Le 25 Février 2013

AITEC

21 Rue Voltaire
75011 Paris
01 43 71 22 22
contact.aitec@reseau-ipam.org
http://aitec.reseau-ipam.org

Accords de libre échange approfondis et complets entre l'Union Européenne et l'Égypte : quels sont les enjeux ?

Lala Hakuma Dadci

Présentation de la situation économique actuelle en Égypte

Les soulèvements qui ont eu lieu place Tahrir et partout en Égypte en janvier 2011 ont été largement alimentés et encouragés par des difficultés économiques chroniques et par le manque critique d'opportunités pour la jeune main-d'œuvre égyptienne qui en découle.

Depuis la révolution, l'économie égyptienne a été ralentie et perturbée à maintes reprises du fait de l'instabilité politique. L'économie a été contractée de 0,6% en 2011, freinée par le vif déclin des investissements, et du tourisme. Les investissements fixes ont chuté de 15% en 2011, et ne progresseront probablement pas en 2012. De plus, le tourisme a chuté brutalement en 2011 alors qu'il est l'un des directeurs de l'économie, et n'a montré que de modestes signes d'amélioration au premier trimestre 2012.

Globalement, l'économie s'est effondrée et les profondes ruptures qui la caractérisaient persistent. La vaste majorité des Égyptiens reste toujours économiquement défavorisée et le chômage des jeunes atteint environ 25%, situation très dangereuse puisque que 60% des citoyens ont moins de 30 ans. D'autre part, le secteur informel est considérable et présente des opportunités et des risques que le gouvernement devra gérer. Selon une estimation récente du FMI, le secteur informel en Égypte représente 35% de l'activité économique et emploie 40% de la force de travail. Si ce secteur était institutionnalisé et organisé, il pourrait soutenir et développer l'économie, être source d'emploi formel qui permettrait aux Égyptiens de bénéficier de la sécurité de l'emploi et des bénéfices qui lui sont associés.

Les problèmes économiques sont profondément liés à la stabilité politique et à les engagements pris (ou non) pour résoudre les problèmes de chômage et de croissance. Les négociations avec le Fonds Monétaire International (FMI) pour un prêt de 4,8 milliards de dollars est la première action significative prise par les Frères musulmans en ce qui concerne les problèmes économiques, considérant ce prêt comme un aide « cruciale » pour résoudre les problèmes économiques et sociaux. Cependant, le FMI a décidé de suspendre toute décision jusqu'à ce que l'Égypte se stabilise politiquement.

Présentation des principaux secteurs économiques en Égypte

Le secteur des services

Le secteur des services est le plus important et le plus dynamique en Égypte. Sa part dans l'économie représentait 45% du PNB et 63% de l'emploi en 2009/2010[1], et l'exportation de services représentait 50% du total des exportations. Les composantes les plus importantes du secteur des services en Égypte (en termes d'avantages compétitifs) sont le transport, l'informatique et les technologies de l'information ainsi que les services récréatifs, à la personne et culturels.

1. *The service sectors, trade policy, and the challenges of development in the Arab region*, ANND publication

Le droit d'établissement pour les entreprises européennes de services ainsi que la libéralisation accrue du secteur sont des priorités pour l'Union européenne (UE), étant donné l'importance et la croissance des services en Égypte. Les entreprises européennes auraient beaucoup à gagner si elles pouvaient faciliter leur accès au secteur et y gagner d'importantes parts de marché. Cela conduirait à un contrôle et à une domination européenne du secteur des services, privant le pays des bénéfices potentiels d'exploitation du secteur.

Un des enjeux les plus importants du secteur des services est « son rôle dans la construction des capacités et des compétences humaines »[2], particulièrement dans le domaine de l'éducation et de la santé, qui sont fondamentaux pour une approche de l'économie fondée sur le développement. En effet, ces deux domaines sont intrinsèquement liés au respect des droits humains de base. Ainsi, le secteur des services est essentiel au développement de la population, de la société ainsi que de l'économie en Égypte.

2. *The service sectors, trade policy, and the challenges of development in the Arab region*, ANND publication

Les accords commerciaux de libéralisation des services avec l'UE relèguent les intérêts égyptiens au second plan. En effet, l'imposition de la stratégie et des objectifs européens, l'absence de coopération avec le gouvernement égyptien dans la conception ou les clauses de ces accords ont pour conséquence de desservir les intérêts de la population nationale au profit des intérêts européens. En outre, le manque de capacités humaines permettant d'avoir une réelle expertise dans le secteur des services et d'en comprendre les dynamiques et les interactions explique également l'échec d'une bonne politique de services. Tout ceci a pour conséquence de priver la population de services de base, dont l'État ne se considère plus être le garant.

Le secteur de l'industrie

L'industrie est le deuxième secteur le plus important après celui des services. Il représentait autour de 37% du PNB en 2011[3] et 15%[4] de la force de travail (concentrée au Caire et dans le delta du Nil). Le pétrole et les produits pétroliers en sont les activités principales, mais sont dépendantes des marchés mondiaux du pétrole. Deux autres activités importantes sont celle de l'acier (deuxième plus grande industrie d'acier en Afrique et au Moyen Orient) et de la construction, principalement stimulées par les projets d'infrastructure financés par l'État ainsi que par des projets de modernisation.

3. http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.TOTL.ZS
4. http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Africa/Egypt-ECONOMIC-SECTORS.html

L'UE est particulièrement intéressée par la coopération commerciale dans l'infrastructure et les systèmes énergétiques parce que les investissements y sont rentables et qu'un des principaux objectifs de l'UE est d'assurer la sécurité de son approvisionnement énergétique.

Le secteur agricole

Le secteur agricole, depuis longtemps négligé, représentait 13.7% du PNB en 2010. Pendant le régime de Hosni Moubarak, on encourageait les investissements non agricoles sur des terres arables, ce qui a souvent conduit à l'expropriation des agriculteurs. Le problème d'expropriation reste d'actualité encore aujourd'hui dans l'Égypte post-révolutionnaire. D'autre part, la question des subventions est un enjeu central dans le secteur agricole. L'État fournit 5,5 millions de dollars de subventions alimentaires par an, mais cet argent n'a pas réussi à réduire la pauvreté et n'arrive souvent pas à atteindre les plus pauvres. De plus, ces subventions conduisent à de considérables pertes et à une forte surconsommation[5]. Cette question a été une source de désaccords profonds entre les décideurs politiques, les partenaires commerciaux, les agriculteurs et les consommateurs. L'Égypte a besoin d'atteindre l'autosuffisance en se dégageant de sa dépendance envers les importations et envers des subventions inefficaces.

5. http://www.reuters.com/article/2011/09/28/us-egypt-food-idUSTRE78R2SD20110928

Mr Gamal Bayoumi, négociateur égyptien des Accords d'Association (AA) a déclaré que le chapitre des AA concernant l'agriculture (l'ouverture du marché agricole aux entreprises européennes) avait été le point clé des accords. Actuellement, l'UE se concentre particulièrement sur les produits transformés et la libéralisation de la pêche. Cette stratégie d'expansion du marché européen s'appuie sur l'insuffisance du développement du secteur agricole égyptien dans le domaine de la transformation des produits agricoles. Cette stratégie découragera les investissements égyptiens dans le développement de la technologie de transformation agricole, et fragilisera le secteur par une domination des importations agricoles européennes.

Les avantages compétitifs de l'Égypte sont actuellement son importante force de travail semi qualifiée dans l'agriculture, la manufacture et les services.

Présentation des accords commerciaux de l'Égypte avec ses partenaires étrangers

Accords de libre échange préférentiels entre l'Égypte et les pays arabes

1990: Tariff and Trade Agreement (accord commercial et douanier) entre l'Égypte et la Libye.
1991: Trade Agreement (accord commercial) entre l'Égypte et la Syrie.
1994: COMESA (Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe)
1998: Accords de Libre-échange entre l'Égypte et la Tunisie.
Accords de Libre-échange entre l'Égypte et le Maroc.
Accords GAFTA (Accords de libre échange des pays arabes)
Executive program (Programme exécutif) en soutien au commerce entre l'Égypte et la Jordanie.
1999: Executive program (Programme exécutif) en soutien au commerce entre l'Égypte et le Liban.
2001: The Executive protocol (le Protocole exécutif) pour l'établissement d'une zone de libre échange entre l'Égypte et l'Irak.

Accords commerciaux avec d'autres partenaires

2001: Accords d'Association
2002: L'Égypte et l'UE signent les Partnership Agreements (Accords de partenariats).
2003: European Neighborood Policy (Politique Européenne de voisinage) Euromed Free Trade Area (Zone de libre-échange Euromed, voir l'évaluation de la soutenabilité de l'impact ici)
2004: Qualifying Industrial Zones (Zones Industrielles Qualifiées) entre l'Égypte, les États-Unis et Israel.

Depuis 2006, l'Égypte a été engagée dans quatre séries de négociations plurilatérales (avec les États-Unis, l'UE, l'Australie, le Canada et l'Inde) dont le but est de libéraliser davantage le commerce dans les secteurs des télécommunications, de l'informatique, des services postaux, de la distribution, de l'environnement, de l'énergie et de la construction.

L'Égypte fait partie de trois accords régionaux visant à libéraliser le commerce des services, respectivement l'Accord de Libre-échange Pan Arabe (PAFTA, accords signé en 2003), les négociations Euro-méditerranéennes (accord signé en 2006), et les négociations avec les pays de la COMESA.

2007: Accords de Libre-échange avec les pays EFTA (European Free Trade Association).
2007: Accords d'Agadir
2008: l'Égypte a entamé des négociations bilatérales pour la libéralisation commerciale des services avec l'UE.
2010: L'accord Égypte – MERCOSUR (pour la promotion du commerce et des investissements réciproques)

Accords de libre échange approfondis et complets entre l'Union Européenne et L'Égypte
Quels sont les enjeux?

Les accords de libre échange approfondis et complets

Les accords de libre échange approfondis et complets (DCFTAs en anglais) avec l'Égypte sont présents sur l'agenda de l'UE depuis le mois de décembre 2011, bien que les négociations entre les deux parties n'aient pas encore commencé. En Égypte, les DCFTAs sont l'extension des Accords d'Association signés en juin 2001. Leurs contenus sont très similaires : tous les chapitres (accords de libre-échange pour les biens industriels, les produits agricoles, la libéralisation des services ainsi que d'autres chapitres sur des questions sociales qui n'ont jamais été mis en pratique) inclus dans les DCFTAs sont déjà présents dans les AA. Le fait que cette nouvelle initiative soit prise alors que son contenu est déjà supposé être mis en place par les AA signifie que l'objectif réel des DCFTAs n'est autre que de renforcer la stratégie déployée dans les AA, en essayant d'imposer les clauses qui n'ont pas fonctionné et de réaffirmer les intérêts de l'UE en Égypte. Il est donc crucial de lutter contre cette nouvelle tentative de sécurisation des intérêts européens par l'UE aux dépends de la population égyptienne.

Tout d'abord, il semble évident que les négociations d'accords de libre-échange ne peuvent pas continuer tels qu'ils sont actuellement, parce que le gouvernement égyptien n'a pas de programme économique et social clair ni de réelle stratégie. Les accords commerciaux qui ont été passé jusqu'à présent sont si globaux qu'ils trahissent le manque de construction stratégique du côté égyptien et la domination des intérêts européens. Aucune réflexion sur la protection des secteurs clés égyptiens n'a été formulée, alors qu'elle est nécessaire pour l'économie et pour assurer les droits humains de base et les objectifs de développement, comme l'explique cet extrait de publication du réseau ANND (Arab Ngo Network for Development) :

> *"Avec la méthode de la liste négative (pas de flexibilité dans le choix des secteurs à libéraliser) [pour les Accords de Libre-échange], les pays en développement perdent leur capacité à protéger certains secteurs sur lesquels ils ne savent pas qu'ils ont un avantage où dont ils ne réalisent pas l'importance de protéger. Ils ne peuvent même pas protéger les secteurs qui n'existent actuellement pas mais qui pourraient apparaître dans le futur et devenir crucial pour le processus de développement du pays."*[6]

Les négociations ont toujours été, et continueront d'être, une relation déséquilibrée où les négociateurs européens suivent à la lettre l'agenda et les intérêts de l'UE alors que les négociateurs égyptiens apparaissent comme des acteurs fantômes s'accommodant des intérêts étranges.

D'autre part, Si nous prenons l'exemple du secteur des services, le gouvernement n'a pas assez d'expertise ni de volonté pour prendre les décisions ou les réformes politiques internes appropriées afin d'assurer à la population l'accès à la santé, l'éducation ou à l'eau potable et assainissement. Les organisations de la société civile se battent toujours en faisant du plaidoyer auprès des autorités, les poussant à prendre conscience des besoins critiques en services essentiels et de répondre à ces besoins. Si les autorités ne sont pas suffisamment qualifiées ni capables de résoudre des problèmes internes d'accès aux services de base, il serait très dangereux pour le respect des droits de la population de libéraliser encore davantage les services, ce toujours en fonction des intérêts étrangers. En effet, l'idéologie libérale implique que le secteur privé suit les lois du

6. Free trade agreements in the Arab region, ANND publication http://www.annd.org/english/data/publications/pdf/12.pdf

marché, donc que les prix sont fixés en fonction de la demande. Ainsi, une entreprise fixera son prix au niveau le plus élevé possible, pourvu qu'il y ait assez de demande pour vendre. Lorsqu'il s'agit des services de base, cette logique est fondamentalement préjudiciable. Elle signifie que les entreprises (principalement étrangères) qui exportent en Égypte des services haut-de-gamme sont libres de proposer des prix très élevés puisque le marché égyptien présente une demande exponentielle pour ces types de services. En résulte un accroissement des inégalités, puisque seuls les plus riches auront accès à des services de santé (pour les hôpitaux) ou d'éducation (pour les écoles privées) de qualité, ou encore à l'eau potable (pour les entreprises de distribution d'eau). Non seulement les plus pauvres n'auront pas accès à ces services de qualité, mais ils n'auront tout simplement pas d'autres alternatives. En somme, ce système économique instaurant la disparité des services essentiels menace de renforcer les inégalités structurelles de la société égyptienne, déjà insoutenables.

Transparence

Ni la société civile égyptienne ni même les fonctionnaires de l'agence gouvernementale "Support to the Association Agreement Programme" (programme de soutien aux AA, sous l'égide du Ministère de la coopération internationale) ne sont informés des négociations à venir sur les DCFTAs. Cela signifie, une nouvelle fois, que ces accords ont été conçus dans le secret, sans participation aucune des fonctionnaires égyptiens et sans prise en compte des intérêts du pays.

Des témoignages d'un haut négociateur égyptien ainsi que de différents fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre des AA laissent entendre que toute initiative économique ou commerciale entre l'Égypte et l'UE émane constamment de cette dernière. Des plaintes se sont élevées du côté égyptien en raison de la position d'autorité de fait proclamée par l'UE, reléguant l'Égypte au statut d'invité, voire d'observateur. Ce problème diplomatique et idéologique n'est pas sans rappeler des comportements colonialistes et impérialistes.

L'institution Al Shehab[7] travaille avec les habitants d'un quartier informel comptant plusieurs centaines de milliers d'individus et situé près de l'aéroport international du Caire : Ezzbet El Haggana. Al Shehab promeut une conception du développement fondée sur le droit et la démocratie, et s'efforce d'assurer à la population leurs droits essentiels tels que le droit à la santé (en particulier pour l'enfance, la maternité et les personnes atteintes du VIH), à l'éducation ainsi qu'aux droits économiques.

7. http://www.shehabinstitution.org/

La première source d'inquiétude émanant des DCFTAs (et des ALE en général) pour l'Institution Al Shehab est la réduction probable des dépenses de l'État pour la santé, l'éducation et pour les programmes sociaux. En effet, la logique libérale implique le recul de l'intervention de l'État en matière de services publics puisque le marché est censé prendre le relais et assurer la distribution de ces services. Par conséquent, le gouvernement ne dispose plus d'espace politique pour prendre des décisions de société fondamentales telle que la mise en place d'une sécurité sociale pour tous. Les DCFTAs entraînent une perte dramatique de souveraineté politique, notamment parce que le gouvernement égyptien court le risque d'être « puni » sévèrement s'il a l'audace de prendre des mesures de régulation dans le but de protéger les intérêts de la population nationale, comme l'expliquent très bien Cermak, Canonne et Knottnerus dans leur papier intitulé "EU DCFTA: A threat to the aspirations of the 'Arab Revolutions":

> "*Les accords commerciaux de l'UE insistent spécifiquement sur la libéralisation et la dérégulation, ne reconnaissant pas le droit de régulation dans l'intérêt du travail, de l'environnement ou d'autres objectifs de politiques publiques et de développement durable. […] En fait, les mesures de régulation proposées qui empiéteraient sur les droits du commerce et des investissements (comme décrits dans les DCFTAs) pourraient être poursuivies devant un tribunal d'investissement ou de l'OMC, donnant lieu à des amendes de compensation de centaines de millions d'euros au bénéfice des investisseurs et aux dépends des budgets publics.*"
> M.Cermak, A.Canonne, R.Knottnerus, "EU Deep and Comprehensive Trade Agreements: A Threat to the Aspirations of the 'Arab Revolutions' ".[8]

8. http://www.s2bnetwork.org/fileadmin/dateien/downloads/Stand-alone_text_on_Arab_DCFTAs_final_in_layout_plus_authors.pdf

La réduction des dépenses de services publics est la conséquence logique d'un engagement plus poussé dans les politiques néolibérales. Cette réduction des dépenses a des conséquences directes sur le bien-être de la population égyptienne et en particulier sur les habitants de zones défavorisées comme Ezbet El Haggana, et rendra leur condition encore plus difficile alors qu'ils ne reçoivent déjà aucun soutien du gouvernement.

Le secteur de la santé est inégalitaire en Égypte : de nombreuses personnes ne peuvent se payer des services de santé, à cause de leur privatisation progressive mais également à cause de l'absence de sécurité sociale. La sécurité sociale en Égypte ne concerne que les personnes ayant un emploi déclaré : sachant que 40% de l'économie est informelle, une partie considérable de la population vit sans protection sociale. Les hôpitaux privés (dont certaines entreprises étrangères détiennent des parts importantes), proposant les meilleurs services de santé, n'acceptent que les « clients » qui peuvent payer des sommes bien au dessus du niveau de vie de la majorité des Égyptiens. Dans le même temps, les hôpitaux publics proposent des services de qualité médiocre, une conséquence logique du refus du gouvernement d'investir dans des institutions qui manquent de rentabilité. Ce système renforce les inégalités entre les citoyens riches et les pauvres puisque les ménages les plus pauvres (déjà caractérisés par des revenus faibles, un environnement de piètre qualité et un manque d'accès à l'assurance et aux services financiers) deviennent encore plus vulnérables aux problèmes de santé et aux pertes de revenu. Ceci a été décrit comme le « cercle

de la santé et de la pauvreté »[9], cercle vicieux qui se renforce avec la libéralisation commerciale.

Un des rôles fondamentaux de l'État est d'assurer à la population le droit à la santé. Une libéralisation commerciale approfondie par le biais des DCFTAs encouragera ce recul des responsabilités de l'État au profit de politiques commerciales injustes et inégalitaires. Ceci est clairement une violation des droits de l'homme, et adopter ces accords aura de graves et profondes conséquences sur l'état de la santé de la population égyptienne la plus vulnérable.

9. *Poverty and health sector inequalities, WHO bulletin: http://www.who.int/bulletin/archives/80(2)97.pdf*

D'autre part, l'état des services d'éducation est préoccupant pour les égyptiens se trouvant dans une situation d'extrême pauvreté. La privatisation des services éducatifs a entraîné l'augmentation du coût relatif d'accès à l'éducation de qualité (notamment assuré par les écoles privées et internationales), ainsi qu'un déclin global et inquiétant de la qualité du système éducatif public. La qualité de l'éducation primaire en Égypte est classée 131ème sur 142[10] dans le Rapport de compétitivité globale (publié par le Forum économique mondial).

10. *http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf*

L'éducation est le fondement du développement, et une réduction des dépenses dans ce secteur est catastrophique pour la jeunesse égyptienne puisqu'elle signifie le renforcement des inégalités par l'éducation. Seule la jeunesse aisée peut bénéficier d'une éducation (primaire, secondaire et universitaire) de qualité alors que les jeunes issus de milieux ancrés dans la pauvreté y manquent cruellement d'accès, ce qui renforce leurs difficultés à accéder à des emplois formels. A cette réduction des dépenses dans l'éducation publique s'ajoute la réduction du soutien financier aux programmes sociaux éducatifs issus de la société civile, qui ont pour mission de pallier les déficiences du système. L'institution Al Shehab travaille sur des programmes éducatifs destinés aux enfants défavorisés et dispose de l'expertise nécessaire pour formuler certaines exigences auprès du gouvernement. Comprenant les enjeux de l'éducation, Al Shehab continuera de participer à des initiatives de plaidoyer, appelant à de fortes réformes politiques pour recommencer à investir dans le futur de l'Égypte.

Enfin, les problématiques de travail décent, d'augmentation du chômage et de l'emploi informel sont d'autres questions préoccupantes émanant des DCFTAs. L'économie de marché encouragée par les DCFTAs déterminera le prix du travail en fonction de la loi de l'offre et de la demande au niveau international, ignorant les exigences de sécurité du travail (par le biais du salaire minimum ou de la sécurité sociale) et par cela même reléguant le travailleur à un statut de pion insignifiant du marché. Les entreprises multinationales sont en position de force par rapport aux travailleurs : si les égyptiens (qualifiés aussi bien que non qualifiés) n'acceptent pas les conditions de travail (en termes de niveau de salaire ou d'horaires de travail) qu'on leur propose, ils se feront simplement remplacer par une main d'œuvre européenne, qui sera alors jugée plus compétitive. Le droit des travailleurs à la protection sociale ou à l'éducation sera sacrifié au profit de la rentabilité.

L'augmentation du chômage et du travail informel, prévue dans l'étude de soutenabilité de l'impact des ALE euro-méditerranéens, placera les personnes les plus pauvres dans une situation d'extrême vulnérabilité sans aucune protection légale ou sociale. Ces conséquences prévisibles des DCFTAs auront un impact direct sur les femmes. En effet, en Égypte l'homme est la source primaire de revenu pour les ménages, et si ce dernier perd son emploi, les femmes devront trouver un moyen de compenser cette perte de revenu, généralement par le biais d'emploi informel. Alors que les DCFTAs entraîneront une dégradation de la situation des femmes, Al Shehab travaille à aider cette population sujette à de dangereuses situations de travail informel.

Le stratégie et le positionnement d'Al Shehab

Les conséquences négatives, en cas de poursuite de la libéralisation du commerce, précédemment évoquées auront un impact profond sur la population avec laquelle Al Shehab travaille. En tant qu'organisation de la société civile travaillant avec et pour des égyptiens en situation de précarité, Al Shehab s'oppose fermement à de tels accords qui ne prennent en compte que les intérêts d'une partie.

La légitimité de l'institution Al Shehab vient de son travail de longue haleine avec différentes communautés d'Ezbet El Haggana, et lui permet d'affirmer et de dénoncer les injustices entraînées par les DCFTAs.

Al Shehab encouragera une approche globale de la politique commerciale incluant la prise en compte du droit des travailleurs ainsi que des graves violations des droits de l'homme entraînées par le système actuel, ceci tant au niveau national qu'international. Par un travail de communication, l'organisation fournira des informations pertinentes afin de participer à la construction d'une législation nationale et internationale des accords commerciaux, qui permettra de servir au mieux les intérêts de tous et de garantir un travail décent pour les égyptiens.

En somme, ce travail de plaidoyer et de communication a pour objectif de pousser le gouvernement à ne pas signer ces accords néfastes pour la population égyptienne. Al Shehab collaborera avec d'autres organisations travaillant déjà sur les questions d'accord de libre échange (en particulier sur les DCFTAs) afin de pousser les autorités nationales à revoir leur agenda commercial. En insistant sur les effets de ces politiques globales sur la population, Al Shehab sera présent à toutes les consultations gouvernementales et internationales de la société civile. Y faire entendre sa voix en conjuguant ses efforts avec d'autres organisations est important pour réclamer plus de transparence sur la question des accords de libre échange.

Dans la perspective du Forum social mondial, Al Shehab travaillera en coopération avec différentes organisations sur le droit du travail des femmes dans le but de développer une position commune et de préparer un plan d'action de plaidoyer international.