1,3 %) cache des disparités importantes, et en particulier la crise de la viande de volaille (-2,6 %), qui s'accroît encore en 2000 et aboutit à la cessation d'activité d'un des opérateurs majeurs du secteur.

Parmi les secteurs en baisse : les huiles et corps gras (-4,8 %), les industries du travail du grain, et en particulier des aliments pour animaux, très liés aux secteurs du porc et de la volaille, et le tabac, dont la baisse est régulière depuis que la hausse des prix et les campagnes dissuasives se conjuguent.

Autre chiffre important en France : en 1999, les IAA ont créé des emplois ; plus de 5 000 emplois salariés cette année, soit +1,8 %, ce qui représente l'essentiel de l'accroissement de l'ensemble de l'industrie française. L'accroissement constaté en 1998 n'était donc pas un accident.

Le secteur des IAA **espagnoles** représente environ 4 % de l'économie nationale, et 2,9 % des emplois. Les principaux secteurs sont les produits laitiers, les huiles et corps gras, la viande et les produits à base de céréales. La bonne santé générale du secteur s'explique surtout par l'expansion et la diversification du marché intérieur. Les consommateurs espagnols accèdent à la fois à une consommation de masse, tout en restant fidèles à des produits traditionnels pour lesquels le secteur, et en particulier ses petites et moyennes entreprises, dispose d'un avantage évident. Là réside aussi la faiblesse potentielle du secteur : face à la mondialisation, ou plus simplement le marché unique européen, il reste encore relativement atomisé, et présente une production peu différenciée dans la perspective d'une conquête de marchés extérieurs.

Les IAA **portugaises** ont connu en 1999 une croissance appréciable (+3,8 % en volume), que l'on peut relier à celle du secteur agricole la même année : la transformation des produits végétaux y est fortement dominante, les produits à base de céréales, les boissons et le tabac représentent près des 2/3 du total. Elle présente des atouts et des faiblesses comparables à son homologue espagnole.

En **Grèce**, le sous-secteur de la transformation alimentaire est le plus important du secteur manufacturier (3 % du PIB). En outre, il contribue pour 3,2 % à l'emploi total et pour presque 15 % aux exportations totales.

En termes de ventes, les principales filières de la transformation alimentaire sont représentées par les conserves de fruits et légumes, le lait et les produits laitiers, les céréales transformées et les boissons non alcoolisées.

Le secteur est très atomisé, 94 % des entreprises dans l'industrie alimentaire et des boissons emploient moins de 10 personnes, 60 % ne dépassant pas deux employés. En termes d'emploi, les filières de l'industrie alimentaire les plus importantes sont celles du sucre, de la minoterie, des fruits et légumes en boîte, des boissons non alcoolisées, du lait, de la vinification, des céréales et des légumes.

En **Italie**, il faut noter l'importance que gardent les petites entreprises dans le secteur. Les entreprises de moins de 10 salariés représentent 90 % du total et 40 % des emplois du secteur. Les entreprises de plus de 100 personnes, au contraire, représente environ 0,7 % des entreprises et 30 % des employés. Ces entreprises plus grandes sont surtout présentes dans l'industrie de la viande, du poisson et de la transformation des fruits et légumes (dans ce dernier secteur, la taille moyenne des entreprises n'est cependant que de 15 salariés).

Avec 69 000 entreprises et 442 000 employés, l'industrie agro-alimentaire représente respectivement environ 12 % des entreprises et 9 % des employés dans l'industrie manufacturière.

Au niveau productif, l'année 1999 a enregistré une augmentation de 1,4 % par rapport à 1998, tandis que la production de l'industrie manufacturière, dans son ensemble, n'a augmenté que de 0,4 %. Cette augmentation est due à la croissance de la demande interne (+1,2 %) et externe (+1,8 %). Les exportations ont cru plus que les importations (3,3 % et -1,2 %).

La valeur ajoutée (tabac compris) a augmenté, en Lires constantes, de 4,9 %, augmentation supérieure à celle de 1998 (3,1 %). Dans l'ensemble de l'industrie manufacturière, la valeur ajoutée de l'industrie agro-alimentaire et des boissons représente 10,6 %.

Les données de production de 1999 mettent en évidence une bonne dynamique de certains secteurs, telle la transformation du poisson et de ses dérivés (+11 %), des boissons (+4,6 %), la transformation de la viande (+4 %) et la transformation des fruits et légumes (+5,2 %). Les augmentations mentionnées permettent d'équilibrer et de surmonter les fléchissements d'autres secteurs tels que la fabrication d'huiles et graisses végétales et animales (-1,1 %), la minoterie (-1,2 %) et les produits pour la production animale (-0,8 %).

Les productions typiques italiennes comprises dans le cadre du règlement communautaire 2081/92 ont eu un poids économique important. Il s'agit de produits agro-alimentaires reconnus par l'autorité nationale et communautaire pour les caractéristiques intrinsèques du produit et sa liaison avec le terroir et les traditions, qui bénéficient d'une appellation DOP (Dénomination d'Origine Protégée) ou IGP (Indication Géographique Protégée). Pour l'année 1999, 49 nouveaux produits ont ainsi été reconnus, portant le nombre d'appellations à 100 et représentant plus de 10 % du chiffre d'affaire agro-alimentaire.

En **Albanie**, l'industrie alimentaire est représentée par 2 000 petites et moyennes entreprises, avec une qualité faible des produits, une technologie obsolète. Elles sont soumises à une intense concurrence extérieure. Huit entreprises alimentaires de grande dimension appartiennent encore à l'Etat ; elles couvrent un large ensemble de secteurs : pain, pâtes, huiles et graisses, transformation du lait, transformation des boissons (bière, vin, boissons alcoolisées), tabac.

La production, en terme de valeur courante, dans les trois dernières années, a baissé pour tous les secteurs sauf pour la production de tabac, d'eau minérale gazeuse et de chocolats.

L'industrie agro-alimentaire en **Turquie** possède la particularité d'avoir un secteur étatique important : 22 % des entreprises, 31 % des emplois, et 34 % de la production totale du secteur.

C'est le secteur industriel le plus important du pays, il représente environ 20 % de la valeur de la production et 16 % de l'emploi de l'industrie turque. La valeur de ses productions et de ses ventes s'est accru entre 1998 et 1999 d'environ 2,5 % en termes réels, mais on a constaté pendant le même temps une diminution de 5 % des emplois. Ces deux dernières années, toutes les productions, sauf les huiles végétales, le sucre et les produits sucrés, ont connu une tendance à la hausse.

A **Malte**, l'industrie agro-alimentaire, avec 43 entreprises et 1 447 employés, représente 5,6 % de la valeur ajoutée de toute l'industrie manufacturière. Environ 50 % de la valeur ajoutée est représentée par les fruits et légumes transformés.

Dans tous les pays du sud de la Méditerranée, le secteur des industries agro-alimentaires occupe une place importante, sinon dominante, dans le secteur industriel. Ainsi, au **Maroc**, au regard des résultats de l'enquête effectuée en 1998 par le Ministère du Commerce et de l'Industrie, il continue d'y représenter 25 % des entreprises existantes, 33 % de la production, 21 % des emplois, et 24 % des investissements réalisés¹⁴.

Ce sont les activités tournées vers la demande interne et la transformation des denrées alimentaires de base qui sont à leur tour prépondérantes au sein de cette catégorie d'industries. Les sous-branches du travail des grains, des corps gras, du sucre et des produits laitiers totalisent ainsi plus de 50 % de la production des industries agro-alimentaires du pays. Les conserveries de fruits et légumes, partiellement orientées vers les exportations, assurent moins de 10 % du total. Au demeurant, les exportations représentent moins du cinquième de la production agro-alimentaire, et ne sont en fait réalisées que par une minorité d'entreprises (16 % des quelques 1 640 établissements en 1997).

¹⁴ A partir des statistiques publiées sur le site du Ministère du Commerce et de l'Industrie, août 2000 (rubrique : les chiffres clés).

En **Algérie**, de la même façon, le secteur des IAA occupe la première place dans les industries manufacturières en 1998, loin devant les industries diverses. En **Tunisie**, le secteur des IAA occupe la deuxième place dans les industries manufacturières après les industries textiles (1996). En 1999, sa valeur ajoutée représentait 19 % de la valeur ajoutée des industries manufacturières.

Tous les pays du sud de la Méditerranée s'efforcent, avec des degrés de réussite divers, de promouvoir leurs industries agro-alimentaires en menant des politiques d'encouragement à l'amélioration de la qualité et l'accroissement de la compétitivité. L'une des principales voies préconisées est la recherche d'accords de partenariat avec de grandes firmes étrangères pour bénéficier de leur expérience, de l'apport de capitaux et, éventuellement, de leurs marchés.

En **Tunisie**, une consultation nationale sur le secteur agro-alimentaire a été organisée en 1999 pour étudier et préconiser des mesures propres à améliorer les productions et la compétitivité du secteur. Un programme de trois ans a été élaboré, qui doit permettre d'établir et d'actualiser les normes relatives à tous les produits agricoles et d'améliorer les différents programmes sectoriels de mise à niveau. Ce programme vise particulièrement les exportations du secteur grâce à un meilleur fonctionnement de son environnement (prix, fiscalité, recherche, financement). Ces politiques semblent donner des résultats positifs en Tunisie puisqu'on constate une progression de la valeur ajoutée pour ces industries de +10,9 % (alors que les industries manufacturières n'ont crû que de 6,1 %).

Au **Maroc**, alors que les industries de transformation ont évolué en 1999 à un rythme modéré (2,5 %), les industries agro-alimentaires ont quasiment stagné, handicapées à leur amont par les déficiences de la production agricole et à leur aval par la faiblesse de la demande tant intérieure qu'extérieure. Dans ce pays, certaines activités ont cependant connu un certain dynamisme, en tout cas une croissance supérieure à celle du secteur dans son ensemble : il s'agit des conserves de poisson, des levures, des minoteries industrielles et des huiles alimentaires (qui travaillent plutôt à partir des importations), de la boulangerie, du lait et produits laitiers, de la confiserie. Par contre, les activités de conserve des fruits et légumes, du sucre, des huiles et farines de poisson, du café torréfié, des aliments pour volaille et du tabac ont plutôt régressé par rapport au niveau qu'elles avaient atteint en 1998.

En **Algérie**, les industries alimentaires ont quasiment stagné en 1999 (+1,5 % par rapport à 1998). Pour ce pays, on remarquera que les IAA du secteur public ont enregistré de mauvais résultats en 1999 par rapport à 1998, ceci à cause de la rétraction de la demande et de la désormais forte concurrence du secteur privé (surtout dans les domaines du lait et de la minoterie-semoulerie).

5.4 – Consommation alimentaire

D'une année à l'autre, la consommation alimentaire varie peu. On peut cependant, à partir des données disponibles, dessiner des tendances ou noter des évolutions plus conjoncturelles, dont les effets peuvent affecter un secteur particulier. Dans les pays du nord, les crises sanitaires qui ont affecté successivement la confiance des consommateurs dans la viande bovine, puis la viande de volaille, ont eu des effets en 1999.

En 1999, le volume de la consommation alimentaire s'est accru en France de 1 % ; c'est un rythme de hausse proche de celui de la décennie, et plus bas que celui de la consommation globale des ménages. La part de la consommation alimentaire continue sa tendance séculaire à la réduction, les données publiées par l'INSEE permettent même de préciser qu'elle est passée en France, entre 1998 et 1999, de 19,3% à 19,2%.

La consommation de viande bovine a repris (+1,4 %), les effets de la crise de l'ESB semblent s'être atténués, ce qui n'empêche pas que ce produit est à long terme un de ceux qui régressent, sous l'effet de la concurrence des viandes blanches, dont les prix baissent relativement. C'est la viande de porc qui progresse le plus (+5,8 %), sous l'effet de la forte baisse des prix. Cette progression s'est réalisée en partie au détriment de la consommation de viande de volaille, secteur qui connaît aussi une baisse des prix importante, et subit la conjonction de cette concurrence, d'un marché mondial saturé et de la crise de la dioxine (découverte de traces de ce produit hautement toxique dans des volailles en Belgique).

On voit, à partir de l'exemple français, l'importance dans l'évolution de la consommation des crises sanitaires, et plus généralement des problèmes de confiance dans l'alimentation.

Encadré 5.4 - La nouvelle dimension des crises sanitaires en Europe

Les problèmes sanitaires et de sécurité alimentaire ne sont pas nouveaux.

Les intoxications alimentaires dues à une hygiène insuffisante dans la chaîne alimentaire, ou à la présence d'impuretés dans les produits, faisaient partie de la vie quotidienne des générations qui nous ont précédés. Les progrès de l'hygiène, les techniques de purification et de désinfection, le développement des contrôles les ont presque fait disparaître dans les pays les plus développés. Un produit sûr et de qualité régulière est même devenu le premier critère de qualité dans l'alimentation des pays anglo-saxons et du nord de l'Europe.

Les pays du sud connaissent, il est vrai, un retard dans ce domaine.

Cela ne signifie pas que les crises sanitaires « classiques » ont totalement disparu. On a récemment en Europe connu encore des cas de listériose, de salmonellose, de botulisme d'origine alimentaire, souvent causés par des produits traditionnels ou artisanaux. Dans ces

(suite)

cas, l'information et la réaction de l'administration et des acteurs concernés est immédiate ; dès la cause connue, des mesures de précautions très rigoureuses, passant par la destruction de produits et/ou la fermeture d'ateliers. Mais de tels cas, même en l'absence de victimes, apparaissent alors à l'opinion publique comme scandaleux, car hors normes, dans une société où le risque dans ce domaine a été pratiquement réduit à rien, et on pense tout de suite à rechercher des coupables ou à stigmatiser l'insuffisance de contrôles. Il est vrai que la dernière crise sanitaire alimentaire majeure en Europe, celle de l'huile frelatée en Espagne (au moins 400 morts en 1979), était bien le résultat à la fois d'une fraude criminelle à grande échelle et du laxisme des autorités.

Une situation nouvelle a été créée par les incertitudes liées aux conséquences pour le consommateur de techniques de certaines productions agricoles modernes et intensives. Le problème est présent depuis les années 1970, et la crise du veau aux hormones, accompagnée d'appels au boycott par les organisations de consommateurs.

En 1999, quatre crises de ce nouveau type ont fait subir leurs effets à grande échelle dans l'Union Européenne.

- L'utilisation d'hormones de croissance dans les élevages bovins aux Etats-Unis, et leur interdiction en Europe, au nom du « principe de précaution » a aussi été la cause d'une crise commerciale et politique entre les USA et l'Union Européenne. La révélation de l'existence de trafics alimentaires régulièrement la chronique des faits divers.
- La crise de la dioxine ; résultat d'une fraude, ou au moins d'une utilisation mal contrôlée de déchets dans l'alimentation des volailles.
- Plus significatifs et soucis pour l'avenir, bien que de nature très différente, le débat sur l'utilisation en agriculture et en alimentation des Organismes Génétiquement Modifiés et l'épizootie d'Encéphalopathie Spongiforme Bovine, ou « maladie de la vache folle », bien que de nature différente, ont contribué à modifier complètement le regard que consommateurs et citoyens portent sur l'alimentation et sur la production agricole. Ces deux crises ont aussi révélé une fois de plus la difficulté d'une prise de décision collective en Europe quand les intérêts des pays ne sont pas totalement semblables.

Pour les OGM, le débat se situe à trois niveaux : risque pour l'environnement des cultures transgéniques (« pollution génétique » et développement d'adventices résistant aux herbicides), risque de soumission des exploitations, au nord comme au sud, à des fournisseurs de semences en situation d'oligopole, voire de monopole, enfin, craintes, non vérifiées jusqu'à présent, d'effets sur les animaux ou l'homme de la consommation de produits à base d'OGM. L'application du principe de précaution, défini différemment en Europe et chez ses principaux partenaires commerciaux, et même à l'intérieur de l'Union, s'est traduit après de longues discussions, par des décisions complexes : autorisations très limitées, différentes d'un pays à l'autre, d'autorisation de cultures, obligation de l'étiquetage des produits alimentaires. Ces décisions doivent maintenant être rediscutées dans les instances internationales : OMC et convention biodiversité.

L'épizootie d'ESB a connu une ampleur considérable en Grande-Bretagne (plus de 150 000 bovins atteints depuis 1986), variable dans les autres pays ; les chiffres présentés sont apparemment discutables, le dépistage étant difficile et pratiqué différemment d'un pays à l'autre, mais il semble que la France et le Portugal soient les plus touchés, aucun cas n'ayant encore été repéré en Espagne et en Italie en 1999.

(suite)

Le rôle de l'alimentation des animaux a été rapidement reconnu, et l'usage des farines animales pour l'alimentation des bovins a été aussitôt interdit en Grande-Bretagne, puis dans les autres pays.

Une nouvelle étape a été franchie avec la découverte, en 1996, d'une possible transmission de la maladie à l'homme (variante de la maladie de Creutzfeld-Jacob, à évolution toujours mortelle). Une cinquantaine de décès en Grande-Bretagne, trois en France, ont été attribués à cette contamination, et l'épidémie pourrait connaître des développements très graves, du fait de la durée d'incubation. A partir de 1996, l'Union Européenne a été amenée à prendre, après des discussions difficiles, des mesures s'appliquant dans tous les pays : interdiction des farines animales (étendue en 2000 à l'alimentation des espèces autres que bovines), embargo sur la viande et les animaux britanniques, embargo levé ultérieurement, la France refusant toujours de le faire, interdiction de commercialisation des tissus nerveux ou en contact avec ceux-ci. Après une chute importante de la consommation, les décisions européennes semblent avoir contribué à rétablir la confiance, et on observe en 1999 une reprise sensible de la consommation de viande bovine dans la plupart des pays. Une nouvelle crise en 2000, avec la persistance de cas sur des animaux en principe non vulnérables, et dans des pays jusque-là indemnes, s'est traduite par une rechute de la consommation, et par la fermeture de certaines frontières intérieures à l'Union. La prise de décision collective dans l'Union s'est une fois de plus révélée difficile ; on peut se demander si les pays qui ont fait le plus d'effort de dépistage et de transparence et ont pris les mesures les plus rigoureuses n'ont pas été en partie victimes de leur action, en subissant les dommages économiques les plus importants.

Des réponses possibles se situent à deux niveaux :

- pour l'ensemble des produits, amélioration générale du contrôle, du suivi des produits (« traçabilité ») et de la lutte contre la fraude,
- développement de produits spécifiques instaurant un lien plus personnalisé entre le produit et le consommateur : labels, IGP et AOP, produits de terroir, agriculture biologique...

En **Grèce**, il n'existe pas de données disponibles pour l'année 1999, mais les tendances observées ces dernières années montrent que, grâce à l'accroissement des revenus, la consommation de la viande, de produits laitiers ainsi que des fruits et légumes a beaucoup augmenté alors que la consommation des produits traditionnels tels le pain et l'huile d'olive a continué à se réduire. Les prévisions pour 2000 sont basées sur une poursuite régulière de ces tendances.

Les consommations alimentaires en **Italie** continuent à manifester un faible dynamisme. En effet, en prix constants, les consommations alimentaires, après une légère reprise enregistrée entre 1997 et 1998, ont présenté une évolution négative (-0,1 %) en 1999. On constate la stagnation de la consommation de viande, de produits laitiers et la baisse persistante de celle de graisses.

Les spécificités des habitudes alimentaires restent encore liées fortement aux styles de vie dominants, à la propension à utiliser des produits typiques, à la structure de la distribution alimentaire. La composition en pourcentage de la valeur des consommations alimentaires des ménages est la suivante : 16,5 % pain et céréales, 23,5 % viande, 16,9 % pommes de terre, fruits et légumes, 14 % lait et fromages, 8,9 % boissons et 7,7 % poisson.

La part des dépenses pour les repas hors domicile est remarquable, elle atteint 18 % de la dépense moyenne mensuelle des ménages, soit maintenant plus que les dépenses alimentaires à domicile.

Pendant l'année 1999, l'**Albanie** a connu une légère amélioration de la sécurité alimentaire, entendue ici en termes quantitatifs, à cause de l'aide internationale et d'une série de programmes pour les réfugiés qui ont aidé à la consolidation du secteur privé national. Ainsi, les prix des produits de base pour l'alimentation ont baissé considérablement. Si on la compare avec celle de l'année 1990, on peut dire que la sécurité alimentaire des Albanais a augmenté considérablement. Mais pour les produits de base, des problèmes persistent pour la population du nord de l'Albanie.

Il n'y a pas de données statistiques nouvelles en matière d'enquêtes sur la consommation pour les pays du sud de la Méditerranée. De façon générale, la consommation alimentaire ne semble pas avoir changé dans sa structure : prédominance de la consommation de céréales, faiblesse de celle de lait et produits laitiers ainsi que celle de viande.

Tableau 5.2 - Consommations alimentaires en 1998 (Kg/personne/an)				
	Maroc	Algérie	Tunisie	Egypte
Céréales	252	237	219	245
Racines et tubercules	33	33	30	25
Edulcorants	38	24	31	32
Légumes secs	8	5	8	8
Légumes	114	81	169	159
Fruits	78	40	73	79
Viande	18	17	20	20
Poissons	8	3	9	10
Lait	34	110	79	43
Huiles, graisses	14	17	22	8
Source : MEDAGRI 2001.				

L'**Algérie** est probablement le pays qui a vu sa situation alimentaire s'améliorer le plus en 1999. En effet, la variation de l'indice des prix des produits alimentaires n'a été que de 0,9 %, beaucoup de produits ayant vu leur prix baisser en 1999 (pommes de terre, viandes blanches, fruits, sucre, huiles, boissons, ...).

Au **Maroc**, l'enquête de consommation réalisée en 1998-1999 a montré que la structure des dépenses des ménages reste orientée vers les produits de subsistance, l'habitat et la consommation d'énergie. Quoiqu'en baisse relative, les dépenses alimentaires restent de loin le principal poste de consommation, avec 43,1 % du budget, contre 45,5 % en 1991. Cette moyenne cache en fait une différence sensible entre les milieux urbain et rural, puisque la proportion en question tombe à 38,4 % dans le premier, et monte à 54,2 % dans le second¹⁵.

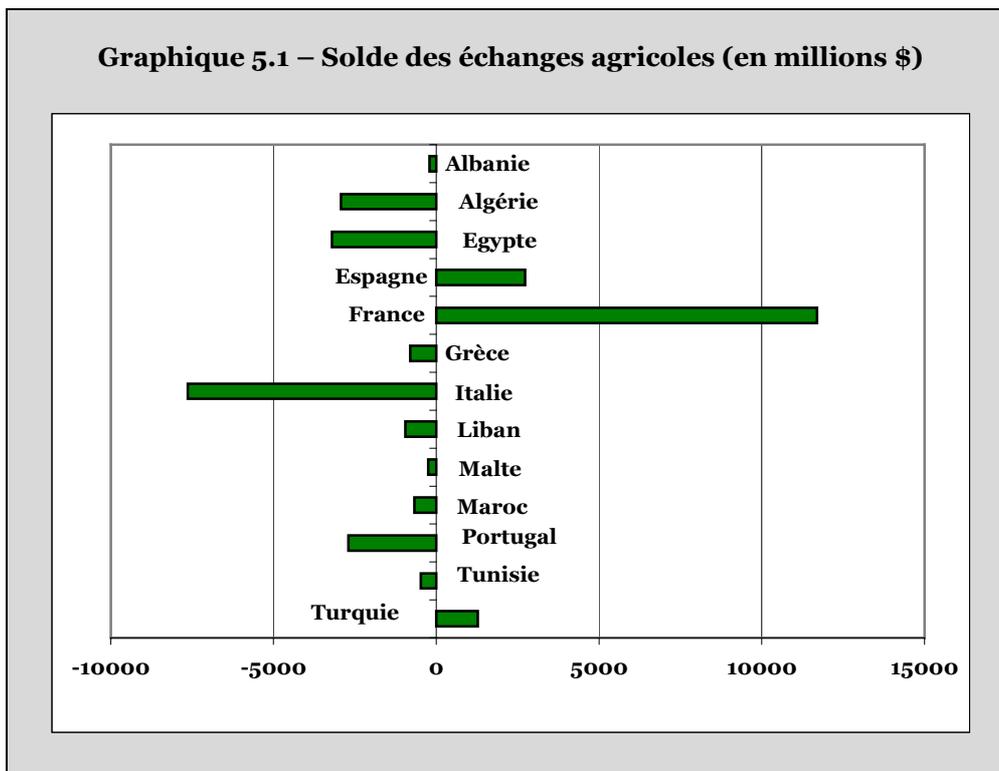
5.5 – Le commerce extérieur

En 1999, comme les années précédentes, seules l'Espagne, la France et la Turquie ont un solde positif des échanges extérieurs. Le déficit a tendance à se restreindre en Italie, au Portugal et en Turquie, pays dont la production a progressé en 1999. En Grèce, au contraire, le développement de la consommation est plus rapide que celui de la production. Dans les pays du sud, les importations sont souvent limitées par la demande solvable, et les fluctuations de la production se traduisent encore par des différences inter-annuelles dans l'alimentation de la population.

Dans tous les pays de l'Union Européenne, la majorité des échanges se fait avec le reste de l'Union. Les adhérents récents que sont l'Espagne et le Portugal n'échappent pas à la règle, et leurs flux de commerce extérieur ont été fortement réorientés après leur adhésion. Ainsi, dans le domaine alimentaire, l'Union représente 72 % des exportations en France, 77 % en Espagne, 67 % en Italie et « seulement » 51 % en Grèce. Pour les importations, la proportion est un peu plus faible pour les grands pays exportateurs : 70 % en Espagne et 55 % en France ; en revanche, les pays importateurs sont très dépendants de leurs partenaires de l'Union : 74 % des importations italiennes et 67 % de celles de la Grèce en proviennent. La proximité de l'Albanie avec la Grèce et l'Italie explique que l'on y relève des chiffres comparables : 75 % des exportations, 73 % des importations.

Même si les chiffres sont moins élevés, la Turquie, qui a également des flux d'échanges importants avec les Etats-Unis, et les pays du Maghreb réalisent autour de la moitié de leurs échanges extérieurs avec le pays de l'Union Européenne.

¹⁵ Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages, 1998-99, premiers résultats. Direction de la Statistique, Ministère de la Prévision Economique et du Plan, Rabat, 2000, page 75.



La **France**, même si c'est une tradition récente, est maintenant devenue un des grands exportateurs mondiaux. Ses échanges agro-alimentaires contribuent de façon importante au solde positif de la balance des paiements. En particulier, cette année, le solde des échanges de biens a diminué, du fait de l'alourdissement de la facture pétrolière, et de la baisse des exportations de matériel militaire. Le secteur agro-alimentaire résiste quant à lui, puisque son solde s'est légèrement amélioré. Il est de +61,8 milliards de Francs en 1999, ce qui représente la moitié du solde de la balance commerciale, et 26 % du montant des exportations du secteur. Les importations et les exportations ont très légèrement baissé, mais les secondes moins que les premières.

L'année 1999 a connu une évolution curieuse, puisque le premier semestre a été de ce point de vue très médiocre, alors que la deuxième partie de l'année a permis de rétablir la situation. L'effet « an 2000 » et les exportations de champagne (+3,4 milliards par rapport à 1998 !) et de spiritueux a bien sûr joué, mais des secteurs variés : jus de fruits, glaces, yaourts et desserts lactés, préparations à base de viande, ont connu aussi une bonne année, et en particulier au 2^{ème} semestre.

Mauvaise année en revanche pour la volaille et le sucre, deux produits dont la situation s'est fortement dégradée en cours d'année.

L'**Espagne** est aussi un exportateur net de produits agro-alimentaires, avec un solde positif qui représente (en 1998) 12,7 % des exportations. Les secteurs les plus performants à l'exportation sont les vins et boissons, et tous les produits transformés à base de fruits et légumes. En revanche, bien que dans l'Union Européenne, comme parmi les pays méditerranéens, l'Espagne soit parmi les pays les plus importants dans le secteur de la pêche, ses importations de poissons et de produits transformés à base de produits de la mer représentent près du double de ses exportations, la consommation intérieure étant aussi très importante.

En revanche, le **Portugal** est importateur net dans le domaine agro-alimentaire. Ses importations de produits agricoles représentent en moyenne près de 6 fois le montant des exportations ; pour les produits transformés le rapport est de 2. Au total, le taux d'auto-provisionnement du pays est de l'ordre de 80 % pour les produits agricoles, avec une légère tendance à l'amélioration dans les dernières années. Pour les IAA, on est proche de l'équilibre (92,3 % en 1999).

Pour ces trois pays, les échanges agro-alimentaires représentent une part très importante de l'ensemble des échanges extérieurs, bien supérieurs à la part des secteurs agricoles et agro-alimentaires dans les économies nationales.

Ainsi en France, en 1999, la somme des exportations et des importations agro-alimentaires représentent 11,5 % de l'ensemble des échanges extérieurs de biens. Le pourcentage est de 12,2 en Espagne (15 % pour les exportations), et 6 % au Portugal.

En 1999, la balance agro-alimentaire en **Italie** a clôturé les comptes avec l'étranger avec un solde inférieur de 14 % à celui de 1998, du fait d'une diminution des importations de 4 % et d'un accroissement des exportations de 1,6 % par rapport à 1998.

Les échanges de produits agricoles et forestiers ont diminué tant pour les importations que pour les exportations, engendrant une réduction de 10 % du solde commercial. Pour les produits de l'industrie alimentaire, au contraire, on a une augmentation des exportations (+2,6 %) et une réduction des importations (-3 %), d'où une amélioration de la situation, le solde négatif diminuant de 22 %.

On assiste donc à une réduction des échanges de matières premières agricoles, tandis que l'importance du commerce des produits transformés s'accroît.

Les importations d'aliments du bétail et de produits laitiers représentent respectivement 18 % et 11 % des importations agro-alimentaires, avec une baisse en valeur de 5,8 % et de 2,5 % par rapport à 1998. La réduction des prix sur les marchés internationaux et la concurrence méditerranéenne ont eu comme

conséquence une augmentation des importations de fruits et légumes frais et transformés tant en termes monétaires que physiques (+3 %), notamment les fruits frais et les agrumes, qui représentent cette année 12 % des importations. Le secteur des céréales a aussi enregistré une diminution remarquable des importations en termes de valeurs et notamment celles de blé (-19 %). La diminution des importations de blé doit être attribuée surtout à la récolte record de 1998 et à celle, correcte, de 1999.

Les importations d'huiles et matières grasses végétales représentent 6 % des importations agro-alimentaires et ont augmenté, en valeur, de 3,7 %.

Les postes forts de l'exportation -vin, pâtes, fromages, fruits et légumes- indiquent une orientation des marchés étrangers vers l'offre de produits de haute valeur ajoutée, spécialisés et de qualité. Le secteur des fruits et légumes se confirme comme étant le poste de l'exportation le plus important (28 % des exportations totales). Il a accru ses exportations de 5,5 % en quantité et 1,2 % en valeur. Les exportations de vin continuent à monter : 8,5 % par rapport à 1998, due notamment à une croissance forte des exportations vers l'UE (+12,6 %).

Le secteur des huiles et des matières grasses végétales, c'est-à-dire essentiellement l'huile d'olive, malgré la persistance de la forte concurrence de l'Espagne, de la Grèce et des pays d'Afrique du Nord, enregistre, en termes relatifs, l'augmentation la plus remarquable de tout le secteur agricole (+24 %). La suppression de l'aide forfaitaire aux petits producteurs (production moyenne par campagne inférieure à 500 kg) à partir de la campagne 1998/99 ne semble pas avoir trop pénalisé le secteur.

L'Union Européenne reste bien sûr le principal fournisseur et le principal client de l'Italie ; parmi les partenaires extra-communautaires, les Etats-Unis représentent environ 8 % des exportations et 7 % des importations, suivis du Japon et de la Suisse, pays avec lesquels les échanges ont diminué cette année.

La balance commerciale des produits agricoles et alimentaires en **Grèce** présente un déficit structurel d'environ 1 milliard d'Euros.

Le déficit commercial des produits agricoles a augmenté d'une manière significative tant en 1998 qu'en 1999, en atteignant 6,5 % puis 7 % du déficit total (alors qu'il n'était que de 3,5 % en 1996). Les fruits et légumes, le tabac, le coton et l'huile d'olive sont les seuls produits pour lesquels on a enregistré un excédent commercial. La viande, le lait et les produits laitiers connaissent en revanche un déficit extérieur important, suivis par les fourrages pour l'élevage, le café, autres aliments et boissons.

On peut attribuer le déficit extérieur croissant du secteur aux difficultés de l'agriculture grecque à ajuster la structure de la production à celle de la consommation, et à l'intensification de la compétition étrangère (surtout les pays

de l'Union Européenne, vers lesquels les exportations sont de plus en plus difficiles).

La Grèce exporte surtout des fruits et légumes, du tabac, du coton, de l'huile d'olive et des céréales. Les importations sont dominées par la viande, le lait et les produits laitiers, les céréales, les fruits et légumes, le café et le thé. La part de la viande et des produits laitiers dans les importations totales a diminué, tandis que celle des fruits et légumes a augmenté. En termes d'exportations, la part des fruits et légumes dans la valeur totale a diminué considérablement, celle du tabac est restée plus ou moins constante, tandis que le coton et l'huile d'olive progressent d'une manière significative.

La diminution des exportations de fruits et légumes peut être pour la plupart attribuée à la crise de l'ex-Yougoslavie qui a coupé les routes des exportations vers l'Europe Centrale et a fait augmenter beaucoup les coûts de transfert, ce qui a réduit la présence de la Grèce sur plusieurs marchés d'exportation importants.

Si l'on analyse le bilan des échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires en **Albanie**, on remarque d'abord la part prépondérante des pays de l'Union Européenne dans les exportations : Italie 27 % du total, Grèce 23 % et Allemagne 21 %. Les chiffres d'importations sont aussi très comparables : c'est la Grèce qui occupe la place principale avec 37 %, suivie de l'Italie avec 24 %, la France 4 % et l'Allemagne 3,4 %.

Pendant la période de 1990 à 2000, l'Albanie a eu un bilan commercial de produits agro-alimentaires très négatif. Le rapport importations sur exportations atteint 9, et le déficit est de 200 millions de \$ US.

En ce qui concerne les exportations, les produits végétaux (surtout les légumes) et les produits des industries alimentaires comme le poisson, le tabac et les huiles végétales en constituent l'essentiel. En revanche, l'Albanie a toujours beaucoup de difficulté à exporter des produits animaux, et en particulier des animaux vivants, car elle figure encore dans la liste des pays touchés par la fièvre aphteuse.

Les spécialistes jugent que les potentialités de développement des exportations sont importantes, mais l'obstacle principal reste toujours l'amélioration de la qualité des produits agricoles et d'élevage, et leur mise aux normes européennes. Les marchés sont encore peu organisés, les investissements dans ce domaine sont insuffisants. La production est encore irrégulière en quantité comme en qualité, faute de moyens suffisants pour une politique de développement de l'agriculture, mais aussi d'une législation adaptée.

Pour les importations, les produits transformés et les fruits et les légumes frais occupent la place principale dans les importations. Malgré l'importance attribuée par le gouvernement albanais et les moyens affectés au secteur agro-alimentaire, il faudrait encore beaucoup de temps avant que l'Albanie puisse espérer un bilan

commercial se rapprochant de l'équilibre dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation.

En 1999, la balance commerciale agricole en **Turquie** s'est améliorée par rapport à l'année précédente. Les estimations pour l'année 2000 prévoient un léger excédent des exportations sur les importations.

La tendance observée en 1996-1998 a continué dans la période concernée : les exportations de fruits et légumes ont à nouveau augmenté en 1998-1999. Pour les produits de l'élevage et de la pêche, on constate un léger excédent, en augmentation.

Si on rentre dans le détail des exportations des principaux produits végétaux, on note en 1999 une diminution des exportations d'orge, de pois-chiches, de lentilles, de haricots secs, de pommes de terre, d'oignons, de pommes, de tomates et une forte augmentation évidente des agrumes.

Les pays de l'OCDE, surtout les pays de l'Union Européenne, absorbent la majeure partie des exportations. Les performances à l'exportation de la Turquie sont directement liées à la situation économique de l'Union Européenne, et singulièrement de l'Allemagne, et aux relations commerciales de la région avec d'autres blocs commerciaux.

Le marché russe, le quatrième grand marché exportateur pour la Turquie, a perdu beaucoup d'importance après la crise du mois d'août 1998, mais des relations commerciales remarquables continuaient à exister entre la Russie et la Turquie. Les exportations vers la Russie ont commencé à reprendre une croissance modérée dans la seconde moitié de 1999.

Les Etats-Unis sont le second grand marché exportateur de la Turquie. La Turquie jouit des bénéfices du Programme US GSP. Ses exportations vers les Etats-Unis dans le cadre de ce programme s'élevaient à 360 millions de Dollars en 1998, soit 18 % des exportations totales de la Turquie vers les Etats-Unis la même année. Le programme GSP contribue à stimuler, tout en permettant à la Turquie de diminuer son déficit extérieur.

La même situation se vérifie pour les importations ; l'OCDE, les pays de l'Union Européenne et l'Allemagne sont à la première place des importations agro-alimentaires.

Les **pays du sud** de la Méditerranée restent toujours globalement très déficitaires en matière d'échanges agricoles et alimentaires, particulièrement dans les produits de base (céréales et produits à base de céréales, lait, huiles, sucre, ...). Cependant, certains pays ont des taux de couverture de leurs importations agricoles par leurs exportations relativement élevés quand on considère leurs conditions climatiques. Ainsi, la Tunisie atteint en 1999 un taux de 107 % et le **Maroc** un taux de 52 %

malgré la pluviométrie désastreuse. Dans ce dernier pays, en 1999, les taux de couverture des besoins de consommation par la production locale pour les produits alimentaires de base se sont souvent encore dégradés par rapport à l'année précédente. Comme on peut le constater sur le tableau suivant, ce taux s'est élevé à 44 % pour les céréales, 54 % pour le sucre, 21 % pour les huiles de table et 98 % pour les produits laitiers.

Tableau 5.3 - Maroc : Taux de couverture de la demande par la production locale			
Produits	Demande 1000 T	Production 1000 T	Taux de couverture %
Céréales	8500	3700	44
Huiles	380	80	21
Sucre	920	500	54
Viande rouge	240	270	113
Viande blanche	230	230	100
Lait et dérivés	1150	1130	98

Source : Bilan de la campagne agricole 1998/99, Direction de la production végétale, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, décembre 1999.

L'Algérie, quant à elle, reste très en retard. Elle exporte très peu dans ce secteur, et le taux de couverture des importations par les exportations est inférieur à 1 % pour diverses raisons : faiblesse des compétences disponibles en matière d'exportations, difficultés organisationnelles, forte capacité d'absorption du marché intérieur.

Entre 1998 et 1999, la valeur des exportations agricoles et alimentaires a fortement augmenté en **Tunisie** (+29 %) grâce à une augmentation de 32 % du volume des exportations d'huile d'olive et de 80 % de la valeur de ce produit. En Algérie, les exportations, déjà très faibles, ont diminué de -5 % à cause de la faiblesse des prix des dattes et du vin.

Pour les mêmes dates, les importations ont évolué à la baisse pour la Tunisie (-17,6 %) et l'Algérie (-13,6 %). Cette baisse s'explique à la fois par la baisse des cours des céréales, des huiles, du thé et du café sur le marché mondial et par le bridage des importations en Algérie.

La structure des exportations des pays du sud de la Méditerranée n'est pas toujours dominée par les produits frais. Ainsi, 63 % des exportations tunisiennes sont composées d'huile d'olive (54 % des exportations en valeur) et de « préparations et farines de céréales » (9 %), le reste étant formé de produits de la mer (14 %),

d'agrumes et de dattes (9 %) et de divers. A peine 50 % des exportations marocaines sont formées de produits frais et de matières premières non transformées : agrumes (27 %), primeurs (17 %), légumineuses alimentaires (1 %), bois et liège (5 %), le reste étant des produits transformés : conserves végétales (19 %), cuirs et peaux (2 %), ... Quant à l'Algérie, ses exportations comportent principalement des dattes (55 %) et du vin (12 %).

La structure des importations montre la prédominance des produits alimentaires de base bruts ou semi-transformés (céréales, huiles et graines oléagineuses, sucres, thé, café, ...) et des produits non alimentaires (bois, cuirs et peaux, tabacs, ...). Les statistiques disponibles ne sont pas suffisamment détaillées pour analyser la structure des importations de façon plus fine. Il serait cependant intéressant de savoir pourquoi certains pays du sud de la Méditerranée importent encore des quantités substantielles de produits déjà transformés au lieu d'importer des matières premières et de les valoriser sur leur territoire afin de créer de la valeur ajoutée et les emplois qui manquent cruellement à leurs populations. De la même façon, certains pays exportent des matières premières et des produits en vrac au lieu de chercher à procéder à la transformation et au conditionnement locaux.

On remarquera enfin, dans les pays du sud de la Méditerranée, que la faiblesse de la demande solvable -faute de pouvoir d'achat suffisant- est telle que même une production défailante ne conduit pas nécessairement à un surcroît d'importations ou à de graves tensions sur le marché. Ainsi, pour le Maroc, le cas des viandes rouges illustre parfaitement ce phénomène. En atteignant 270 à 280 000 tonnes en 1999, la production des viandes bovines et ovines progresse de près de 6 % par rapport à l'année précédente, mais représente à peine une offre de 9,9 kilos par tête¹⁶. Pour médiocre qu'il soit, ce niveau produit néanmoins une situation « excédentaire » puisque la demande exprimée sur le marché n'a pu atteindre que 240 000 tonnes, soit une consommation moyenne de 8,5 kilos par habitant... Le même raisonnement peut être tenu pour le lait dont la production locale ne couvre une bonne part de la demande solvable que parce que celle-ci est précisément encore tributaire d'un niveau de consommation très faible (40,8 litres par tête et par an).

Les flux d'échanges de produits agricoles et alimentaires restent principalement dirigés vers les pays de l'Union Européenne. Ainsi, l'Algérie y procède-t-elle à 44 % de ses importations et à 52 % de ses exportations, alors que 24 % de ses importations proviennent de l'ensemble USA-Canada.

¹⁶ Sur la base d'une population estimée à 28 238 000 personnes en 1999.

6 Les politiques agricoles et agro-alimentaires

6.1 – Les grandes tendances de l'évolution des politiques agricoles

Les pays du nord de la Méditerranée sont de très loin ceux qui consacrent le plus de moyens au soutien et à l'aide à la modernisation de leur agriculture. Traditionnellement, l'outil principal de la politique agricole dans ces pays est le soutien des prix agricoles. Le coût budgétaire de ce soutien, et, plus récemment, les négociations du GATT et de l'OMC ont abouti à une remise en cause de ces formes de soutien. C'est aussi dans ces pays que l'on s'est posé récemment le plus de questions sur l'avenir du secteur agricole, et sa place dans l'économie et la société. La critique de l'agriculture « industrielle » dans l'Union Européenne, dont le symbole le plus fort est la crise de l'ESB, les problèmes de pollution de plus en plus voyants, mais aussi le risque d'abandon de l'espace agricole dans les régions les moins productives poussent aussi à une réforme globale de l'ensemble des principes des politiques agricoles antérieures, prenant en considération l'ensemble des fonctions remplies par l'activité agricole dans la société.

L'année 1999 a ainsi été marquée dans l'Union Européenne, mais aussi en Albanie et en Turquie, par d'importantes réorientations de la politique agricole, auxquelles nous consacrerons l'essentiel de ce paragraphe.

Pour les cinq pays de l'Union Européenne, l'événement fondamental de l'année 1999 est donc la décision prise à Berlin le 25 mars par les Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'Union Européenne de mettre en œuvre une nouvelle réforme de la PAC¹⁷.

Alors que depuis 1993 (« Marché Unique »), les pays membres n'avaient plus de possibilité d'intervention propre en matière de gestion des marchés agricoles, cette réforme a introduit des possibilités d'interprétation par chaque pays des mesures de soutien des marchés. Elle a aussi, par le Règlement Développement Rural, renforcé encore le volet structurel de la PAC et ses liens avec les politiques environnementales et de développement régional.

Dans ce cadre, la France a ainsi pu trouver les conditions de mise en œuvre de la Loi d'Orientation Agricole, en chantier depuis 1996 et finalement votée en juillet 1999, et de son volet principal, les Contrats Territoriaux d'Exploitation, qui se veulent une nouvelle approche du développement agricole.

La nouvelle réforme est dans la continuité de celle de 1992.

Rappelons que la réforme de la PAC de 1992 avait consisté essentiellement en une baisse brutale des prix minimums garantis des céréales et de la viande bovine, et

¹⁷ Réforme dite « Agenda 2000 », du nom d'un document publié initialement en juillet 1997 présentant le premier projet de cette réforme.

même à leur abolition pour les oléo-protéagineux. Pour éviter que ces baisses aient des effets catastrophiques sur les revenus des producteurs, une compensation leur a été accordée sous forme d'une prime versée par le budget européen, compensant intégralement en moyenne la baisse de recette, mais versée à l'hectare ou à la tête de bétail, indépendamment de la production effectivement obtenue. De plus, pour les grandes cultures, un « gel des terres » obligatoire et primé a été instauré, sur un pourcentage des terres dépendant du marché, constituant un élément complémentaire de gestion de l'offre.

Dans la suite de la réforme de 1992, la réforme « Agenda 2000 » vise à permettre une compatibilité totale de la PAC avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (alors que la simple application des Organisations Communes de Marché actuelles risquait d'entraîner un accroissement des exportations subventionnées), à préparer les négociations à venir du Millenium Round, et à rendre possible l'adhésion de pays d'Europe Centrale et Orientale à l'Union.

Le principe est de réduire au strict minimum les prix garantis, c'est-à-dire de transformer les prix d'intervention en « filets de sécurité » en cas de baisse trop importante des prix mondiaux, qui devraient donc maintenant s'imposer sur le marché intérieur.

Le principe d'une compensation forfaitaire « découplée » est également maintenu, mais cette fois, la compensation de la nouvelle baisse de prix n'est que partielle, à la fois parce qu'on considère que les gains de productivité dans l'agriculture européenne sont tels que les agriculteurs peuvent maintenant supporter une baisse de leurs recettes, et parce que dans le nouveau régime, il est prévu que les prix de marché resteront normalement sensiblement supérieurs au prix d'intervention.

D'ailleurs, le niveau des primes peut être modulé en fonction de la situation des marchés.

Dans le cadre de cette réforme, il est prévu également un alignement à partir de 2005 du régime de soutien du marché du lait et des produits laitiers sur celui des autres grands produits, par baisse des prix garantis, primes à la vache laitière et desserrement du régime des quotas.

Encadré 6.1 - LA PAC 2000
Les décisions du Sommet de Berlin (25 mars 1999)

GRANDES CULTURES

- Nouvelle baisse du prix d'intervention céréales : -15 % sur 2 ans - passe de 119,19 à 101,31 €/tonne.
- Hausse de la prime compensatrice à l'ha. Elle passe de 54,34 à 63 €/T de « rendement moyen » soit une compensation de 50 % en moyenne de la baisse du prix d'intervention.
- Alignement des primes pour les oléagineux et pour les céréales (pour les protéagineux : 72,50 €/T).
- Gel des terres maintenu. Taux « de base » : 10 %.

VIANDE BOVINE

- Baisse du prix de soutien (-20 % sur 3 ans).
- Une aide au stockage privé remplace l'intervention, sauf si les prix descendent très bas (« filet de sécurité »).
- Hausse des primes compensatrices (vache allaitante, bovins mâles), compensant en moyenne 80 % de la baisse de prix, instauration d'une prime pour les vaches laitières.
- « Enveloppes nationales » permettant, à l'initiative de chaque pays, de financer des compléments de primes ou des primes à l'ha de pâturages.

PRODUITS LAITIERS

- Quotas maintenus jusqu'en 2008, distribution de nouveaux quotas aux pays méditerranéens dès 2000.

A partir de 2005 :

- Baisse des prix garantis (-15 % sur 3 ans).
- Prime compensatrice, calculée par tonne de quota laitier (avec des « enveloppes nationales »).
- Augmentation des quotas (+1,5 % sur 3 ans).

MESURES « HORIZONTALES »

- Possibilité pour chaque pays de « moduler » (c'est-à-dire de diminuer, d'un montant maximum de 20 %) le montant total des aides compensatrices pour les plus grandes exploitations.
- Eco-conditionnalité des aides.
- Les économies réalisées seront utilisées par le pays en question pour financer, avec cofinancement par le FEOGA, des mesures prévues dans le cadre du Règlement Développement Rural.

DEVELOPPEMENT RURAL

- Aides accrues et recentrées, organisées par le Règlement Développement Rural (RDR), incluant politiques structurelles agricoles et développement rural (22 objectifs). Chaque pays doit proposer des Plans de Développement Ruraux nationaux ou régionaux pour le mettre en œuvre.
- Les politiques foncières et d'amélioration des structures agricoles relèvent de ce règlement.
- Poursuite des Mesures Agri-Environnementales, plus ciblées, dans le cadre de ce RDR.
- Indemnités compensatrices de handicaps naturels plus contraignantes (contrats), étendues aux contraintes « environnementales », par exemple zones Natura 2000.

Par ailleurs, une réforme de l'OCM « Vin » a été jointe au « paquet » ; elle ne change pas fondamentalement la gestion du secteur ; elle se traduit principalement par un assouplissement des règles les plus restrictives (ainsi, de nouveaux droits de plantation sont créés), et par des aides à l'élaboration de plans nationaux de restructuration du vignoble, dans le but de développer des productions correspondant mieux à l'évolution de la demande.

L'accord de Berlin a aussi introduit deux nouveautés importante, dites « mesures horizontales », car elles s'appliquent à tous les produits bénéficiant de primes :

- La modulation, ou la possibilité pour chaque pays de limiter le montant des primes pour les plus grandes exploitations (ou, plus précisément, ce qui ne revient pas exactement au même, pour les exploitations qui touchent le montant global d'aide le plus élevé), en tenant compte du niveau d'emploi.
- L'éco-conditionnalité, c'est-à-dire le principe de réserver les primes aux exploitations respectant certains critères environnementaux. Le règlement sur les « mesures horizontales » prévoit que ceci sera obligatoire pour tous les états membres, mais les modalités d'application ne sont pas encore définies.

Les sommes ainsi économisées pourront être récupérées par le pays, qui disposera d'une certaine marge de manœuvre pour les utiliser à des aides prévues dans le cadre du PDR national (ou des PDR régionaux).

L'élément fondamentalement nouveau de cette réforme de la PAC est cependant la coordination, dans le cadre d'un unique Règlement de Développement Rural, le Règlement 1257/99 du 17 mai 1999 « concernant le soutien au développement rural par le Fonds Européen de Garantie et d'Orientation Agricole », de la grande majorité des politiques structurelles agricoles, agri-environnementales et de développement de zones rurales, en en confiant au FEOGA le financement.

Compte tenu de l'importance de cette réforme, dont les conséquences concrètes ne se font cependant pas encore sentir en 1999, l'essentiel des modalités d'application d'Agenda 2000 dans les cinq pays méditerranéens de l'Union seront présentés dans les chapitres « Politiques des prix et des marchés », et « Politiques de développement rural ». Les politiques structurelles et agri-environnementales développées par les pays membres dans d'autres cadres seront présentées dans les deux paragraphes correspondants.

La **Turquie** a également présenté un projet de réforme fondamental de sa politique agricole, jusqu'ici fondé sur la distribution, sur fonds budgétaires, pour les principales cultures, de subventions au prix de produits, aux intrants, et au crédit. Il s'agira, dans le moyen terme (2000-2002), de remplacer le système existant par un programme de soutien direct au revenu qui devrait viser de plus en plus les petites exploitations. Un projet pilote démarre en ce sens en mars 2000.

Ce projet de réforme a d'abord un objectif d'économies budgétaires (on prévoit d'économiser dès 2000 une somme égale à 0,3 % du PIB), mais un autre aspect essentiel de ce projet de réforme est aussi de réduire les distorsions dans les mesures incitatives, qui actuellement découragent les agriculteurs de pratiquer les cultures à haute valeur ajoutée, et limitent l'investissement privé en agriculture.

Rappelons qu'à côté des mesures mises en œuvre dans le cadre de la PAC, les pays de l'Union Européenne gardent la maîtrise de pans très importants de la politique de soutien à l'agriculture, dans le domaine foncier, des infrastructures, de la vulgarisation et de l'enseignement agricole, et de la politique sociale, en général très coûteuse du fait de l'âge moyen des agriculteurs.

C'est ainsi qu'en **France**, une étude du Ministère de l'Agriculture parue en 1999 montre que ces dernières années, sur le total des dépenses publiques bénéficiant à l'agriculture, 43 % représentaient des soutiens à l'agriculture productive (politique des marchés et des structures agricoles), pour l'essentiel financés par le FEOGA, et 43 % également étaient des aides à la protection sociale et à la solidarité (contribution de l'Etat à des régimes de sécurité sociale et de retraites agricoles structurellement déficitaires), les 14 % restants représentant la part de l'enseignement agricole, de la recherche, mais aussi de certaines infrastructures rurales.

En **Grèce**, une partie du budget, dans les deux dernières années, a servi à annuler les dettes des coopératives agricoles et d'autres entreprises telles la Banque Agricole, une banque étatique, qui a subi un processus de réforme, restructuration et modernisation.

Pendant les dix-huit derniers mois, de nombreuses mesures institutionnelles ont aussi été entreprises en Grèce :

- Une réforme massive de la structure du Ministère de l'Agriculture, accompagnée de la transformation du Conseil des Politiques Agricoles en une institution décentralisée.
- La promulgation d'une nouvelle loi sur les coopératives agricoles.
- La promulgation d'un cadre législatif global pour l'Organisation Interprofessionnelle Nationale, et l'institution de négociations annuelles sur le coût des intrants de la production agricole.
- La mise en place d'institutions d'appui et d'encadrement de l'activité agricole, telles que l'organisation pour les certifications des comptes, l'organisation pour les paiements et les contrôles des subventions de la Communauté, l'organisation pour la certification des produits agricoles, l'organisation pour la vulgarisation agricole et l'organisation pour les exportations agricoles.
- L'amélioration du système d'assurance à la production.
- L'augmentation des pensions de retraite anticipée des agriculteurs de 25 %.

En **Italie**, en 1998, le soutien public a baissé de 8,4 % par rapport à l'année dernière, aux prix courants, et de 13 % aux prix constants, s'élevant à 26 984 milliards de Lires, une valeur égale à 34,9 % de la production agricole. Les transferts de politique agricole ont représenté plus de deux tiers du total (69 %), mais il faut noter que les facilités fiscales représentent pour le budget de l'Etat une moins-value, qui, comptabilisée dans le soutien à l'agriculture, représente une part très importante de ce soutien (31 %), comprenant des dégrèvements des charges de prévoyance et de sécurité sociale (16,4%), les détaxes sur les carburants (9,5 %) et des facilités fiscales proprement dites (5 %).

Notons dans le cas italien que la part des dépenses totales de type structurel visant à l'amélioration de l'appareil de production, telles les aides aux investissements, la recherche, les services au développement, la transformation et la commercialisation, représentent une part assez faible des aides totales (10 % en 1999).

Les principes généraux qui ont guidé l'action du Gouvernement de l'**Albanie** pour le développement de l'agriculture pendant les trois dernières années ont été les suivants :

- La consolidation de la réforme du secteur agricole et l'amélioration de la libre initiative qui va aider à l'accélération de ce processus.
- La croissance de la productivité de l'agriculture à travers l'incitation au progrès technique et l'emploi rationnel des facteurs de la production.
- La croissance des revenus des agriculteurs.
- L'amélioration de l'organisation des marchés agricoles.
- La croissance du pourcentage de la sécurité alimentaire du pays.
- La création des conditions pour que l'activité productive n'influe pas négativement sur l'environnement.
- Derrière tous ces points, à plus long terme, on voit en filigrane l'objectif essentiel de préparation des conditions pour que l'agriculture de l'Albanie s'intègre graduellement à l'UE.

Mais le développement de l'agriculture rencontre plusieurs obstacles dont :

- La surpopulation de l'espace rural.
- Le mauvais état des infrastructures dans les zones rurales, en particulier pour l'irrigation.
- L'exiguïté des fermes albanaises et leur morcellement, et l'insécurité en matière de propriété de la terre.
- Le niveau élevé des prix des intrants et leur distribution inefficace.
- La faiblesse de l'ensemble des institutions d'encadrement et de soutien de l'agriculture : insuffisance du crédit agricole ; faiblesse de la recherche agronomique et des services de consultation ; difficultés de la prévention et du contrôle des maladies des plantes et des animaux.

- L'industrie agro-alimentaire rudimentaire, l'insuffisance des structures de commercialisation et plus généralement les difficultés objectives et subjectives pour s'intégrer dans les nouveaux marchés occidentaux et méditerranéens.

L'ensemble de ces difficultés rendent particulièrement compliquée la mise en œuvre de ces objectifs, pour lesquels le gouvernement dispose de moyens extrêmement limités.

Les résultats obtenus pendant les années 1998-1999 témoignent cependant des potentiels de l'agriculture de l'Albanie et ses perspectives de développement pour l'an 2000. L'agriculture albanaise dispose d'atouts importants :

- Population rurale jeune et à niveau d'éducation élevé.
- Diversité des conditions climatiques et de milieu.
- Niveau de la pollution de l'environnement relativement bas.
- L'existence d'une demande intérieure de plus en plus exigeante.
- La possibilité de diversifier les activités des exploitations vers le tourisme, la transformation et la vente directe des produits.

Encadré 6.2 - Rapprochement de la législation albanaise avec celle de l'Union Européenne dans le domaine agro-alimentaire

Dans la perspective de développer une plus forte intégration avec l'UE, les efforts sont concentrés dans l'approche de la législation dans les domaines comme : la protection des plantes, la sécurité alimentaire, les problèmes vétérinaires et l'élevage, etc..., dont on peut citer :

- Dans le secteur vétérinaire, selon la décision n°646, le Gouvernement de l'Albanie a adopté 10 directives et un règlement de l'UE qui englobent les conditions vétérinaires pour les centres de production et d'abattage, centres de transformation et les moyens de transport, pratiques de commercialisation, procédures de l'importation et de l'exportation du poisson, des fruits de mer, etc... En conformité avec les directives de l'UE pour les « postes de l'inspection vétérinaire à la frontière », 14 règlements ont été établis, et les textes d'application sont en cours d'élaboration. Jusqu'à la fin de l'année 2000, l'adoption de 14 autres directives spécifiques sur ce domaine est planifiée.
- Dans le secteur de l'élevage, en conformité avec les directives de l'UE sont adoptées les lois pour « les reproducteurs de la race pure et les troupeaux de race dans l'élevage », pour « les aliments de l'élevage », pour « l'identification et l'enregistrement des animaux et des fermes d'élevage », aussi que 6 règlements et 7 directives pour leur application en pratique.

(suite)

- Dans le secteur de la pêche est adopté le règlement pour « préciser les conditions d'élevage des mollusques bivalves » et on est en train de travailler à l'adaptation et à l'application de la directive n°91/492 de l'UE pour « la filière des mollusques ».
- Dans le secteur de la sécurité alimentaire sont adoptées la loi pour « la viticulture, le vin et les autres produits qui dérivent du raisin » et la loi pour « la production et le commerce du tabac et des cigarettes » ; on est en train de travailler afin d'établir la loi pour « étiqueter » en conformité avec la directive du CE n°79/112 qui date depuis 18 décembre 1998. Entre temps, 60 directives européennes dans le domaine de l'alimentation sont traduites et diffusées, et vont servir de support pour établir d'autres actes légaux et réglementaires dans ce domaine.
- Dans le secteur de la protection des plantes est adoptée la loi pour « le service de la protection des cultures » et jusqu'à la fin de l'année 2000, il est prévu d'adapter 2 autres directives européennes concernant les mesures de protection contre les parasites nuisibles et le commerce des insecticides et des pesticides.

6.2 – Politiques des structures et aides aux investissements

Dans les pays du sud, dans le domaine des structures, les politiques menées en 1999 ne connaissent que peu de nouveautés, à l'exception notable de l'**Algérie**. Dans ce pays, la question du statut des terres agricoles de l'ancien secteur autogéré semble avoir été tranchée définitivement par la décision de chef de l'Etat de ne pas les privatiser. On semble se diriger, en ce domaine, vers des baux à long terme consentis par l'Etat et vers la possibilité pour les créanciers de saisir les droits d'exploitation en cas de faillite.

Le problème des terres de parcours reste entier au **Maroc** et en **Algérie**. Leurs statuts antérieurs persistent sans qu'une législation adéquate vienne mettre fin à leur utilisation destructrice par les divers usagers.

Pour ce qui est des investissements publics dans le secteur agricole et rural, l'ensemble des pays du sud de la Méditerranée sont soumis à des contraintes budgétaires fortes (faiblesse des ressources réelles et volonté d'orthodoxie financière maintenue après les différents PAS) et consacrent donc une part relativement modeste à ces investissements.

Au Maroc et en Algérie, ces investissements ne forment respectivement que 11 % et 12 % du total des investissements publics. En Algérie, en termes réels, les dépenses sur budget d'équipement public pour l'agriculture ont baissé de 41,5 % en 1999 par rapport à 1998. En **Tunisie**, l'ensemble des investissements (privés et publics) dans l'agriculture a connu une croissance en termes courants de 4,5 % en 1999, ce

qui signifie une quasi stagnation compte tenu du taux d'inflation de 3,5 %. Dans ce pays, l'investissement privé constitue 51 % des investissements totaux, ce qui semble indiquer un certain attrait de l'agriculture pour les capitaux. De façon générale, les investissements publics s'effectuent dans la préservation et l'exploitation des ressources naturelles (eau, forêts, sols). Alors qu'au Maroc, les investissements publics ont principalement profité à l'hydraulique (surtout grands barrages et périmètres d'irrigation), en Algérie, c'est l'ensemble « Hydraulique-Forêts » qui accapare la plus grande part.

Dans les trois pays du Maghreb, les incitations à l'investissement privé dans l'agriculture se renforcent. Ainsi, en Algérie, des subventions parfois très importantes sont consenties pour ce type d'investissements grâce au Fonds National de Développement et de Régulation Agricole. Au Maroc a été créé un Centre d'Information pour l'Investissement Agricole. En Tunisie, cette politique déjà ancienne continue.

En **Algérie**, le soutien à l'agriculture prend, de plus, la forme de soutien aux investissements à la ferme : les équipements en forages et moyens d'irrigation, les équipements en matériels de culture et d'élevage, de collecte et de transformation du lait, les équipements en plantations fruitières et les équipements en bâtiments d'exploitations sont maintenant subventionnés. On signalera pour ce pays la faible utilisation des aides destinées à l'agriculture, phénomène dû sans doute aux modalités trop lourdes d'octroi de ces aides, modalités modifiées pour cela en 2000.

La question hydraulique mobilise aussi les débats en **Espagne**. Ce sujet, particulièrement crucial pour le pays, a fait l'objet d'importantes discussions, non encore suivies d'effets. En novembre 1998, le Ministère de l'Agriculture a proposé un nouveau plan national d'irrigation, pour remédier au mauvais état ou à l'obsolescence qui frappe les deux tiers des réseaux d'irrigation. Traditionnellement, et ceci a été repris dans la Loi sur l'Eau de 1985, l'irrigation en Espagne est l'affaire de l'Etat central. Le plan proposé portait sur l'amélioration d'1,1 million d'hectares, et l'irrigation de 228 000 hectares nouveaux, avec un financement public (Etat et Europe) de 50 à 70%. Les discussions sur ce plan ont été très compliquées, en grande partie du fait de la réticence des Autonomies à partager et gérer en commun cette ressource rare.

Ceci a conduit à la discussion d'un plan plus global, finalement proposé en juillet 2000, portant sur la période 2000-2008 et dans lequel l'irrigation ne représentera que 30 % des dépenses (mais sur un montant total de l'ordre de 3 milliards de Pesetas, soit près d'un milliard, alors que le plan initial portait sur 750 millions). Les autres postes concerneront la lutte contre les crues et la régularisation des flux (avec des projets pour la reforestation des bassins versants), l'adduction d'eau et l'assainissement. Le problème, très sensible en Espagne, du transfert d'eau des bassins excédentaires vers les autres devra faire l'objet de discussions ultérieures, en particulier se pose la question des compensations financières éventuelles...

En **France**, l'année 1999 a été marquée par le vote d'une nouvelle loi d'orientation agricole, en juillet 1999. Il s'agit d'un événement, le gouvernement français ayant pour objectif d'en faire, dans un contexte fort différent, l'équivalent de la Loi d'Orientation de 1960, qui avait marqué le début du processus de modernisation accéléré de l'agriculture française. L'élément essentiel de cette loi, les Contrats Territoriaux d'Exploitation, sera présenté ultérieurement, compte tenu de ses liens avec le Règlement Développement Rural européen. Les autres modalités de la loi concernent d'abord la mise en harmonie de la législation avec des tendances fortes de l'évolution des structures d'exploitation, en adaptant et en relançant le contrôle des structures, et en favorisant l'information des candidats à l'installation, pour contrôler la tendance à l'agrandissement des exploitations. Dans le domaine social, cette loi prévoit, comme dans l'artisanat et le commerce, un statut de conjoint collaborateur d'exploitation agricole, ainsi qu'une revalorisation des retraites.

En France, en 1999, a également pris effet une baisse des droits de mutation des terres agricoles, qui passent de 16,5 à 4,8 %. Ceci constitue une incitation supplémentaire aux agrandissements d'exploitations, mais aussi aux achats de terres par les investisseurs fonciers, qui touchent prioritairement la viticulture. Un résultat immédiat a été la hausse du prix de la terre, de 5 % en moyenne, qui atteint même 10 % pour les vignes. De 1980 à 1990, le prix réel des terres agricoles (déflaté) avait baissé de moitié, et le prix des vignes était resté stable. La hausse, pour les terres labourables et les prairies, a repris à partir de 1995, la réforme de la PAC de 1992 poussant à l'agrandissement des exploitations. Cette tendance à la reprise se confirme et s'accroît donc en 1999, et les informations disponibles pour 2000 montrent la poursuite de cette tendance, l'effet « mécanique » de la baisse des droits étant encore loin de s'être fait entièrement sentir. A noter que les installations d'agriculteurs étrangers se poursuivent, les prix de la terre en France restant malgré tout parmi les plus bas en Europe.

Autre effet de cette baisse des droits de mutation, les SAFER, sociétés régionales gérées par les représentants des agriculteurs, créées en 1962, pour intervenir sur le marché foncier dans le sens de l'amélioration des structures d'exploitation en facilitant l'agrandissement des exploitations ou l'installation de jeunes agriculteurs, voient un de leurs avantages (l'exonération de droits de mutation) disparaître. Ceci ne pourra qu'accélérer l'évolution de leur rôle dans le sens d'une aide aux projets des collectivités locales et aux projets environnementaux et touristiques.

La politique des structures agricoles a été introduite dans le cadre de la PAC au début des années 70. Depuis la réforme des fonds structurels de 1988, elle est intégrée dans l'ensemble de la politique socio-structurelle européenne, évolution dont l'aboutissement, on l'a vu, est le Règlement Développement Rural de 1999. Par souci de cohérence, nous présenterons cette réforme dans son ensemble dans le paragraphe consacré aux politiques de développement rural. En 1999, certains pays méditerranéens de l'Union ont cependant mis en œuvre, dans le cadre européen encore en vigueur, des mesures particulières.

En **Italie**, le gouvernement a développé son engagement pour le soutien des jeunes agriculteurs agricoles (moins de 40 ans), en vue de favoriser l'emploi dans le monde rural, au sud en particulier. Ainsi ont été approuvées des mesures visant à encourager le transfert de l'exploitation de père à fils, avec des dégrèvements et des normes en matière successorale. La dotation en faveur de la Société des Jeunes Entrepreneurs, une société contrôlée par l'autorité publique pour de nouveaux projets, a été également augmentée.

En 1999, l'Italie a démarré l'exécution du décret législatif relatif aux aides à la réduction des coûts de production et au renforcement de la compétitivité des entreprises dans le cadre des fonds structurels de la période 1994-1999. En particulier, dans ce domaine, on trouve des aides :

- à la restructuration des entreprises agricoles en difficultés financières,
- à la réduction des consommations d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables,
- au renforcement des structures de mise en marché et de transformation des produits, avec une priorité aux entreprises assurant le maintien ou la création d'emplois dans des zones rurales fragiles.

Une action est également menée pour la simplification et l'assouplissement des procédures administratives pour l'accès aux aides.

Au niveau du crédit agricole, en 1999, on enregistre une reprise des opérations de financement (surtout au sud) après une période de crise et de défiance vis-à-vis de cette activité. Les fonds alloués sont en croissance de 8,3 % par rapport à l'année dernière, mais au total, les prêts bonifiés régressent de façon significative (-9 % en 1999). Les bonifications d'intérêt accordées par le gouvernement italien pour le crédit à court terme ont été supprimées en 1997, la Commission Européenne considérant qu'il s'agit là d'aides faussant la concurrence, sauf dans les régions où l'on considère que l'enclavement ou la faiblesse des infrastructures rend plus difficile le financement des activités.

En **Grèce**, les fonds structurels ont été absorbés à 60 % pendant la période 1994-99 par des actions d'amélioration de l'infrastructure hydraulique, les Plans d'amélioration matérielle des exploitations (30 000 au total) et les aides aux jeunes agriculteurs (15 000), ainsi que l'Indemnité compensatoire de handicaps naturels, versée à la tête de bétail.

D'après les rapports officiels, la mise en œuvre des Programmes Opérationnels n'a pas beaucoup amélioré la performance de l'agriculture grecque, mais ces programmes ont réussi à renverser légèrement plusieurs tendances défavorables et à créer un réseau de sécurité qui a empêché l'effondrement des zones rurales.

En **Turquie**, les investissements en infrastructures ont eu la priorité, et des mesures de soutien ont été accordées aux régions les moins développées de la Turquie. En 1998 et 1999, la part des investissements agricoles en capital fixe (5 %), apparaissait faible, et en baisse relative par rapport aux autres secteurs que sont le logement, le transport, les produits manufacturés. La part du secteur public dans les investissements agricoles a enregistré une tendance croissante en 1999, confirmée en 2000 (environ 48 %) par rapport à 1998.

Le programme de réforme agricole comprend le désengagement de l'Etat de la production agricole et agro-industrielle. La Turquie est en train de préparer des lois pour autoriser la privatisation des entreprises d'Etat dans les secteurs des alcools, du sel, du tabac, qui devraient être promulguées en 2000. La véritable privatisation de ces infrastructures commencera en 2001. Le gouvernement a également l'intention d'initier la privatisation des fabriques de thé de Caykur et des sucreries étatiques en 2001.

D'autres outils importants de politique structurelle ont été les investissements induits et la mise en œuvre des crédits agricoles à travers les prêts à taux bonifiés. Au mois de décembre 1999, le gouvernement a introduit un programme pour supprimer progressivement les subventions au crédit agricole au cours de l'année 2000.

En **Albanie**, la politique s'est concentrée sur le foncier : 92 % des terres prévues pour être distribuées l'ont été, et 92 % des paysans possèdent les documents de propriété grâce à un système d'enregistrement des propriétés immobilières, moderne, unifié et approfondi. Il restera à terminer la distribution de la terre et à fournir aux paysans leurs documents réguliers de propriété.

Les priorités dans le domaine de la politique foncière et des structures d'exploitation sont désormais les suivantes :

- La consolidation de la propriété : l'un des objectifs principaux dans ce domaine a été la création du système d'enregistrement des propriétés. Pour appliquer ce système, le Parlement et le Gouvernement albanais ont adopté le cadre légal nécessaire, et ouvert des «bureaux d'enregistrement» dans 34 districts du pays. Ce programme, financé par SID (USA), le programme Phare (UE) et le Gouvernement, est appliqué actuellement dans 2 378 zones cadastrales (sur 3 046 zones au total) et il est prévu qu'en 2001 le processus soit entièrement terminé.
- Le développement et le dynamisme du marché foncier formel, considéré comme l'un des objectifs prioritaires pour la période 1999-2000. Actuellement en Albanie, il n'y a plus d'obstacles légaux pour le développement du marché foncier. L'application des politiques pour le développement du marché foncier se traduit par un développement rapide des transactions depuis l'année 1999. Jusqu'à la fin du mois d'avril 2000, dans les bureaux d'enregistrement des

propriétés immobilières, sont effectuées plus de 40 000 transactions, dont 15 000 pour la terre agricole.

- Défense et administration plus efficace de la terre agricole.

6.3 – Politiques des prix et des marchés

Pour les pays de l'Union Européenne, la Politique Agricole Commune constitue le cadre unique d'intervention dans le domaine des prix et des marchés, toute autre intervention nationale étant considérée, depuis l'Acte Unique européen de 1986, comme une pratique contraire à la concurrence interne à l'Union.

On a cependant déjà signalé que la réforme de 1999 ouvre aux pays membres, en particulier au travers des « mesures horizontales », des possibilités de manœuvre plus grandes ; par ailleurs, dans le cadre de cette réforme, un certain nombre de règles concernant des produits particuliers impliquent la définition des modalités d'applications propres à chaque pays.

Rappelons enfin que cette réforme s'est accompagnée pour les pays méditerranéens de certains assouplissements des politiques restrictives : quotas laitiers supplémentaires, droits de plantation viticoles, ...

Les pays méditerranéens (à l'exception bien compréhensible de la France, dont la production laitière ne provient qu'en très faible quantité des régions méditerranéennes) ont bénéficié dans le cadre d'agenda 2000 de quotas laitiers supplémentaires non négligeables (par exemple, 550 000 tonnes en Espagne, soit près de +8 %). Les critères de distribution de ces nouveaux quotas, en 2000-2001 et 2001-2002 impliquent la définition de critères de priorité. Il en est de même pour les droits de plantation accordés dans le domaine viticole.

En **Grèce**, on a calculé qu'en 1999, les fonds du FEOGA attribués au soutien des marchés agricoles constituent 70 % des transferts reçus par le pays au titre de la PAC, ce qui correspond à 42 % (36 % pour la production végétale et 48 % pour l'élevage) du revenu agricole total.

D'après des prévisions préliminaires réalisés par le Ministère de l'Agriculture sur les impacts de l'Agenda 2000, il est prévu un bénéfice net de 82 millions d'Euros, représentant une perte nette de 54 millions pour les agriculteurs céréaliers et un gain net de 125 millions pour les éleveurs.

Le coton est un produit très important pour l'agriculture grecque, qui est le principal producteur européen. Un paiement de 0,13 \$ US par kg aux producteurs en tant que paiement supplémentaire pour la période de production 1999-2000 a été décidé ; en contrepartie, un plan de réduction des surfaces cultivées, à caractère

obligatoire, touchera de façon importante (jusqu'à -45 % de la surface pour les plus grandes exploitations) toutes les exploitations au-dessus de 6 ha de cette culture.

Pour ce qui est du tabac, de nouveaux encouragements ont été initiés (augmentation du paiement anticipé, possibilités d'entrée de nouveaux producteurs dans le secteur, mise en place d'une nouvelle organisation interprofessionnelle pour le tabac). Il en est de même pour le vin (utilisation des droits de plantation complémentaire, promotion de vins grecs de qualité vers les marchés européens).

Dans le secteur de la production de viande de bœuf, les principaux objectifs comprennent la mise en œuvre d'un nouveau système d'étiquetage, une meilleure utilisation des pâturages, l'amélioration des unités de production (notamment les abattoirs), la promotion des produits biologiques, la mise en œuvre d'un programme sanitaire et de bien-être du bétail, l'utilisation de matériel génétique et l'utilisation de la production nationale pour l'alimentation du bétail.

Dans le cadre de la réforme de l'Agenda 2000, au début de l'année 2000, l'**Italie** a démarré la phase finale de la réalisation de l'inventaire viticole, condition nécessaire pour pouvoir bénéficier des aides communautaires à la reconversion des plantations et pour avoir droit aux 13 000 hectares de nouveaux droits de plantations accordés à l'Italie par la nouvelle réforme.

En ce qui concerne l'organisation commune du marché de la viande bovine, l'Italie a choisi de ne pas appliquer de plafond de prime par exploitation pour les vaches allaitantes ou les bovins mâles. L'enveloppe nationale sera de même distribuée comme montant supplémentaire à la prime « vache allaitante » et à la prime à l'abattage. Ce faisant, l'Italie prend en considération l'importance dans le pays, contrairement aux autres pays méditerranéens de l'Union, des élevages spécialisés en viande bovine et fondés sur des systèmes relativement intensifs. Il est vrai qu'en contrepartie le règlement européen précise que ces primes ne sont accordées qu'aux élevages dont la charge à l'hectare est inférieure à 2 UGB/ha.

Un autre élément important pour l'Italie est l'augmentation accordée par l'UE de l'actuel rendement de référence régional « céréales » de 3,78 à 3,9 T/ha, rendement moyen utilisé pour le calcul du paiement à la surface.

La modulation des aides directes n'est pas obligatoire : pour l'instant, seuls deux pays européens, la Grande-Bretagne et la **France**, ont adopté un plan, en mars 2000 dans le cas français, après des discussions qui ont nourri l'actualité politique et professionnelle en 1999, les représentants majoritaires des agriculteurs dénonçant à la fois son caractère injuste (on peut toucher beaucoup d'aides sans être riche, et réciproquement, les autres productions ne sont pas concernées) et anti-économique (on pénalise les meilleurs), puis, in fine, après adoption d'ajustements visant à tenir compte de ces critiques, le caractère compliqué du dispositif.

Encadré 6.3 - La modulation des aides directes en France

La modulation est un prélèvement sur le montant des aides directes perçues au-delà de 30 000 € par exploitation. Le dispositif est complexe, car, suite à des discussions entre le Ministère de l'Agriculture et les organisations syndicales, la taille économique de l'exploitation (exprimée en Marge Brute Standard –MBS-, critère correspondant pour chaque production à une estimation forfaitaire de la valeur ajoutée brute) a également été retenue comme critère, et les exploitations employant plusieurs personnes bénéficient d'un traitement plus favorable.

Au total, deux prélèvements s'ajoutent pour chaque exploitation.

Un prélèvement linéaire égal à 3 % du montant total des aides après déduction d'un montant forfaitaire de 30 000 €.

Un prélèvement progressif. Il ne concerne que les exploitations dont la MBS est supérieures à 50 000 €. Le taux progresse linéairement de 0 à 25 % en fonction de la MBS entre les seuils de 50 000 € et 150 000 €, et est plafonné à 25 % au-dessus de 150 000. Ce taux s'applique toujours au montant d'aides perçues, mais dans des conditions légèrement différentes car à l'abattement forfaitaire de 30 000 € s'ajoutent, le cas échéant, deux autres abattements, l'un égal aux salaires et charges sociales versées par l'exploitation (plafonnées à 22 500 € par emploi), et un second de 7 500 € par conjoint collaborateur ou aide familial. Ces deux abattements permettent de favoriser les exploitations employant un plus grand nombre de personnes.

Enfin, les exploitations à forme sociétaire, qui représentent en France maintenant plus de 100 000 unités, bénéficient également d'abattements pour tenir compte du nombre de personnes employées.

Cette modulation est effectivement mise en œuvre pour la campagne 2000-2001. Elle concerne environ 50 000 exploitations au total soit 10 % des exploitations professionnelles, pour lesquelles le montant de primes perçues baisserait en moyenne de 5 % (c'est-à-dire 17 000 F par exploitation). Les sommes ainsi économisées seront récupérées pour abonder la part nationale des aides relevant de « mesures d'accompagnement » du RDR (voir § 6.4).

Les autres pays se sont pour l'instant contentés de mettre à l'étude la question, qui n'est pas d'application obligatoire. Cependant, une étude préliminaire du gouvernement portugais indique que le système de modulation envisagé dans ce pays pourrait toucher 1 % des exploitations, qui perdraient en moyenne 3 % des primes actuellement perçues.

En ce qui concerne l'éco-conditionnalité, considérée elle comme obligatoire, cette mesure pose deux problèmes d'application redoutable :

- Elle concerne seulement les productions bénéficiant d'aides directes, et ne touche donc pas d'autres productions considérées comme posant des problèmes environnementaux majeurs (comme les productions hors-sol). Il est vrai que celles-ci sont soumises à des réglementations de plus en plus contraignantes.
- Quel type de conditionnalité appliquer : le respect de règles générales (un « code de bonnes pratiques agricoles », ou des conditions plus spécifiques pour chaque production, pouvant être plus rigoureuses.

Pour ces raisons, l'Union Européenne n'a pas encore (octobre 2000) publié de règlement d'application, et les pays concernés commencent seulement leur réflexion. En **France**, les cultures irriguées devraient être les premières concernées par l'application de l'éco-conditionnalité. L'**Italie** envisage également de conditionner les paiements à la réalisation de pratiques favorables à l'environnement, dans des cas limités : entretien de réseaux de drainage, stockage des déjections des animaux d'élevage dans des bassins étanches.

Le nombre de produits subventionnés en **Turquie** n'a pas changé, il s'agit des principales cultures de base : céréales, tabac, betterave à sucre et coton. En revanche, en 1999, le volume d'achats subventionnés a diminué.

Les aides aux intrants constituent toujours une caractéristique importante de la politique agricole du pays. Depuis 1997, la subvention aux engrais a été maintenue constante en termes nominaux, ce qui a entraîné une diminution de la subvention unitaire d'environ 45 % du prix total à la fin de 1997, à approximativement 31 % en août 1999. En revanche, la subvention aux pesticides a augmenté de 10 à 30 % du prix d'achat, mais seulement pour les substances considérées éco-compatibles. Les subventions aux semences ont augmenté. Dans l'ensemble, la dépense totale du gouvernement pour ces formes de subvention a baissé de 5 % en termes réels. Le soutien, mesuré par l'Equivalent Subvention à la Production, s'est stabilisé autour de 36 % en 1998 et 1999. Les droits de douane sur les importations de produits agricoles restent à un montant élevé ; la baisse sur le maïs s'est accompagnée d'une hausse pour les produits animaux.

De même, les subventions à l'exportation sont restées en 1999 à des taux proches de ceux de 1998. Pour l'huile d'olive, ce taux a doublé pour faciliter l'élimination des stocks.

Une réorganisation des tarifs douaniers a été décidée en fin d'année, pour prendre effet en 2000, permettant à la Turquie de respecter ses obligations à l'OMC pour l'année à venir. L'ensemble de ces aides sera remis en cause si la réforme complète de la politique agricole initiée en 1999 va à son terme.

Le système tarifaire établi dans le nouveau code douanier manifeste, outre un souci de simplification des tarifs, la volonté politique et économique de l'**Albanie** d'adhérer au système commercial global international. Dans ce nouveau système, les degrés de protection du secteur agricole sont très bas, en conformité avec les critères de l'OMC.

La stratégie de l'Albanie dans ses négociations avec l'OMC a pour but la protection des agriculteurs albanais et le développement des secteurs où l'Albanie a des potentiels de production et de commerce. Dans ce cadre, certains produits auront un tarif douanier nul dès l'entrée en vigueur de l'accord avec l'OMC (graines, plants, matériel biologique, animaux de race pure, aliments du bétail, blé, tracteurs) ; d'autres (thé, café, chocolat, ...) ne seront admis sans droits qu'un peu plus tard. Les produits considérés comme importants pour l'agriculture locale bénéficient de droits de douane ad valorem de 18 % (comme le raisin, le miel, les légumes, les fromages, l'olive, les melons, le tabac, etc...), ils ne connaîtront une baisse des droits d'entrée de 40 % qu'au bout d'une dizaine d'années.

L'Union Européenne a accordé à l'Albanie un nouveau régime préférentiel : le cassoulet « pllaqui » rentrera sans quota et en franchise, les tomates et certains fruits et légumes en franchise mais avec des quotas très limités et dans des créneaux de périodes.

Les politiques poursuivies dans les pays du sud de la Méditerranée en matière de prix des produits agricoles consistent à laisser les marchés jouer leur rôle tout en essayant de réglementer ces derniers pour assurer leur fonctionnement concurrentiel (par exemple, arrêté relatif aux cartes d'entrée aux marchés de production et aux marchés de gros en **Tunisie**). La généralisation de la liberté du commerce extérieur fait que, désormais, les marchés extérieurs influencent de façon importante les marchés locaux. Il reste, cependant, quelques prix garantis à la production dans certains pays (le blé tendre au Maroc, les blés en Algérie, les blés et l'huile d'olive en Tunisie).

En **Algérie**, le soutien des prix à la production des céréales accaparant, en 1999, 30 % des dépenses de l'Etat pour l'agriculture (non compris le budget de fonctionnement du Ministère de l'Agriculture), il a été décidé à compter de 2000 de ne soutenir les céréales que dans les zones potentiellement favorables, ceci à la fois pour soulager les dépenses publiques et pour décourager la culture des zones fragiles à rendements trop aléatoires (terres en pente, zones steppiques à sols légers).

Au **Maroc**, on revient dans une certaine mesure sur la politique de désengagement de l'Etat afin de mieux « sécuriser » la production céréalière. Ainsi, la prise en compte du régime de commercialisation pour le succès de toute politique de sécurisation de la production céréalière s'est imposée dans ce pays dès lors que les enseignements tirés de l'expérience passée sont apparus à cet égard assez concluants. En effet, les responsables considèrent que, d'une part, les progrès

réalisés par le blé tendre sont pour une bonne part attribués au régime de commercialisation « préférentiel » accordé à cette céréale (fixation d'un prix d'achat à la production et garantie de débouchés pour les quantités acquises à ce prix, octroi de primes de magasinage et de rétrocession aux organismes stockeurs), et que d'autre part, le blé dur et l'orge ont pâti de la suppression d'un tel avantage en leur faveur depuis 1988.

Aussi a-t-on donc décidé à partir de la campagne 1999-2000 non seulement de poursuivre le régime de commercialisation appliqué pour le blé tendre, mais aussi la mise en place de « régimes spécifiques » pour le blé dur et l'orge. Ces derniers auront pour objectifs d'inciter les agriculteurs à améliorer la qualité de blé dur et à sécuriser un taux raisonnable de satisfaction des besoins industriels en ce produit, d'une part, et de développer la production de l'orge en vue de faire face aux besoins du programme de protection et de sauvegarde du cheptel, d'autre part. De la même façon, le Maroc encourage en 1999 la production et l'utilisation de semences de céréales de bonne qualité en accordant des subventions pour réduire leur coût d'utilisation de 10 à 20 %.

S'agissant des engrais pour les céréales, un effort d'adaptation des formules fabriquées aux besoins des sols et des cultures pratiquées a été fourni, de même que sont prévues des campagnes pour le marketing et la promotion des engrais phosphatés, assorties d'une réduction de 10 % offerte par l'Office Chérifien des Phosphates entre le 1^{er} octobre et le 30 avril 2000. En matière de mécanisation de la culture des céréales, l'utilisation des semoirs, des rouleaux et des pulvérisateurs est encouragée à travers le relèvement du taux de subvention à 50 % pour les individus et 60 % pour les groupements et les coopératives. Toujours pour les céréales, le Maroc a décidé la consolidation des créances agricoles avec une bonification des taux d'intérêts allant de 1 à 5 points (le taux le plus favorable étant appliqué aux petits agriculteurs) et l'annulation des intérêts des crédits ayant plus de dix ans d'âge. Enfin, l'Etat marocain a mis en place un nouveau système d'assurance contre la sécheresse, qu'il subventionne largement.

6.4 – Politiques de développement rural

Pour les pays de l'Union Européenne, on traitera ici de l'ensemble des politiques des structures d'exploitations agricoles, et des politiques concernant plus directement des interventions sur le développement ou l'aménagement de zones rurales spécifiques. En effet l'ensemble de ces politiques relèvent maintenant du RDR à partir du 1^{er} janvier 2000, l'essentiel des débats et du travail des Ministères en charge de l'agriculture a consisté en 1999 à imaginer et préciser les modalités d'application de ce règlement dans chaque pays. C'est sur cette application que se sont aussi cristallisés les débats sur la définition et la place de la multifonctionnalité de l'agriculture.

Rappelons simplement que ce dernier terme figure explicitement dans les objectifs du règlement, qui vise aussi, d'après ses attendus, à réaliser une approche intégrée de l'économie rurale, c'est-à-dire à mettre en œuvre un programme de développement des emplois et des revenus en milieu rural fondé sur la diversification des activités agricoles, mais aussi sur des aspects non agricoles, comme la valorisation du patrimoine ou la protection de la nature.

Les deux autres principes de ce règlement sont la simplification et la cohérence des mesures (toutes maintenant financées par le FEOGA), et la souplesse et l'adaptation à la diversité des situations. Ainsi, si 22 mesures sont proposées, dans lesquelles on retrouve des mesures déjà anciennes et bien connues, une seule est obligatoire pour tous les pays : les mesures agri-environnementales.

Encadré 6.4 - Les 22 mesures prévues dans le RDR

Ces mesures regroupent les aides à la modernisation des exploitations agricoles, les mesures structurelles, les aides au secteur forestier, les aides à la préservation de l'environnement et du patrimoine rural, et plus généralement des aides à l'amélioration de la compétitivité des activités rurales. On retrouve donc dans ce RDR, élargies et coordonnées, tout un ensemble de mesures relevant auparavant de la politique agricole ou de la politique de développement régional.

Chaque pays est donc libre de retenir ou non chacune de ces mesures (la seule obligation concerne les mesures agri-environnementales), et doit les réunir dans un Plan de Développement Rural régional ou national, approuvé ensuite par la Commission. Les aides accordées ensuite dans ce cadre bénéficient d'un cofinancement du FEOGA (Garantie, la plupart du temps). Pour chaque mesure, le RDR prévoit un montant maximum éligible au cofinancement du FEOGA.

La présentation faite par la Commission retient 22 mesures, regroupées en plusieurs catégories.

Les 4 « mesures d'accompagnement », incluant les 3 mesures déjà regroupées sous ce terme lors de la réforme de 1992 : elles sont cofinancées par le FEOGA Garantie sur l'ensemble du territoire de l'Union.

- **Préretraite** pour les agriculteurs ou travailleurs agricoles aides familiaux et salariés de plus de 55 ans. L'aide à la préretraite prévoit pour le cédant un montant global maximum de 150 000 Euros, les paiements annuels ne pouvant pas, en général, dépasser 15 000 Euros. La prime pour le successeur est au total de 35 000 Euros (3 500 Euros par travailleur et par an). Le versement de l'aide ne peut excéder une durée de quinze ans pour un agriculteur cédant et de dix ans pour les autres travailleurs agricoles.
- **Mesures agri-environnementales.** Le RDR reprend les principes en vigueur pour les mesures en place depuis 1992. Les aides prévues sont accordées aux agriculteurs qui souscrivent à des engagements agro-environnementaux pour une durée minimale de cinq ans. L'aide est allouée annuellement et calculée en fonction de la perte de revenus et des surcoûts additionnels résultant des engagements ainsi que de la nécessité de fournir une incitation financière. Les montants annuels maximaux s'élèvent à 600 Euros par

(suite)

hectare pour les cultures annuelles, 900 Euros par hectare pour les cultures pérennes spécialisées et 450 Euros par hectare pour les autres utilisations des terres.

- Aides au boisement des terres agricoles (reprend les principes du règlement 2080/92).
- La 4^{ème} mesure regroupe les aides aux zones défavorisées et aux régions de montagne, désormais contractuelles et soumises à des contraintes environnementales. Elles sont maintenant calculées à l'hectare, et non par animal. Ces aides, dont le montant peut varier suivant les situations de 25 à 200 € par ha, peuvent aussi être appliquées dans les zones soumises à des contraintes environnementales particulières (Natura 2000, par exemple).

Les autres mesures sont cofinancées par le FEOGA Orientation dans les régions de l'Objectif 1, par le FEOGA Garantie ailleurs.

On trouve ensuite 4 mesures destinées au renforcement des exploitations agricoles, qui regroupent des aides représentant déjà des postes très importants de la politique des structures antérieure :

- Investissements dans les exploitations agricoles, pour améliorer les revenus, les conditions de vie et de travail des agriculteurs, qu'ils soient à temps plein ou à temps partiel. Les investissements doivent viser un ou plusieurs des objectifs suivants : réduction des coûts de production; amélioration de la qualité des produits ; préservation et amélioration de l'environnement ; respect des conditions d'hygiène et de bien-être des animaux ; encouragement à la diversification des activités agricoles. La valeur totale de l'aide publique nationale et communautaire, exprimée en pourcentage du volume d'investissement éligible est limitée à 50% dans les zones défavorisées et à 40% dans les autres régions.
- Installation des jeunes agriculteurs. Des aides destinées à faciliter l'installation des jeunes agriculteurs sont accordées à condition que l'agriculteur en charge de l'exploitation ait moins de 40 ans et s'installe pour la première fois comme exploitant agricole. Deux types d'aides sont prévus : une prime unique dont le montant maximal ne peut excéder 25 000 Euros, et une bonification d'intérêt pour les prêts contractés, limitée à la même somme.
- Formation professionnelle des agriculteurs.
- Transformation et commercialisation de produits agricoles.

Pour ces mesures, la valeur totale de l'aide publique nationale et communautaire, exprimée en pourcentage du volume d'investissement éligible, est limitée à 50 % en ce qui concerne les régions de l'Objectif 1, et à 40 % pour les autres régions.

La neuvième mesure concerne les mesures d'aides à la sylviculture et à l'exploitation du bois autres que les aides au boisement, particulièrement ciblées vers le soutien à la multifonctionnalité de la forêt. Ces aides couvrent en particulier les mesures suivantes : investissements dans les forêts en vue d'améliorer leur valeur économique, écologique ou sociale, de rationaliser la récolte, la transformation et la commercialisation des produits sylvicoles ; investissements relatifs à l'utilisation du bois comme matière première ; maintien et amélioration de la stabilité écologique des forêts dans les zones qui jouent à cet égard un rôle protecteur d'intérêt public, et entretien des coupe-feu par des mesures agricoles.

(suite)

Ce soutien peut couvrir, outre les coûts de plantation :

- Une prime annuelle par hectare boisé, destinée à couvrir les coûts d'entretien pendant une période maximale de cinq ans.
- Une prime annuelle par hectare, destinée à compenser pendant une période maximale de vingt ans les pertes dues au boisement ; cette prime s'élève à 725 Euros par hectare pour les agriculteurs ou les associations et à 185 Euros par hectare pour les autres acteurs.

Enfin, on trouve dans le RDR, à l'article 33, 13 « mesures diverses » pour le développement de l'ensemble des zones rurales. Ces mesures peuvent concerner l'ensemble du territoire ; elles reprennent des programmes jusque-là mis en œuvre dans les régions en retard de développement ou les zones rurales en difficulté de reconversion :

- amélioration des terres,
- remembrement,
- mise en place de services d'aide à la gestion agricole,
- commercialisation de produits agricoles de qualité,
- services de base pour l'économie et la population rurale,
- rénovation et développement des villages, préservation de l'héritage rural,
- diversification des activités agricoles ainsi que des activités connexes, afin de créer des activités multiples ou des revenus alternatifs,
- gestion des ressources hydriques destinées à l'agriculture,
- amélioration des infrastructures rurales liées au développement de l'agriculture,
- promotion du tourisme et de l'artisanat,
- protection de l'environnement en rapport avec l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel, et amélioration de la santé des animaux,
- ingénierie financière.

Les pays devront donc dans ce cadre proposer des Plans de Développement Rural, au niveau national ou régional, présentant les modalités d'application de ce Règlement, qui ne pourra entrer en vigueur, dans chaque zone concernée, pays ou région, qu'après vérification de sa conformité aux objectifs du RDR, et de son orthodoxie administrative et financière, par la Commission Européenne.

L'accord de Berlin a aussi prévu une réorientation des aides structurelles régionales (la « politique de cohésion économique et sociale »), en retenant trois objectifs (au lieu de sept précédemment) :

Objectif 1 :

Développement économique des régions en retard de développement, définies de façon stricte comme les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne, ainsi que les régions ultra-périphériques et nordiques. Sont concernées par cet objectif le Portugal, la Grèce, une grande partie de l'Espagne, la

partie la plus au sud de l'Italie (6 régions), et en France, les Départements d'Outre-Mer.

Objectif 2 :

Reconversion économique des zones en difficultés structurelles, parmi lesquelles les « zones rurales en déclin », c'est-à-dire des zones de faible densité ou à population en baisse, touchées par le chômage, ou à taux d'emploi agricole très élevé, et non couvertes par l'objectif 1.

Objectif 3 :

Il concerne l'adaptation de systèmes d'éducation et de formation ; il concerne l'ensemble du territoire de l'Union.

Dans les régions concernées par les deux premiers objectifs, un plan particulier doit être proposé, coordonné avec le Plan de Développement Rural correspondant. Le champ couvert par ce plan dépasse bien sûr de beaucoup le secteur agricole, puisque, comme précédemment, l'ensemble des secteurs et les infrastructures peuvent, en particulier dans les zones d'objectif 1, être ainsi financés. En plus du régime plus favorable prévu dans le cadre du RDR pour les zones d'objectif 1, des actions de développement des exploitations agricoles ou du secteur agro-alimentaire peuvent aussi bénéficier de financements particuliers.

Au total, la dotation du FEOGA Garantie pour le développement rural sera, pour la période 2000-2006, de 4,3 milliards d'Euros par an, dont la moitié concernera les cinq pays méditerranéens. Au total, cela représente 10,5 % des crédits du FEOGA Garantie. Globalement, les crédits socio-structurels affectés aux régions à problèmes particuliers représentent par an 22,5 milliards (Mds) pour l'objectif 1, 3,7 Mds pour l'objectif 2, et 4 Mds pour l'objectif 3, auxquels il faut ajouter 3 milliards affectés au Fonds de Cohésion, et près de 2 Mds pour les Initiatives Communautaires.

En 1999, les pays membres ont élaboré leurs Plans de Développement Rural, qu'ils ont en général rendus publics dans le courant de l'année. Les décisions de la Commission ne sont intervenues qu'en 2000, après, dans certains cas, des navettes pour ajuster les PDR proposés à l'esprit et à la lettre du RDR. Ainsi, le PDR national français, présenté dès juillet 1999, n'a été finalement accepté qu'en septembre 2000. Les PDR au Portugal et en Grèce, pays entièrement couverts par l'objectif 1, ne regroupent qu'une partie des mesures, les autres étant reprises dans les programmes régionaux d'application « objectif 1 ».

En attendant, en 1999, les règles antérieures ont continué à s'appliquer.

En **Espagne**, la réalisation des PDR, qui s'appliquent à chaque Autonomie, a pris du retard, et les premiers ne devraient finalement être adoptés que fin 2000. La raison principale est l'impossibilité dans laquelle se sont trouvés le gouvernement central et les Autonomies de s'entendre sur un cadre général de répartition du

financement « national » entre l'Etat et les Autonomies. Les discussions ont donc eu lieu Autonomie par Autonomie.

Des priorités ont cependant pu être définies pour les actions de développement rural dans les régions d'objectif 1, qui regroupent 76 % du territoire et 58,8 % de la population du pays. Il s'agit des points suivants :

- Amélioration de la compétitivité et développement du tissu productif
- Recherche-développement sur les technologies de l'information
- Environnement, ressources naturelles et hydrauliques
- Ressources humaines, emploi et égalité des chances
- Développement rural et urbain
- Infrastructures en énergie et transports
- Agriculture et développement rural
- Pêche et aquaculture

Une proposition de l'Espagne dans le cadre du RDR, qui mérite par ailleurs d'être remarquée, est celle de l'instauration d'un programme agri-environnemental d'aide à la culture de tournesol. La baisse des aides directes attribuées à cette culture risque de se traduire, comme les résultats de 1999 le suggèrent déjà, par une disparition du tournesol, en particulier dans des zones sèches où c'est une culture traditionnelle, avec des conséquences économiques, sociales, mais aussi environnementales importantes. Face à cette situation, l'Espagne, comme la France, a proposé un programme spécial d'aide pour les planteurs de tournesol qui s'engageraient à appliquer des règles agri-environnementales.

Ce programme a été proposé à la Commission, et il est prévu que les Autonomies puissent ou non l'intégrer dans leurs PDR. Si c'est le cas, elles participeront au financement de la mesure.

Le **Portugal** est dans son entier inclus dans les zones couvertes par l'objectif 1.

Il a donc présenté des programmes spécifiques, couvrant les différents volets du RDR, et les programmes régionaux dans le cadre de l'objectif 1.

Le PDR national comprend 3 programmes :

- « RURIS », concerne les 4 mesures dites d'accompagnement : préretraite, zones défavorisées et soumises à des contraintes environnementales, boisement des terres agricoles et mesures agri-environnementales. Il correspond à une dépense publique totale (FEOGA et Etat) de 280 Mds € sur les 6 ans du programme.
- « AGRO » correspond aux autres mesures, divisées en 2 axes :

1. Actions structurelles sur les entreprises agricoles et sylvicoles, regroupant des mesures du RDR : modernisation, reconversion, diversification des exploitations agricoles, transformations et commercialisation des produits agricoles, développement durable des forêts, gestion et infrastructures hydro-agricoles, aides aux exploitations soumises à des risques naturels, ingénierie financière.
2. Développement du potentiel humain des entreprises : formation professionnelle, vulgarisation et actions de démonstration, infrastructures de formation, et services « agro-ruraux » spécialisés, visant à aider la diversification des activités.

Au total, ce programme AGRO correspond sur la période 2000-2006 à une dépense publique de 3,3 Milliards d'€.

- Enfin, le programme « AGRIS », qui est décentralisé au niveau de chacune des régions, prévoit pour chaque région des programmes couvrant le champ suivant : diversification de la petite agriculture, développement des produits de qualité, gestion durable des forêts, services d'appui à l'amélioration des conditions de travail et d'activité agricole, gestion des ressources hydrauliques et remembrement, infrastructures collectives agro-rurales, (voirie, électrification, ...), valorisation de l'environnement et du patrimoine rural, appui aux initiatives locales de développement agricole.

En **France**, la proposition de Plan de Développement Rural français, élaborée au niveau national, n'a finalement été acceptée par la Commission qu'en septembre 2000. Pour ce qui concerne les aspects agricoles, l'ensemble des mesures préexistantes sont reprises dans ce Plan. La caractéristique essentielle du Plan proposé par la France est de regrouper une grande partie des mesures du RDR, y compris les mesures agri-environnementales, dans le nouveau dispositif prévu dans la Loi d'Orientation Agricole : les Contrats Territoriaux d'Exploitation.

Dans ce projet, les seules mesures structurelles qui pourront être touchées par les agriculteurs ne signant pas un CTE étaient les mesures d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, assouplies et étendues jusqu'à l'âge de 40 ans (ce qui correspond à l'âge maximum prévu dans les procédures européennes antérieures, la France ayant jusque-là choisi de fixer la limite à 35 ans), l'Indemnité Compensatrice de Handicaps Naturels (que le RDR prévoit de soumettre à des conditions plus restrictives, en particulier environnementales), et la Prime à l'herbe (ou Prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs), qui relevait jusqu'à présent des mesures agri-environnementales.

On a vu que les discussions entre la France et la Commission ont été longues ; dans le RDR finalement accepté, les mesures agri-environnementales subsistent, en-dehors des CTE (les exploitations signataires de ces contrats bénéficiant cependant d'un supplément de prime). Deux mesures sont organisées au niveau national : conversion à l'agriculture biologique et conversion des terres arables en pâturages extensifs. En revanche, la prime à l'herbe est supprimée, la Commission mettant en

doute les réels effets environnementaux de cette mesure, comme elle l'avait d'ailleurs déjà fait en 1992 et 93, lors de la discussion de l'application en France des mesures relevant du Règlement 2078/92. Elle est remplacée par une mesure régionalisée d'extensification des pâturages.

Comme en Espagne, une nouvelle mesure agri-environnementale, à caractère peu « ciblé », est introduite pour la culture de tournesol.

Au total, l'élément essentiel et le plus novateur de ce RDR reste les CTE, qui ont vocation à fédérer toutes les mesures de restructuration des exploitations, autour de deux axes, économie et emploi/territoire et environnement.

Encadré 6.5 - Les CTE, outil de développement de l'agriculture et de l'espace rural en France

La Loi d'Orientation Agricole de juillet 1999 prévoit la création d'un nouvel outil de modernisation des exploitations agricoles, les Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE), destinés à devenir l'instrument principal de la politique des structures agricoles, mais aussi à jouer un rôle essentiel dans la politique de développement rural du pays, en prenant prioritairement en considération le rôle joué par l'agriculture dans ce domaine.

Un CTE est un contrat, d'une durée de 5 ans, signé entre un agriculteur (ou une société d'exploitation agricole) et l'Etat, permettant à l'exploitation d'obtenir sur cette période des aides financières, soit en capital, pour réaliser des investissements, soit sous formes d'aides annuelles forfaitaires (en général à l'hectare ou par animal), en contrepartie de l'engagement de réaliser un projet de modernisation et d'adaptation de l'exploitation répondant à un certain nombre de critères, définis au niveau national et local.

Les Contrats Territoriaux d'Exploitation ont un objectif beaucoup plus large que les Mesures Agri-environnementales, ou les Plans d'Amélioration Matérielle, qu'ils doivent remplacer. Il s'agit de réserver les aides à la modernisation des exploitations à celles qui présenteront des projets novateurs portant sur l'ensemble de l'exploitation et répondant à des enjeux considérés comme importants localement, et s'insérant donc dans des projets de développement locaux.

L'application de ce principe a deux conséquences :

- Le CTE doit engager l'ensemble de l'exploitation et ses relations avec son milieu naturel et économique.
- Une priorité sera accordée aux projets définis dans un cadre collectif, au niveau d'un territoire ou d'une filière.

Tout CTE doit en principe comprendre deux volets :

- Economie-emploi : diversification des productions, produits de qualité spécifiques, maintien ou accroissement de l'emploi, amélioration des conditions de travail.
- Territoire-environnement : eau et sols, biodiversité, paysage et patrimoine, risques naturels.

(suite)

Derrière les CTE : deux concepts importants sont donc présents :

- Agriculture durable, dans ses aspects économiques, sociaux et environnementaux.
- Multifonctionnalité de l'agriculture et insertion dans un développement rural dans lequel le rôle de l'agriculture dépasse largement son activité productive.

La procédure mise en place par le Ministère de l'Agriculture a également été originale, à la mesure du caractère innovateur de la mesure :

- Travail de préfiguration dans chaque département, associant l'administration et les organisations professionnelles, et publication de documents de synthèse.
- Après le vote de la Loi, édicition de règles et principes d'application, et d'un catalogue de mesures possibles, avec pour chacune un montant maximum d'aide et des conditions d'application précises.
- Dans chaque département, définition de mesures-types, en fonction des enjeux locaux prioritaires, petite région par petite région.
- Enfin, élaboration de projets locaux, par les organismes classiques de développement agricoles (chambres d'agriculture, syndicats), des institutions économiques (par exemple des coopératives, des organisations de producteurs) ou de développement local (collectivités locales).
- Pour chaque exploitation, le contrat est individuel et spécifique, mais conforme au projet local. Pour l'agriculteur, ses conseillers et les représentants de l'administration, ceci implique un travail important d'étude de la situation de l'exploitation et de choix de mesures adaptées.

Au total donc, des projets collectifs, mais un contrat individuel inséré dans ce projet collectif, d'où une procédure forcément complexe, associant administration, organisations professionnelles agricoles et autres acteurs locaux.

Les CTE représentent, pour le Gouvernement français, l'élément le plus important du Plan de Développement Rural national, et leur financement doit être réalisé dans le cadre des aides du RDR ; c'est aussi aux CTE que la France va affecter les ressources obtenues grâce à la modulation des aides compensatrices. Il a donc fallu adapter l'ensemble des mesures CTE pour les faire rentrer dans le cadre des 22 objectifs définis par le RDR.

Le PDR français n'a finalement été officiellement entériné par la Commission qu'en octobre 2000¹⁸, et les financements correspondants n'ont pu être mobilisés qu'à partir de cette date.

On comprend alors pourquoi les objectifs quantitatifs envisagés fin 1998 (plusieurs milliers de CTE « expérimentaux » en 1999, et 100 000 en 2000) ont été très loin d'être atteints. En réalité, en 1999, on a dû se contenter d'une cinquantaine de contrats signés, parfois avec un peu de précipitation, et à la fin de l'année, la mise en œuvre des CTE n'avait pas encore démarré dans de nombreux départements, en particulier ceux de productions particulièrement intensives. La « vitesse de croisière » est attendue pour 2001.

¹⁸ Une des modifications demandées par la Commission pour accepter ce PDR a justement été le maintien de mesures agri-environnementales pour les agriculteurs ne souscrivant pas de CTE. Dans le cadre des CTE, le montant de ces aides sera cependant majoré de 20 %.

(suite)

Une partie de la profession agricole, et en particulier de la majorité du plus important syndicat, la FNSEA, accepte mal que l'essentiel des aides structurelles passent d'une logique « de guichet » (« tout le monde y a droit, s'il remplit les conditions »), à une logique « de projet », et à une politique privilégiant la multifonctionnalité et la diversification des activités, plutôt que la production agricole.

Les agriculteurs des régions méditerranéennes, comme ceux des zones de montagne, peuvent à juste titre considérer les CTE comme un puissant levier de rééquilibrage des aides et des revenus, autour de la diversification des productions et des activités qu'ils pratiquent déjà couramment. Il faut cependant noter que les enveloppes d'aides sont définies département par département ; toutes les régions et tous les systèmes de production bénéficieront donc de CTE.

Pendant les années 1999 et 2000, l'**Italie** a élaboré, au niveau régional et national, les PDR régionaux et les plans concernant les zones d'objectifs 1 et 2. L'objectif 1 concerne les six régions du sud ; les ressources octroyées à l'Italie représentent 13,7 % du total communautaire (24 milliards d'Euros) pour la période 2000-2006 et la partie FEOGA (la partie relative au secteur agricole et au développement rural), environ 13,6 % du total FEOGA (2 929 millions d'Euros).

Pour les régions de l'objectif 2, qui représentent 13 % de la population, réparties dans tout le centre et le nord du territoire, les ressources communautaires affectées aux mesures de développement rural s'élèvent à 383 millions d'Euros par an.

Les mesures sont élaborées au niveau régional, et donc variables d'une région à l'autre. On peut noter cependant que ces programmes reprennent en grande partie les mesures du programme antérieur 1994-99, et accordent beaucoup d'importance à l'organisation collective, en particulier au niveau de la transformation et de la mise en marché de produits. On a déjà signalé la revalorisation des mesures concernant l'installation de jeunes agriculteurs.

En **Grèce**, pays entièrement situé en zone objectif 1, le Ministère de l'Agriculture a fixé trois objectifs stratégiques dans le programme des Fonds Structurels, pour la période 2000-2006 :

- L'amélioration de la compétitivité pour l'agriculture grecque
- Le développement durable et intégré des zones rurales
- Le maintien et l'amélioration de l'environnement et des ressources naturelles

Ces trois principaux objectifs sont développés suivant les axes suivants : action intégrée dans les exploitations agricoles, transformation des aliments et du bois, aides aux jeunes agriculteurs, information et formation de la population rurale, intervention sur les produits agricoles, ressources naturelles, programmes de développement rural intégré, actions d'appui et d'assistance technique.

La Grèce aussi a présenté un Plan de Développement Rural, qui sera financé par le FEOGA Garantie pour la mise en œuvre des mesures d'accompagnement.

Le nouveau PDR a un budget total d'environ 3 milliards d'Euros, répartis comme suit :

- Retraite anticipée pour un objectif de 50 000 bénéficiaires
- Indemnités compensatoires de handicap naturel : objectif de 180 000 bénéficiaires (comme précédemment)
- Mesures agri-environnementales
- Reboisement des terres agricoles

Dans les pays hors de l'Union Européenne, les politiques de développement rural ne présentent pas un cadre institutionnel aussi complexe.

Dans certains cas, il n'y a pas de politique de développement rural affiché comme tel. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de volonté affirmée dans ce domaine, ni que la lutte contre les inégalités de développement n'est pas présente, même si, bien sûr, les moyens qui y sont consacrés ne sont pas comparables à ceux mis en commun par Bruxelles et les pays membres de l'Union.

Ainsi, prenant acte des retards enregistrés dans ses zones rurales, pour la première fois, le **Maroc** a élaboré et publié en 1999 une ambitieuse stratégie de développement rural laquelle vise à aboutir « à une autre situation du monde rural » en 2020. Fondée sur une « approche globale, intégrée et multidimensionnelle », sa réussite voudrait dépendre de la participation et de la responsabilisation des différents acteurs du développement rural. Pour cela, la concrétisation des programmes qui seront définis dans son cadre se réalisera à travers des « contrats de plan » négociés entre les régions et le Comité Interministériel Permanent du Développement Rural, contrats qui détermineront les domaines d'intervention de l'Etat et les formes d'appui que celui-ci s'engagera à apporter à la réalisation des différents programmes.

En Algérie et en Tunisie, bien qu'il n'y ait pas de stratégie et de politique de développement rural explicitement affichées, les actions dans ces domaines n'ont jamais manqué.

En **Algérie**, le Secrétariat d'Etat au Développement Rural créé en 1998 disparaît dans le gouvernement mis en place en décembre 1999, sans doute pour n'avoir rien conçu ni réalisé pendant sa brève durée de vie. L'année 1999 et surtout 2000 sont marquées par une accélération des réalisations de mise en valeur des terres et par la mise en œuvre d'un ambitieux programme de « reconversion des cultures » visant à accroître les revenus des agriculteurs et des ruraux en améliorant les systèmes de culture par des aménagements (plantations, irrigation) créateurs d'emplois immédiats et futurs. Mais les 700 000 ha de jachère prévus pour être

reconvertis demanderont sans doute beaucoup de temps, du fait principalement du manque d'entreprises de réalisation des investissements.

Dans les trois pays du Maghreb, on remarquera que les actions de développement rural portent essentiellement sur l'agriculture, la préservation des ressources naturelles (forêts et sols, eau), ainsi que l'éducation et la santé dans une certaine mesure. L'industrialisation rurale, en particulier, et le développement des activités non agricoles en général, sont quasi totalement absents des actions menées ou encouragées dans ces zones. Cet état de fait mérite d'être corrigé à l'avenir si on veut permettre au milieu rural de se moderniser sans se vider de ses forces vives.

En **Albanie**, la politique s'est concentrée sur le foncier : on a vu que 92 % des terres prévues pour être distribuées l'ont été, et 92 % des paysans possèdent les documents de propriété grâce à un système d'enregistrement des propriétés immobilières unifié.

Les politiques de développement rural en Albanie sont très limitées ; jusqu'aux années 90, le concept d'espace rural n'était pas clairement défini dans l'administration publique.

Au début des années 90, en réponse aux changements politiques, sociaux et économiques, ont commencé à être appliqués des programmes et projets présentant une large gamme de mesures de développement structurel et rural ; ces dernières visaient :

- l'encouragement des méthodes de production agricole respectueuses de l'environnement,
- la diversification des activités économiques dans les zones rurales,
- la mise en place de services d'aide et de gestion pour les exploitations agricoles,
- la gestion des ressources hydrauliques,
- l'encouragement de la sylviculture, incluant le boisement, les investissements dans les exploitations forestières privées, la transformation et la commercialisation des produits forestiers,
- la rénovation des villages et la sauvegarde du patrimoine rural,
- le développement et l'amélioration des infrastructures rurales,
- l'amélioration de la formation professionnelle.

Les transformations dans le milieu rural albanais ont eu lieu pendant ces 8-10 dernières années, principalement après l'instauration de la liberté de se déplacer pour la population. L'application de « la loi sur la terre » (1991) a particulièrement influencé ces évolutions. Ses effets sont évidents, surtout sur les paysages ruraux. Actuellement, on voit se dessiner les spécificités propres à trois types d'espaces ruraux :

- L'espace rural en urbanisation intensive (autour de grandes villes dans la partie occidentale du pays)
- L'espace rural en équilibre (dans les zones aux conditions naturelles et économiques favorables comme Myzeqe, Fusha et Korçes en particulier)
- L'espace rural en perte de vitesse démographique et en récession économique (surtout au nord et au nord-est du pays)

En **Turquie**, les investissements en infrastructures ont eu depuis longtemps la priorité, et des mesures de soutien ont été accordées aux régions les moins développées de la Turquie.

Certains de ces Projets de Développement Rural (PDR) sont financés seulement par le Gouvernement turc, tandis que d'autres ont bénéficié aussi des financements de bailleurs de fonds internationaux, telles que la Banque Mondiale et la FAO. Afin d'éviter de créer des différences de développement entre les régions orientales et occidentales, des Programmes de Développement par Régions Prioritaires ont été mis en œuvre.

En plus de ces projets, il faut citer le Southern Anatolia Project (SAP), qui va s'étendre sur une superficie plus vaste, avec des ressources accrues, pour le développement de toute la partie méridionale de la Turquie.

Malgré les succès importants déjà obtenus, suite à cette approche au développement rural, la contribution du secteur rural et de l'agriculture dans son ensemble à l'économie turque n'a pas atteint le niveau souhaité, et les revenus dans les zones rurales sont encore loin de ceux des principales régions urbanisées ou touristiques.

6.5 – Politiques environnementales

Dans l'Union Européenne, on a vu que les politiques agri-environnementales sont maintenant intégrées dans le cadre général de la politique de développement rural. En 1999, certains de ces pays étaient cependant peu avancés dans la mise en place des mesures agri-environnementales, pourtant organisées par un règlement européen de 1992 (R. 2078/92).

Ainsi, en **Grèce**, jusqu'ici, seulement quatre programmes ont été mis en place :

- agriculture biologique
- réduction de la pollution par les nitrates
- gel des terres à long terme
- et programme pour les races menacées d'extinction

Un certain progrès a été réalisé sur le programme d'agriculture biologique ; c'est une activité qui s'adapte bien aux petites exploitations agricoles. En 1999, le programme couvrait 15 000 exploitations agricoles, mais sur seulement 0,5 % des terres cultivées.

La réduction de la pollution par les nitrates n'a intéressé que 750 exploitations agricoles ; mais il semble bien que ce problème de pollution ne soit pas aussi crucial en Grèce que dans certains pays du nord.

Les programmes de gel des terres et de maintien des races animales menacées ont également été relativement modestes bénéficiant respectivement de montants d'aides de 15 et 0,5 millions d'Euros.

La politique agro-environnementale en **Italie** touche principalement deux domaines : la conservation des ressources naturelles et la diminution de l'activité agricole intensive sur l'environnement. A la fin de 1998 en Italie, on comptait 924 aires protégées pour une superficie de 3,2 millions d'ha, soit plus de 10 % du territoire national.

Les interventions pour la diffusion des pratiques agricoles à moindre impact environnemental, dans le cadre du règlement 2078/92, touchent quant à elles 2,5 millions d'hectares (15,4 % de la SAU, 7 % des exploitations agricoles), les programmes de réductions d'intrants et de conversion à l'agriculture biologique en constituant l'essentiel.

Le Septième Plan Quinquennal de Développement de la **Turquie** poursuit un objectif de développement agricole durable visant à assurer la durabilité de l'utilisation de la ressource. Dans ce cadre, un grand effort a été déployé pour la protection de la performance environnementale à travers un compromis entre les aspects économiques, sociaux et techniques de la mise en œuvre des politiques agricoles. Dans ce but, des réarrangements institutionnels et de nouvelles améliorations législatives ont été apportés pour un contrôle efficace des effets environnementaux associés aux pratiques agricoles et aux activités d'autres secteurs aussi.

En matière d'environnement, tous les pays affichent leur détermination à protéger durablement leurs ressources naturelles tout en les exploitant raisonnablement au bénéfice des populations, rurales en particulier. Cette détermination dépend aussi des moyens disponibles ; elle implique une adaptation aux situations spécifiques et aux disponibilités en ressources.

Dans les pays du sud, le problème principal reste celui de la gestion des ressources naturelles, et en particulier de l'eau et du sol. Dans ce domaine, l'initiative du gouvernement **marocain** de créer une instance nouvelle en 2000 : l'Observatoire National de la Sécheresse (cf. encadré) mérite d'être remarquée.

Encadré 6.6 - Le Maroc crée un Observatoire National de la Sécheresse

La création d'un Observatoire National de la Sécheresse s'inscrit dans une vision stratégique de lutte contre la sécheresse et procède d'une volonté d'anticiper et de réguler de manière permanente ce phénomène pour permettre une meilleure adaptation de l'économie du pays et de sa population à ses effets.

Lancée par le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural au cours du premier semestre 2000, et actuellement encore en cours de finalisation, cette instance a pour mission de procéder de manière continue et méthodique à la collecte de données fiables susceptibles de permettre une évaluation de l'impact réel de cet aléa climatique sur l'état des ressources naturelles et sur les conditions de vie des populations concernées. Ce faisant, elle devrait naturellement éclairer les choix des pouvoirs publics et constituer une aide à la décision pour tout ce qui concerne les actions à entreprendre en vue de prévenir et d'atténuer les effets de la sécheresse. A court terme, l'Observatoire devrait pour cela élaborer un système d'alerte précoce et s'ériger en un instrument de veille permettant de déclencher des programmes d'urgence en cas d'apparition de la sécheresse. A moyen et long termes, il devrait contribuer à la formation des outils permettant de mieux intégrer les risques de sécheresse dans la planification économique et sociale du pays et définir ainsi les stratégies appropriées pour les affronter.

L'Observatoire National de la Sécheresse s'est ainsi vu assigner quatre missions principales :

- Collecter, analyser et disséminer de manière systématique les informations pertinentes à la caractérisation de la sécheresse, au suivi de ses effets et à l'évaluation des programmes destinés à les combattre.
- Elaborer une stratégie de lutte contre la sécheresse intégrant notamment la gestion rationnelle de l'eau pour mieux l'utiliser en cas de sécheresse.
- Elaborer un programme de suivi et d'évaluation des effets et impacts de la sécheresse.
- Proposer des programmes de formation initiale et continue adaptés aux réalités locales et régionales pour lutter contre la sécheresse.

Pour s'acquitter de ses missions, l'Observatoire sera organisé en réseau composé d'une structure centrale (organisée au sein de l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II), laquelle travaille en étroite collaboration avec les partenaires membres (Institut National de Recherche Agronomique, Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès, Ecole Nationale Forestière), et qui est en liaison permanente avec ses relais à l'échelle régionale. La structure centrale coordonne et oriente les activités de l'Observatoire, alors que les cellules régionales de relais sont responsables de la collecte des informations fiables sur le terrain. Cet organisme devrait aussi travailler en partenariat avec tout autre acteur intervenant à un niveau ou un autre du processus d'élaboration et de mise en œuvre des programmes de lutte contre la sécheresse.

Par ailleurs, au-delà du cadre national, on peut noter que selon ses concepteurs, l'Observatoire en question devrait aussi jouer un rôle plus actif dans la mise en œuvre des programmes de l'Observatoire du Sahara et du Sahel, ainsi que dans l'application des recommandations du Sommet de Rio en matière de biodiversité et

de conservation des ressources. L'Observatoire devrait aussi constituer un cadre pluridisciplinaire de concertation et de réflexion concernant la Convention internationale sur les changements climatiques en collaboration avec l'Observatoire national de l'environnement.

En **Tunisie**, l'accent est davantage mis sur la gestion de l'eau. La stratégie nationale de mobilisation des eaux de surface prévoyait la construction de 1 000 lacs collinaires pour la mobilisation de 50 millions de mètres cubes d'eau. En mars 2000, 491 lacs ont été réalisés ayant une capacité de stockage de 48 millions de mètres cubes. Bénéficiant à 1 915 agriculteurs organisés en associations d'intérêt collectif, ces retenues ont un encadrement de proximité de la part des services du Ministère de l'Agriculture pour aider les agriculteurs à optimiser leur exploitation.

En **Algérie**, un Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement a été créé fin 1999. C'est la première fois que le mot « environnement » figure dans l'intitulé d'un ministère à part entière, cela semblant indiquer le haut degré de priorité accordé désormais à la chose. L'environnement « naturel » subissant l'influence prépondérante des activités agricoles et d'élevage, il sera nécessaire de trouver des formes de coordination entre ce ministère et celui de l'Agriculture (qui a en charge aussi les forêts) pour optimiser les actions. Outre cette nouveauté sur le plan institutionnel, la politique de l'environnement a été marquée en 1999 par l'adoption d'un programme national de reboisement visant à faire passer dans les vingt prochaines années le taux de reboisement de 11 à 14 % (environ 1,2 millions d'ha), le reboisement portant désormais aussi sur les espèces fruitières.

Introduction

L'examen des tendances actuelles montre que nous nous approchons d'une « crise de l'eau » dans plusieurs régions, notamment au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ainsi que dans un nombre croissant de pays partout dans le monde. Dans un proche avenir, ce sera plutôt l'eau que la terre qui sera le principal facteur limitant du développement agricole des pays arides et semi-arides du bassin méditerranéen. Dans la plupart de ces pays avec une pluviosité irrégulière, plusieurs formes d'utilisation économique de l'eau disponible ont déjà été développées ou sont en train de l'être. Il est indubitable que, sans un contrôle efficace et une gestion adéquate de l'eau, l'autosuffisance alimentaire et énergétique continuera à être un mirage pour la plupart de ces pays.

Le principal défi auquel se trouvent confrontés les planificateurs et les gestionnaires dans le domaine de l'eau en ce nouveau siècle est que, alors que la disponibilité physique de l'eau reste constante pour chaque pays, la demande en eau continuera dans un avenir immédiat à augmenter régulièrement. En conséquence, le problème est de savoir comment arriver à un équilibre entre la demande et l'approvisionnement en eau compte tenu de ces conditions difficiles.

Il n'existe véritablement qu'une seule solution qui est de gérer les ressources en eau disponibles dans chaque pays d'une manière efficace et écologiquement rationnelle. Dans la région méditerranéenne, la façon dont sont gérées les ressources en eau a des conséquences de plus en plus graves pour l'environnement, comme une dégradation accélérée de l'eau et des sols, la dégradation des écosystèmes naturels et la pollution de l'eau douce.

Les tentatives de développement et de manipulation de la terre aux seules fins d'accroître le bien-être social et économique ont abouti à une altération à grande échelle de l'environnement dont on commence à prendre conscience maintenant.

La leçon que nous pouvons tirer de ces dix dernières années est que la solution technique à elle seule n'est pas à même d'assurer à la population croissante un approvisionnement en eau saine et un assainissement adéquat de l'environnement. Il est nécessaire d'avoir une gestion intégrée des ressources en eau prenant en compte les aspects techniques, institutionnels, administratifs, sociaux et économiques.

Il faudra à l'avenir disposer de nouveaux mécanismes pour protéger les ressources en eau et répartir entre des utilisations croissantes et concurrentes ces ressources qui tendent à diminuer. Il faudra développer de nouvelles approches basées sur l'anticipation et la prévention pour gérer la qualité et la quantité des ressources en eau des régions arides en tenant compte de leur utilisation au niveau environnemental, économique et social.

En Méditerranée, nous avons besoin d'une nouvelle éthique qui mette en avant l'efficacité et la protection du système de l'eau dans tout ce que nous faisons. L'efficacité doit être l'option de premier choix. L'acceptation des obligations qui accompagnent les droits que nous proclamons avoir par rapport à l'eau fait partie de cette éthique, à savoir l'obligation de protéger les nombreuses fonctions écologiques de l'eau, d'utiliser au maximum de ses possibilités chaque litre que détournons de son cours naturel et d'aider les autres à bénéficier de ses avantages.

7 Les pays méditerranéens et le problème de l'eau

La pénurie d'eau n'est pas un phénomène nouveau dans les pays méditerranéens. Cependant, ce qui est nouveau, c'est qu'elle a lieu dans un environnement qui a fortement changé, ce qui la rend plus grave et plus longue. Les sécheresses récentes de cette dernière décennie ont marqué un tournant, elles ont mis en lumière la vulnérabilité des ressources en eau et ce, même dans les pays industrialisés de la rive nord de la Méditerranée qui avaient toujours pu compter sur un niveau de précipitations suffisant par habitant. La crise de l'eau est endémique ou permanente dans certaines zones du sud de la Méditerranée, mais maintenant elle atteint même des villes et des villages en France, en Espagne, en Italie et en Grèce, les obligeant à imposer des restrictions temporaires. L'insuffisance quant à la quantité a encore été aggravée par une baisse de la qualité due à la contamination des eaux souterraines et de surface.

7.1 - Information limitée sur les ressources en eau

Un problème fondamental, qui se pose dans la région méditerranéenne tout comme dans de nombreuses autres régions du monde, est une connaissance appropriée tant des ressources en eau naturelles et potentielles que des besoins en eau actuels et prévisibles. L'existence de ressources en eau est définie par un ensemble de variables stochastiques. C'est pourquoi il est essentiel de connaître non seulement leurs valeurs moyennes mais aussi leur distribution spatiale et temporelle. Les mesures de ces variables devraient satisfaire aux conditions suivantes :

- (i) une distribution géographique et une densité des points de mesure adéquates,
- (ii) une fréquence appropriée des mesures,
- (iii) des périodes de mesures suffisamment longues, et
- (iv) des mesures précises.

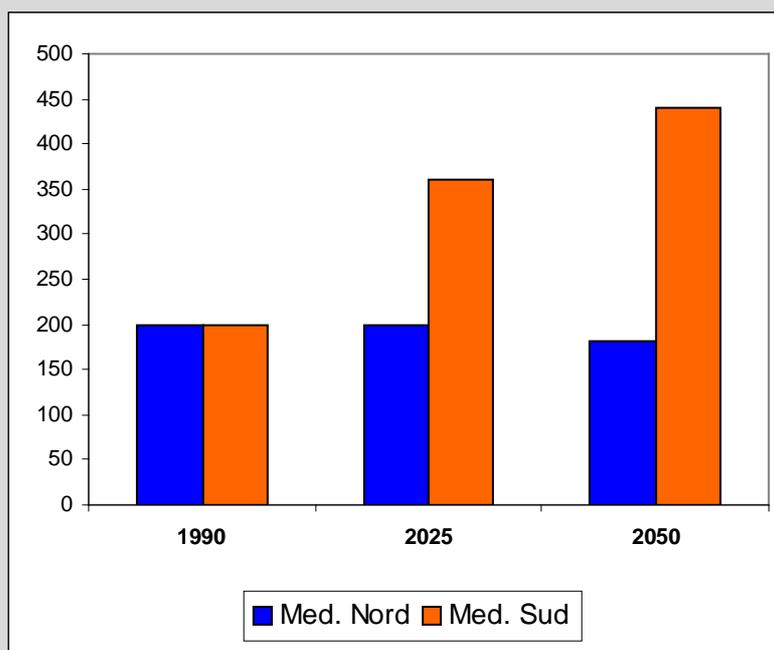
La collecte, le traitement et l'analyse de données de bonne qualité sur les ressources en eaux souterraines et de surface du point de vue quantité et qualité sont indispensables dans le cadre des efforts de planification faits en vue de satisfaire la demande en eau actuelle et future. Les efforts doivent être intensifiés dans la collecte des données fondamentales relatives à l'eau, leur mise en forme accessible et utilisable et leur diffusion à tous ceux pouvant en avoir besoin.

7.2 - Tendances démographiques et explosion de la croissance urbaine

La population totale des pays du bassin méditerranéen, actuellement d'environ 400 millions devrait atteindre entre 520 et 570 millions en 2025. La différence entre ces deux chiffres équivaut aux populations actuelles d'Égypte et de Turquie. Les pays

situés sur la rive nord du bassin, de l'Espagne à la Grèce, ne représenteront en 2025 qu'environ un tiers de l'ensemble de la population, alors que, au contraire, les pays au sud et à l'est du bassin, du Maroc à la Turquie, contribueront pour près des deux tiers à l'ensemble de la population du bassin méditerranéen en 2025, c'est-à-dire près de deux fois plus qu'actuellement.

Graphique 7.1 – Population de la région méditerranéenne (millions d'habitants)



Source : Division de la Population des Nations Unies, 1994.

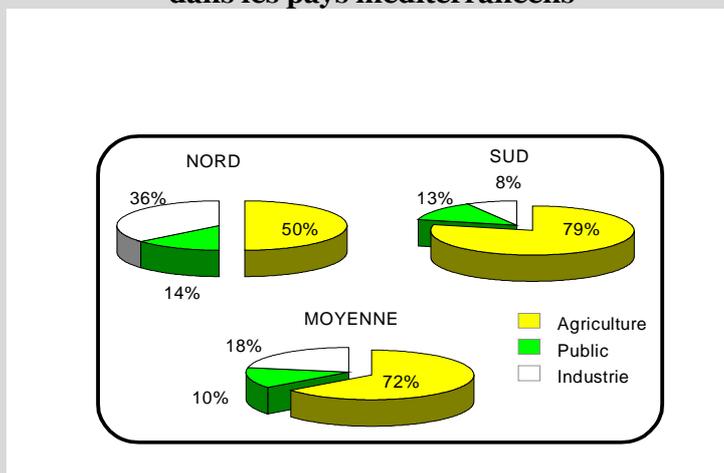
Ce taux élevé d'accroissement de la population, avec une moyenne annuelle de 3 % dans les pays méditerranéens du sud, augmentera aussi les besoins globaux en eau. En outre, l'expérience montre que les besoins en eau par habitant augmentent avec la hausse du niveau de vie.

Une augmentation rapide de la population est toujours liée à une forte urbanisation. La croissance urbaine sera explosive dans les pays du sud et de l'est où elle est en moyenne cinq fois plus rapide que cela n'a été le cas en Europe au siècle passé. Ce taux n'est pas le seul facteur à devoir être pris en considération. La taille de la population urbaine sera très grande : 200 millions de plus d'habitants

dans les agglomérations urbaines en 2025 au sud et à l'est du bassin, c'est-à-dire autant que l'ensemble de la population urbaine dans la région actuellement. La population urbaine du bassin méditerranéen pourrait en fait compter entre 380 et 440 millions comparée à un peu plus de 200 millions aujourd'hui. D'une manière générale, le taux annuel d'urbanisation est élevé dans la région méditerranéenne mais il est beaucoup plus élevé au sud (4,5 %) qu'au nord (2,8 %).

Cet accroissement de la population avec un fort taux d'urbanisation exercera une pression importante sur les ressources en eau douce destinée en particulier à la consommation dans les pays en développement de la région méditerranéenne. Cette situation se reflétera bien évidemment au niveau de la distribution de l'eau entre les secteurs et son utilisation. Dans de telles conditions, les pays du sud et de l'est de la Méditerranée connaîtront des difficultés à assurer une autosuffisance et à satisfaire aux besoins en eau des secteurs agricole, public et industriel. L'approvisionnement en eau potable des agglomérations urbaines sera un des problèmes majeurs de ces pays.

Graphique 7.2 - Utilisation de l'eau par secteur dans les pays méditerranéens



Source : Elaboration LAMBED, on World Resource Institute Data, 1985.

7.3 - Pénurie d'eau

La pénurie d'eau est un problème majeur des pays arides et semi-arides de la Méditerranée. Dans beaucoup de pays, toutes les ressources en eau disponibles pouvant être exploitées de façon économique ont déjà été développées ou sont en train de l'être.

L'analyse prospective globale centrée sur les futurs prélèvements comparés aux ressources disponibles a permis d'établir « l'indice d'exploitation » qui montre que les pays méditerranéens peuvent être classés en gros dans trois groupes :

Le premier groupe se compose de pays où les disponibilités en eau resteront suffisantes jusqu'en 2025 et au-delà, et où il existe même une marge assez confortable permettant une augmentation de la consommation par habitant. Ce groupe comprend certains pays à faible croissance démographique (France, Italie, ex-Yougoslavie) et d'autres à croissance démographique plus forte (Albanie, Turquie, Liban). Pour garder cette marge, des efforts devront être faits en matière de développement et de gestion de l'eau ainsi que pour préserver une qualité satisfaisante, ce qui est en tout cas nécessaire.

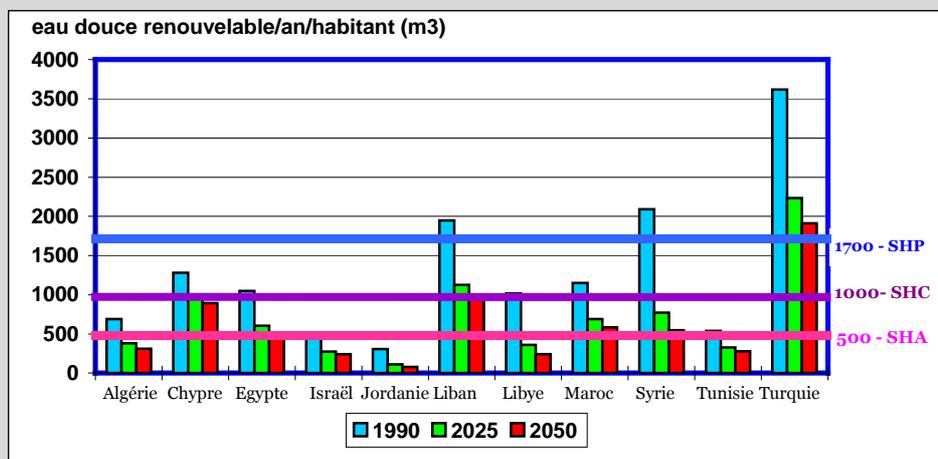
Le deuxième groupe comprend les pays où les disponibilités en eau, bien qu'encore suffisantes aujourd'hui, diminueront considérablement dans le futur (Espagne, Maroc, Algérie, Chypre). Toute croissance importante des prélèvements par habitant mettrait très vite ces pays dans une situation critique semblable à celle où se trouvent les pays du troisième groupe et exigerait alors de trouver des solutions autres que les ouvrages hydrauliques conventionnels.

Enfin, le troisième groupe de pays où les disponibilités en eau sont actuellement déjà limitées ou négligeables. En 2000, les indices d'exploitation y dépassent la barre des 100 %. Parmi ces pays, certains ont une croissance démographique faible (Malte), d'autres moyenne (Israël, Tunisie) ou élevée (Égypte, Syrie, Libye). Afin de répondre à la demande, il faudra probablement réduire le prélèvement par habitant à partir des ressources traditionnelles par le biais de mesures d'incitation, sinon le pays devra recourir à des méthodes non classiques d'approvisionnement en eau en particulier dans le secteur agricole.

L'analyse montre clairement qu'à l'aube de ce nouveau siècle et au-delà, les besoins en eau dans les pays méditerranéens du sud atteindront rapidement la limite des ressources disponibles et que la majorité de ces pays sont entrés dans les années 90 dans une période de pénurie chronique. Ces pays rencontreront des problèmes similaires dont les principaux sont :

- Une diminution des ressources en eau par habitant tant au niveau de la disponibilité que de celui des prélèvements. On s'attend à une diminution de près de 50 % de la quantité d'eau disponible par habitant par rapport à aujourd'hui.

Graphique 7.3 – Disponibilité d'eau douce renouvelable par personne dans les pays méditerranéens du sud, 1990-2050



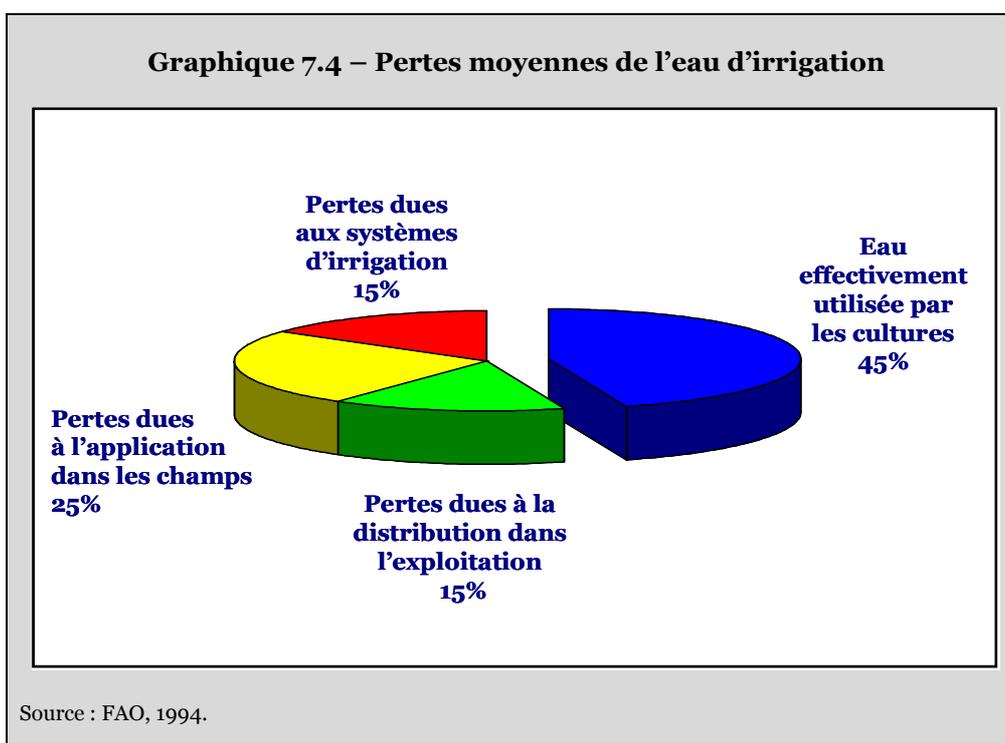
SHP = stress hydrique périodique
SHC = stress hydrique chronique
SHA = stress hydrique absolu

Source : Division de la Population des Nations-Unies, 1994.

- Un taux d'exploitation de l'eau relativement élevé avec le risque de la détérioration de la qualité de l'eau.
- Une diminution énorme des prélèvements en eau par habitant avec des répercussions importantes sur l'utilisation sectorielle de l'eau, aboutissant à une concurrence notable et à des conflits entre les utilisateurs des différents secteurs notamment entre l'irrigation et le secteur domestique. La priorité sera donnée à la demande d'eau potable aux dépens de l'eau disponible affectée à l'irrigation avec pour conséquence une diminution des zones irriguées et une augmentation de la dégradation des sols.
- Une dégradation progressive de la qualité des ressources en eau disponibles en raison de l'augmentation de la charge de déchets rejetés dans les eaux et dans l'air.

7.4 - Manque d'efficacité dans l'utilisation de l'eau

Les problèmes concernant les ressources en eau sont souvent liés à un manque d'efficacité dans l'utilisation de l'eau dans le cadre agricole, industriel et domestique. L'agriculture est de loin l'activité la plus forte consommatrice d'eau et aussi probablement le secteur le moins efficace en ce qui concerne l'utilisation de l'eau. Le fait de ne pas reconnaître la valeur économique de l'eau a abouti à un gaspillage et des utilisations préjudiciables à l'environnement. La gestion de l'eau en tant que bien possédant une valeur économique est un moyen important pour arriver à une utilisation efficace et équitable des ressources en eau et pour encourager leur conservation et leur protection. Il faut comprendre que si nous voulons avoir assez d'eau d'un niveau de qualité satisfaisante, nous devons alors la payer à sa valeur réelle.



Il existe de nombreuses possibilités pour accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources en eau. A cet égard, l'irrigation constitue un des principaux problèmes étant donné que l'eau est souvent fournie aux agriculteurs à un prix bien inférieur à son prix de revient ; ce problème est particulièrement important dans les pays en développement. Si nous pouvons améliorer de façon significative l'équité en ce qui concerne l'utilisation des ressources en eau et la solidité des projets d'irrigation

dans les pays en développement, la production alimentaire de ces pays en bénéficierait grandement. La réalisation de tels objectifs dépend avant tout d'une gestion appropriée et écologiquement rationnelle des ressources en eau disponibles dans chaque pays.

7.5 - Dégradation de la qualité de l'eau et pollution de l'eau

Dans presque tous les pays en développement, y compris dans les pays méditerranéens, les programmes relatifs à la qualité de l'eau en sont soit à leurs débuts, soit même inexistantes. Il n'existe ni véritable tableau clair et détaillé des questions environnementales auxquelles sont confrontés les pays et les secteurs de l'eau, ni une estimation précise du coût de la dégradation des sols et de l'eau pour les économies nationales. Le coût est déjà maintenant significatif et les tendances actuelles montrent que, si aucune action radicale n'est entreprise, le coût risque d'être encore plus élevé. En outre, l'état de la situation concernant la pollution de l'eau et la mesure dans laquelle la baisse de la qualité de l'eau la rend impropre à différentes utilisations potentielles ne sont tout simplement pas connus. Sur la base des informations disponibles qui sont très limitées, on peut néanmoins dire que le problème est déjà très sérieux dans les environs des grandes agglomérations urbaines, notamment en ce qui concerne les eaux souterraines et les lacs ainsi que pour certaines rivières. Il faut remarquer que l'eau souterraine, une fois contaminée, peut être très difficile à décontaminer.

De nos jours, la pollution de l'eau représente déjà un problème sérieux dans la majorité des pays en développement : un fort pourcentage d'eaux usées n'est pas traité et est déversé directement dans les cours d'eau, les canaux d'irrigation et de drainage. Il est certes possible de discuter des pourcentages exacts, mais il ne fait toutefois aucun doute qu'une très grande partie des effluents domestiques et industriels n'est actuellement pas traitée. L'accroissement de la pollution d'origine domestique et industrielle, si rien n'est fait pour la maîtriser, risque fort d'aboutir à l'avenir à une réduction de la quantité d'eau disponible pour différentes utilisations.

Nos connaissances actuelles ne nous permettent pas de connaître l'étendue de la contamination qui a déjà eu lieu et qui pourrait rendre certaines sources d'eau inutilisables à l'avenir sans traitement coûteux. Si la protection des ressources en eau n'est pas réalisée en priorité, elle deviendra une cause majeure de la pénurie d'eau dans la région. En outre, le coût économique et sanitaire dû à une pollution non maîtrisée sera tel que les pays ne pourront pas le supporter.

7.6 - Faible rendement des systèmes d'irrigation et de drainage

Dans les pays méditerranéens, les zones irriguées couvrent actuellement plus de 16 millions d'hectares et ont augmenté au cours des 15 dernières années de 3 millions d'hectares à un taux moyen de 200 000 hectares par an, entraînant des besoins en eau supplémentaires de l'ordre de 2 000 millions de m³ par an. Dans la région méditerranéenne, l'irrigation représente 72 % de la totalité des prélèvements d'eau.

Malgré cette expansion rapide de la superficie irriguée globale, l'irrigation et le drainage n'ont connu que peu de changements technologiques au cours de cette période. Principalement en raison de l'utilisation de techniques, de procédures de gestion et de politiques inadéquates, la plupart des systèmes d'irrigation partout dans le monde, tant dans les pays en développement que dans les pays développés, ont des rendements bien inférieurs à leur potentiel. Ceci est vrai pour ainsi dire à tout point de vue, comme du rendement, de l'efficacité, de la productivité, de l'équité, de la durabilité et de l'impact sur l'économie rurale.

Dans la région méditerranéenne, l'agriculture irriguée présente les caractéristiques suivantes :

- Le rendement global de nombre de projets d'irrigation est nettement inférieur à ce qui était attendu ; ceci en raison bien souvent d'une gestion inefficace des ressources en eau.
- La priorité est toujours donnée à la quantité avec une attention minimale portée à la qualité ; la qualité et la quantité ne sont pas liées.
- Une priorité élevée est donnée aux grands projets d'irrigation alors que les petits programmes d'eau pour l'agriculture sont insuffisamment pris en compte.

Des pratiques inadaptées en matière de gestion, une utilisation inefficace de l'eau et le fait de ne pas attribuer une haute valeur économique à l'eau ont indubitablement eu des conséquences importantes sur l'environnement physique naturel. Des sols gorgés d'eau et salés, des nappes aquifères en déclin et contaminées, le repli des lacs et la destruction des habitats aquatiques montrent que le prix payé par l'environnement à cause de l'irrigation est élevé.

8 Une gestion écologiquement rationnelle : les obstacles

L'analyse des ouvrages publiés sur les aspects environnementaux du développement des ressources en eau dans la région méditerranéenne montre qu'il existe de nombreuses contraintes qui limitent l'application potentielle des connaissances disponibles par les spécialistes de l'eau et les décideurs dans les pays en développement. Cette analyse a permis d'identifier quatre principaux obstacles :

1. un cadre d'analyse incomplet,
2. l'absence de méthodologie appropriée,
3. l'insuffisance des connaissances,
4. des contraintes institutionnelles.

Il faut attirer l'attention sur le fait que ces quatre principaux obstacles ne sont pas indépendants, mais qu'ils sont au contraire souvent étroitement interconnectés.

8.1 - Un cadre d'analyse incomplet

Le cadre utilisé actuellement pour les analyses et l'examen de divers effets sur l'environnement en liaison avec les projets de développement des ressources en eau ne permet pas de refléter objectivement la situation et tend à n'évaluer que les effets négatifs.

Pour une analyse complète, il est nécessaire d'avoir un cadre équilibré permettant d'identifier tant les effets négatifs que positifs. La prochaine étape devrait par conséquent consister à voir comment maximiser les effets positifs et minimiser les effets négatifs. Un cadre qui ne tient compte que des seuls effets négatifs et ignore les effets positifs est incomplet et contre-productif.

8.2 - L'absence de méthodologie

L'examen des procédures actuellement utilisées par les pays en développement pour incorporer les questions environnementales dans la gestion de l'eau montre que les méthodes disponibles à l'heure actuelle semblent ne pas répondre aux exigences spécifiques de ces pays. Alors que la procédure de l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) a été rendue obligatoire dans plusieurs pays industrialisés, sa mise en œuvre dans les pays en développement a été jusqu'à maintenant quelque peu lente. La raison de cette lenteur est l'absence d'une méthodologie opérationnelle pouvant être mise en œuvre avec succès dans les pays en développement dont l'expertise, les ressources, les données et le temps sont limités. Les méthodes utilisées pour l'EIE dans les pays industrialisés ne peuvent pas être transférées directement dans les pays en développement pour différentes raisons socio-économiques et institutionnelles (Biswas and Kindler, 1989).

Les EIE, telles qu'elles sont pratiquées dans les pays développés, ne constituent pas le bon instrument pour évaluer l'impact des projets de développement des ressources en eau dans les pays en développement, en raison de leur complexité, de leur longueur, de leur coût élevé ainsi que de l'investissement en temps important que demande leur réalisation. Il est aussi important qu'elles soient adaptées à la situation et qu'elles soient accessibles en termes de coût et d'entretien. Beaucoup de services d'hydrologie des pays méditerranéens en développement n'ont reçu aucune information sur ces derniers aspects. Il n'est pas rare de découvrir qu'un équipement a été acheté sans que l'on sache s'en servir ou l'entretenir correctement. Il s'ensuit une durée de vie anormalement courte pour ce type d'équipement et par là un gaspillage de ressources déjà rares. En conséquence, il est nécessaire de développer des lignes directrices destinées à être utilisées par les spécialistes en gestion de l'eau lors de l'élaboration et de la gestion des projets.

8.3 - L'insuffisance des connaissances

Les résultats présentés jusqu'ici montrent qu'il existe des connaissances de base relatives à l'eau dans les pays méditerranéens. Toutefois, comme une comparaison de plusieurs estimations le montre, il existe des différences en ce qui concerne les éléments du bilan hydrologique et les ressources en eau à différents niveaux.

Les scientifiques qui ont participé à ces travaux ont souligné le manque de données adéquates concernant le cycle hydrologique, l'insuffisance de la couverture spatiale des données et de leur représentation, les lacunes dans les données, la qualité de ces données et, dans certains cas, les difficultés d'accès aux données lorsqu'elles existent. En outre, des questions se posent quant à l'adéquation de la base scientifique, des méthodes et des techniques utilisées pour la réalisation de ces évaluations.

Dans de nombreux domaines, il n'existe pas de connaissances techniques suffisantes pour pouvoir obtenir des réponses fiables. De même, dans certains domaines, les connaissances « conventionnelles » peuvent dans le meilleur des cas être incertaines et dans le pire tout à fait fausses.

8.4 - Les contraintes institutionnelles

Une approche sectorielle du développement des ressources en eau est une contrainte institutionnelle majeure dans tous les pays développés et en développement, ce qui pèse lourdement sur la durabilité des projets.

Il existe de nombreuses raisons à l'origine de cette situation mais une des plus importantes est la division des responsabilités suivant les différentes questions liées à l'eau. La coordination et la coopération entre les différents ministères et services laissent beaucoup à désirer en raison de rivalités de longue date alors que

dans tout grand projet de développement des ressources en eau, toutes ces questions doivent être intégrées dans le cadre d'un même projet. Alors qu'il est facile de souligner cette nécessité, cette intégration est une tâche très complexe et décourageante à réaliser sur le terrain.

Avant de discuter des actions nécessaires et des instruments appropriés concernant la mise en œuvre, il est intéressant de présenter quelques cas où des efforts ont été faits en vue d'économiser l'eau douce et de compenser la pénurie d'eau dans le secteur agricole grâce à l'utilisation et au recyclage de ressources en eau non conventionnelles.

8.5 - Etudes de cas dans la région méditerranéenne

Dans la région, on s'attend à une augmentation importante de la quantité d'eau collecté et traité résultant de l'accroissement de la population, de l'urbanisation rapide et de l'amélioration de la couverture du service d'assainissement. Une telle eau de faible qualité représente une option intéressante pour les pays de la région qui connaissent une pénurie d'eau étant donné qu'il s'agit là d'une source d'eau renouvelable et précieuse. L'utilisation sans danger des eaux usées devient aussi une question d'ordre général pour des raisons environnementales et sanitaires évidentes.

La plupart des gouvernements de la région ont inclus la réutilisation des eaux usées dans leurs programmes d'aménagement des ressources en eau. Des politiques ont été formulées mais peu sont à même de les mettre en œuvre au niveau de leurs pratiques dans le cadre de la gestion des eaux sous forme d'actions relatives au contrôle de la pollution des eaux et au rejet des déchets. Des efforts concertés soutenus par les organisations régionales et internationales sont nécessaires si l'on veut arriver dans un proche avenir à un véritable changement et à des résultats positifs.

En fait, la réutilisation et le recyclage des eaux usées sont considérés maintenant comme prioritaires dans les pays arides de la Méditerranée ; ils constituent une ressource supplémentaire en eau pour le développement de l'irrigation qui pourrait aboutir en fin de compte à une réduction de la demande en eau pour l'agriculture et, par conséquent, à une augmentation de l'offre en eau douce pour les autres secteurs.

À cet égard, il est intéressant de présenter ici quelques études de cas où les eaux usées sont utilisées avec succès et à grande échelle pour l'irrigation dans certains pays en développement de la région.

8.5.1 - Réutilisation d'eau de faible qualité pour l'agriculture durable en Égypte

La réutilisation des eaux de drainage agricole

La superficie cultivée en Égypte est de près de 2,9 millions d'hectares bénéficiant de systèmes adéquats de drainage agricole allant des collecteurs aux grandes canalisations. Le réseau de drainage s'étend sur 17 500 km de long et est équipé d'un réseau de surveillance comprenant des stations de mesure, situées aux points clés des canalisations principales dans le delta du Nil, et fournissant des mesures fiables.

La totalité des eaux de drainage déversées annuellement varient entre 13,5 milliards de m³ en 1985 et 12,4 milliards de m³ en 1995, ce qui représente près de 23 % des eaux déversées annuellement dans le Nil (55,5 milliards de m³). D'autre part, les eaux de drainage officiellement réutilisées ont augmenté et sont passées de 2,6 milliards de m³ dans les années 80 à environ 4,2 milliards de m³/an au début des années 90. À la fin des années 90, la totalité des eaux de drainage réutilisées atteignait près de 7,0 milliards de m³/an.

Les tableaux 8.1 et 8.2 présentent les données moyennes concernant la qualité et la quantité d'eau pour 1994-1995.

Tableau 8.1 - Egypte : eau de drainage réutilisée pour l'irrigation, 1994-1995				
Degré de salinité	Delta oriental	Delta moyen	Delta occidental	Total
ppm	(millions m ³ /an)			
<750	101	52	320	473
750-1000	528	235	187	950
1000-1500	370	1 404	53	1 827
1500-2000	0	0	0	0
>2000	121	0	26	147
Total	1 120	1 691	586	3 397

Tableau 8.2 - Egypte : eau de drainage déversée dans la mer, 1994-1995				
Degré de salinité	Delta oriental	Delta moyen	Delta occidental	Total
ppm	(millions m ³ /an)			
<1.000	969	548	294	1 811
1000-1500	952	295	1 374	2 621
1500-2000	1 296	160	0	1 456
2000-3000	804	1 241	618	2 663
>3000	198	1 389	2 326	3 913
Total	4 219	3 632	4 613	12 464

L'analyse des données recueillies depuis 1985 montre que :

- Près de 80 % de l'eau de drainage déversée dans la mer ont une salinité inférieure à 2 000 ppm et pourraient être utilisés sans danger pour irriguer les principales cultures permettant une gestion appropriée du sol, de l'eau et des cultures.
- Les concentrations réelles varient entre un minimum de 400 ppm et un maximum de 5 000 ppm.
- Le volume d'eau de drainage entre 3 000 ppm et 5 000 ppm représente près de 25 % de la totalité de l'eau de drainage déversée dans la mer.
- 70 % de l'eau de drainage rejetée à la mer, représentant environ 9 milliards de m³, ont une concentration inférieure à 3 000 ppm.

Actuellement, l'eau de drainage dont la concentration s'élève jusqu'à 2 000 ppm est totalement utilisée pour l'irrigation après avoir été mélangée à de l'eau douce.

Cependant, les récents développements de la recherche sur la sélection et l'amélioration des plantes, la gestion des sols, des cultures et de l'eau ainsi que les technologies de drainage et d'irrigation permettent la réutilisation de l'eau de drainage présentant une concentration en sel relativement élevée pouvant aller jusqu'à 5 000 ppm.

En Égypte, l'utilisation de l'eau de drainage pour l'irrigation sur une base durable et écologiquement rationnelle est considérée comme une des solutions économiquement les plus réalisables pour permettre de combler le fossé entre l'offre et la demande dans le domaine de l'eau.

8.5.2 - Réutilisation des eaux usées traitées en Égypte

En Égypte, 84 000 ha seront irrigués avec des eaux usées traitées en l'an 2000. Tous les projets relatifs aux eaux usées urbaines comprennent des installations de traitement jusqu'au troisième stade d'épuration et permettent la réutilisation pour l'irrigation. De nombreuses zones rurales ne possèdent pas encore de telles installations. Le tableau 8.3 donne une estimation de la quantité d'eaux usées provenant des principales villes et zones urbaines.

Tableau 8.3 - Égypte : eaux usées des principales villes et agglomérations urbaines (en milliards de m³/an)		
Lieu	1992	2000
Le Caire	1.36	1.70
Alexandrie	0.53	0.65
Autres zones urbaines	1.54	2.58
Total	3.43	4.93

Par exemple, dans le cas de la nouvelle agglomération du Grand Caire (rives est et ouest du Nil) où les égouts permettront de traiter jusqu'à 4 millions de mètres cubes par jour, les eaux usées traitées pourraient irriguer 168 000 ha de terres désertiques.

L'agriculture est le plus grand utilisateur d'eau en Égypte, une situation qui devrait encore persister pendant de nombreuses années étant donné que l'économie égyptienne dépend fortement de l'agriculture et que près de la moitié de la population est impliquée d'une manière ou d'une autre dans l'agriculture. En 1994, la superficie cultivée en Égypte s'élevait à 7,4 millions de feddans (3,1 millions d'hectares) ; il est prévu de mettre en culture près de 1,2 millions d'hectares supplémentaires jusqu'en 2000. Avec les méthodes actuelles d'irrigation et le niveau d'efficacité présent du système d'irrigation, les besoins en eau d'irrigation s'élèvent à environ 51,5 milliards de m³ par an. D'après les prévisions du ministère égyptien des ressources en eau et de l'irrigation, les besoins liés à l'irrigation devraient encore s'accroître pour atteindre respectivement 59,5 milliards de m³ en 2000 et 61,5 en 2025.

Ces chiffres montrent clairement que l'expansion des zones irriguées pour répondre aux besoins en produits alimentaires d'une population en croissance rapide nécessitera un apport d'eau supplémentaire d'environ 10 milliards de m³ d'ici 2025. Le défi n'est certes pas facile mais une solution raisonnable pourrait consister à réutiliser les quantités importantes d'eau de drainage agricole (13

milliards de m³) ainsi que les eaux usées traitées (4 milliards de m³) ce qui ferait un total de 17 milliards de m³ par an. De telles quantités d'eau provenant de méthodes non classiques d'approvisionnement permettraient de répondre aux besoins en eau de l'agriculture pendant les 25 années à venir.

De plus, ceci permettrait d'économiser 17 milliards de m³ d'eau douce qui pourraient être utilisés par les autres secteurs dont les besoins s'accroissent également.

Toutefois, la réalisation de tels objectifs nécessite que des études approfondies soient faites sur les stratégies à développer pour la réutilisation de ces deux ressources. De même, les concepts de réutilisation et de gestion des eaux de drainage et des eaux usées traitées doivent être totalement compris et bien adaptées en vue d'une production durable sur une base économique permanente.

8.5.3 - Tunisie : la réutilisation des eaux usées régénérées

La Tunisie, comme beaucoup d'autres pays arides et semi-arides de la Méditerranée, est confrontée à de très sérieux problèmes de pénurie d'eau. Les problèmes de pénurie d'eau vont encore s'intensifier en raison de l'accroissement de la population, de la hausse du niveau de vie et de l'accélération de l'urbanisation qui menacent l'approvisionnement en eau en général et l'agriculture en particulier et aboutissent à une augmentation tant de la consommation d'eau que de la pollution des ressources en eau. D'après les prévisions (1993), l'augmentation de la consommation d'eau dans les secteurs domestique et industriel pourrait en 2020 entraîner une diminution du volume d'eau douce affectée à l'agriculture tunisienne. La politique de l'eau menée par le pays a en conséquence mis l'accent ces dernières années sur le développement de ressources en eau additionnelles, comme le traitement des eaux usées pour l'irrigation afin de protéger les ressources existantes en eau douce.

La réutilisation des eaux usées est considérée comme faisant partie du bilan global des ressources en eau de la Tunisie. Elle fait maintenant partie intégrante de la stratégie en matière de gestion de l'eau et du contrôle de la pollution environnementale.

En Tunisie, la politique de réutilisation des eaux usées a été lancée au début des années 80. La zone équipée actuellement d'usines de traitement des eaux usées est d'environ 6 366 ha. La quantité d'eaux usées régénérées en l'an 2000 correspond approximativement à 10 % du volume d'eau souterraine disponible. De nombreux projets d'irrigation avec des eaux usées sont réalisés ou prévus et couvriront près de 200 000 ha.

Les programmes d'irrigation à partir d'eaux usées régénérées ont rencontré à différents niveaux des problèmes d'ordre technique, sanitaire, social,

organisationnel et institutionnel. Le taux d'utilisation des eaux usées régénérées reste encore malgré tout relativement bas comparé au potentiel (tableau 8.4).

Programme d'irrigation	Zone équipée	Zone irriguée (ha)	Volume pompé (M m ³)	Vol. pompé/ Vol. traité (%)
Sot kra	615	515	3.6	28
Cel ala	3 200	1 250	12.5	30
Mc nagh	1 047	459	1.3	20
Na eul	356	266	0.9	35
Ha nmamet	145	145	0.6	54
Sot sse Nord	80	80	1.1	24
Sot sse Sud	205	205	1.0	24
Sot sse-Monastir	170	170	2.0	62
Mc nline	100	60	0.3	21
Kai rouan	120	120	0.6	16
Sfa t	340	240	3.7	47
Total	6 378	3 510	27.6	33

D'autres recherches doivent être faites sur l'utilisation généralisée des eaux usées traitées et sa pleine utilisation pour l'irrigation en vue de minimiser les risques liés à la réutilisation d'eaux usées, d'élargir la gamme des cultures et d'évaluer les effets à long terme sur le système sol-plante-eau souterraine-homme. De même, des études d'estimation du risque devront être également réalisées sur les voies d'exposition eau-boue-sol-plante-animal-homme.

En ce qui concerne la faisabilité économique et financière de l'utilisation des eaux usées régénérées, il faut encore améliorer l'évaluation en tenant compte du coût des différentes opérations, de leur pouvoir fertilisant et de leurs effets sur la production agricole et sur l'environnement.

En conclusion, les expériences faites en Égypte dans le domaine de la réutilisation de l'eau de drainage pour l'irrigation et en Tunisie en ce qui concerne la régénération des eaux usées pour l'irrigation de cultures agricoles sont très enrichissantes et s'appuient sur un programme de recherche intensif et de tests expérimentaux ayant fourni des résultats scientifiques et techniques importants qui permettent de montrer la voie pour une utilisation durable et une gestion écologiquement rationnelle de ces méthodes non conventionnelles d'approvisionnement en eau. De telles expériences doivent faire l'objet d'une analyse et être transférées à d'autres pays arides et semi-arides de la région, en particulier ceux souffrant d'une grave pénurie en ce qui concerne les disponibilités en eau.

9 Actions prioritaires

Il ne sera pas facile d'éviter que la pénurie d'eau ne compromette la sécurité alimentaire, les systèmes écologiques nécessaires à la vie ainsi que la stabilité politique et sociale. Dans une grande partie du monde, notamment dans les régions arides et semi-arides, augmenter la quantité d'eau fournie à un utilisateur signifie l'ôter à un autre. La réalisation de nouveaux barrages ou dérivations de cours d'eau n'offrira que rarement des solutions durables étant donné que, dans la plupart des cas, cela aboutirait à prélever plus d'eau des systèmes d'eau douce déjà surexploités. Les principaux défis consistent maintenant à établir les priorités et à formuler les politiques pour la répartition de l'eau entre les différents usages et utilisateurs en concurrence, à encourager une utilisation plus efficace et plus productive de l'eau ainsi qu'à réorganiser les institutions afin qu'elles correspondent mieux à la nouvelle situation et aux contraintes actuelles s'exerçant dans le domaine de l'eau. Ce sont là des tâches que les responsables en charge de l'eau ne peuvent mener à bien seuls. Ces tâches font partie maintenant de la compétence des diplomates, figurent à l'ordre du jour des conseils de ministres et se retrouvent au premier rang des priorités des banques de développement et des organismes internationaux d'aide.

Face à cette situation de pénurie d'eau dans la région méditerranéenne et aux menaces liées à l'eau qui pèsent sur l'environnement, il est nécessaire de procéder à un examen au niveau national et régional des problèmes physiques et techniques qui touchent le développement et la gestion des ressources en eau et d'établir une liste de priorités.

Une priorité absolue est de garantir aux hommes la quantité minimale d'eau de bonne qualité dont ils ont besoin pour rester en bonne santé et productifs. Les gouvernements ont une responsabilité importante et doivent veiller à s'assurer que la fonction vitale fondamentale que remplit l'eau soit garantie, surtout compte tenu du contexte de concurrence accrue en ce qui concerne l'eau et les fortes pressions exercées pour traiter l'eau plus comme un bien.

Ce ne sont pas les disponibilités en eau en soi qui constituent un obstacle à la satisfaction de ces besoins fondamentaux de l'homme mais plutôt les investissements inadéquats de la part des gouvernements, des organismes d'aide extérieurs et des collectivités locales dans les technologies, infrastructures et institutions nécessaires.

À cet égard, un certain nombre de questions concernant les actions nécessaires sont décrites et discutées ci-après.

9.1 - Evaluation des ressources en eau

De nombreux efforts ont été faits dans les différents pays de la région afin d'évaluer les ressources en eau. Il est nécessaire toutefois de continuer ces efforts étant donné la nature complexe des climats arides et semi-arides et la forte variabilité des grandeurs et de la distribution. Les recherches concernant nombre de données n'ont pas été réalisées de façon adéquate et, ce qui est plus important, des hypothèses hasardeuses sont incluses dans les estimations des eaux souterraines. L'évaluation des ressources en eau est nécessaire pour un certain nombre de raisons outre l'évaluation de la quantité, de la qualité et de la distribution spatiale et temporelle ; elle devrait aussi comprendre le suivi des variations dues à la variabilité du climat et aux changements climatiques, l'évaluation de l'impact sur l'environnement de la gestion des ressources en eau et des systèmes socio-économiques ainsi que des risques liés à l'eau.

9.2 - Gestion des ressources en eau : une nouvelle approche

Dans la région méditerranéenne, l'évolution actuelle montre bien que nous ne pouvons pas continuer dans la voie présente où la gestion des ressources en eau est caractérisée par des politiques insoutenables à tout point de vue : économique, social ou environnemental. Les problèmes sont nombreux mais tous découlent de quatre grandes erreurs :

- le refus de traiter l'eau comme un bien économique,
- une forte dépendance du gouvernement pour les services relatifs à l'eau et aux eaux usées,
- une gestion de l'eau fragmentée entre plusieurs secteurs et institutions,
- un manque de prise en compte appropriée des questions d'hygiène et d'environnement.

Nous devons adopter une nouvelle approche en matière de gestion des ressources en eau dans la région qui permette de surmonter ces erreurs, de réduire la pauvreté et de préserver l'environnement, le tout dans un cadre de développement durable caractérisé par :

- une approche intégrée des questions de quantité et de qualité,
- une gestion de l'utilisation des sols liée à une gestion durable de l'eau,
- la reconnaissance de l'eau comme un bien économique,
- le soutien des approches participatives et novatrices.

Les éléments essentiels des actions à réaliser dans le cadre de cette nouvelle approche sont résumés dans l'encadré 9.1.

Encadré 9.1 - Nouvelle approche pour la gestion des ressources en eau

a) Stratégies : de la segmentation à l'intégration.

Les questions concernant l'eau doivent être traitées de façon systématique. Nous devons arrêter de gérer l'eau par secteur suivant ses différentes utilisations et développer à la place un cadre global intégré pour la gestion des ressources en eau.

b) Interventions : du préventif au curatif.

Les interventions dans le secteur de l'eau devraient passer du curatif au préventif pour éviter que des problèmes coûteux ne surviennent et pour aboutir à une utilisation efficace des ressources en eau. Grâce à des interventions préventives, les sources d'eau fragiles qui caractérisent la région pourraient être utilisées en réduisant les coûts de la régénération.

c) Investissements : du marginal au stratégique.

Pour s'attaquer aux problèmes de la gestion des ressources en eau dans le cadre de la nouvelle approche, il faut pouvoir disposer de façon continue d'une large gamme d'investissements, aussi bien petits que grands. Les investissements qui maximisent les bénéfices peuvent être de différents types et tailles. Les analyses globales et l'approche coût-efficacité sont des déterminants importants au niveau de la prise de décisions en matière d'investissements. De même, il est tout aussi important de bien gérer et d'entretenir les investissements. Il faut cependant reconnaître que les investissements ne sont pas la seule solution pour la gestion durable des ressources en eau. Bien que les améliorations de l'infrastructure restent cruciales, elles doivent être complétées par des mesures visant à renforcer les institutions, à développer les ressources humaines et à promouvoir la sensibilisation du public.

Étant donné la nécessité de mobiliser les ressources, d'améliorer l'efficacité et d'augmenter la qualité des services pour les utilisateurs, la participation du secteur privé à la gestion de l'eau doit être encouragée. De même, pour assurer l'internalisation des mesures visant l'utilisation d'incitations économiques, il faut encourager la participation des utilisateurs à la conception des projets et des programmes.

9.3 - Gestion de l'offre et de la demande dans le domaine de l'eau

Les questions relatives à la gestion de l'approvisionnement par rapport à celle de la demande sont des questions importantes qui méritent une attention toute particulière dans une zone de pénurie d'eau telle que les pays du sud de la Méditerranée. Pendant longtemps, le concept de la gestion de l'approvisionnement a prédominé dans les actions réalisées dans la région. Au cours du siècle dernier, de grands projets pour l'approvisionnement en eau ont été réalisés dans la région comme de grandes retenues, des aménagements à grande distance et l'extraction des eaux fossiles. De telles entreprises se heurtent à des limites économiques et environnementales qui nécessitent l'intégration de la gestion de l'approvisionnement et de la gestion de la demande par le biais de mesures visant à minimiser le gaspillage, à améliorer l'efficacité et à entretenir les ouvrages.

Tarifification de l'eau d'irrigation

La tarification de l'eau d'irrigation est un préalable très important à toute gestion efficace de la demande d'eau pour l'irrigation étant donné qu'il a été constaté que malgré les pénuries d'eau existantes, les techniques d'irrigation font très souvent un mauvais emploi de l'eau dans l'agriculture. Ceci est principalement dû à l'erreur faite dans le passé de ne pas reconnaître la valeur économique de l'eau et le coût réel de l'offre de services dans le domaine de l'eau. Aujourd'hui, beaucoup d'analystes s'accordent pour dire que la gestion de l'eau comme un bien économique constitue un outil important pour arriver à une utilisation efficace et équitable de l'eau ainsi que pour encourager la conservation et la protection des ressources en eau. Néanmoins, il est difficile pour plusieurs pays de la région de concilier le concept de l'eau comme bien économique avec l'idée traditionnelle de l'eau comme un droit et une nécessité fondamentale de l'homme.

9.4 - Sécurité alimentaire : stratégies à court et à long terme

L'agriculture continuera à être le principal consommateur des ressources en eau dans de nombreuses parties de la région. Le manque d'eau sera dû pour environ 50 % à l'accroissement de la population et à la détérioration de la productivité causée par une mauvaise gestion de l'eau. Il existe deux approches qui doivent faire l'objet d'un débat entre scientifiques, responsables politiques et utilisateurs de l'eau dans l'agriculture. La première concerne la formulation d'une stratégie à court terme pour l'eau et le développement agricole durable ; de grandes quantités –près de 50 % du volume total de l'eau actuellement utilisée dans l'agriculture– pourraient être libérées pour répondre aux nouveaux besoins de l'agriculture en améliorant l'efficacité dans ce secteur, déjà 40 % grâce à de meilleurs systèmes de gestion de l'eau à des fins agricoles, en réduisant les pertes dues à la distribution d'eau d'irrigation, en changeant les systèmes de culture, en améliorant le calendrier des irrigations et en adoptant des technologies d'irrigation efficaces. Dans ce contexte, une partie des besoins croissants en eau de l'agriculture pourrait être satisfaite grâce au recours à des méthodes non conventionnelles

d'approvisionnement en eau comme l'eau salée et les eaux usées traitées. Ceci nous amène à la deuxième approche, à savoir la stratégie à long terme ayant pour objectif la satisfaction des besoins alimentaires futurs en tenant compte du poids de l'eau et de l'existence d'une sécurité alimentaire dans les conditions environnementales, commerciales et économiques locales données.

Pour accéder à la sécurité alimentaire, des actions doivent être prises visant à :

- promouvoir une utilisation efficace de l'eau d'irrigation (« irrigation de précision »),
- promouvoir une utilisation efficace de l'eau dans l'agriculture (« agriculture de précision »),
- promouvoir la réutilisation de l'eau dans l'agriculture, notamment le recyclage et la réutilisation de l'eau de drainage et des eaux usées.

9.5 - Utilisation sectorielle de l'eau et efficacité de l'affectation

Dans la région, la discussion porte actuellement sur l'adoption de principes d'efficacité du point de vue de l'allocation qui aboutit à utiliser l'eau premièrement dans les secteurs économiques offrant le meilleur taux de rentabilité par rapport à l'eau utilisée, c'est-à-dire l'industrie et les services plutôt que l'agriculture, et deuxièmement, au sein de chaque secteur, aux activités productives qui génèrent les meilleures retombées économiques, comme la production de cultures qui obtiennent un prix élevé sur les marchés mondiaux plutôt que celles, comme le sucre, le blé et le riz, pour lesquelles d'autres producteurs ont un accès gratuit ou pratiquement gratuit à l'eau. Une telle approche ne crée pas de l'eau mais fournit une base saine pour la politique d'utilisation de cette ressource rare.

La possibilité d'obtenir de l'eau des systèmes existants pour approvisionner les utilisateurs supplémentaires d'autres secteurs où les retombées économiques et sociales sont plus élevées représentera une stratégie de plus en plus importante mais qui n'a toutefois pas encore trouvé sa place dans les politiques des gouvernements ou des institutions responsables de l'eau dans les pays en développement de la région. D'après l'analyse de la place traditionnelle de l'eau dans les économies et les cultures de la région, il sera difficile d'adopter et de mettre en œuvre de telles politiques. Pour ceux qui considèrent qu'une eau nouvelle est la seule solution et que les problèmes politiques de réaffectation sont insurmontables, l'approche de la redistribution ne constitue pas une option pertinente. D'autre part, pour ceux qui considèrent que la question essentielle est de servir les intérêts du plus grand nombre possible d'utilisateurs faisant un usage efficace de l'eau, la redistribution de l'eau constituera un élément majeur des futures politiques de l'eau. Il est en tout cas évident que initiative et gestion sont des éléments nécessaires au niveau des solutions avancées. À cet égard, une question beaucoup plus controversée est celle du regard que porte une société sur

ses ressources en eau et l'utilisation qu'elle en fait. Cela dépend, dans une certaine mesure, du niveau général de développement économique d'un pays donné. Plus une société est économiquement développée plus elle doit s'interroger sur sa politique des ressources en eau.

9.6 - Partage de l'eau

Les ressources en eaux transfrontalières partagées entre les pays de la région ou avec des pays hors de la région constituent la majorité des ressources en eau tant de surface que souterraine. Sans mécanisme pour le règlement des conflits, la concurrence entre demandes pour l'eau peut avoir de graves conséquences dans une zone de pénurie d'eau. Il est urgent à cet égard d'agir pour promouvoir une coopération à l'échelle du bassin entre les États riverains. Ceci n'est possible qu'en reconnaissant les intérêts et les problèmes de tous les États riverains par une gestion complète, intégrée et écologiquement rationnelle de l'eau de l'ensemble du bassin.

9.7 - Mise en œuvre des programmes sur l'eau

Les moyens pour la mise en œuvre des programmes sur l'eau dans la région tant au niveau national que régional, y compris le financement, le renforcement des capacités et le développement des ressources humaines, sont des questions importantes qui nécessitent toute l'attention. Les organismes responsables de l'eau ont besoin d'être restructurés afin de pouvoir assumer des fonctions multidisciplinaires.

Des lois et des règlements nationaux en matière de protection et de développement des ressources en eau doivent être élaborés et appliqués. Des mesures d'accompagnement doivent être prises en vue de sensibiliser le public et de promouvoir la participation, l'éducation, la formation et les systèmes d'information. La mobilisation des centres de recherche appliquée et des communautés scientifiques au niveau national et régional ainsi que le renforcement de la capacité scientifique et technologique des régions sont des préalables importants à la mise en œuvre des programmes de développement et de gestion des ressources en eau, notamment pour s'attaquer aux futures menaces pour l'environnement et l'intégrité de ces ressources.

Dans un avenir prévisible, la maîtrise de la demande et une distribution plus équitable de l'eau entre les gens et les pays ainsi qu'entre les gens et la nature représentent la meilleure chance d'éviter que la pénurie ne mène à encore plus de famine et de pauvreté, à une plus grande instabilité politique et sociale ainsi qu'à un accroissement de la dégradation écologique. Une amélioration de l'efficacité peut permettre d'avancer et de tirer plus de l'offre actuelle. Toutefois, les seules stratégies pour l'eau ne suffiront pas. Vivre dans les limites des ressources en eau

fournies par la nature obligera à réduire la consommation parmi les catégories socio-économiques les plus riches et à diminuer la taille des familles dans tous les groupes sociaux. L'intensification des efforts visant à créer les conditions nécessaires pour stabiliser la population doit être au centre de toute stratégie ayant pour objectif la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement en eau pour tous à l'avenir.

10 Les défis liés aux ressources en eau et le rôle du CIHEAM/IAM Bari

Il est de plus en plus évident que l'accroissement rapide et continu de la population associé à des changements socio-économiques exerce une pression croissante sur les responsables politiques et sur le public en général afin de trouver des stratégies viables et réalistes pour la gestion de l'eau capables de s'attaquer aux quatre questions suivantes :

1. assurer la protection de l'eau pour satisfaire les besoins fondamentaux pour les utilisations difficiles ;
2. minimiser les pertes d'eau ;
3. réutiliser et attribuer l'eau rare pour le développement socio-économique désiré ;
4. protéger l'environnement de la dégradation et d'une perte de capacité de production.

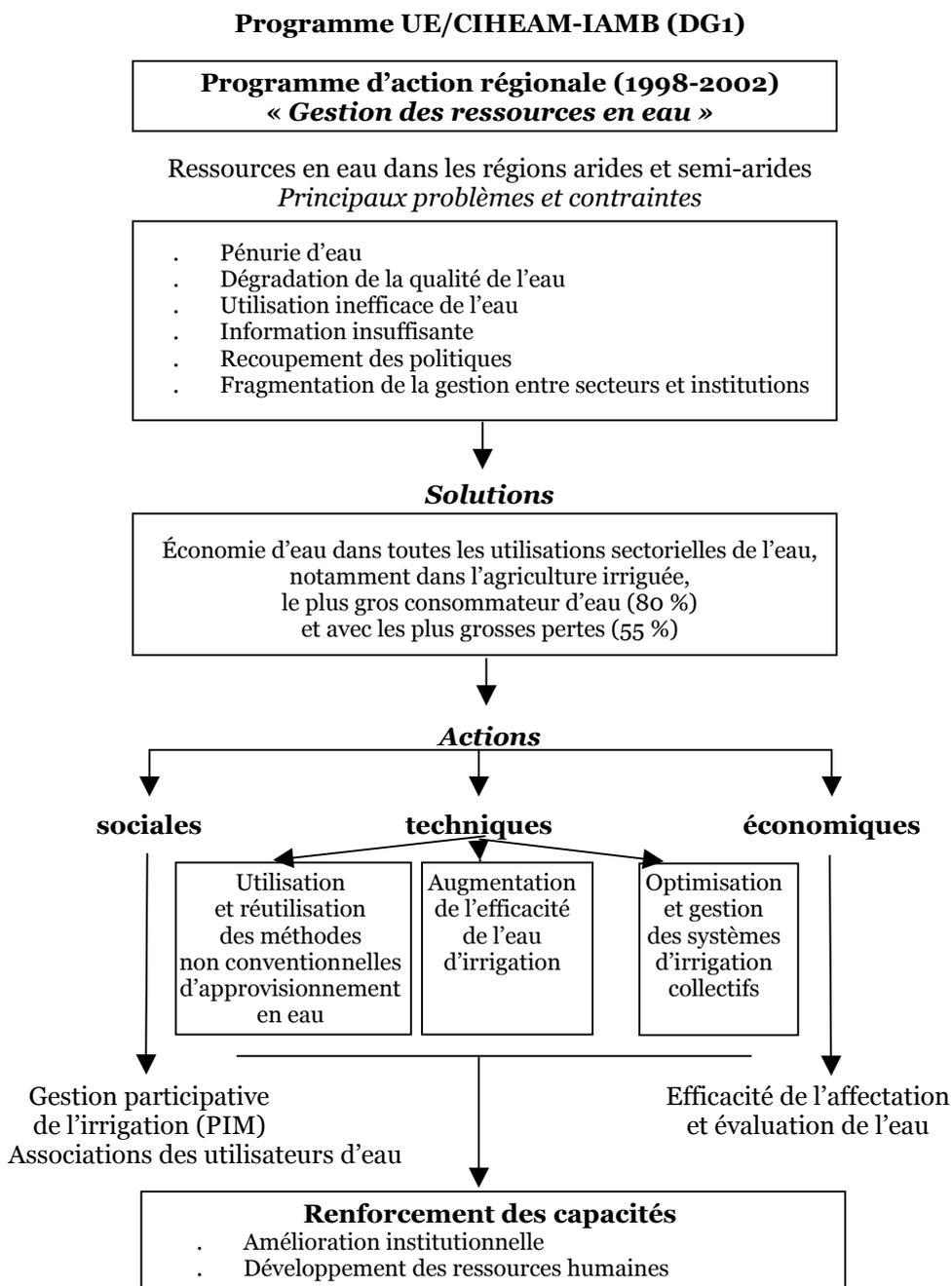
Les éléments communs à toutes les réponses à ces grandes questions sont un accroissement des investissements, une amélioration des institutions, le développement des technologies et de l'expertise et une intensification de la coopération.

Conscient des défis ci-dessus mentionnés et fort des expériences passées et des connaissances accumulées dans le secteur des ressources en eau, l'Institut Agronomique Méditerranéen de Bari du CIHEAM a lancé en 1998 dans le cadre du programme de l'UE (DGI), le programme d'action régional de quatre ans sur la « gestion des ressources en eau ». Ce programme se concentre essentiellement sur l'utilisation durable des ressources en eau dans le secteur de l'irrigation et met l'accent sur les points suivants :

- méthodes non conventionnelles d'approvisionnement en eau et gestion pour une utilisation durable,
- utilisation efficace de l'eau,
- conception, gestion et optimisation grâce à une analyse des performances des systèmes d'irrigation collectifs,
- gestion participative de l'irrigation (PIM),
- aspects économiques de la mobilisation et de l'utilisation de l'eau.

Le programme a pour objectifs l'amélioration des capacités institutionnelles, le développement des ressources humaines, le renforcement de la coopération régionale, le transfert de technologies et l'échange d'expériences entre pays du sud et du nord de la Méditerranée par la formation, la promotion de la recherche et le développement de réseaux de communication d'informations scientifiques et techniques dans le domaine des ressources en eau et de l'irrigation suivant le concept des « centres sans murs ».

Graphique 10.1 – Programme d'action régionale UE/CIHEAM-IAM Bari



Le programme d'action régionale est réalisé en collaboration avec de nombreuses universités et institutions scientifiques importantes des pays du sud et du nord de la Méditerranée, ce qui souligne bien la nécessité de continuer à développer le potentiel humain, l'éducation et la sensibilisation du public en tant qu'élément essentiel dans un effort international majeur. L'accent est mis en particulier sur le renforcement des capacités au sein des centres de recherche nationaux en vue d'accroître la capacité de chaque pays de traiter des questions de développement durable en portant attention aux contraintes exercées sur l'environnement. L'attention porte plus sur les aspects socio-économiques de la gestion des ressources en eau et ceci en étroite coopération avec les instituts du CIHEAM et, en particulier, avec l'institut de Montpellier en France.

Le rôle de l'Institut de Bari dans le développement et la promotion de nouvelles stratégies et actions pour une gestion durable des ressources en eau dans la région méditerranéenne confirme l'importance de la coopération internationale. Allier l'expérience internationale de pays présentant différents niveaux de développement peut être aussi mutuellement bénéfique, les pays en développement pouvant apprendre de l'expérience des pays plus développés, en tirant les leçons de leurs succès et de leurs échecs et les pays plus développés ayant la possibilité de se servir de leurs savoirs pour aider au développement durable des ressources en eau dans les pays en développement.

En ce qui concerne le caractère intersectoriel et multidisciplinaire des problèmes des ressources en eau, il est essentiel pour la réalisation d'un développement durable des ressources en eau que chaque pays et chaque région crée un cadre institutionnel adéquat pour la gestion des ressources en eau. La gestion de l'eau ne peut être rationnelle que si les institutions responsables de cette gestion sont efficaces.

11.1 - Introduction

Cette partie statistique présente, sous une forme succincte, les principaux indicateurs du développement agricole et alimentaire dans les pays méditerranéens membres du CIHEAM.

Les données portent sur les aspects démographiques et économiques, les ressources et les moyens de production, la consommation et les échanges internationaux.

Compte tenu de la faible disponibilité des données dans plusieurs pays de la zone, et dans un souci de comparabilité, on s'est volontairement limité aux indicateurs les plus courants relatifs à la croissance démographique, l'urbanisation, la croissance économique globale et agricole, la consommation alimentaire et les échanges internationaux.

11.2 - Notes méthodologiques

11.2.1 - Source des données

Les statistiques agricoles (utilisation des terres, production, commerce) proviennent de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Elles sont recueillies auprès des organismes officiels des différents pays et complétées le cas échéant par des estimations établies par la FAO sur la base d'informations provisoires ou non officielles.

Les informations macro-économiques concernant la population, les comptes nationaux, le commerce global, etc..., sont extraites soit des séries statistiques des Nations-Unies, publiées dans différents annuaires (annuaires statistiques, annuaires des comptes nationaux, annuaires démographiques, annuaires du commerce international), soit de publications de la Banque Mondiale ou du FMI.

11.2.2 – Tableaux d'indicateurs

Tableau 11.1 - Population, croissance démographique, urbanisation, part de l'agriculture dans l'emploi, 1999

Pays	Pop. tot.	Tx croiss.	Pop. urb./ Pop. tot.	Pop. rur./ Pop. tot.	Pop. agr./ Pop. tot.	Paa/ Pat	Htts/ actif agr.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	mns htts	%	%	%	%	%	
	1999	1965-99	1999				
Albanie	3,11	1,51	39	61	49	49	4
Algérie	30,77	2,83	59	41	24	25	12
Egypte	67,23	2,25	46	54	37	34	8
Espagne	39,42	0,64	77	23	8	8	30
France	58,88	0,56	75	25	4	4	63
Grèce	10,63	0,65	60	40	14	17	13
Italie	57,34	0,29	67	33	6	6	40
Liban	3,24	1,20	89	11	4	4	72
Malte	0,39	0,70	90	10	2	2	129
Maroc	27,87	2,19	55	45	38	37	7
Portugal	9,87	0,24	38	63	15	13	15
Tunisie	9,46	2,12	65	35	25	25	10
Turquie	65,54	2,31	74	26	31	47	5

- (1) Population totale en millions d'habitants
- (2) Taux de croissance démographique annuel moyen sur la période 1965-99 en %
- (3) Part de la population urbaine dans la population totale en %
- (4) Part de la population rurale dans la population totale en %
- (5) Part de la population agricole dans la population totale en %
- (6) Part de la population active agricole dans la population active totale en %
- (7) Nombre d'habitants par actif agricole

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

Tableau 11.2 – Produit Intérieur Brut, croissance économique et part de l'agriculture dans le PIB

Pays	Année	PIB	PIB/ htt	Taux de change *	Taux de croiss.	PIBA/ PIB	PIBA/ act. agr.
		mns \$	\$	UM p 1 \$	du PIB %	%	\$
		(1)	(2)	(3)	1990-98	1998	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Albanie	1998	2 460	649	150,63	1,8	63,0	2 026
Algérie	1998	49 585	1 664	58,74	1,2	12,0	2 459
Egypte	1999	88 781	1 320	3,405	4,2	17,0	1 552
Espagne	1999	580 297	14 720	0,963	1,9	3,0	11 903
France	1999	1 395 204	23 607	0,963	1,5	1,8	26 201
Grèce	1999	125 089	11 767	305,65	2,0	5,6	8 420
Italie	1999	1 140 976	19 898	0,96	1,2	2,4	19 344
Liban	1998	17 073	5 352	1 516,10	7,7	12,0	
Malte	1999	3 622	9 288	0,40	1,2	2,5	
Maroc	1998	35 545	1 279	9,60	2,1	16,0	1 296
Portugal	1998	106 862	10 718	0,96	2,3	1,9	2 971
Tunisie	1999	21 031	2 223	1,19	4,4	14,1	3 340
Turquie	1998	198 006	3 120	260 724	4,1	26,0	3 415

- (1) Produit Intérieur Brut en millions de Dollars US
- (2) Produit Intérieur Brut par habitant en Dollars US
- (3) Taux de change, unité monétaire locale pour 1 \$ US
- (4) Taux de croissance annuel moyen du PIB sur la période 1990-1998
- (5) Part du Produit Intérieur Brut Agricole dans le PIB
- (6) Part du Produit Intérieur Brut Agricole par actif agricole, en Dollars US

* Euros pour 1 \$ des Etats-Unis en Espagne, France, Italie, Portugal

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FMI, Banque Mondiale, FAO et nationales.

Tableau 11.3 – Terres cultivées, terres irriguées, moyens de production, 1998

Pays	T. arables & Cult. perm. 1000 ha	T. cult. 1000 htts ha	T. cult./ act. agr. ha	T. irrig./ T. cult. %	T. cult./ tracteur ha/tract.	Engrais/ hectare kg/ha
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Albanie	699	204	0,9	49	86	7
Algérie	8 173	277	3,4	7	88	12
Egypte	3 300	51	0,4	100	37	306
Espagne	19 080	480	13,7	19	23	108
France	19 517	333	20,0	10	15	261
Grèce	3 941	375	4,8	36	16	129
Italie	11 030	193	7,5	24	7	168
Liban	308	98	6,6	39	55	195
Malte	11	30	3,7	18	22	91
Maroc	9 976	363	2,4	13	231	32
Portugal	2 580	263	3,8	24	17	82
Tunisie	4 900	525	5,3	8	140	19
Turquie	26 968	430	1,9	16	31	63

- (1) Terres arables et cultures permanentes, 1000 ha
(2) Terres cultivées par habitant, ha
(3) Terres cultivées par actif agricole, ha
(4) Part des terres irriguées dans les terres cultivées, en %
(5) Terres cultivées par tracteur, ha
(6) Engrais par hectare, kg

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

Tableau 11.4 – Principales productions agricoles, 1999

Pays	Céréales	Légumes	Fruits	Lait	Viande	Sucre	Huile d'olive
	1000 T						
Albanie	512	640	128	907	63	3	4
Algérie	1 540	2 841	1 478	1 409	503	0	57
Egypte	19 590	13 083	6 417	3 510	1 299	1 350	0
Espagne	17 943	11 659	14 769	6 922	4 875	1 074	598
France	64 761	8 151	12 058	25 335	6 462	4 891	2
Grèce	4 554	4 181	3 614	1 900	499	261	350
Italie	21 005	15 723	19 126	12 236	4 043	1 848	614
Liban	93	1 259	1 278	272	112	40	6
Malte	6	59	19	46	18	0	0
Maroc	3 860	3 265	2 589	1 196	533	500	70
Portugal	1 860	2 395	1 419	1 889	732	70	32
Tunisie	1 825	2 053	836	830	198	18	160
Turquie	30 282	21 777	10 389	10 060	1 244	2 210	60

Source : Medagri 2001, d'après les données FAO.

Tableau 11.5 – Croissance des principales productions agricoles, 1999

Pays	Céréales	Légumes	Fruits	Lait	Viande	Sucre	Huile d'olive
%							
Albanie	-19,6	3,9	1,5	4,3	0,3	-54,5	
Algérie	-49,2	17,2	17,3	19,3	-5,9		24,0
Egypte	9,1	5,7	8,6	4,9	1,3	7,7	
Espagne	-19,2	1,4	10,9	2,5	11,5	-16,8	-16,7
France	-4,3	4,4	11,0	0,4	-0,8	3,8	15,0
Grèce	-0,3	1,9	3,0	1,1	-2,6	0,4	-11,8
Italie	1,8	8,4	8,2	2,6	0,4	9,0	32,9
Liban	-1,5	-6,0	-1,2	0,6	5,1	14,3	2,4
Malte	0,0	0,0	22,9	0,0	-0,7		50,0
Maroc	-41,8	-12,5	-5,1	11,2	2,1	2,0	16,7
Portugal	47,9	10,5	-8,2	0,0	3,6	-7,9	-20,0
Tunisie	9,7	11,7	-1,3	18,6	10,6	0,0	-15,8
Turquie	-8,7	0,2	1,2	-0,2	-0,9	-18,2	20,0

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

Tableau 11.6 – Les consommations alimentaires, 1998, kg/htt/an

Pays	Céréales	Racines	Edulc.	Lég. s.	Légumes	Fruits
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Albanie	199	31	22	5	192	51
Algérie	237	33	24	5	81	40
Egypte	245	25	32	8	159	79
Espagne	103	88	33	8	156	100
France	114	67	39	2	123	86
Grèce	150	70	32	5	263	134
Italie	160	39	32	6	173	129
Liban	138	62	32	15	348	242
Malte	147	80	53	4	144	131
Maroc	252	33	38	8	114	72
Portugal	129	128	35	5	186	115
Tunisie	219	30	31	8	169	73
Turquie	225	67	32	13	214	110

Pays	Viande	Poiss.	Lait	Huiles	Boissons
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Albanie	24,0	2,0	268,0	11,0	11,0
Algérie	17,0	3,0	110,0	17,0	2,0
Egypte	20,0	10,0	43,0	8,0	1,0
Espagne	103,0	35,0	159,0	31,0	116,0
France	94,0	29,0	256,0	35,0	106,0
Grèce	79,0	27,0	278,0	32,0	61,0
Italie	80,0	24,0	259,0	37,0	82,0
Liban	32,0	7,0	93,0	19,0	13,0
Malte	76,0	41,0	199,0	18,0	60,0
Maroc	18,0	8,0	34,0	14,0	6,0
Portugal	83,0	59,0	195,0	29,0	134,0
Tunisie	20,0	9,0	79,0	22,0	8,0
Turquie	20,0	7,0	127,0	23,0	12,0

(1) Céréales

(2) Racines et tubercules

(3) Edulcorants

(4) Légumineuses sèches

(5) Légumes

(6) Fruits

(7) Viandes

(8) Poissons et fruits de mer

(9) Lait et produits laitiers

(10) Huiles et graisses

(11) Boissons alcoolisées

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

Tableau 11.7 – Part des échanges internationaux des produits agricoles dans l'ensemble des échanges, 1998

Pays	Importations	Exportations	Importations	Exportations
	totales IT	totales ET	agricoles IA	agricoles EA
millions \$				
Albanie	870,0	208,0	230,3	18,2
Algérie	9 323,0	10 126,0	2 969,1	43,4
Egypte	16 166,0	3 130,0	3 783,2	575,0
Espagne	125 049,0	104 632,0	12 123,4	14 855,4
France	307 221,0	320 216,0	26 552,2	38 253,8
Grèce	25 959,0	10 515,0	3 779,7	2 979,2
Italie	215 806,0	241 731,0	23 726,4	16 089,6
Liban	7 060,0	800,0	1 090,6	138,1
Malte	2 665,8	1 712,4	284,8	35,2
Maroc	8 406,3	4 552,1	1 469,1	797,5
Portugal	36 945,9	24 195,7	4 202,9	1 504,6
Tunisie	8 310,5	5 728,2	910,6	438,5
Turquie	45 934,9	26 974,0	3 507,8	4 788,1

Pays	Bal.tot.norm.*	ET / IT	Bal.agr.norm.**	EA / IA	IA / IT	EA / ET
	%					
Albanie	-61,4	23,9	-85,3	7,9	26,5	8,8
Algérie	4,1	108,6	-97,1	1,5	31,8	0,4
Egypte	-67,6	19,4	-73,6	15,2	23,4	18,4
Espagne	-8,9	83,7	10,1	122,5	9,7	14,2
France	2,1	104,2	18,1	144,1	8,6	11,9
Grèce	-42,3	40,5	-11,8	78,8	14,6	28,3
Italie	5,7	112,0	-19,2	67,8	11,0	6,7
Liban	-79,6	11,3	-77,5	12,7	15,4	17,3
Malte	-21,8	64,2	-78,0	12,4	10,7	2,1
Maroc	-29,7	54,2	-29,6	54,3	17,5	17,5
Portugal	-20,9	65,5	-47,3	35,8	11,4	6,2
Tunisie	-18,4	68,9	-35,0	48,2	11,0	7,7
Turquie	-26,0	58,7	15,4	136,5	7,6	17,8

* Balance totale normalisée = $(ET-IT)*100/(ET+IT)$

** Balance agricole normalisée = $(EA-IA)*100/(EA+IA)$

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

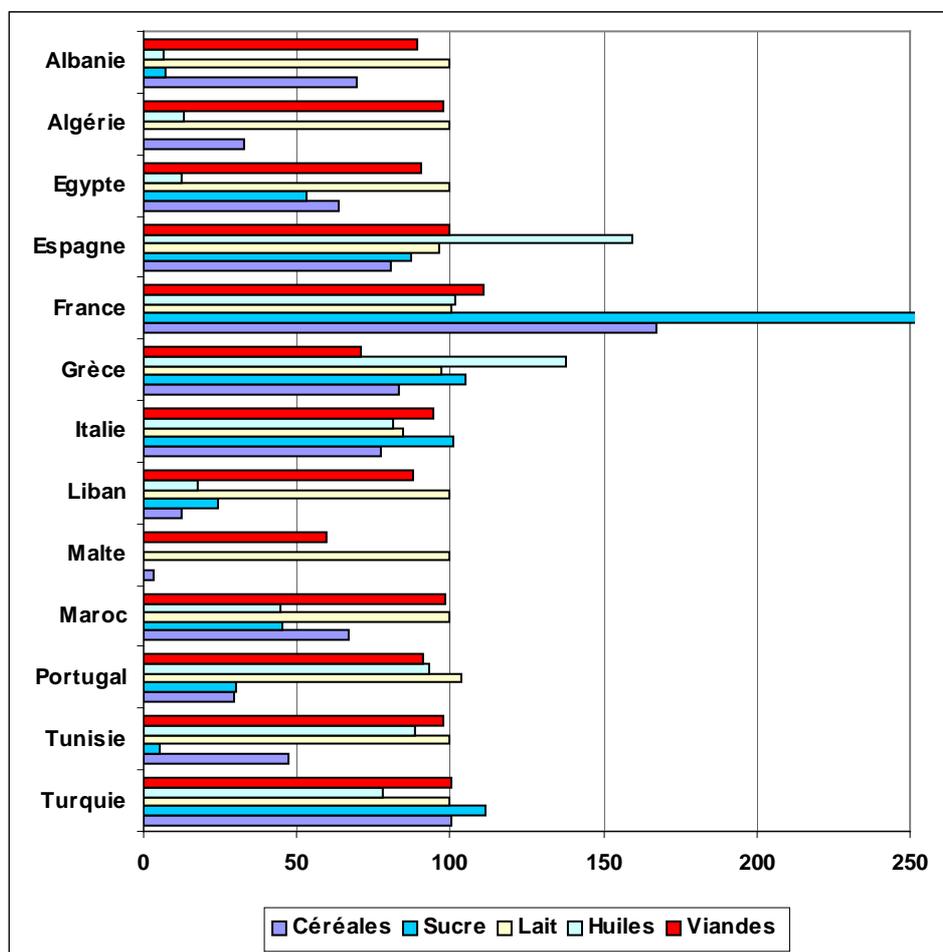
Tableau 11.8 – Coefficients d'autosuffisance pour les principaux produits alimentaires, 1998

Pays	Céréales	Sucre	Lait	Huiles	Viandes
	%				
Albanie	69,61	7,33	99,73	6,42	89,22
Algérie	32,51	0,00	99,86	13,37	97,85
Egypte	63,87	53,26	100,00	12,54	90,37
Espagne	80,74	87,30	96,62	159,27	99,93
France	167,64	265,64	100,74	101,71	110,86
Grèce	83,20	105,12	96,89	137,74	70,93
Italie	77,23	101,21	84,58	81,23	94,67
Liban	12,72	24,47	99,52	18,02	88,14
Malte	3,34	0,00	99,58	0,09	59,98
Maroc	66,92	45,35	99,74	44,98	98,43
Portugal	29,27	30,55	103,80	93,49	91,23
Tunisie	47,46	5,44	100,00	88,91	97,81
Turquie	100,50	111,36	100,00	77,86	100,68

Coefficient d'autosuffisance = production*100/(production-exportations+importations)

Source : Medagri 2001, nos calculs d'après les données FAO.

Graphique 11.1 – Coefficients d'autosuffisance pour les principaux produits alimentaires, 1998, %



Source : Nos calculs d'après les données FAO.

Bibliographie

PARTIE I

- Abare (1998). « *Subsidios Agrarios* », ABARE – CURRENT ISSUES N°98,4, August 1998.
- Agarwal, A. & Narain, S. (1992). « *Quand reverdiront les villages* », ed. Crisla.
- Akesbi, N. (1993). « *L'Impôt, l'Etat et l'Ajustement* » ; Actes éditions, Rabat.
- Akesbi, N. (1995). « *De la "politique des barrages" à la politique d'ajustement, quel avenir pour l'agriculture marocaine ?* », Revue Mondes en Développement, n°89/90, Paris-Bruxelles.
- Akesbi, N. (1995). « *L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union Européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux* » ; Annales Marocaines d'Economie, n°13, Rabat. Automne 2000.
- Akesbi, N. (1999). « *Echanges agricoles euro-maghrébins : entre l'asymétrie et la réciprocité, quel avenir ?* » L'Annuaire de la Méditerranée 1999, GerM- Editions GERM -Le Fennec.
- Anderson, Kym. (1992). « *Agricultural trade liberalisation and the Environment. A global perspective* ». The World Economy. Vol. 15, no. 1, pp. 153-172.
- Anderson, Kym (1999). "Agriculture, developing countries, and the Millennium Round", Paper presented at the Conference on Agriculture and the New Trade Agenda in the 2000 WTO Negotiations, Sponsored by The World Bank and The World Trade Organisation, Geneva, 1-2 October, 2000.
- Anderson, K. and Blackhurst (1992). "Trade, Environment and Public Policy", in Anderson, K. and Blackhurst, R. The Greening of World Trade Issues, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Arnaud, P. (1984). "La dette du Tiers-Monde", éd. La découverte, Paris.
- Baldwin, R., François, J. and Portes, R. (1997). "EU Enlargement, Small Costs for the West, Big Gains for the East" Economic Policy, 24 April, pp. 125-176.
- Banque mondiale (1990). "Rapport sur le développement dans le monde 1990", Washington DC.
- Banque mondiale (1994). "Forger un partenariat pour une action environnementale; Stratégie environnementale pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord: vers un développement durable", Washington DC.
- Banse, M., Cuba, W. and Munch, W. (1998). "Eastern Enlargement of the EU: How competitive is the Agri-Food Sector in Central Europe under EU conditions ? The Example of Hungary and Poland" Paper presented on the EAAE/ISHS Conference Understanding Competitiveness, April 22-24, 1998, Apeldoorn.
- Barde, J.P. (1992). "Économie et politique de l'environnement", Puf, Paris.
- Barghouti, Sh. & G.Le Moigne (1991). "L'irrigation et le défi écologique", Finances et Développement, FMI, Washington DC.

- Barron, W. and Cottrell, J. (1996). "Making Environmental law in Asia more Effective", Centre for Urban Planning and Environmental Management, Hong-Kong.
- Bédrani S. & M.Elloumi (1994). "Impact du commerce mondial, des politiques économiques et des programmes d'ajustement structurel sur la désertification en Afrique: cas des pays du Maghreb", texte ronéo, 34 pages, Alger.
- Bessis, S. (1998). "Environnement: une stagnation risquée", Alternatives Economiques, hors-série n°35, Paris.
- Bishay, Fahmi K. (1998). "Rural development and poverty in the MENA region: where do we stand?" Economic development and poverty reduction workshop Mediterranean Development Forum September 3 - 6, 1998 Marrakech, Morocco.
- Bohman, M. (1999). "The Use and Abuse of Multifunctionality", Economic Research Service/USDA, November 1999, Washington.
- Bouguerra, M.L. (1996). "Les poisons du Tiers monde", Vive Autrement, n°3, Paris.
- Buckwell, A. (1998). "La nueva orientación de la PAC hacia una política rural integrada" en Información Técnica Económica Agraria Volumen extra n° 19, "La PAC en el comienzo del nuevo siglo".
- Cairncross, F. (1992). "Protection de l'environnement et commerce international", in The Economist, Londres, (article traduit dans Problèmes Économiques, n°2301, novembre 1992).
- CGP (2000). "Le partenariat euro-méditerranéen. La dynamique de l'intégration régionale", Rapport du groupe de travail Méditerranée "Économies et migrations", Commissariat Général du Plan, Paris.
- Chanteau, J.P., J.F.Soussana et L.Tubiana (1993). "Désertification, une affaire d'hommes", Courrier de la Planète, n°20, Montpellier.
- Chavagneux, Ch.(1998). "Les différents visages de la conditionnalité", Alternatives Economiques, hors-série n°35, Paris.
- Conférence des Nations Unis sur le Commerce et le Développement (1994). "Effet de l'internalisation des coûts externes sur le développement durable", Doc. TD/B/40(2)/6, Genève.
- Cordellier, S. et Didiot, B. (dir., 1999). L'Etat du Monde, Annuaire Economique et Géopolitique Mondial 2000, éd. La Découverte, Paris, 1999.
- Dhonte, P., Bhattacharya, R. and Yousef, T.(2000). "Demographic transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing" IMF Working Paper, WP/00/41, March 2000.
- Diouf, M. (1985). "Les fondements théoriques des politiques d'ajustement du FMI dans les pays sous-développés", Afrique et Développement, Codesria, n° 1-2, Dakar.
- EC (1997). "Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe", Report of an Expert Group.

-
- Eeghen, Willem van. 1995. "Poverty in the Middle East and North Africa". September 1995. (Revised draft).
 - EPA (1999). "Environment in the European Union at the turn of the century" Chapter 3.13. Rural areas - our link to the land,
 - Esty, Daniel C. (1999). "Economic integration and environment", in Norma J. Vig and Regina Axelrod (eds.) "The Global environment: Economics, Law and Policy". CQ Press, Washington, D.C.
 - Ervin, D. (1997). "Agriculture, trade and the environment. Anticipating the policy challenges", Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, OECD.
 - European Commission (1997). Agenda 2000: For a stronger and wider Europe Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, July 1997.
 - European Commission (1999). The EU Approach to the Millennium Round Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, July 1999.
 - European Commission (2000). Reinvigorating the Barcelona Process – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the fourth meeting of the Euro-Mediterranean foreign Ministers, Brussels, 6.9.2000 COM(2000) 497 final.
 - Faucheux, S. & J.F.Noël (1995). "Économie des ressources naturelles et de l'environnement", éd. Armand Colin, Paris.
 - Faucheux, S. & R.Passet (1995). "Quelle économie pour l'environnement?" Economie Appliquée, n°2, Paris.
 - Feldman, R. et al (1998). Impact of EMU on Selected Non-European Union Countries, IMF Occasional Paper 174, IMF Washington D.C.
 - Frandsen, Jensen and Vanzetti (1998). Expanding "Fortress Europe": Implications of European Enlargement for non-member Regions. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics, Working Paper 12/1998, Copenhagen.
 - George, S. (1988). "Jusqu'au cou: enquête sur la dette du tiers monde", éd. La Découverte, Paris.
 - Hamdy, A. and Lacirignola, C. (1999). Mediterranean water resources: major challenges towards the 21st century, CIHEAM/IAM-B, Bari.
 - Hartell and Swinnen (1999). Agriculture and East - West European Integration, Ashgate, Aldershot.
 - Henrichsmeyer and Lohe (1998). "Impact analysis of Agenda 2000 proposals for CAP reform simulations with the SPEL/EU - MFSS and the RAUMIS model systems. Comments and additional considerations", Institute of Agricultural Policy, Bonn, Germany.
 - Hertel, T. W. (1997). Global Trade Analysis: Modelling and Applications, Cambridge University Press.

- Hesselberg and Knutsen. "Location of Pollution-Intensive Industry in a North/South Perspective: Review of Literature," FIL Working Papers, No. 1, 1994, University of Oslo.
- Horowitz, M.M. (1989). "Les bailleurs de fonds face à la désertification: l'écologie politique du développement destructif au Sahel, in : Environnement Africain", Enda, n°spécial 25-28: Endettement et Environnement Africain: au-delà de l'ajustement, Dakar.
- Hugon, Ph. (1989). "Les politiques d'ajustement dans les pays en voie de développement, Environnement Africain, " Enda, n° 25-28, Endettement et Environnement Africain: au-delà de l'ajustement, Dakar.
- Insausti, Mikel (1999). "The Mediterranean Free Trade Zone. The need for an environmental assessment & Policy packages to integrate environmental concerns into Trade Liberalisation Agreements". WWF-European Policy Office.
- Jacquemot, P. (1989). "Portée et limites des dévaluations en Afrique", Afrique Contemporaine, n°149, Documentation Française, Paris.
- Kelly, M. & M.Gandhi (1993). "Politique macro-économique et environnement", compte rendu de séminaire, FMI Bulletin, Washington DC, 21 juin 1993.
- Khan, Mahmoud Hassan (2000). "Rural poverty in developing countries. Issues and policies". IMF Working Paper WP/00/78.
- Kleiner, M. (1996). "Banque mondiale: Mea culpa et immobilisme", Vive Autrement, n°5, Paris.
- Kleiner, M. (1998), "Banque mondial: entre le dire et le faire", Alternatives Economiques, hors-série n°35, Paris.
- Knaster, B. (1999). "The Final Agenda 2000 Agreement on Agriculture: An Assessment" Discussion Paper 99-01, Agricultural and Resource Economics, University of Bonn.
- Kossaifi, George K. (1998). "Poverty in the Arab world: Toward a critical approach (Measurement, Characteristics, Determinants and Eradication Policy Requirements)" Mediterranean development forum 1998 Economic Development and Poverty Reduction Marrakech, Morocco. September 3-6, 1998.
- L'Héritau, M.F. (1986). "Le Fonds Monétaire International et les pays du Tiers-Monde", Iedes., coll. "Tiers-Monde", éd. Puf, Paris.
- Lo, H.M. & Y.Diagne (1996). "Environnement: La pauvreté est dégradante", Vive Autrement, n°3, Paris.
- Massot, A. (1998). "Vers une nouvelle politique agro-alimentaire et rurale commune?" Revue du Marché commun et de l'Union européenne n° 419, 387-402.
- Mathews, A. et al (1999). Software to measure agricultural competitiveness. Application to the Czech Republic. Poster Paper, EAAE Congress, Warsaw, Poland.
- Mercier, J.R. (1991). "La déforestation en Afrique", éd. Edisud, Aix-en-Provence.

-
- Mercier, J.R. (1993). "Gestion durable des ressources naturelles", Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, Document pédagogique Ciheam-Fao, Montpellier.
 - Miranda, K. & T.Muzondo (1991). "Politique économique et environnement", Finances et Développement, FMI, Washington DC.
 - OECD, 1998. "Multifunctionality: A framework for policy analysis". AGR/CA(98)9, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Committee for Agriculture, OECD, Paris.
 - Organisation de la Coopération et de Développement Economique (1988). "Financement et dette extérieure des pays en développement", Étude 1987, Paris.
 - Organisation de la Coopération et de Développement Economique (1992). "Evaluation des avantages et prise de décision dans le domaine de l'environnement".
 - Organisation Mondiale du Commerce (1998). "Communiqué de presse, Press/101", Genève, 3.6.1998.
 - Philogène, B. (1996). "Protéger sans polluer", Vive Autrement, n°3, Paris.
 - Premier Ministre, Secrétariat d'Etat à la Population (1997). "Population, Environnement et Pauvreté", Rabat.
 - Programme des Nations Unis pour le Développement (1998 et 1999). "Rapport mondial sur le développement humain", Nations Unis, New York.
 - Rabinowicz (1999). "Next Enlargement and the future of the CAP" International Policies 33 (3).
 - Raffinot, M. (1991). "Dette extérieure et ajustement structurel", éd. Edicef/Aupelf, 1991.
 - Rayner and Hine (1998). The reform of the CAP, Macmillan, London.
 - Rich, B. (1989). "Les banques multilatérales de développement, le fonds monétaire international et la protection de l'environnement, Environnement Africain", Enda, n° 25-28: Endettement et Environnement Africain: au-delà de l'ajustement, Dakar.
 - Ritson and Harvey (editors). The Common Agricultural Policy 2nd edition, CAB International, Wallington.
 - Ruggiero, R. (1998). "Renforcer les complémentarités: Commerce, environnement et développement durable", Allocution au symposium de l'OMC, Communiqué de presse, Press/101, Genève, 3.6.1998.
 - Salomon, P. et al (1999). "Agenda 2000: Impact on the EU dairy market" Poster Paper, EAAE Congress, Warsaw, Poland.
 - Sénéchal, F. (1993). Nouvelle vague agri-environnementale: "l'an vert du décor", Courrier de la Planète, n°20, Montpellier.
 - Swinbank and Ritson (1995). "The impact of GATT Agreement on EU fruit and vegetable policy" Food Policy 20: 339-357.
 - Swinbank et al (1999), Implications for Developing Countries of Likely reforms of the CAP of the EU, Commonwealth Secretariat, London.

- Swinbank (1999). "EU agriculture Agenda 2000 and WTO commitments" *The World Economy* 22: 41-54.
- Tangermann, S. (1999). *The European Union Perspective on Agricultural Trade Liberalization in the WTO*, Paper prepared for a seminar at the Department of Agricultural Economics and Business, University of Guelph, Ontario, Canada, January 29.
- Tangermann, S (1997). *A Developed Country Perspective of the Agenda for the Next WTO Round of Agricultural Negotiations*, SFIO Occasional Paper. WTO Series, Number 5, Institute of Graduate Studies, Geneva.
- Tangermann, S. and Witzke, Av. (editors) (1998). *Economic Transition in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: Implications for International Trade*. Berlin, 1998.
- Tangermann, S (1999). "Developing country perspective" (oral communication).
- Tangermann, S (1999). "The European Union perspective on agricultural trade liberalisation in the WTO". Paper presented at a Seminar of the Dept. of Agricultural Economics and Business, University of Guelph, Ontario, Canada, 29/1/99.
- Tangermann, S. (1999). "Agenda 2000: tactics, diversion and frustration" *Agro-Europe*, May 28, 1999: (A1 - A4).
- Thiam, A. (1992). "Environnement-développement: les pesticides au cœur du débat", *Vive Autrement*, spécial bilan de la Conférence de Rio, Paris, septembre 1992.
- Tosling, T (1998). "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: A forward looking assessment". Paper presented at the OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture, Paris 26-27 October, 1998 [Document COM/AGR/CA/TD/TC/WS98/100].
- Tracy, M. (ed) (1998). *CAP Reform: the Southern Products*, Agricultural Policy Studies, Genappe, Belgium.
- Van Den Hove, S. (1998). "L'état de la planète après Rio: cinq années pour rien?", *Alternatives Economiques*, Hors-série n°35, Paris.
- Vatn, Arild (1999). "Agricultural policy measures addressing non-trade concerns", Department of Economics and Social Sciences, Agricultural University of Norway.
- Watkins, K. (1998). "L'Occident inerte face à la dette des pauvres", *Financial Times*, in *Courrier International*, n°380, 12-18 février 1998.
- World Bank (1995a). *Towards Sustainable Development: An Environmental Strategy for the Middle East and North Africa*, World Bank Report #13601-MNA, February 17, 1995.
- World Bank (1995b). "A Strategic Vision for Rural, Agricultural and Natural Resource Activities of the World Bank", Département de l'agriculture et des ressources naturelles, Washington DC.
- World Bank (1996). "Integrated Pest Management: strategy and policy options for Promoting Effective Implementation" (texte provisoire), Département du développement durable, Washington DC.

- World Bank (1997a). "From Scarcity to Security Averting a Water Crisis in the Middle East and North Africa". The World Bank, Washington DC.
- World Bank (1997b). "Rural Development: From Vision to Action" The World Bank, Washington DC.
- World Bank (1998). "World debt tables", 1997, Washington DC.
- WTO (2000). "Agreement on Agriculture: "green box" / Annex 2 Subsidies", Proposal to the June 2000 special session of the Committee on Agriculture by Cuba, Dominican Republic, Honduras, Pakistan, Haiti, Nicaragua, Kenya, Uganda, Zimbabwe, Sri Lanka and El Salvador, G/AG/NG/W/14 23 June 2000.
- Yotopoulos, P.A. and Tosling, T.E. (1996). "Currency substitution and the effects of Agricultural and Industrial systems in non-EU Mediterranean member countries". MEDIT 4/96 (Fall 1996): 18-24.
- Yotopoulos, P.A. and Tosling, T.E. (1996). "Europe of two speeds and the implications for the agriculture of the 'outs' of Monetary Union" Paper prepared for the "International Forum: Economic Development and International Cooperation" M.A.I. Bari, June 1996.
- Zarrouk, Jamel and Zallio, Franco (2000). "Integrating Free Trade Agreements" Economic Research Forum For the Arab Countries, Iran and Turkey & The World Bank The Third Mediterranean Development Forum Cairo, Egypt. , March 5-8, 2000.
- Zicari, J. (1999). "The Euro-area and the Mediterranean countries" Mediterranean Free-Trade-Zone, No.12, Feb. 1999, pp. 24-25.

PARTIE II

- Abu Zeid A.M. (1999). *Agricultural development in Egypt. Agri-food, trade and its potential*. Ministry of Foreign Affairs, Cairo, Egypt.
- Aït Yahia, O. (1999). *Étude du financement de l'agriculture au niveau de la Banque pour l'Agriculture et le Développement Rural (BADR)*. Thèse d'ingénieur agro-économiste, INA, Alger.
- Akesbi, N. (1997). « *Politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole ; approche macro-économique* ». In: L'impact des programmes d'ajustement structurel sur le développement du secteur agricole, Tome 2 (Analyses macro-économiques). Étude en quatre volumes, FAO & ministère de l'Agriculture du Maroc, Rome et Rabat.
- Akesbi, N. (1998). « *Sécurité alimentaire : Comment nourrir le monde ?* » In : Le Bilan de la Planète. Alternatives Économiques, hors série n°35 , Paris, 1^{er} trimestre 1998.

- Akesbi N., (1999). *Une année agricole moyenne. Une politique agricole qui se cherche*. Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Département Développement Rural, Rabat-Instituts, Maroc.
- Akesbi, N. (1999). « *Échanges agricoles euro-maghrébins : entre l'asymétrie et la réciprocité, quel avenir ?* » Actes de la Neuvième Rencontre de Tétouan. Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée, 2 et 3 octobre 1998 ; In : *Annuaire de la Méditerranée 1999*, Germ-Publisud (en cours de publication).
- Akesbi, N. (1999). *Politique agricole et développement rural au Maroc* (texte en arabe) Revue Nawafid, Rabat, 1^{er} trimestre 1999.
- Banque Centrale de Tunisie (1999). *Rapport annuel 1998*, Tunis.
- Banque mondiale, (1997). *République Algérienne Démocratique et Populaire. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Revue des dépenses publiques pour l'Agriculture*. Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale, (1999). *République Algérienne Démocratique et Populaire. Croissance, Emploi et Réduction de la Pauvreté*. Volume I : Rapport principal, Washington.
- Bedrani, S. (1996). « *Foncier et gestion des ressources naturelles en Afrique du Nord. Le cas de l'Algérie* ». In : *Le foncier et la gestion des ressources naturelles dans les zones arides et semi-arides d'Afrique du Nord*. (Volume II), Observatoire du Sahara et du Sahel, Paris.
- Bedrani S. (1999). *La situation de l'agriculture, de l'alimentation et de l'économie en Algérie*. Institut National Agronomique, Département d'Economie Rural, El-Harrach, Alger.
- Bourdaras, D. (1998). *The Situation of Agriculture, Food and the Rural Economy of Greece, 1997*, Ministry of Agriculture, Athens (Mimeo).
- Chraïbi, S. (1998). « *Protection à la frontière, un système dégressif pour le blé tendre* » In : *La Vie Économique*, Casablanca, 25 Septembre 1998.
- Damianos, D., Dimara, E., Hassapoyanni, K. and Skuras, D. (1998). *Greek Agriculture in a Changing International Environment*, Ashgate, Aldershot.
- Dimas Fernandez L.B. (1999). *Principaux éléments de politiques agricoles, alimentaires et rurales concernant le Portugal en 1999*. Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar (GPPAA), Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Lisboa, Portugal.
- Egyptian Central Bank (1998). *Economic Magazine*, Vol. 38, No. 3, 1997/98.
- Egyptian National Bank (1998). *Economic Issue*. Vol. 51, No. 2.
- Garcia Alvarez Coque J.M., Cebrian H. (1999). *The situation of the agri-food sector in Spain*, Universidad Politécnica de Valencia and Ministry of Agriculture, Spain.
- Isikli, E., Turkekul, B. (1998). « *The Research Network For Endogenous Development in The Mediterranean Region with Special Reference to Turkey* » In : *Options Méditerranéennes*, Volume 30.
- Istat (1999), *Rapporto annuale sull'economia italiana*, Roma.
- Khalikfa, M. (1997). *Agricultural Research Systems in Egypt with an Emphasis on the Agricultural Research Center (ARC)*. International Seminar on

- « Regionalization of Agricultural Research in the Mediterranean and Near-East Countries ». Florence, 5-7 May, 1997.
- Khoury W., Hamzé M. (1999). *Policies and developments within the agricultural and agro-food industrial sectors in the mediterranean region: 1998-1999*. July 1998, Conseil National de la Recherche Scientifique, Beyrouth, Liban.
 - Lasram M., Khaldi A. (1999). *L'agriculture tunisienne : bilan de l'année 1998 et projections pour 1999*. Ministère de l'Agriculture et Observatoire National de l'Agriculture, Tunis - Tunisie.
 - Malorgio G., (1999). *The situation of agriculture, food and the rural economy in Italy*. Facoltà di Agraria, Università di Bologna, Italy.
 - Mergos, G. and Papageorgiou, C. (editors) (1997). *Trends and Prospects for Greek Agriculture*. Stamoulis, Athens (in Greek).
 - Mergos G., Psaltopoulos D., (September 1999). *The situation of agriculture, food and the rural economy in Greece*. University of Athens, Department of Economics and Ministry of Agriculture, Athens, Greece.
 - Mergos, G. (1999). *Foreign Trade of Agricultural and Food Products in Greece: Analysis and Policy Proposals* Published by Stamoulis for the Ministry of Agriculture, Athens (in Greek).
 - Miclet G. (1999). *La situation du secteur agricole et agro-alimentaire en France*. Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Montpellier, Département des Sciences Economiques, Sociales et de Gestion - France.
 - Ministère de l'Agriculture (1996). *Enquête sur les structures des exploitations agricoles 1994-1995*. Tunis, Tunisie.
 - Ministère de l'Agriculture (1997). *Le Développement Agricole et les Ressources Naturelles*. Neuvième Plan de Développement économique et social (1997-2001). Rapport général, Tunis, Tunisie.
 - Ministère de l'Agriculture (1999). *Budget économique de Tunisie 1999*, Tunis, Tunisie.
 - Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1998). *Bilan de la campagne agricole 1997/98*. Direction de la production végétale, Rabat, Maroc.
 - Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). *Flash Agri*, mensuel, Rabat, Maroc.
 - Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). « *Développement agricole – Développement rural : la nécessaire synergie* » In : Le Terroir. Revue mensuelle, n° 1, Mars, Rabat, Maroc.
 - Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). « *Développement rural, les nouveaux défis.* » In : Le Terroir. Revue mensuelle, n° 1, mars, Rabat, Maroc.
 - Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1998). *Projet de Plan de Développement Économique et Social 1999-2003*, Commission « Développement agricole et rural », Rabat, Maroc.

- Ministero del Tesoro e del Bilancio (1999). *Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 1998*, Roma, Italia.
- Ministero per le Politiche Agricole e Forestali (1999). *Notiziario congiunturale dell'agricoltura*. Anno VII, Roma, Italia.
- Ministry of Agriculture of Albania (1998). *The Government Strategy for Agricultural Development*, Tirana.
- Nashashibi K., Alonso-Gamo, P., Bazzoni, S., Féler, A., Laframboise, N., Paris-Horvitz, S. (1998). *Algérie : stabilisation et transition à l'économie de marché*. FMI, Washington.
- OECD (1999). *Albania: Review of Recent Development in Agricultural Policies, Market and Trade*, Paris.
- Office National des Statistiques, (1999). *Indice des prix à la consommation*, Alger, Algérie.
- Réseau Maghrébin d'Études Économiques (1998). RMBEE. *Les industries agro-alimentaires dans les pays du Maghreb*.
- Sarris, A., Mergos, G. and Sarros, P. (1996). *The Impact of the GATT Agreement on Greek Agriculture*, Special Study no. 25, Foundation of Economic and Industrial Research, Athens, Greece (in Greek).
- State Institute of Statistics (1998). *Agricultural Structure 1996*. Publication No. 2097, Ankara, Turquie.
- State Institute of Statistics (1998). *Turkish Statistical Yearbook 1997*. Publication No. 2110, Ankara, Turquie.
- State Planning Organization (1998). *General Directorate of Annual Programs and Conjunctural Evaluations, Economic Developments in 1998 and Prospects for 1999*. Ankara, Turquie.
- Türkekul B., *The situation of agriculture, Food and the Rural Economy in Turkey*. Ege University, Agricultural Faculty, Department of Agricultural Economics, Bornova Izmir, Turkey.
- World Bank (1998). South of the Valley Investment Program. *Development, Water an Environment Group, Middle East Department, Middle East and North Africa Region*. Main Report. Washington DC.
- World Food Summit (1997). *Draft Strategy for National Agricultural Development, Horizon 2010*, Malta. Rome.
- Yentürk N. (1997). *Wages, Employment and Savings in Turkish Manufacturing Industry*. Istanbul
- Zyhdi, T., Ismail, B., Engjell, S. (1999). *Albania Agricultural Dramatic Changes from a Very Centralised Economy to Free market. A Strategy for Future Development*, Medit no. 4.

PARTIE III

- Abu-Zeid, M. (1990). Some technical and economic considerations on irrigation water pricing. *Water Science Magazine*, Issue n°7, Cairo, Egypt.
- Abu-Zeid, M. (1992). *Irrigation cost recovery in developing countries*. Proceedings, Workshop on water resources: development and management in Mediterranean countries. Adana, Turkey, 3-9 September.
- *Agriculture, durabilité et environnement*, (1995). Cahiers options méditerranéennes. ATA-IAMZ/CIHEAM/CES, (1995).
- Ait Kadi, M. (1992). *The application of optimization techniques to water resources*. Proceedings, Workshop on water resources: development and management in Mediterranean countries. Adana, Turkey, 3-9 September.
- Anderson, E.W. (1992). *The strategic and political significance of water outlook on agriculture*. 21/4, p. 247-253.
- Biswas, A.K. (1991). *Water for sustainable development in the 21st century: a global perspective*. Water International, 16, p. 219-224.
- Biswas A.K. and J. Kindler (1989). *Sustainable Water Development and Management: A synthesis* U.N.E.P.
- Chambers, R. (1988). *Managing canal irrigation: practical analysis from South Asia*. Oxford, NISH Publishing Company Private Ltd., New Delhi.
- *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne*, (1998). Rapport annuel. CIHEAM.
- Engelman, R. and P. Leroy (1993). *Sustaining water: population and the future of renewable water supplies*. Population Action International.
- Falkenmark, M. and C. Widstrand (1992). *Population and water resources: a detailed balance*. Population Bulletin, Population Reference Bureau.
- Firdawcy M.L. et Tozy M.. *Le développement rural par la médiation et la concertation*, (1995). Annales de l'économie marocaine.
- Firdawcy M.L., and al. *Contribution du développement agricole à une stratégie de développement rural*, (1993). Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Maroc.
- Food and Agricultural Organization of the United Nations - FAO - (1994). *Water for life*. Rome.
- Gleick, P.H. (1993). *Water in a crisis: guide to the world's fresh water resources*. Oxford University Press.
- Grenon M. and M. Batisse, eds (1989). *The Blue Plan*. Future for the Mediterranean Basin. Oxford University Press.
- Hamdy, A. and C. Lacirignola (1992). Water resources in some southern Mediterranean countries. Proceedings, *Workshop on Water Resources: development and management in Mediterranean countries*. Adana, Turkey, 3-9 September. 1992, 2.1-2.4.
- Hamdy, A., M. Abu-Zeid and C. Lacirignola (1995). *Water crisis in the Mediterranean: Agricultural Water Demand Management*. Water International, 20 vol. 4, p.176-187.

- Hamdy, A., M. Abu-Zeid and C. Lacirignola (1995). *Water resources management in the Mediterranean basin: Water Resources Development*, vol. 11, n° 4, p.515-526.
- Hamdy, A., and C. Lacirignola (1997). *Water: A strategic resource throughout the Mediterranean Basin*. International Seminar on Agriculture and Sustainable Development in the Mediterranean. 10-12 March, 1997, Agropolis International, Montpellier, France.
- Hamdy, A., and C. Lacirignola (1999). *Mediterranean Water Resources: Major Challenges Towards the 21st Century*. CIHEAM/IAM-Bari.
- Hervieu B. *Les ressources humaines*, (1993). Options méditerranéennes, A-24. CIHEAM/CCE-DGI.
- International Conference on Water and Environment, ICWE (1992). *The Dublin Statement and Report on the Conference*, 26-31 January 1992, Dublin.
- *L'état du monde*, (1998). Annuaire économique et géopolitique mondial. La découverte.
- Margat J., (1991). *Ressources en Eau des Pays Africains - Utilisation et Problèmes*. VII^{ème} Congrès Mondial des Ressources en Eau. 13-18 Mai, 1991, Rabat, Maroc, Vol. 1, 554-27, 554-47.
- OECD. (1989). *Water resources management: integrated policies*. Paris.
- Postel S. (1989). *Water for Agriculture: Facing the limits*. World Watch paper 93, The World Watch Institute, Washington D.C.
- Skouri M. *Les ressources physiques de la région méditerranéenne*, (1993). Options méditerranéennes, A-24. CIHEAM/CCE-DGI.
- UNCED. (1992). *Report of the United Nations conference on environment and development*. A/Conf. 151/126, vol. II, United Nations, New York.
- UNEP-B.P./RAC. (1988). *The Blue Plan. Future of the Mediterranean basin. Environment-Development 2000-2025*. Executive summary and suggestions for action.
- United Nations Population Division, (1994). *World Population Prospects*. The 1994 Revision. The United Nations, New York.
- WHO/UNESCO (1991). *Report on Water Resources Assessment Progress in the Implementation of the Mar del Plata Action Plan and a Strategy for the 1990s*. Paris, Geneva.
- World Bank (1992). *Development and Environment Report*. Oxford University Press, New York.
- World Bank (1993). *A World Bank policy paper*. Water Resources Management.
- World Bank. (1994). *World Bank development report*. Oxford University Press, New York.
- World Resources Institute and the International Institute for Environment and Development (1986). *World Resources*. Basic Books, New York.

PARTIE IV

- FAOSTAT, (2000).
- Banque Mondiale, (1999). *Le développement au seuil du XXIème siècle. Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000.*
- CNUCED, (1996-1997). *Manuel de statistiques du commerce international et du développement, 1999.*
- EUROSTAT, (Annuaire 2000). *Vue statistique sur l'Europe, 1988-1998.*
- EUROSTAT, (2000). *Intra and Extra EU Trade.*
- FMI, (2000). *Statistiques financières internationales.*
- MEDAGRI, (2001). *Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes.* M. Allaya, CIHEAM-IAM Montpellier.

Comme chaque année, cette nouvelle édition du rapport annuel du CIHEAM offre un panorama détaillé des évolutions les plus récentes des économies agricoles et du secteur agro-alimentaire des pays méditerranéens membres du CIHEAM. Il étudie également les différents scénarios concernant les problèmes économiques et le commerce international de ce secteur.

La transition vers des systèmes économiques toujours plus ouverts nécessite que soient dégagés de nouveaux moyens et que soient mises en place des institutions nouvelles indispensables pour gérer au mieux cette transition. C'est d'autant plus nécessaire que les relations entre l'Union Européenne et les pays de la rive Sud de la Méditerranée se dessinent sur de nouvelles bases dans ce nouveau contexte économique mondialisé.

Tous les acteurs économiques et sociaux du bassin Méditerranéen expriment cette évidence : des moyens financiers adaptés doivent être mobilisés pour lancer un vaste programme de développement durable méditerranéen. La synthèse des évolutions nationales et des problématiques régionales qu'offre le rapport annuel du CIHEAM constitue l'outil de travail et de réflexion idéal pour éclairer ces enjeux.

ISBN 2-85352-220-2