



Institut Veblen
pour les réformes
économiques

Évaluer le CETA : oui mais comment ?

Une évaluation des évaluations des accords de commerce

SAMUEL DELPEUCH*
SEPTEMBRE 2017

RÉSUMÉ

Les accords de commerce et d'investissement dits de « nouvelle génération », négociés par la Commission européenne, ne visent pas seulement l'abaissement des droits de douanes mais portent également sur les « barrières non tarifaires » au commerce. Ils encouragent ainsi les pays concernés à faire converger leurs réglementations respectives. Leur mise en œuvre risque ainsi d'affecter les règles de protection de l'environnement, des consommateurs, des travailleurs. Ce sont précisément ces aspects qui ont alimenté la controverse sur le TTIP et le CETA au sein du Parlement européen et dans plusieurs États membres.

Dans ce contexte, les résultats des évaluations publiées par la Commission européenne ont alimenté le débat public et irrigué autant les argumentaires des promoteurs que des détracteurs des accords. Comment mesure-t-on au juste les impacts d'un projet d'accord commercial ? Comment ces évaluations sont-elles conduites et utilisées dans le processus de négociations ? Comprendre cet exercice et ses limites est primordial pour éclairer les choix des décideurs politiques et pour améliorer les outils d'évaluation à l'avenir. Cette note débouche sur trois constats : 1) La priorité donnée à l'impact sur les flux commerciaux et d'investissement par rapport à tous les autres aspects, et la relative négligence des dimensions environnementales et sociales. 2) L'absence de pluralisme au sein même de l'évaluation économique, avec, en particulier, un recours exclusif aux modélisations issues de la théorie économique dominante. 3) Le caractère arbitraire de ce choix théorique, étant donné que les limites des modélisations utilisées sont bien connues et que des alternatives crédibles existent en la matière.

Si l'analyse économique est un outil nécessaire pour orienter l'action publique, elle requiert d'être utilisée avec précaution. En matière de politique commerciale, il apparaît nécessaire d'établir un cadre institutionnel facilitant la confrontation de théories et d'approches alternatives et de renforcer la prise en compte des dimensions sociales et environnementales des projets d'accords. A cette fin, le processus d'évaluation, comme le processus de négociation des accords mériterait d'être plus transparent et démocratique.

* Étudiant en master de recherche en économie à SciencesPo Paris et en master de philosophie politique et éthique à la Sorbonne (Paris IV). L'auteur remercie Mathilde Dupré, Aurore Lalucq et Wojtek Kalinowski pour leurs précieux conseils.

« Évaluer le CETA : oui mais comment ? »

SAMUEL DELPEUCH

SEPTEMBRE 2017

contact : dupre@veblen-institute.org

L'institut Veblen œuvre pour une société où le respect des limites physiques de la planète va de pair avec une économie inclusive et plus démocratique. Il est soutenu par la Fondation Charles-Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

www.veblen-institute.org



INTRODUCTION

L'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne (CETA), adopté au Parlement européen le 15 février 2017 a suscité de nombreux débats. Une majorité d'eurodéputés français s'est d'ailleurs opposée au texte. Son entrée en application provisoire est prévue pour le 21 septembre 2017. Le CETA est un accord dit de « nouvelle génération » : il ne vise pas seulement l'abaissement des droits de douanes mais porte également sur les « barrières non tarifaires » au commerce, encourageant ainsi les pays concernés à faire converger leurs réglementations respectives. Il inclut aussi un volet de protection des investissements, avec un mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États. Enfin, c'est le premier accord dans lequel la libéralisation des services a été négociée selon la méthode dite de la liste négative : tous les secteurs économiques sont concernés par défaut, à l'exception de ceux pour lesquels les États ou l'UE ont maintenu des réserves explicites. Son périmètre dépasse donc de loin le champ du commerce, et sa mise en œuvre risque d'affecter les règles de protection de l'environnement, des consommateurs, des travailleurs et le fonctionnement même des institutions démocratiques. Ce sont précisément ces aspects considérés comme « extra économiques » qui ont alimenté la controverse au sein du Parlement européen et dans plusieurs États membres, en particulier en Allemagne, en Autriche, en Slovaquie, en Belgique ou en France.

Pour rassurer les citoyens et leurs élus, la Commission européenne a publié une série d'évaluations, dont les résultats ont alimenté le débat public et irrigué autant les argumentaires des promoteurs que des détracteurs de l'accord CETA.

Comment mesure-t-on au juste les impacts d'un projet d'accord commercial ? Comment ces évaluations sont-elles conduites et utilisées dans le processus de négociations ?

La compréhension de cet exercice et de ses limites est primordiale pour éclairer les choix des décideurs politiques et pour améliorer les outils d'évaluation à l'avenir.

L'évaluation des accords de commerce par la Commission européenne

Les objectifs affichés de la politique extérieure du commerce menée par la Commission européenne sont multiples. La nouvelle politique commerciale se veut plus responsable, inclusive et cohérente avec les autres politiques européennes, notamment en matière de développement durable. Le document « *Le commerce pour tous* »¹ insiste notamment sur l'aspect pluridisciplinaire de l'évaluation des accords de commerce.

¹ Voir présentation officielle : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

Mais les institutions européennes ne l'ont pas attendue pour inclure des dimensions extra économiques dans le processus d'évaluation. « Depuis 1999, la Commission mène des Évaluations d'impact sur la soutenabilité (SIA) pour tous les accords de commerces négociés. Les SIAs se déroulent pendant les négociations et sont versées au dossier des acteurs concernés au fur et à mesure que les négociations avancent. Elles évaluent les impacts économiques, sociaux, environnementaux et désormais aussi en termes de droit humains des accords de commerce sur l'UE, sur le pays partenaire concerné et sur les pays en développement »². Cette évaluation reprend le cadre théorique du développement durable développé dans le rapport Brundtland, qui a permis de faire émerger la problématique environnementale au niveau politique.

L'évaluation d'un accord de libre-échange par la Commission européenne constitue en théorie un processus en plusieurs étapes :

- une évaluation d'impact préalable à l'ouverture des négociations (Impact Assessment, IA), menée sur la base des études pré-existantes. Cette évaluation peut prendre en compte d'autres dimensions (émissions des gaz à effet de serre, impacts sur les droits sociaux) que l'économique même si, dans les faits, c'est cette dernière qui est au centre de l'analyse ;
- une évaluation plus large menée pendant les négociations, incluant les impacts potentiels sur le développement durable (Sustainable Impact Assessment, SIA). Cette évaluation doit également prendre en compte les impacts sur les droits humains selon des lignes directrices adoptées en juillet 2015 ;
- enfin, une évaluation des effets ex-post, une fois que l'accord est entré en vigueur et a commencé à produire ses résultats³.

Cependant, la mise en œuvre de ces différentes étapes apparaît encore insuffisante. En ce qui concerne l'accord entre l'UE et la Corée du Sud, le CETA ou encore le TISA⁴, seules les évaluations d'impact en termes de soutenabilité (SIA) ont été rendues disponibles par la Commission, tandis que pour le TTIP ou l'accord avec le Japon (le JEFTA), la Commission a présenté une évaluation IA et une évaluation SIA distinctes. Quant à l'accord avec le Vietnam, la Commission européenne a été jugée coupable de mauvaise administration par la médiatrice européenne en raison de son refus de procéder à une étude d'impact sur les droits humains⁵.

² Handbook for trade sustainability impact assessment – 2nd edition. Commission européenne, ma traduction. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154464.PDF

³ Voir « completed assessments » <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/>

⁴ Trade in Service Agreement (un accord de commerce et d'investissement plurilatéral sur les services)

⁵ Voir le communiqué de la FIDH de mars 2016 : <https://www.fidh.org/fr/regions/asia/vietnam/la-commission-europeenne-coupable-de-mauvaise-administration-dans-le>

Cette note se concentre sur les deux premières étapes ex ante de l'évaluation (IA et SIA) et débouche sur trois constats :

- 1) La priorité donnée à l'impact sur les flux commerciaux et d'investissements par rapport à tous les autres aspects, et la relative négligence des dimensions environnementales et sociales.**
- 2) L'absence de pluralisme au sein même de l'évaluation économique, avec, en particulier, un recours exclusif aux modélisations issues de la théorie économique dominante.**
- 3) Le caractère arbitraire de ce choix théorique, étant donné que les limites des modélisations utilisées sont bien connues et que des alternatives crédibles existent en la matière.**

Cette note porte en premier lieu sur le CETA, accord présenté par la Commission comme un modèle et dont l'évaluation mériterait une analyse non moins exemplaire. Néanmoins, cette réflexion sur la qualité et la portée des évaluations est valable pour l'ensemble des accords de commerce et d'investissement⁶ en préparation.

⁶ L'ensemble des négociations en cours : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

1. PRIORITÉ ABSOLUE À LA PROMOTION DES ÉCHANGES ET DES INVESTISSEMENTS

Dans le cas des accords comme le TTIP ou le JEFTA, la Commission européenne a publié aussi bien des évaluations d'impact préalables à l'ouverture des négociations (IA) que des évaluations de soutenabilité (SIA) réalisées pendant les négociations. Dans les deux cas, un volet extra économique est présent dans les études préalables à l'ouverture des négociations mais il n'apparaît pas véritablement dans les recommandations finales. Dans le cas du TTIP, l'évaluation d'impact prévoit une hausse du PIB de 0,27 %⁷ en 2027, tandis que l'impact social se résume à l'évolution de pouvoir d'achat des travailleurs en fonction de leur niveau de qualification. Du côté environnemental, la hausse des émissions de gaz à effet de serre, bien que reconnue dans l'analyse, n'est pas retenue comme une contre-indication à l'ouverture des négociations. Ainsi, le coup d'envoi des discussions est donné à partir d'une analyse qui sous-estime, par construction, les aspects environnementaux, sociaux et humains.

La même asymétrie d'attention se manifeste dans les cas de CETA et de TiSA, où la Commission n'a rendu publiques que des évaluations de soutenabilité (SIA) relevant de la deuxième étape du processus. Ici aussi, les arguments économiques sont les plus nombreux et les mieux pris en compte par la Commission.

1.1 Un effacement des données non quantifiées

Ce biais apparaît déjà en amont du processus, au niveau des études scientifiques citées et reprises dans les études d'impact et dans les exposés des motifs de la Commission européenne. Dans le cas du CETA, l'étude de soutenabilité publiée par cette dernière s'appuie sur trois études préalables. Par exemple celle de Kirkpatrick et al. (2011) part de l'hypothèse d'une suppression de tous les droits de douane sur les marchandises (y compris agricoles), ainsi que des obstacles non tarifaires aux échanges de biens et services. Les auteurs s'y intéressent certes aux impacts environnementaux et sociaux et présentent pas moins de 32 indicateurs⁸ au fil des pages de leur rapport. Néanmoins, ils n'en retiennent que 7⁹ dans l'utilisation des modèles d'équilibre général (EGC) et E3MG¹⁰, dont la demande en énergie et les émissions correspondantes de gaz à effet de serre. Et les

⁷ Dans le scénario de libéralisation des droits de douane et avec une harmonisation partielle des normes, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0069_en.pdf

⁸ Au-delà du PIB et des volumes échangés, la dimension économique retrace les IDE et certains effets sur l'emploi. Du point de vue environnemental, le taux d'émission de GES est complété par le taux de réduction de la biodiversité ainsi que l'usage des ressources fossiles. Les indicateurs principaux de la dimension sociale sont les niveaux de salaires, l'accès à la santé et l'éducation ainsi que l'impact sur la capacité de choix politique.

⁹ Consommation d'énergie, émission de CO₂, bien-être, PIB, volume d'échanges, salaires et prix.

données non quantifiées sont mises de côté dans les conclusions du rapport. De sorte que dans la conclusion, les aspects étroitement économiques dominent largement : le rapport prévoit principalement une hausse des taux de croissance du PIB de 0,36 % point de croissance pour le Canada et 0,03 % pour l'UE-27 à long terme. Du côté des exportations, une hausse de 1,56 % est attendue pour le Canada et de 0,007 % pour l'UE-27.

1.2 L'absence de prise en compte des impacts des réglementations autres que leur impact sur le commerce

Un autre biais est visible dans la façon dont de nombreux économistes – ainsi que la Commission européenne – mesurent les effets de la coopération réglementaire. Pour intégrer les effets de la convergence des normes et des standards dans leurs modèles, les études économétriques estiment le coût des mesures non tarifaires exprimé en volume de commerce non réalisé (Trade Cost Equivalent)¹¹. En observant les volumes échangés dans différents secteurs, il est en effet possible de dégager des régularités et de quantifier l'influence des barrières non tarifaires sur le commerce. Cependant, pour qu'une telle évaluation soit complète, il conviendrait aussi de tracer les autres effets et les coûts cachés liés à la suppression d'une norme, pour comparer les gains et les risques pour la société liés à l'affaiblissement des réglementations. Or ces autres effets ne sont jamais pris en compte dans les simulations réalisées.

En dressant un état des lieux des études économétriques dans ce domaine, Berden et François (2015) notent que toutes les études concluent sur un effet négatif significatif des barrières non tarifaires sur le commerce : *« puisque toutes les études arrivent à la conclusion que les mesures non tarifaires ont un impact, les négociateurs ont raison de se concentrer sur la "coopération réglementaire" dans le TTIP »*. Toutefois, ils précisent aussitôt que des recherches plus approfondies devraient être menées car *« à la différence des barrières douanières, les barrières réglementaires ne sont pas pensées initialement pour le commerce mais pour la sécurité du consommateur et/ou pour la protection environnementale. Cet élément devrait faire l'objet de recherches approfondies »*.

L'exemple du bisphénol A illustre bien l'étroitesse de cette analyse. L'exposition à cette substance présente des risques en matière de santé publique (incidences sur l'obésité infantile et les maladies cardio-vasculaires, perturbation du système hormonal...). Particulièrement dur à filtrer, le bisphénol A se retrouve également dans l'eau et constitue un risque environnemental. En faisant l'hypothèse d'une interdiction des exportations de produits contenant du bisphénol A, les économistes Kadasala, Narayanan et Liu (2015) ont ainsi comparé les pertes induites sur le commerce et les économies réalisées dans les secteurs de la santé et de l'environnement. Cette analyse, même si elle reste dans une logique économétrique, reprend la base de données et le modèle GTAP (utilisés dans la plupart des études économiques standard sur les effets du commerce international) et les confronte aux études empiriques sur les risques sanitaires engendrés par le bisphénol A. Ainsi les auteurs *« concluent que la régulation du BPA est au mieux une mesure très peu*

¹⁰ Les modèles EGC sont décrits plus tard dans cette note. Le modèle E3MG intègre l'intensité énergétique du PIB d'une économie donnée et permet notamment d'en déduire les émissions de gaz à effet de serre.

¹¹ Berden, K. François, J (2015)

chère pour promouvoir la santé à travers le monde et au pire une mesure légèrement plus chère que les coûts sanitaires associés au BPA ».

L'intérêt de telles comparaisons inspirées de l'économie de l'environnement¹² est de mettre en lumière certains coûts qui, jusqu'à là, restaient cachés. Cependant, en les traitant comme des « externalités », ces analyses entérinent implicitement l'extension du marché aux critères extra économiques et introduisent la notion de « capital naturel ». L'utilisation d'une mesure monétaire comme métrique unique implique le risque de substitution entre le « capital naturel » et le capital économique. Par ailleurs, un des problèmes clefs avec cette approche est qu'elle présuppose une réversibilité des phénomènes naturels comme la pollution, alors même que la perturbation d'équilibres environnementaux, caractérisés par une grande complexité et une interconnexion de multiples facteurs, s'apparente plus souvent à des tendances irréversibles.

1.3 Une utilisation sélective des résultats

L'approche étroitement économiste devient plus problématique encore dans l'exposé des motifs la Commission européenne. L'étude SIA sur le CETA publiée par celle-ci s'intéresse certes aux impacts sociaux et environnementaux dans trois grands secteurs (agriculture, industrie et services). Les gains économiques se révèlent infinitésimaux et sont, selon les auteurs, à mettre en balance avec une possible augmentation des inégalités relatives au niveau de qualification des travailleurs et une hausse des émissions de CO2 (notamment à cause du transport et de l'exploitation des sables bitumineux au Canada). Certains aspects controversés du CETA, tels que le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE ou ISDS en anglais) ou la coopération réglementaire, devraient également, toujours selon l'étude, aboutir à une réduction de la marge de manœuvre politique (political space). Mais ces conclusions n'ont été prises en compte par la Commission que de façon très partielle. En particulier, la Commission a exprimé son désaccord quant aux réserves émises à l'encontre du mécanisme de RDIE. Sur ce point, la Commission profite d'une réforme procédurale – le RDIE ayant été rebaptisé « système juridictionnel de l'investissement », sans pour autant changer les règles de protection des investissements – pour éluder la question de fond posée par l'étude qu'elle a elle-même commandée. La Commission affirme ainsi que « *le mécanisme de règlement des différends sur les investissements ne compromettra pas l'adoption ou l'application de la législation de l'UE dans la mesure où cette législation vise à poursuivre les objectifs légitime d'une politique publique et respecte les principes fondamentaux de la loi et de la bonne gouvernance* » et que « *la disposition d'expropriation offre une garantie contre les expropriations non compensées et ne donne pas aux investisseurs canadiens des droits plus substantiels que ceux des investisseurs européens sous le régime de la loi domestique* »¹³.

Cette réfutation partielle des conclusions du rapport SIA par la Commission révèle une limite centrale de l'approche utilisée. Parce qu'elle procède en supposant une autonomie

¹² Courant de pensée qui utilise la théorie néo classique appliquée à l'environnement

¹³ European Commission services' position paper on the trade sustainability impact assessment of a Comprehensive Economic & Trade Agreement between the EU and Canada
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155471.pdf

des trois « sphères » – économie, environnement, cohésion sociale –, la notion même de développement durable aboutit à des recommandations incohérentes, parfois contradictoires, laissant ainsi aux négociateurs le choix des éléments dont ils veulent bien tenir compte. D'ailleurs, la Commission reconnaît elle-même la limite de ce type d'analyse face à la complexité et l'enchevêtrement de différentes dimensions, observant que les études préalables « *ont mis en lumière l'interconnexion des impacts économiques, sociaux et environnementaux que l'accord peut avoir. Cependant, un certain nombre de problèmes soulevés dépendent de facteurs externes (économiques) que l'on ne peut pleinement prédire a priori. C'est pour cela que les services de la Commission vont mener une évaluation ex-post* ».

En résumé, toute analyse d'impacts appliquée à des systèmes aussi complexes que les systèmes naturels devrait se fonder sur une évaluation multicritères et non sur le PIB comme l'indicateur unique. Par ailleurs, l'irréversibilité de certains phénomènes environnementaux semble plaider pour une garantie du maintien et du respect du principe de précaution. Cette évolution méthodologique a déjà été amorcée par de nombreux travaux sur les indicateurs, mais les évaluations des politiques commerciales conduites par la Commission européenne n'en tiennent compte qu'à la marge.

2. UN RECOURS ARBITRAIRE À UNE FAMILLE UNIQUE DE MODÈLES

L'absence de pluralisme et le biais méthodologique ne se limitent pas au tri arbitraire entre les aspects économiques et non économiques, ils s'expriment dans l'analyse économique proprement dite. Toutes les études mentionnées plus haut ont recours à une seule et même famille de modèles, l'Équilibre général calculable (EGC). Cette famille de modèles reprend l'argument ricardien selon lequel l'ouverture des frontières est associée à une spécialisation des pays sur leurs avantages comparatifs. Elle fait l'hypothèse du plein-emploi et d'un marché du travail « non frictionnel » capable d'orienter les travailleurs d'un secteur à un autre, et dans lequel les fluctuations de conjoncture sont amorties par le niveau des salaires plutôt que par le taux d'emploi. L'attention est portée essentiellement sur le lien entre cette ré-allocation et les volumes d'échanges. De ce fait, les données de sorties de ces modèles portent sur les évolutions du PIB et des variations des volumes de biens et services échangés. En adossant ces modèles issus de l'équilibre général à des modèles de gravité, certaines études¹⁴ projettent également l'influence de l'accord sur les flux d'investissements. Plus généralement, l'influence de l'investissement est sous-jacente dans ces modèles ; le caractère dynamique des projections étant garanti par l'hypothèse d'une épargne entièrement réinvestie dans l'économie. Les modèles utilisés par la Banque mondiale (LINGKAGE) ou par la Commission européenne ont recours au même type de modèles fondés sur l'équilibre général et utilisent les mêmes bases de données, en particulier celle produite par le GTAP (Global Trade Analysis Project).

¹⁴ C'est le cas de l'étude d'impact de soutenabilité (SIA 2011) dans laquelle un modèle de gravité dont la variable principale est l'indice de restriction de l'investissement de l'OCDE permet de déterminer l'influence de l'accord sur le « climat d'investissement ».

Depuis le début des années 2000, trois études économiques officielles ont été menées sur les conséquences du CETA¹⁵; toutes trois reposent sur la même méthodologie et sur les mêmes modèles. La première a été commandée par la représentation européenne du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MECI). Elle porte sur les gains escomptés d'une suppression des droits de douane sur les marchandises. En utilisant un modèle d'équilibre général, ses auteurs (Camerone et Loukine, 2001) arrivent au constat que la suppression des droits de douane permettrait d'augmenter les exportations de 15,6 % pour le Canada et de 34,8 % pour les pays de l'UE-15. Pourtant, cette même étude conclut à des gains de PIB minimes – 0,04 % pour le Canada et 0,009 % pour les 15 pays de l'UE qui ont été étudiés – et met en lumière les détournements de flux commerciaux (trade diversion) provoqués par la facilitation des échanges bilatéraux entre le Canada et l'UE (par exemple, la réorientation des échanges induite par l'accord aurait mené à une perte sèche de 562 millions de dollar pour les États-Unis).

Une deuxième étude officielle a été menée conjointement par des experts du gouvernement canadien et de la Commission européenne. Elle envisage un scénario plus poussé de libéralisation avec une suppression de tous les droits de douane sur toutes les marchandises (y compris agricoles), ainsi que des obstacles non tarifaires sur les biens et les services. Les gains de PIB passent cette fois à 0,77% pour le Canada et 0,08% pour l'UE-27.

Au-delà des différences réelles entre les économies européennes et canadienne, l'écart entre les deux prédictions reflète une différence méthodologique. Dans l'étude de Camerone et Loukine (2001), les projections sont établies à partir d'une vision statique des gains tandis que le rapport conjoint de 2008 offre une approche dynamique, où les gains liés à la signature du CETA sont réinvestis dans la production intérieure. L'approche dynamique a été reprise dans l'étude la plus récente, menée par Kitou et Phillippidis (2011). Cette dernière étude, utilisant elle-aussi le modèle EGC, réintroduit des droits de douanes pour les produits sensibles au niveau SH6¹⁶ faisant redescendre les gains de PIB à 0,45% pour le Canada et 0,05% pour l'UE en 2024. On constate donc que le résultat final varie fortement en fonction du scénario de libéralisation envisagé. Mais les estimations vont toutes dans le même sens : l'accord de commerce est jugé favorable à la croissance du PIB.

Ce recours systématique aux modèles d'équilibre général dans les études officielles ne saurait être expliqué par l'absence d'alternatives crédibles. L'ONU a mis en place un modèle d'inspiration post-keynésienne, le « *United Nation Global Policy Model* » (GPM) dans le but de mesurer l'impact macroéconomique de chocs sur l'économie internationale à moyen terme. Le GPM considère la signature d'un accord commercial comme un choc exogène susceptible de modifier les gains ou les pertes au niveau mondial. Puisque son périmètre est plus large que les seuls « chocs de commerce », il est moins précis dans l'estimation des volumes échangés et des investissements directs à l'étranger, mais il permet de tracer les effets d'un accord de commerce et d'investissement sur l'évolution de l'emploi ou des inégalités.

¹⁵ Pour une étude critique de ces trois études, voir Kolher et Storm (2016).

¹⁶ Le système harmonisé (SH) est une classification établie par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et utilisée par plus de 190 pays. Le niveau SH6 correspond à une catégorie de produit considérés comme sensibles d'un point de vue sanitaire/environnemental.

Le GPM a été utilisé dans certaines « contre-expertises » réalisées ces dernières années ; d'abord celle de J. Capaldo au sujet du TTIP en 2014, ensuite celle de Pierre Kolher et Servaas Storm sur le CETA. Cette dernière aboutit à des conclusions opposées à celles des études officielles, avec notamment la perte de 230 000 emplois au Canada et dans l'UE à l'horizon 2023, ainsi qu'une baisse des revenus annuels des travailleurs, estimée à 1776€ pour le Canada et entre 316 et 1331€ pour l'UE. En relâchant certaines hypothèses induites par les modèles d'équilibre général (plein-emploi, réinvestissement de l'épargne oisive, pas de friction des prix...) et en orientant l'étude vers les conséquences de l'accord sur l'emploi et sur les inégalités, Kolher et Storm font plus qu'insister sur les éventuels dangers liés au CETA : ils démontrent la nécessaire confrontation des théories ou modèles économiques.

Qu'est-ce qu'un modèle ?

Pour Alain Grandjean et Gaël Giraud (2017), un modèle est « *un système d'équations mathématiques (et de procédures de résolution), qui peuvent avoir des bases théoriques (physique) ou empiriques en intégrant des paramètres qui peuvent être ajustés sur la base d'étude théoriques ou sur une base empirique* ». Inspirés des modèles physiques, les modèles économiques reposent sur une formalisation mathématique des dynamiques d'échanges. Le travail de modélisation est présenté comme un travail de cartographie, l'enjeu de l'exercice reposant sur le degré de détail à intégrer afin d'être capable de valider une hypothèse et de faire des prévisions. Un modèle trop simpliste peut conduire à des erreurs d'analyse mais un modèle trop exhaustif, s'il existe, n'aboutirait à aucune simplification. La validité des modèles repose donc sur leur cohérence interne, sur les liens de cause à effet entre les différentes variables et *in fine* sur la proximité des données de sortie avec la réalité observée.

Dans le cas de l'analyse des traités de commerce, il convient de distinguer trois types de modèles :

1. Les modèles statistiques, dont l'objectif est d'estimer des régularités sur des observations passées afin d'en extrapoler des tendances futures.
2. Les modèles de prévision conjoncturelle dont l'objectif est de formaliser une relation dynamique entre les variables modélisées sur des bases théoriques, et en particulier sur la base de fonctions de production et de consommation afin de simuler leurs variations futures.
3. Enfin, les modèles visant à évaluer les conséquences d'une politique publique. Ces modèles s'inscrivent dans la logique de l'analyse coût-bénéfice (ACB). Ils procèdent par la formalisation des fonctions de production et consommation et compare un scénario « au fil de l'eau » avec les conséquences d'une éventuelle politique nouvelle. En cela, ces modèles reposent sur une vision du bien-être et d'optimalité sociale qui n'est pas toujours explicite.

En ce qui concerne les modèles statistiques, le modèle de gravité est le plus influent et le plus utilisés pour analyser le commerce international. Appliqué pour la première fois en

1964 par Jan Tinbergen, ce modèle cherche à démontrer empiriquement que les échanges sont d'autant plus denses que les pays considérés sont riches (PIB) et qu'ils sont proches (géographiquement, mais aussi par la présence d'accord de commerce, par la proximité des institutions, etc.).

Pour les deux derniers type de modèles, la formalisation des équations capturant les liens entre les variables peut reposer sur trois grandes dynamiques et débouche ainsi sur trois grandes catégories : les modèles n'admettant aucun déséquilibre (modèle d'équilibre général calculable), les modèles admettant des déséquilibres temporaires et transitoires (modèles néo-keynésiens) et les modèles prenant en compte des déséquilibres structurels et durables, c'est-à-dire les modèles post-keynésiens. A l'exception de l'ONU et de son modèle GPM lancé en 2010, les institutions internationales utilisent quasiment uniquement des modèles du type EGC.

3. MODÉLISATION : LES CONCLUSIONS DANS LES HYPOTHÈSES

Plus technique, cette dernière partie rend explicite les hypothèses sous-jacentes aux modèles utilisés dans les évaluations évoquées précédemment. De nombreux constats auxquels les études arrivent semblent en réalité inscrits dans les hypothèses de départ, qui restent pourtant mal connues des participants au débat. Nous commençons par les micro-fondations des modèles standards comme ceux utilisés par la Commission européenne (hypothèses 3.1 et 3.2), pour aboutir à une critique des fondements de l'analyse (hypothèse 3.3) lorsqu'elle est appliquée à l'analyse du commerce international (hypothèses 3.4 et 3.5).

3.1 Hypothèse de l'agrégation du bien-être

L'analyse des effets du commerce international livrée par des modèles du type EGC repose fondamentalement sur les notions de « surplus du consommateur » et « surplus du producteur », deux notions qui remontent aux travaux de l'ingénieur et économiste français J. Dupuit au milieu du XIXe siècle. En essayant de chiffrer les coûts et les avantages liés à la construction de ponts, Dupuit constata que le montant de la taxe prélevée par les péages pouvait être inférieur au montant maximal que les individus étaient prêts à payer pour passer sur les ponts, et qualifia la différence entre les deux montants de « surplus du consommateur ». Cette approche a été approfondie par la suite, notamment par la nouvelle économie du bien-être¹⁷ qui part de l'hypothèse selon laquelle les individus

¹⁷ L'économie du bien-être (*welfare economics*) naît au début du XXe siècle avec les travaux d'Edgeworth et de Marshall. Ce courant s'intéresse à la répartition des ressources et de revenus entre différents agents aux préférences variées, l'« optimalité » de la répartition étant atteinte par la maximisation de l'utilité agrégée des agents. Ce courant est ensuite prolongé par Hicks, Kaldor ou

suivent toujours leurs préférences à travers leurs décisions économiques : les préférences sont donc révélées par leurs décisions. Les stratagèmes micro-économiques développés pour déduire les préférences des agents à partir des décisions observées cachent cependant une question préalable : les agents sont-ils eux mêmes conscients de leurs préférences ? La prétendue objectivité des préférences suppose une certaine autonomie et n'intègre pas les considérations sociales et institutionnelles dans la formation des choix individuels.

En estimant que la somme du bien-être des individus est supérieure en économie ouverte qu'en économie fermée, les partisans du libre-échange procèdent ainsi à une « agrégation » statique du bien-être. Ce procédé est problématique à plusieurs égards et les études évoquées oublient l'importance du processus de formation de gains et de pertes du « bien-être ». Il faudrait a minima prévoir un mécanisme de compensation pour les perdants de la mondialisation.

3.2.Hypothèse de l'uniformité des agents économiques

En outre, entre l'idée de Dupuit et la modélisation des gains liés au commerce international sur la base de surplus, il s'opère une uniformisation des agents. Dans son énonciation première, la notion de surplus part du fait que chaque individu possède une préférence propre (et potentiellement différente d'un individu à l'autre). Dans la formulation des surplus des consommateurs et des producteurs, on raisonne in fine en considérant les groupes des consommateurs et des producteurs comme respectivement homogènes.

Si certains modèles économiques tiennent compte de l'hétérogénéité des acteurs, ce n'est pas le cas des modèles utilisés pour évaluer des accords tels que le CETA: ces modèles passent ainsi à côté de certaines conséquences de l'ouverture commerciale.

Les modèles évoqués précédemment introduisent certes une différence entre travailleurs « qualifiés » et « peu qualifiés », mais c'est bien peu par rapport à la diversité de l'économie réelle. Dès que la diversité des entreprises est introduite par exemple, l'ouverture des échanges s'apparente à un choc asymétrique au sein d'un secteur donné : les marges dégagées par les entreprises opérant (ou capable d'opérer) sur des marchés internationaux risquent d'augmenter tandis que celle des autres vont stagner, créant ainsi des inégalités résiduelles entre des agents *a priori* substituables sur le marché de l'emploi¹⁸. Un récent sondage¹⁹ mené auprès des PME dans plusieurs pays européens montre que la pluralité des situations au sein même de ce groupe se traduit par des perceptions très variables sur les effets attendus du CETA.

encore Pareto dans les années 1930 avec la « nouvelle économie du bien-être » qui, d'une manière plus dynamique, intègre les notions d'améliorations, de pertes et de gains ainsi que de compensation.

¹⁸ Nina Pavcnik (2011)

¹⁹ Mathilde Dupré, Institut Veblen (2017)

3.3 Hypothèse de l'équilibre général

Les modèles EGC partent de l'idée que c'est l'offre qui crée la demande, et que les deux s'équilibrent. Par exemple sur le marché de l'emploi, ces modèles postulent une adaptation immédiate de la main-d'œuvre via la variation des salaires à la restructuration des secteurs de l'économie. Le modèle GPM tente au contraire de décrire des déséquilibres et l'influence des variables financières sur l'économie réelle. Ainsi, l'économie modélisée par le GPM est tirée par la demande et réagit aux variations d'investissement, des carnets de commande, au moins dans le court-terme. Toutes ces caractéristiques plaident pour son usage dans le cas de l'évaluation d'un accord de commerce, ne serait-ce que pour comparer les résultats avec ceux du modèle EGC.

3.4. L'hypothèse du plein-emploi et la pleine allocation des ressources

L'effet du commerce international sur l'emploi offre un autre exemple d'écart frappant entre les prédictions des modèles EGC et celles des modèles concurrents. Parmi les études réalisées sur le CETA, seule « CETA sans œillères » trouve un effet négatif sur l'emploi. Cette différence repose largement sur les hypothèses des raisonnements respectifs.

Dans la droite ligne de la pensée ricardienne, les modèles EGC sont conçus pour mesurer l'efficacité de la ré-allocation de la production entre différents secteurs au sein de la zone économique élargie par l'ouverture commerciale. Dans des économies où le marché du travail est relativement plus flexible, une évolution de l'offre ne cause peu ou pas de chômage : l'ajustement passe par le niveau des salaires (plus haut dans les secteurs en expansion, et plus bas dans les secteurs en repli) et non pas par la quantité d'emplois. Dans d'autres pays, où le marché du travail est relativement moins flexible, c'est la quantité d'emplois qui sert de variable d'ajustement. Que l'on décrive l'un ou l'autre de ces systèmes, les conclusions s'en trouvent naturellement changées. Dans le cas des économies européennes et canadienne, les différences entre le marché du travail respectif produisent forcément des résultats différents en termes de création d'emploi.

Puisqu'ils reposent sur la notion d'équilibre général, les modèles EGC décrivent un marché du travail « non frictionnel », en situation de plein-emploi et dans lequel les ajustements sont immédiats. Or l'ouverture commerciale d'une économie développée se traduit typiquement par des délocalisations d'entreprises manufacturières vers des pays où la main d'œuvre est moins chère, et par une forte tertiarisation de l'économie avec le développement d'activités à forte valeur ajoutée. Ces modèles supposent que le marché du travail, comme tous les autres marchés, est à l'équilibre, et que la restructuration de l'économie (qui a désormais besoin de plus de cadres et de moins d'ouvriers) est parfaitement compensée par un plus grand nombre de cadres que d'ouvriers.

Cette vision du marché du travail évince le chômage structurel de l'analyse et résiste mal à la réalité : les taux de chômage dépassent actuellement les deux chiffres dans plusieurs pays de la zone euro. Si le taux de chômage canadien est plus bas qu'en Europe (6,6 % en mai 2017), cela ne rend pas l'hypothèse du plein-emploi plus réaliste pour autant.

3.5 L'hypothèse de l'absence d'effets sur les revenus

Une autre faiblesse des modèles EGC est d'ignorer les effets de l'ouverture des frontières sur le PIB à travers la demande globale. En relâchant l'hypothèse de pleine allocation des ressources, et en envisageant la possibilité d'un taux de chômage plus élevé suite à la restructuration des secteurs, l'ouverture commerciale peut s'accompagner d'une défiance des investisseurs et d'une hausse de l'épargne. À moyen-terme, cela peut se traduire par une contraction de la demande globale. Or la demande globale doit rester stable pour que les gains escomptés de la libéralisation du commerce puissent se réaliser.

Dans le raisonnement des modèles EGC, tout se passe en effet comme si l'arrivée sur le marché intérieur de biens et services « mondiaux » moins chers se traduisait entièrement par un effet de substitution, sans aucun effet de revenu. Le risque de contraction de la demande liée à l'ouverture commerciale apparaît en revanche dans le modèle GPM, qui identifie la boucle de rétroaction sur le chômage et les inégalités et porte un tout autre regard sur les effets de la mise en concurrence des économies. Les auteurs du rapport « CETA sans œillères » concluent ainsi : « *les effets combinés des changements simultanés de distribution en faveur du capital dans plusieurs pays risquent d'avoir une influence négative sur la demande globale mondiale* ».

CONCLUSION : BESOIN DE PLURALISME ET DE TRANSDISCIPLINARITÉ

Le recours à des évaluations et une expertise technique ne saurait évacuer le besoin d'un débat politique sur l'opportunité de conclure un accord de commerce et la pertinence de son contenu. Ces évaluations ne réconcilient pas d'avantage les divergences fondamentales quant à la finalité du commerce ou la définition du bien-être; l'exemple des débats et des controverses suscités par le CETA l'illustre parfaitement. Non seulement le procédé d'évaluation mis en place par la Commission européenne revêt de profonds biais théoriques et méthodologiques mais l'utilisation qui est faite des résultats révèle une part d'arbitraire qui mériterait un examen critique.

Si l'analyse économique est un outil utile et nécessaire pour orienter l'action publique, son utilisation appelle plusieurs précautions : il faut établir un cadre institutionnel qui permette la confrontation de théories et d'approches alternatives, plutôt que de gommer cette diversité au nom d'une objectivité illusoire. Le débat sur des nouveaux indicateurs et les outils issus de l'économie écologique (comme l'analyse multi-critère) plaide en outre pour un changement axiologique plus fondamental, particulièrement dans le rapport entre science et politique²⁰.

²⁰ Dans son article « L'économie écologique pour penser la post-croissance et façonner de nouveaux indicateurs de soutenabilité », Géraldine Thierry (2017) explique que l'apport de l'économie écologique est de faire tomber le refus de la normativité au sein de l'analyse économique : « *La barrière souvent établie entre le positif et le normatif se dissipe donc, au profit d'une démarche de recherche explicitement guidée par des impératifs normatifs.* »

De nombreuses voix se sont élevées pour demander plus de transparence et de contrôle démocratique dans le processus de négociation commerciale. Ces exigences devraient également être présentes dans le processus d'évaluation lui-même, ne serait-ce que pour garantir la pluralité des idées. L'approche "pédagogique", fondamentalement descendante, que les partisans de la politique commerciale actuelle utilisent pour justifier la signature d'accords de commerce mérite d'être renversée. La démocratisation de l'expertise commerciale, n'est pas un moyen de vulgarisation : c'est une fin en soi, une garantie de sa validité.

Le premier rééquilibrage consisterait donc à faire du commerce international un objet partagé au-delà de la science économique et à renforcer la prise en compte des impacts sociaux et environnementaux des accords de commerce. Au sein de la discussion économique sur l'évaluation des accords commerciaux, l'ouverture à la contradiction des modèles tels que l'EGC apporté par des auteurs hétérodoxes et post-keynésiens constituerait un second rééquilibrage nécessaire compte tenu de la faiblesse de certaines hypothèses utilisées dans les études actuelles.

Enfin, la fragilité des hypothèses inhérentes à la démarche de modélisation économique devrait inviter à un maniement prudent de ses résultats dans le débat politique. L'utilisation des données chiffrées est souvent trop péremptoire et fait l'objet d'une instrumentalisation qui dépasse largement le rôle auquel peuvent prétendre les modèles qui sous-tendent ces études. Il aura par exemple fallu des mois de controverses sur les retombées économiques escomptées du TTIP avant que Karel de Gucht, l'ex-commissaire européen au commerce, ne reconnaisse devant le Parlement européen, en avril 2014, qu'il était délicat de manier ces chiffres tant il est compliqué de mesurer de tels effets. C'est un aveu de principe qui attend toujours sa traduction pratique, y compris dans le débat sur le CETA.

BIBLIOGRAPHIE

- Capaldo, Jeronim ,(2014), 'Le Partenariat transatlantique de Commerce et d'Investissement : Désintégration Européenne, Chômage et instabilité', GDEI, Working Paper No 14-03, p.9
https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP_FR.pdf
- BASIC (2014), 'L'analyse socio-économique, un outil en débat'
- Berden, Koen et François, Joseph. (2015), 'Quantifying Non-Tariff Measures for TTIP', *TTIP in the balance*, CEPS-CTR N°116, Paper n°12 <https://www.ceps.eu/system/files/SR116%20Berden%20and%20Francois%20NTMs.pdf>
- Caiani, Godin, Gallegati, Kinsella, Stiglitz (2016), 'Agent based-stock flow consistent macroeconomics : toward a benchmark model', *Journal of Economic Dynamics and Control*, Volume 69, Pages 375-408 http://ac.els-cdn.com/S0165188915301020/1-s2.0-S0165188915301020-main.pdf?_tid=c31f3390-6178-11e7-af27-00000aab0f02&acdnat=1499255875_a945c9e9ac12cb2772801f4ff8997880
- Cameron, Loukine, (2001), 'Canada - European Union Trade and Investment Relations: The Impact of Tariff Elimination', Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade.
http://ctr.c.sice.oas.org/geograph/Impact_studies/Bilateral/Canada-EU.pdf.
- Commission Européenne : <http://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/> , http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf , http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154464.PDF.
- Dupré, Mathilde (2017), 'Les accords de commerce transatlantiques seront-ils bénéfiques pour les entreprises ? Les PME européennes ne semblent pas convaincues', Institut Veblen,
https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/analyse_bel_fr_070217_vl.pdf
- Grandjean, Alain et Giraud, Gaël, (2017), 'Comparaison des modèles météorologiques, climatiques et économiques : quelles capacités, quelles limites, quels usages ?', Working Paper Chaire Énergie et Prospérité , <http://www.chair-energy-prosperity.org/wp-content/uploads/2017/03/publication-2017-comparaison-modeles-grandjean-giraud.pdf>
- Jadot, Yannick, Blog de Médiapart <https://blogs.mediapart.fr/yannick-jadot/blog/130514/ttip-la-commission-europeenne-ne-croit-pas-ses-propres-mensonges>
- Jean, Sébastien, (2015), 'Le ralentissement du commerce mondial annonce un changement de tendance', La Lettre du CEPII n°356, http://www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/2015/let356.pdf
- Kadasala, Narayanan and Liu, (2015), 'International trade regulation on BPA : Global health and economic implications', *Asian Development Policy Review*, [http://www.aessweb.com/pdf-files/ADPR-2016-4\(4\)-134-142.pdf](http://www.aessweb.com/pdf-files/ADPR-2016-4(4)-134-142.pdf)
- Kirkpatrick, Colin H, et autre, (2011), 'A Trade SIA relating to the Negotiation of a comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada', Commission européenne, Trade 10/B3/B06 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/september/tradoc_148201.pdf
- Kitou, Philippidis (2010), 'A Quantitative Economic Assessment of a Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement', Presented at the 13th Annual Conference on Global Economic Analysis, Penang, Malaysia, http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=3252
- Kolher, Pierre et Storm, Servaas, (2016), 'L'AECG sans œillères: Comment couper les «coûts du commerce et davantage encore» causera du chômage, des inégalités et des pertes économiques', Document de travail n°16, Global Development and Environment institute,
http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/16-03CETA_FRE.pdf
- Orléan, André, (2011), *L'empire de la valeur : refonder l'économie*, Seuil, Paris.
- Pavcnik, Nina (2011), 'Making Globalization socially responsible - Globalization and within-country income inequality', OMC & OIT, p.233,
https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/glob_soc_sus_e.pdf

- Raveaud, Gilles , (2017) 'Mondialisation, combien de perdants ?', AlterEcoPlus, <http://www.alternatives-economiques.fr/libre-echange-combien-de-perdants/00077518>
- Ricardo, David (1817), *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*.
- Rodrick, Dani (2015), 'Economics vs. Economists', article disponible sur <https://www.project-syndicate.org/commentary/economists-versus-economics-by-dani-rodrik-2015-09>
- Say, Jean Baptiste, (1803). *Traité d'économie politique de 1803* 6e éd. (Livre I, chapitre XV, Des débouchés)
- Thierry, Géraldine, (2017), 'L'économie écologique pour penser la post-croissance et façonner les nouveaux indicateurs de soutenabilité', *Vers une société post-croissance*, Édition de l'aube, pp. 152-180
- Von Armin Rudiger, Taylor Lance, (2006), 'Modelling the impact of trade liberalization – A Critique of Computable General Equilibrium Models', Technical report, Oxfam International <file:///C:/Users/OFCE/Downloads/rr-modelling-impact-trade-liberalisation-010707-en.pdf>
- Veblen, Thorstein (1899), *Théorie de la classe de loisir*, chapitre IV, p.68. <https://archive.org/stream/theoryofleisurec01vebl#page/n11/mode/2up>