

Déclaration de la société civile

Accords d'Association euro-méditerranéens : le mirage de l'étude d'évaluation

Dans le cadre de l'étude d'évaluation de 6 accords d'Association (AA) entre l'Union Européenne et des pays méditerranéens (Algérie, Egypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie), des consultations se sont tenues dans chaque pays et l'avis de la société civile a été sollicité.

Au regard de la présentation de l'évaluation tenue à Tunis le 26 septembre 2019 et du Rapport initial (*Final inception report*)¹, nous, 24 organisations euroméditerranéennes de la société civile, affirmons aujourd'hui que cette étude est totalement insatisfaisante pour les raisons suivantes :

- 1. La méthodologie économique utilisée, qui a été imposée par la Commission Européenne, est à la fois opaque et non adaptée à une évaluation ex-post des accords ;**
- 2. La société civile n'est pas assez impliquée et nos recommandations n'ont pas été prises en compte ;**
- 3. L'étude n'évalue pas réellement les conséquences sur le développement durable, y compris les droits économiques, sociaux et environnementaux des populations concernées.**

Notre critique s'appuie sur le cadre international des droits humains, en ce compris le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (PIDESC) ou encore les « **Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits humains** »².

1. Une étude ni indépendante ni pertinente

Premièrement, l'analyse macroéconomique se base sur un modèle qui n'est pas choisi de manière indépendante. La Direction Générale au Commerce (DG Trade) de la Commission européenne a imposé que ses propres données soient utilisées pour lancer un modèle de simulation économique (le modèle MIRAGE) et a imposé un paramétrage spécifique. **Les bureaux d'études³ seront quant à eux chargés uniquement de l'analyse de ces données. L'évaluation ne nous semble par conséquent pas menée de manière indépendante⁴.**

Deuxièmement, le modèle utilisé ne nous semble pas pertinent pour l'évaluation en question. Lors de la consultation tenue à Tunis le 26 septembre 2019, Patricia Augier, en charge de la partie économique de l'étude pour la FEMISE s'exprimait en ces termes : « c'est un modèle opaque et l'on ne peut pas dire qu'il fasse l'évaluation de l'impact de l'accord d'Association. Il évalue l'impact qu'aurait la restauration de barrières tarifaires en 2018, au niveau d'avant l'accord, ce qui est différent. » Or, les barrières tarifaires (c'est-à-dire les droits de douane) ont été supprimées directement par l'UE, et progressivement par les pays partenaires (entre 1998 et 2008 pour la Tunisie, ou à partir de 2006 pour l'accord le plus récent, avec le Liban). Dans l'étude proposée, c'est la restauration des barrières (en 2018) qui est évaluée, comme si leur restauration en 2018 nous donnait par contraste les effets de la

¹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158332.htm>

² Principes élaborés par le Rapporteur spécial des NU sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, dans son rapport au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU. Voir notamment les chapitres IV (la méthodologie des études d'impact sur les droits humains) et VI (les étapes clés de la préparation d'une étude d'impact sur les droits humains) http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf.

³ Le consortium retenu pour mener cette étude est composé d'Ecorys (société de conseil), CASE (Center for Social and Economic Research) et FEMISE (Forum Euroméditerranéen des Instituts de Sciences Économiques).

⁴ Cfr consultation tenue à Tunis ; *Evaluation of the impact of trade chapters of the Euro-Mediterranean Association Agreements with six partners: Algeria, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia. Final Inception Report* (p.99)

suppression des barrières des années (jusque 20 ans) auparavant. **On mesure donc l'inverse de ce qui a été fait, ce qui nous semble totalement irréaliste et inadéquat. En effet :**

- Enlever ou ajouter des barrières tarifaires ne sont pas des processus neutres et identiques : ils ne produisent pas symétriquement les mêmes effets.
- Cette méthode prétend implicitement qu'entre l'entrée en vigueur des AA (1998-2006) et 2018, il n'y a pas eu de transformation des économies à cause des accords d'Association, des choix politiques de chaque pays ou de l'évolution du système économique mondial. Or les évolutions sont majeures, y compris pour les pays de l'UE.
- Ce modèle mesure un changement à un moment précis : il ne mesure pas la progressivité de ces accords ni leur impact sur le développement des pays et populations dans la durée.

Ainsi, la méthodologie imposée par la Commission Européenne ne correspond pas en soi à une évaluation des accords.

Troisièmement, le modèle MIRAGE est un modèle d'équilibre général calculable (MEGC). Ce type de modèle est fortement critiqué par d'éminent.e.s économistes. Ainsi, selon l'étude du CNCD-11.11.11 sur le TTIP⁵ : « les failles de ce modèle, qui date des années 1980, ont été démontrées à de nombreuses reprises, y compris par certains des plus grands économistes mondiaux⁶. Il part en effet d'un a priori de plein emploi et d'allocation optimale des ressources et ne tient pas compte de la distribution des pertes et profits et de leur impact sur les exportations, la croissance et l'emploi. » Il est pourtant clair que les pays méditerranéens, qui souffrent d'un chômage de masse, sont loin du plein emploi et d'une allocation optimale des ressources.

Le Rapport initial de l'étude d'évaluation développe lui-même les limites du modèle MEGC (p.63). Ce genre de modèle est généralement utilisé pour les études d'impact ex ante. Or il s'agit ici d'une étude d'évaluation ex post, et ce modèle ne fonctionne pas optimalement vu le manque de données dans les pays de la région (voir Rapport initial p.64). Ce modèle sera bien complété par des analyses empiriques, mais, comme confirmé lors des consultations, elles seront très limitées et marginales par rapport aux résultats du modèle MIRAGE. Elles recenseront les données sur le commerce bilatéral, le taux d'emploi et sur la croissance, sans analyser les conséquences économiques structurelles, l'impact sur les inégalités et sur la répartition de la valeur ajoutée, les conséquences budgétaires et fiscales, l'impact sur la résilience de l'économie, le commerce informel et les droits économiques et sociaux (voir partie 3 de cette déclaration).

Ainsi, il est nécessaire que cette évaluation se base principalement sur des études empiriques et pas uniquement sur un modèle inadéquat.

2. Un rôle insuffisant alloué à la société civile

L'étude des AA prend en considération le besoin d'inclure la société civile dans son processus, mais cette inclusion nous apparaît pour l'instant insuffisante et les recommandations de la société civile ne sont pas assez prises en compte.

⁵ Arnaud Zacharie, Nicolas Van Nuffel et Michel Cermak, « Traité transatlantique (TTIP) : cartographie d'un partenariat controversé », *Points Sud*, CNCD 11.11.11, juin 2015. https://www.cncd.be/IMG/pdf/web_pointsud_tt13pdf.pdf

⁶ Voir notamment J.E. Stiglitz et A.H. Charlton. *A Development-Friendly Prioritization of Doha Round Proposals*. New York: Initiative for Policy Dialogue, 2004

Dès la première consultation sur les termes de référence de cette étude fin 2017, nous⁷ avons insisté sur deux points :

- **Si le processus se veut inclusif, il doit inclure les associations travaillant sur les questions commerciales⁸.**
- **Cette inclusion ne doit pas se limiter à un rôle de consultation passive des OSC, mais constituer une réelle implication de celles-ci de la formulation à la publication de l'étude⁹.**

La présentation de l'étude d'évaluation à Tunis n'a par exemple satisfait aucune de ces deux demandes. Elle était organisée par l'Institut Arabe des Chefs d'Entreprise, et le FTDES était la seule association présente qui travaille sur les accords de libre-échange de manière critique. Il est également ressorti clairement de la présentation que les organisations spécialistes ne seraient pas ou peu associées à la conduite de l'étude.

La conception du questionnaire en ligne donne la même impression, puisqu'il semble plus adressé aux entreprises qu'aux organisations de la société civile. Ce questionnaire en ligne, qui fait office de consultation publique pour cette étude, semble plutôt évaluer la perception qu'ont les acteurs sans apporter d'éléments concrets d'évaluation. Ainsi :

- Il est quasiment identique au niveau régional et pour chaque pays. L'approche n'est donc pas différenciée malgré les grandes différences de situations.
- Il porte sur les questions commerciales et tarifaires de manière beaucoup plus importante que sur le développement durable, les droits humains et l'environnement (33 questions contre 19).
- De nombreuses questions portent de manière vague sur la perception qu'ont les acteurs des effets de l'AA, alors qu'une évaluation ex post devrait être menée sur des données empiriques.
 - o Exemple : « Est-ce que l'AA a promu la coopération et les relations commerciales en Tunisie? » - Réponse de "tout à fait d'accord" à "en total désaccord"

De plus, nous remettons en question la pertinence de ce nouveau processus de consultation étant donné que les recommandations que nous avons faites fin 2017 n'ont pas été prises en compte¹⁰.

Nous avons en effet demandé que l'étude ne porte pas seulement sur la partie commerciale des AA, mais sur l'ensemble des accords (y compris la coopération technologique) qui étaient présentés comme un tout cohérent ; qu'elle remette en son centre le développement durable (voir partie 3) ; et que le modèle calculable d'équilibre général ne soit plus le cœur de l'évaluation économique, cela pour

⁷ Contributions du Réseau Euromed Droits, de l'ANND, du CNCD 11.11.11 et du FTDES à la consultation en ligne sur les termes de références de l'étude d'évaluation de 6 Accords d'évaluation euro-méditerranéens, décembre 2017 : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5657003/feedback_en?p_id=131625

⁸ Ibid., contribution du CNCD-11.11.11 : "We would also add that a central criteria for conducting the evaluation is who in civil society is involved. Too often have we seen so called « inclusive » processes where the organisations historically most active on trade issues in the regions have not even been invited. It should be included as a central criteria of success of the evaluation that the conductants do everything they can to include the organisations who have a proven track record on engaging on trade issues, who published analysis, organised events or participated to panels on Association agreements, DCFTAs and other related issues, and on social and economic rights in the region in general. If those organisations have not been deeply involved throughout the evaluation process, the evaluation should not be considered valid".

⁹ Ibid., contribution de l'ANND: "Civil society should be considered as an important counterpart in the future discussions that will take place with partner countries. Civil society should be given more than a watch-dog role for monitoring; engaging in multi-stakeholder national dialogue that should be organized in a structured, transparent and inclusive approach. As noted by the ANND publication on the Arab Region and Trade Liberalization Policies, "civil society no longer addresses trade issues in general terms; rather, it is involved in presenting alternatives, texts, proposals, plans, and strategies. In fact, CSOs want "in" on trade policy—they want more than to merely be listened to and politely shown the door when the time comes for serious decision making. What they are clearly seeking is rebalance, not simply to be heard."

¹⁰ Ibid., contributions du Réseau Euromed Droits, de l'ANND, du CNCD 11.11.11 et du FTDES.

avoir une réelle appréciation des effets structurels économiques et sociaux (voir parties 1 et 3). Nous sommes ainsi contraints de réitérer des critiques similaires aujourd'hui.

3. La méthode d'évaluation utilisée ne permet pas de mesurer l'impact sur le développement durable

L'objectif essentiel de cette évaluation devrait être de savoir si ces accords ont rempli leur objectif, c'est-à-dire s'ils ont permis d'accroître le bien-être économique, social et environnemental de la population de chaque pays, y compris des groupes les plus désavantagés. La feuille de route de l'évaluation (publiée en 2017¹¹) stipule que « l'évaluation devrait aussi considérer les impacts sociaux (y compris l'emploi), les droits humains, et l'impact environnemental sur chaque pays partenaire et l'UE. En particulier, elle devrait évaluer si les accords commerciaux ont contribué au développement économique et social dans les pays partenaires et s'ils ont réduit la différence économique et sociale ». **Mais, malgré une partie consacrée au développement durable, la méthode d'évaluation proposée ne semble pas en mesure de répondre à cette question.**

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, le modèle économique utilisé et l'absence d'étude empirique ne permettent pas selon nous d'analyser l'impact sur **la durabilité économique et sociale**. Les conséquences sur le budget de l'Etat, les équilibres macroéconomiques (balance commerciale, réserves de devises), la dépendance à des secteurs de faible valeur ajoutée, les coûts induits par la destruction de certains secteurs, la place des activités dans les chaînes de valeurs mondiales, l'impact sur le secteur informel, les inégalités socio-économiques et régionales (intra et inter-pays)¹², la qualité et la durabilité des emplois créés, l'abaissement des normes du travail, l'augmentation des écarts salariaux (qui a tendance à affecter les migrants et les femmes de manière disproportionnée du fait de leur concentration dans certains secteurs)¹³, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire, etc. ne peuvent en effet pas être mesurés par le modèle¹⁴. Et à la lecture du rapport initial et suite aux consultations, il ne semble pas que ces éléments soient étudiés d'une autre manière par l'étude, alors qu'ils sont primordiaux pour connaître les conséquences des AA en termes de développement durable. Par exemple, si la mesure des pertes de recettes douanières est prévue, celle des conséquences sociales de l'augmentation de la TVA qui en a été la compensation en Tunisie ne l'est pas¹⁵. De même, l'évaluation devrait désagréger les statistiques pour mieux visualiser l'impact sur les différents groupes de la population ainsi mesurer l'impact sur les inégalités, plutôt que s'appuyer uniquement sur les chiffres moyens.

De plus, **l'étude, qui porte sur 6 accords bilatéraux, fait l'économie d'une analyse approfondie des conséquences de chaque accord**, en appliquant les mêmes modèles et en soumettant les mêmes questionnaires à chaque pays. Seules quelques études de cas, par définition très partielles, permettront d'avoir une approche différenciée. Or ces 6 pays, bien qu'appartenant au même

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5657003_en, voir partie C.2.

¹² Voir <https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/01/Ecosoc-2-Analysis-EN.pdf>, p. 21/22.

¹³ <https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/01/Ecosoc-2-Analysis-EN.pdf>, p. 20; <https://euromedrights.org/wp-content/uploads/2015/07/Rapport-ECOSOC-version-finale-MAI-2015.pdf>, p. 24, 26 et suiv.

¹⁴ Il est à noter que l'article 2 du PIDESC oblige l'UE et ses partenaires méditerranéens d'utiliser le maximum des ressources disponibles en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus. Ces obligations comprennent une dimension extraterritoriale, qui s'applique p.ex. aux relations commerciales entre les États, voir les clarifications dans les « Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des Etats dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels » (en particulier les Principes 17, 21 et 29), https://www.fidh.org/IMG/pdf/maastricht-eto-principles-fr_web.pdf. Voir également para. II.2.6. des Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits humains de l'ONU, http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf.

¹⁵ Voir aussi <https://www.euromedrights.org/wp-content/uploads/2017/01/Ecosoc-2-Analysis-EN.pdf>, p. 21.

ensemble géographique, n'ont pas les mêmes caractéristiques économiques, sociales, environnementales et politiques. Leurs AA avec l'UE sont entrés en vigueur à des périodes très différentes. Il semble donc inapproprié d'utiliser le même modèle d'évaluation pour chacun d'eux. L'étude ne s'attarde pas non plus assez sur l'impact des AA sur l'intégration régionale, qui représente pourtant un élément essentiel pour le développement durable de la région, comme souligné par ANND fin 2017¹⁶. Le Rapport initial prévoit bien une évaluation de l'impact sur le commerce régional, mais ne donne à ce sujet aucune précision sur les pays concernés ni la possibilité d'analyse de ces résultats.

Enfin, **les méthodes d'évaluation des impacts sur le développement durable sont lacunaires**. Le modèle MIRAGE est aussi utilisé. Celui-ci se cantonne à la mesure de l'accroissement du commerce de « biens environnementaux », du contenu carbone des secteurs et des niveaux d'emploi et de salaires. Lors de la présentation de l'évaluation à Tunis, le commerce des biens environnementaux (c'est-à-dire des appareils de mesure de l'air, des technologies de dépollution...) a en effet été présenté comme le cœur de la partie environnementale de l'étude. Or, celui-ci ne signifie en rien que les pays partenaires se dirigent vers un mode de développement plus durable. La mesure de l'air ne signifie par exemple pas qu'il est plus pur ou encore des technologies d'assainissement peuvent être achetées de manière moins rapide que l'augmentation des eaux usées. De plus, **la méthodologie présentée ne prend pas suffisamment en compte l'impact sur les droits humains**. Lors de la consultation organisée à Tunis, les évaluateurs n'avaient pas de vision claire sur l'appréhension de cette dimension. Dans le rapport initial, elle n'apparaît que marginalement, comme un aspect à prendre en compte dans les cas d'études ou la revue bibliographique (ch. 6.3). L'impact sur les droits humains, en particulier les droits économiques et sociaux, semble pourtant primordial à nos yeux et devrait en être un point central, conformément à l'article 2 commun des AA.

En conclusion, nous considérons que les méthodes de cette étude d'évaluation ne correspondent pas aux objectifs qu'elle doit poursuivre. Elle se concentre sur une évaluation économique partielle et inappropriée, ne prend pas en compte les recommandations de la société civile et ne répond pas à la question essentielle des conséquences sur la qualité et la durabilité des conditions environnementales, sociales, économiques ainsi que sur le respect, la protection et la mise en œuvre des droits humains de l'ensemble des populations concernées.

Par conséquent, en l'état nous ne considérerons pas les conclusions de cette étude comme une évaluation valable des conséquences des accords d'Association. Cette évaluation nous inquiète d'autant plus que la conception de futurs accords de libre-échange (dont les ALECA – accords de libre-échange complets et approfondis) s'appuiera sur ses conclusions.

Nous exigeons donc l'arrêt de l'étude en cours et la formulation d'une nouvelle méthode, basée sur les Principes directeurs des Nations Unies, qui effectue un renversement des priorités pour d'abord évaluer les conséquences des accords d'Association sur le développement durable des pays et populations concernés, en se basant sur des données empiriques et désagrégées. Cette méthode devra donner une place centrale à la collaboration avec la société civile, y compris avec les personnes et les communautés qui sont particulièrement affectés par ces accords.

¹⁶ "with regard to the objectives set, intra-regional trade remains as the minor component of the ex-post evaluation, based on the assumption that the FTAs are bilateral. However, as HRVP Mogherini acknowledges "only greater regional integration can reduce the instability of the Mediterranean region and solve conflicts". Enhancing regional integration, and intra-regional trade is key in this regard. Thus, FTAs assessment should be broad to evaluate the success and failures with regard to promotion of regionalism; should cover the level of integration in the global and regional economies; the support provided for collective regional production chains." https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5657003/feedback/F8225_en?p_id=131625

Signataires :

Algérie :

Confédération générale des travailleurs algériens (CGTA)

Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP)

Egypte :

Egyptian Center for Economic and Social Rights (ECESR)

Europe :

Association internationale des techniciens experts et chercheurs (Aitec)

Amis de la Terre France

Attac France

Confédération Européenne des Syndicats (CES)

CNCD-11.11.11

Transnational Institute (TNI)

Center for Research on Multinational Corporations (SOMO)

Jordanie :

Jordanian Labor Watch, المرصد العمالي الأردني

Phenix Center for Economic Studies, مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية

Liban :

Arab NGO Network for Development (ANND)

Maroc :

Association de Lutte Contre le Sida (ALCS)

Association Marocaine des Droits Humains (AMDH)

Coalition Marocaine pour la Justice Climatique

Forum des Alternatives Maroc (FMAS)

Tunisie :

Association tunisienne de Défense des Libertés Individuelles (ADLI)

Association Tunisienne de Femmes Démocrates (ATFD)

Association ARES

Association vigilance

Forum Tunisien pour les Droits Economiques et Sociaux (FTDES)

Nomad 08

Union des Diplômés Chômeurs (UDC)