



# IMPACT DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE COMPLET ET APPROFONDI SUR LES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX EN TUNISIE

Azzam MAHJOUB  
Zied SAADAoui

Mai 2015



Euro-Mediterranean Human Rights Network  
Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme  
الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان



Avec le soutien de:

**Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme**

# **Impact de l'accord de libre-échange complet et approfondi sur les droits économiques et sociaux en Tunisie**

**Étude élaborée par :**

**Azzam MAHJOUR**

Professeur de sciences économiques et Expert international

**et Zied SAADAoui**

Maître-Assistant en sciences économiques.

**Mai -2015**

## Introduction

Depuis son accès au rang de partenaire privilégié en novembre 2012, la Tunisie a entamé des discussions préliminaires avec l'Union Européenne (UE) en guise de préparation aux négociations sur la signature d'un Accord de Libre Échange Complet et Approfondi (ALECA).

L'ALECA s'appuie fondamentalement sur l'Accord d'Association (AA) déjà adopté en 1995, mais compte aller au-delà de cet accord, d'abord en élargissant le démantèlement tarifaire (circonscrit jusqu'alors au seul secteur manufacturier) aux autres secteurs encore fortement protégés comme l'agriculture et les services, ensuite, en introduisant des domaines nouveaux dans les négociations sur le libre commerce : la convergence de la législation tunisienne vers l'acquis communautaire qui suppose notamment la convergence des normes et règles de contrôle technique des produits qui constituent les barrières non-tarifaires imposées par l'UE. L'ALECA contient aussi des dispositions visant à promouvoir la coopération déjà quelque peu prise en compte par l'AA dans le domaine du marché intérieur comme l'accès aux marchés publics, le droit d'établissement ou la protection des droits de la propriété intellectuelle. Toutefois, l'ALECA s'inscrit dans un tout nouveau contexte politique et économique, posant de nombreux défis comme il sera montré par la suite.

L'objectif de cette étude est d'exposer un ensemble d'analyses concrètes qui permettent de soutenir le plaidoyer des Organisations de la Société Civile concernant l'effet de l'adoption éventuelle d'un ALECA sur les droits économiques et sociaux des individus en Tunisie. Partant, parmi les treize domaines de coopération qui feront l'objet de négociations entre les autorités tunisiennes et la Commission Européenne (CE) et qui seront présentés lors de la première section de cette étude, nous avons choisi d'aborder les domaines essentiels qui touchent foncièrement aux droits économiques sociaux (DES), tels que consacrés par la nouvelle Constitution de la Tunisie, le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux et la Convention internationale de lutte contre la corruption. Ces domaines de coopération se regroupent en quatre grands domaines :

- Les barrières non-tarifaires et la convergence vers l'acquis communautaire qui incorpore les négociations relatives à quatre domaines : les douanes et la facilitation du commerce ; les règlements techniques pour les produits industriels ; les mesures sanitaires et phytosanitaires ; la transparence réglementaire.
- La libéralisation des échanges de produits agricoles, produits transformés et produits de la pêche.
- La libéralisation du commerce des services.
- Les questions liées au marché intérieur qui comprennent les deux domaines essentiels suivants : les marchés publics et la libéralisation de l'investissement (droit à l'établissement des investisseurs étrangers).

Nous avons estimé que ces quatre domaines revêtent une importance cruciale pour les politiques économiques et les DES en Tunisie, sans pour autant réduire l'intérêt que suscitent aussi les cinq autres domaines de coopération qui concernent la politique concurrentielle, la protection des droits de la propriété intellectuelle, les mesures anti-dumping et compensatoires, le développement durable et les aspects liés au commerce de l'énergie.

L'étude s'est donc concentrée sur les quatre grands domaines de coopération cités qui portent sur des secteurs économiquement et stratégiquement prioritaires pour le futur des relations commerciales entre les deux partenaires et revêtent aussi une importance cruciale pour les politiques économiques et les DES des individus en Tunisie. Ces domaines seront, à notre avis, à l'origine de la majorité des défis majeurs que la Tunisie devra relever.

Cette contribution essaye d'offrir sur chaque domaine de coopération étudié une vue d'ensemble de la situation de la Tunisie et les impacts possibles de l'adoption d'un ALECA avec l'UE. Outre l'impact macroéconomique, tout au long de notre analyse, nous avons tenté de répertorier les principaux droits économiques et sociaux potentiellement concernés, de manière à ne sélectionner que les droits qui seront directement exposés à l'ouverture commerciale et au rapprochement à l'acquis communautaire, en s'appuyant sur les résultats d'autres études pertinentes ainsi que sur une analyse quantitative et qualitative propre aux auteurs .

Les droits économiques et sociaux sélectionnés pour être analysés dans cette étude sont consacrés par:

- La nouvelle Constitution de la Tunisie ;
- Le Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux ;
- La Convention internationale de lutte contre la corruption.

Ainsi, les DES retenus sont :

- Droit au travail décent à des conditions de travail justes et favorables,
- Droit à un niveau de vie digne,
- Droit à environnement sain,
- Droit à l'accès aux services de base (droit à l'éducation et à la santé).

Nous avons aussi pris en considération d'autres droits importants pour les OSC et en relation avec les DES :

- Droit au développement équitable et durable (lutte contre les disparités régionales),
- Droit à la souveraineté nationale,
- Droit à l'information et domaines liés (lutte contre la corruption).

Nous essayons, par la suite, d'identifier les effets potentiels sur les DES liés aux négociations sur chaque domaine de coopération. Nous tentons également, d'identifier les effets potentiels sur les DES liés aux négociations sur chaque domaine de coopération ainsi que les mesures

susceptibles d'être prises pour atténuer les coûts et les dommages causés aux DES et pour orienter autant que possible les avantages à tirer de cet ALECA vers les objectifs prioritaires de développement ciblés par la Tunisie. Ainsi, la présente étude s'articule autour de six sections :

Dans la première section nous essayons de retracer l'évolution du cadre officiel qui régit les relations économiques bilatérales entre la Tunisie et l'UE, allant de l'AA, jusqu'aux négociations relatives à l'ALECA. Les cinq sections suivantes aborderont successivement les domaines de coopération que nous avons choisi d'étudier et les impacts potentiels sur les DES en Tunisie. La libéralisation des secteurs de l'agriculture et des services feront l'objet respectivement de la deuxième et la troisième section. La quatrième section traitera des barrières non-tarifaires et de la facilitation des échanges et la cinquième section abordera la coopération sur les domaines liés au marché intérieur, plus précisément la libéralisation des investissements et des marchés publics.

Pour chacune des sections traitant des domaines de coopération prévus par l'ALECA, la méthode d'analyse se fait sur trois étapes essentielles : d'abord, la description de la situation générale de la Tunisie, ensuite la présentation de sa politique extérieure et de l'état de progression de sa coopération avec l'UE jusqu'au Plan d'action 2013-2017, enfin l'analyse des impacts potentiels sur l'équilibre macroéconomique et les droits économiques et sociaux en Tunisie.

Enfin, partant des principales constatations de l'étude sur les impacts potentiels d'une libéralisation complète et approfondie des différents secteurs retenus, nous proposons dans la conclusion de cette étude un tableau récapitulatif qui inclut les principaux résultats et les politiques d'accompagnement jugées nécessaires en perspective d'un ALECA avec l'UE. Ensuite, nous avançons un ensemble de recommandations dans le cadre d'un argumentaire pour le plaidoyer des OSC proposant une nouvelle approche des relations bilatérales entre la Tunisie et l'UE.

## **1. Évolution des relations économiques entre la Tunisie et l'UE : de l'AA à l'ALECA**

Aujourd'hui, la régionalisation est une tendance lourde accompagnant la mondialisation. Elle constitue la dimension régionale des relations économiques internationales et indique une libéralisation et intensification des échanges au sein de groupes régionaux (Voir Encadré 1.A ci-dessous sur les Accords commerciaux régionaux (ACR)). Cette dimension nouvelle de la régionalisation en particulier du libre-échange, accélérée au tournant des années 80-90 du siècle dernier, concerne toutes les régions du monde y compris la nôtre. La région euro-méditerranéenne comprenant la Tunisie est partie intégrante dans ce processus.

### **Encadré 1.A : Les formes d'intégration économique et les ACR**

Les accords peuvent prendre des formes plus ou moins avancées d'intégration économique. On distingue six niveaux d'intégration : Les accords commerciaux préférentiels, où des réductions de droits de douanes sont octroyés entre les partenaires commerciaux; La zone de libre-échange (ZLE) instituée par un Accord de libre échange qui prévoit la suppression de l'essentiel des droits de douane et l'élimination des restrictions quantitatives entre deux ou plusieurs pays ; L'union douanière est un niveau d'intégration économique plus élevé où en plus de l'élimination des droits de douane entre les pays de la ZLE, tous ces pays devront appliquer un tarif extérieur commun à tous les pays n'appartenant pas à la ZLE ; Ensuite, le marché commun suppose un niveau d'intégration économique encore plus élevé où il existe une libre circulation des biens, des services des capitaux et des personnes au sein des pays de la zone ; l'union économique qui constitue une forme plus évoluée d'intégration économique prévoit une coopération entre les pays de la zone en matière de politique économique, financière, fiscale et sociale et conduisent ensemble les négociations économiques avec les pays tiers ; Enfin, l'union monétaire est le niveau d'intégration économique le plus élevé qui suppose l'émission d'une monnaie unique pour l'ensemble des pays membres de la ZLE (CCFD – terre solidaire, 2010).

Les ACR sont des accords passés entre plusieurs pays d'une même région du monde pour faciliter les échanges, le déplacement des biens, services, capitaux et des personnes. La multiplication des ACR n'a pas faibli depuis le début des années 1990. Au 8 janvier 2015, le GATT/l'OMC avaient reçu 604 notifications d'ACR, si l'on compte séparément les marchandises et les services. Parmi ceux-ci, 398 étaient en vigueur. Ces chiffres de l'OMC correspondent à 446 ACR existants (en comptant ensemble les marchandises, les services et les accessions), dont 259 sont actuellement en vigueur. Le point commun entre tous ces ACR à l'OMC est qu'ils sont réciproques entre deux partenaires ou plus.

Les défenseurs du libre échangisme tels que l'OCDE estiment que la baisse des droits de douane entre les pays bénéficierait à la fois aux pays développés et aux pays en développement. Les consommateurs auraient plus de choix, tant au niveau des produits que des prix. En supprimant la distorsion des prix, la baisse des droits de douane encouragerait également les pays à utiliser leurs ressources de façon à mieux tirer parti de leurs points forts par rapport à leurs partenaires commerciaux, autrement dit à miser sur leur avantage comparatif.

Pour les pays en développement, selon l'OCDE, cette baisse se traduirait par une meilleure répartition des ressources et une augmentation des recettes à l'exportation, ce qui contribuerait au revenu national et accroîtrait la base de ressources disponibles pour les investissements liés au développement. Mais, selon ces études citées par l'OCDE, il existe des coûts engendrés par la libéralisation, quoique généralement de courte durée, et ils seraient en moyenne compensés par les gains de bien-être résultant de la diminution des barrières commerciales.

Selon la plupart des études citées par l'OCDE, la libéralisation des échanges aurait des répercussions économiques et sociales liées au passage de la main-d'œuvre d'une activité vers une autre. Mais ces coûts seraient généralement de courte durée, et ils seraient en moyenne compensés par les gains de bien-être résultant de la diminution des barrières commerciales. La mise en œuvre de politiques d'accompagnement – au niveau macroéconomique, social ou du marché du travail – peut rendre l'ajustement moins douloureux et accroître l'efficacité de la libéralisation commerciale supposée venir doper la croissance.

Tels sont, en résumé, les arguments avancés en faveur de l'option du libre échangisme mondial ou régional dans le cadre des ACR comme celui relatif à l'ensemble euro-méditerranéen.

### **1.1. Le Partenariat euro- méditerranéen (PEM) et l'AA : un bref bilan**

Le PEM lancé en 1995 à Barcelone est l'expression géopolitique d'un accord régional comprenant une forte dimension commerciale, par la mise en place d'une Zone de libre échange (ZLE) euro-méditerranéenne (second niveau d'intégration économique).

#### **Encadré 1.B : les objectifs ultimes du volet économique du PEM**

Le PEM a pour principal objectif de construire une zone de prospérité partagée basée sur le libre-échange. Il est décliné en trois sous-objectifs:

- L'accélération du développement,
- La réduction et écarts de développement dans la région,
- La promotion de la coopération et de l'intégration régionale.

Concernant la Tunisie, partie prenante dans ce processus, il faut rappeler qu'elle s'est engagée depuis 1986-87 dans un programme de libéralisation et d'ajustement dans une perspective de transition vers une économie de marché à travers la libéralisation du commerce extérieur, l'encouragement de l'initiative privée et la privatisation des entreprises publiques.

Ainsi, l'orientation vers une intégration progressive dans l'économie mondialisée est une décision prise depuis près de trois décennies. De ce point de vue, juste après l'adhésion à l'OMC, l'option en 1995 d'une ZLE avec l'Union Européenne (UE), qui constitue le premier partenaire économique et commercial de la Tunisie, était dans la logique des choix opérés par les autorités politiques.

Partant, la coopération entre l'UE et la Tunisie a connu un nouveau souffle depuis la conférence de Barcelone en novembre 1995, date du lancement du PEM. La Tunisie est le premier pays à avoir signé un AA inspiré de ce processus avec l'UE et qui touche trois principaux volets : un volet politique et sécuritaire, un volet économique et financier et un volet social, culturel et humain. Cet accord constitue le cadre juridique de la coopération et du partenariat entre l'UE et la Tunisie (voir Encadré 1.C, ci-dessous).

La ZLE, initiée dès 1996, était limitée au seul secteur manufacturier et se caractérisait au départ par une asymétrie manifeste. Alors que l'UE (à l'exclusion des produits agricoles et de quelques produits textiles) était déjà ouverte aux produits tunisiens, la Tunisie possédait une industrie naissante à protéger. Aussi l'asymétrie se présentait de cette manière: La Tunisie devait procéder à un démantèlement unilatéral de l'ensemble du dispositif de protection tarifaire de son industrie manufacturière. Le secteur industriel manufacturier constituait l'enjeu essentiel à l'époque où l'AA a été signé.

L'impact prévisible anticipé à l'époque concernait d'abord la suppression ou l'affaiblissement à terme de nombreuses activités manufacturières, incapables de soutenir la concurrence par les effets du démantèlement tarifaire. L'instauration d'une ZLE provoquait donc une méfiance vis-à-vis des impacts potentiels sur le droit au travail à travers des répercussions négatives éventuelles sur le marché de l'emploi et le taux de chômage.

#### **Encadré 1.C : L'AA entre la Tunisie et l'UE**

Cet accord s'inscrit dans le schéma des relations entre l'UE et les partenaires de la Méditerranée fondé sur le partenariat euro –méditerranéen (Processus de Barcelone, 1995) comportant trois grands volets : un volet politique et de sécurité, un volet économique et financier, et un volet social et humain. Les principaux éléments de l'accord sont les suivants :

- Un dialogue politique régulier ;
- L'établissement progressif d'une zone de libre échange en conformité avec les dispositions de l'OMC;
- Le renforcement de la coopération économique avec une coopération financière comportant des moyens financiers appropriés destinés à apporter à la Tunisie un soutien significatif pour ses efforts de réforme et d'ajustement au libre-échange ;
- Et une coopération sociale complétée par une coopération culturelle.

La libéralisation commerciale liée à l'établissement de la zone de libre-échange signifiait la suppression par la Tunisie des droits de douane et taxes d'effets équivalents aux importations de produits manufacturiers communautaires selon un calendrier de démantèlement sur douze ans basé sur quatre listes :

- La première liste : dont le démantèlement est immédiat. Elle concerne les biens d'équipement non fabriqués localement. Cette liste représente environ 12% des importations.

- La deuxième liste : dont le démantèlement sera effectué sur cinq ans à partir de la première année de l'entrée en vigueur de l'accord. Il s'agit essentiellement de matières premières et autres intrants non produits localement. Elle représente environ 28% des importations.
- La troisième liste : dont le démantèlement sera effectué sur douze ans à partir de la première année de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange à raison de 1/12 par an. Il s'agit de produits fabriqués localement ayant un potentiel de compétitivité. Elle représente environ 30% des importations.
- La quatrième liste : le reste des produits, dont le démantèlement sera effectué sur douze ans avec quatre ans de délai de grâce à raison de 1/8 par an.

En effet, une part substantielle du PIB, et donc de l'emploi (manufacturiers), était menacée par le démantèlement tarifaire vis-à-vis des importations provenant de l'UE. Le secteur manufacturier représentait 20% du PIB et 20% de l'emploi à cette époque.

Dans le cas de la Tunisie, les études alors effectuées ont estimé grossièrement à 60% la part de la production industrielle manufacturière menacée par le démantèlement tarifaire vis-à-vis des importations provenant de l'Union européenne (près de la moitié des activités menacées (30%) n'arriveraient pas à affronter la concurrence étrangère).

Par ailleurs, l'autre crainte exprimée concernait le manque à gagner fiscal résultant de la perte des recettes publiques provenant du démantèlement tarifaire. Ceci pouvant induire une baisse des dépenses publiques au bénéfice des secteurs sociaux ce qui exercerait des dommages aux DES.

De ce fait, étant donné le coût de l'ajustement qu'aurait entraîné cette ZLE incomplète, à travers les pertes probables d'emplois et le manque à gagner fiscal qu'elle aurait généré, cette initiative de libre-échange entre les deux partenaires n'aurait permis à la Tunisie de tirer avantage que sous trois conditions essentielles:

- La mise en place par les pouvoirs publics de politiques macroéconomiques actives et d'accompagnement pour la mise à niveau des entreprises manufacturières et l'attraction des investissements étrangers ;
- La réussite des entreprises dans le programme de mise à niveau, menant vers une reconversion compétitive de l'économie ;
- L'accroissement significatif des apports de capitaux extérieurs surtout sous forme d'investissements directs étrangers (IDE), orientés de manière à favoriser et à dynamiser la nécessaire reconversion compétitive de l'économie tunisienne.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'industrie tunisienne est officiellement entrée en zone de libre-échange avec l'UE, et ce au terme de la période s'étalant sur douze années prévue par le démantèlement tarifaire introduit par l'accord de partenariat de 1995. La Tunisie était de ce fait le premier pays du sud de la méditerranée à entrer dans une zone de libre-échange avec l'UE. Il serait donc intéressant d'évaluer brièvement le bilan de cette coopération. Cependant, évaluer l'impact de la ZLE avec la Tunisie s'avère une tâche extrêmement complexe car le problème de l'imputation s'impose. En effet, on ne peut pas attribuer l'évolution de l'économie tunisienne sur une période donnée uniquement et exclusivement aux effets de la

ZLE euro-méditerranéenne. On peut toutefois, avec les réserves nécessaires d'usage, tenter à partir des impacts prévus lors de l'établissement de la ZLE (ci-dessus énoncées) faire ressortir que l'impact de la fiscalité a été manifeste en termes de diminution de la part des recettes douanières dans les recettes fiscales publiques. Pour y remédier, la Tunisie a procédé à des réajustements fiscaux en terme d'une hausse sensible de la fiscalité directe (impôts directs sur les revenus et les salaires) et indirecte (Taxe sur la valeur ajoutée). Le tableau 1.1 reprend l'évolution de la proportion des droits de douane, des impôts directs et de la TVA dans les recettes fiscales en Tunisie couvrant la période du démantèlement tarifaire sur les produits manufacturés.

Tableau 1.1 : Ajustement des recettes fiscales durant le démantèlement tarifaire (1995 – 2010)							
% recettes totales	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2010
<b>Droits de douane</b>	22,1%	19,6%	16,6%	15,0%	13,2%	11,3%	<b>4,4%</b>
<b>Impôts directs</b>	23,2%	23,6%	26,2%	27,0%	26,6%	28,1%	<b>39,6%</b>
<b>TVA</b>	25,7%	26,7%	27,6%	30,2%	31,2%	31,6%	<b>29,5%</b>

Source : Ministère des finances

Concernant l'afflux des capitaux étrangers, l'accroissement des IDE dans le secteur des industries manufacturières a été significatif durant la période d'instauration de la ZLE, passant de 14,1 à 573,73 millions de dinars entre 1995 et 2010, confortant ainsi l'effet d'annonce du PEM qui renforçait la crédibilité de l'engagement de la Tunisie aux réformes économiques dans le secteur industriel.

Tableau 1.2 : Évolution des IDE dans le secteur des industries manufacturières							
	1995	1996	1999	2007	2008	2009	2010
<b>IDE industries manufacturières</b>	14,1	49,5	197,9	485,7	641,6	771,6	573,6
<b>Total IDE</b>	77,5	272,5	437,2	2070,8	3398,7	2278,5	2165,0
<b>% IDE industries manufacturières</b>	18,2%	18,2%	45,3%	23,5%	18,9%	33,9%	26,5%

Source : Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur (FIPA). Note : Valeurs en millions de dinars.

Par ailleurs, la politique industrielle a connu des évolutions pour s'adapter aux nouvelles contraintes. Au cœur du dispositif public, il y a eu le Programme de mise à niveau (PMN). Le PMN est un programme national qui s'est appuyé aussi sur le concours des bailleurs de fonds étrangers.

Le bilan de ce programme est mitigé. En dépit de ses faiblesses, par son ampleur et sa continuité, le PMN a été un élément décisif dans la politique industrielle depuis l'entrée en application de la ZLE avec l'UE et a dû contribuer à la relative résistance de l'industrie tunisienne. De plus, force est de relever qu'au niveau des industries manufacturières, ce qui constitue à notre avis le changement le plus significatif, est que face à la perte de vitesse du secteur moteur de la croissance industrielle qui est celui du textile – habillement face à la concurrence asiatique, en particulier à partir de l'abolition de l'accord multifibres, les industries mécaniques, électriques et électroniques ont connu une forte croissance de sorte à réaliser une transition garantissant une conversion compétitive de secteur industriel.

Certes, les ajustements opérés en termes de fiscalité ou de mise à niveau industrielle ont permis d'amortir jusqu'à un certain point le coût de la mise en place de cette ZLE. Toutefois la croissance économique induite (en partie par la ZLE) a été insuffisante pour contribuer à

réduire la précarisation de l'emploi et le chômage, en particulier celui des jeunes diplômés qui passe de 6,6% de la population totale au chômage en 2000 à 32% en 2010. Cette croissance a été aussi inéquitable au plan territorial, en termes d'orientation des investissements et des activités au détriment de l'intérieur et du sud.

Tableau 1.3 : Croissance économique et chômage des diplômés du supérieur							
	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
<b>Taux de croissance économique</b>	4,7%	1,7%	5,6%	5,7%	4,7%	3,6%	3,2%
<b>Taux de chômage</b>	15,7%	15,3%	13,9%	12,5%	12,4%	13,3%	13,0%
<b>Diplômés (% chômage total)</b>	6,6%	8,0%	8,6%	19,2%	25,9%	28,4%	32,0%

Source : INS.

Il est impossible d'évaluer avec certitude les répercussions qu'auraient entraîné la ZLE sur les disparités régionales et les inégalités, mais ce qui est certain, c'est que la mauvaise répartition des gains engendrés par cette ZLE à la défaveur des régions tunisiennes restées à la marge de la croissance économique et de la création d'emploi (surtout pour les jeunes et les diplômés du supérieur), a d'une manière ou d'une autre contribué à précipiter le cours des événements conduisant vers le soulèvement populaire à la fin de l'année 2010.

## 1.2. Le nouveau contexte national et régional de la Tunisie : de la Politique européenne de voisinage (PEV) à l'ALECA

### 1.2.1. Le nouveau contexte national

La révolution tunisienne de janvier 2011 a mis en évidence des dysfonctionnements profonds dans le modèle de développement en vigueur, qui demeurent à l'origine d'une grande part du mécontentement général constaté surtout dans les couches sociales souffrant le plus de la précarité. Ceci a poussé des organisations de la société civile (OSC) à remettre en question les postulats de la doctrine économique qui lui est sous-jacent.

Pour nombre de ces OSC, le modèle de développement en Tunisie, le PEM et la politique européenne de voisinage (PEV) reflètent cette idéologie dominante, comme en attestent la centralité, dans le montage institutionnel, de la zone de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne, l'adoption de programmes d'ajustement structurel et plus généralement le soutien aux processus de libéralisation économique avec la primauté des logiques économiques et commerciales sur les logiques humaines, sociales et territoriales (équité, inclusion, etc.). Ceci est attesté par la répartition des fonds européens qui vont prioritairement à ces programmes économiques. Du reste et du côté européen on estime généralement que la coopération économique a été satisfaisante, mais que « les blocages se concentraient sur la gouvernance, les droits de l'Homme et la justice ».

Or, depuis 2011, la question clé est désormais relative au pourquoi de l'échec du modèle tunisien et du modèle de coopération sous-jacent révélé au grand jour par la Révolution : S'agit-il de défaillances imputables au seul déficit de gouvernance politique, ou plutôt d'effets systémiques, au cœur même du modèle qui a été accompagné et conforté par le modèle de coopération ?

Les hauts fonctionnaires européens privilégient la première piste. Il est difficile de prétendre à la neutralité de la coopération euro-méditerranéenne quant aux choix économiques de l'ancien régime qui ont conduit au soulèvement populaire de 2011. Nous ne pouvons pas faire comme d'habitude et ne pas revisiter le modèle de coopération entre la Tunisie et l'UE. L'offre européenne de l'ALECA doit être analysée à l'aune de son impact sur les DES qui sont au cœur de la question sociale (avec sa dimension territoriale) qui demeure une question centrale depuis la révolution.

### *1.2.2. Le contexte régional : La PEV*

#### *A. La PEV et le nouveau contexte sud-est méditerranéen*

Bien avant la révolution tunisienne qui a effectivement mis sur les rails les discussions autour d'un ALECA, les offres d'une intégration économique plus poussée formulées par l'UE à ses partenaires sud-méditerranéen ont commencé dès 2004, suite à l'élargissement de l'UE, à travers le lancement de la PEV par la communauté européenne. La PEV est venue compléter les AA à travers la mise en place des Plans d'action de voisinage (PAV) dont le premier fût adopté par la Tunisie en 2004 pour une période de cinq ans (2005 – 2010).

Si le PEM a été une initiative européenne, avec toutefois une approche se voulant partenariale, la PEV a été conçue en fonction d'abord et surtout du nouvel agenda de l'UE. La PEV avait pour objectif global affiché d'éviter de nouvelles lignes de fracture entre l'UE élargie et ses voisins et de faire partager aux pays limitrophes à l'Est et au Sud de l'UE les avantages de cet élargissement (stabilité-sécurité-prospérité). À défaut de la perspective d'adhésion (pour les pays du Sud et de l'Est méditerranéen en particulier), l'offre européenne proposait :

- Une association renforcée,
- Une intégration plus intense,
- Une coopération plus approfondie.

Du reste, dans le cadre des efforts consentis pour une intégration économique plus poussée, une nouvelle orientation a commencé à se dessiner dès octobre 2007 pour des ALECA incluant tous les biens et services y compris les questions relatives à l'agriculture et la pêche, les barrières non-tarifaires et la convergence réglementaire, les services, les droits à d'établissement, les accords de conformité, etc. Ces négociations ont concerné les pays de l'Europe de l'Est (Géorgie, Moldavie et Ukraine) et les quatre pays signataires de l'accord d'Agadir : Le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie.

Suite aux soulèvements populaires dans nombre de pays du sud et de l'est de la méditerranée, on a commencé à observer, depuis la deuxième moitié de l'année 2011, une révision ou plus précisément un ajustement de la PEV. Cette nouvelle orientation annoncée prévoit entre autre d'accorder une plus grande importance au 3<sup>ème</sup> volet du PEM ainsi qu'aux questions des droits fondamentaux et à la coopération avec la société civile.

L'UE projette aussi d'œuvrer pour un Partenariat qui promeut un développement économique inclusif à travers la diversification des instruments d'assistance financière et la relance du dialogue sur l'emploi et les questions sociales. Parallèlement et sur le plan commercial,

comme annoncé depuis le lancement de la PEV, l'UE a réitéré son offre de négociation pour un ALECA.

### *B. Vers une nouvelle politique européenne de voisinage : un début de changement ?*

Très récemment, en 2015, dans un document de la CE intitulé *Vers une nouvelle politique européenne de voisinage*, on trouve quelques éléments de bilan sommaire et d'orientations nouvelles de la PEV soumises à discussions avec les partenaires voisins.

Il est constaté par la CE qu'au cours des dix dernières années, la situation politique a fortement changé dans les pays du voisinage. Ceux-ci sont devenus moins stables aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a dix ans. Les soulèvements populaires et leurs conséquences ont conduit à une plus grande instabilité et à des tensions politiques accrues. La nature de la transition est très variable d'un pays à l'autre.

La CE reconnaît désormais que la PEV n'a pas, jusqu'alors, permis d'apporter des réponses adéquates à ces situations nouvelles, ni à l'évolution des aspirations des partenaires de l'UE. Les différences entre les partenaires se sont accentuées pour ce qui est de leurs relations avec l'UE. Même si l'UE a également été confrontée à une crise économique de grande ampleur au cours des dernières années. La CE juge donc nécessaire de procéder à une analyse plus claire des intérêts, des objectifs et ambitions tant de l'UE que de ses partenaires, pour faire en sorte que la PEV soit capable de remplir son rôle. D'où la nécessité de consulter les partenaires sur leurs intérêts et leurs ambitions dans le cadre de ce partenariat.

Ainsi, selon la CE la PEV telle qu'élaborée actuellement souffrent d'un nombre de lacunes parmi lesquelles nous pouvons relever :

- L'absence d'appropriation partagée avec les partenaires.
- L'approche consistant à «donner plus pour recevoir plus » n'a pas contribué à créer une atmosphère de partenariat d'égal à égal ni incité les pays partenaires à réaliser de nouvelles réformes.

Par ailleurs, pour le volet économique, qui nous concerne en particulier, des questions clés sont enfin posées par la CE:

- « *Les accords d'association et les zones de libre-échange approfondi et complet constituent-ils le bon objectif pour tous les partenaires ou d'autres solutions sur mesure devraient-elles être mises au point pour refléter les intérêts et ambitions différents de certains partenaires?* »
- « *Que l'UE pourrait-elle faire de plus pour soutenir un développement économique et social durable dans les pays partenaires de la PEV? Comment renforcer la position économique, politique et sociale de la jeune génération? Comment mieux promouvoir un emploi durable? Comment mieux relier ces objectifs aux réformes indispensables dans les domaines de la lutte contre la corruption, de la justice, de la gouvernance et*

*de la sécurité, qui sont des conditions préalables aux investissements directs étrangers ? ».*

- *« Comment serait-il possible, dans le cadre de la PEV, de prévoir une sorte de géométrie variable, avec des types de relations différents pour les partenaires qui choisissent des niveaux de coopération différents? »*

Les questions relevées par la CE amènent à s'interroger dans quelle mesure la NPEV est-elle d'actualité ? Et face aux nouveaux risques et défis naissants, l'UE pourrait-elle réaffirmer l'importance qu'elle accorde à ces voisins de la Méditerranée en transition démocratique difficile, aussi bien dans sa politique que dans les institutions qu'elle maintient, renforce ou met en place. L'UE est-elle à même d'afficher à un horizon donné, et à des conditions déterminées, un projet ambitieux, un Partenariat Stratégique qui pourrait faire adhérer les partenaires du sud qui sont engagés sur la voie de la Démocratie comme la Tunisie pour une vraie convergence?

Certainement, comme nous l'avons déjà souligné, il est dorénavant impossible d'envisager une reprise du même modèle de coopération qui sous-tend le même modèle de développement économique. Il est plus qu'urgent, dans le cadre d'un nouveau Partenariat Stratégique de revisiter le modèle de coopération entre l'UE et ses partenaires méditerranéens, en l'occurrence la Tunisie. Les offres européennes actuelles concernant l'ALECA, les offres découlant de l'octroi du Statut privilégié, seraient elles en phase avec ce nouveau redimensionnement régional nécessaire, avec ce nouveau Partenariat Stratégique en faveur de la Tunisie (de la méditerranée en général) et aussi en faveur de la prééminence des impératifs d'équité, de cohésion sociale dans la coopération avec les pays du sud-méditerranéen en phase de construction démocratique) comme la Tunisie? Une chose est sûre, le commerce, le libre-échange étendu ne peuvent pas constituer un objectif s'ils ne sont pas au service de ce nouveau Partenariat Stratégique pour un développement inclusif et durable répondant à ces impératifs et conduisant à une convergence réelle. Les DES sont au cœur de ces impératifs et c'est à l'aune de ces droits qu'on peut évaluer les impacts potentiels de l'offre d'un ALECA pour la Tunisie.

### **1.3. L'ALECA : domaines de coopération et processus préparatoire aux négociations**

L'ALECA est un ACR qui vise à établir une zone de libre-échange entre la Tunisie et l'UE. Contrairement à l'ALE de 1995 qui instaurait une ZLE limitée au seul secteur de l'industrie manufacturière et qui consistait en un démantèlement tarifaire (suppression des droits de douane sur les importations), le nouvel accord se voudrait :

- Complet, c'est-à-dire étendu à tous les secteurs productifs à savoir l'agriculture et les services.
- Approfondi, c'est-à-dire de lever non seulement les restrictions tarifaires qui bloquent le commerce entre les deux partenaires (agriculture et services) mais aussi de lever les barrières non-tarifaires du côté tunisien et à pousser au rapprochement des législations à la une convergence du cadre réglementaire de la Tunisie vers l'acquis communautaire (voir Encadré 1.D).

Selon l'UE, « la conclusion d'un ALECA est l'un des objectifs du Partenariat Privilégié entre l'UE et la Tunisie agréé le 19 novembre 2012, et qui fixe les axes prioritaires pour renforcer les relations bilatérales. L'objectif des négociations sur un ALECA est l'intégration progressive de l'économie tunisienne dans le marché unique de l'UE ». L'UE précise aussi qu'une fois « négocié et conclu, l'ALECA s'appuiera sur les engagements existant dans le cadre de l'AA euro-méditerranéen conclu entre la Tunisie et l'UE en 1995, et sera un accord complet sur les relations commerciales et économiques entre l'UE et la Tunisie couvrant un large éventail de domaines d'intérêt commun ».

#### **Encadré 1.D : l'acquis communautaire**

L'acquis communautaire correspond au socle commun de droits et d'obligations qui lie l'ensemble des États membres au titre de l'Union européenne. Il est en évolution constante et comprend :

- la teneur, les principes et les objectifs politiques des traités ;
- la législation adoptée en application des traités et la jurisprudence de la Cour de justice ;
- les déclarations et les résolutions adoptées dans le cadre de l'Union ;
- les actes relevant de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- les actes convenus dans le cadre de la justice et des affaires intérieures ;
- les accords internationaux conclus par la Communauté et ceux conclus par les États membres entre eux dans le domaine des activités de l'Union.

Outre le droit communautaire proprement dit, l'acquis communautaire est donc constitué de tous les actes adoptés au sein des deuxième et troisième piliers de l'Union ainsi que des objectifs communs fixés par les traités. L'Union s'est donné pour objectif de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer\*.

\* : Le deuxième pilier de l'UE porte sur la politique étrangère et de sécurité commune, alors que le troisième pilier est sur la coopération en matière de justice et d'affaires étrangères.

#### *1.3.1. Les domaines de coopération et le processus de négociation*

La signature d'un ALECA entre la Tunisie et l'UE supposera donc l'achèvement des négociations qui n'ont pas encore commencé et qui porteront sur les treize domaines suivants :

- **Le commerce agricole (et pêche)** : Poursuivre les négociations interrompues en 2011 et la progression vers un commerce plus libre.
- **Commerce des services** : Améliorer l'accès aux marchés des deux partenaires et accélérer la convergence réglementaire entre les deux partenaires.
- **Douane et facilitation du commerce** : Renforcer la compatibilité et le rapprochement des législations, améliorer les pratiques douanières et promouvoir la facilitation du commerce et du transit.

- **Règlements techniques pour les produits industriels** : Consolider les préparatifs pour des ACAA (évaluation de la conformité et acceptation des produits industriels).
- **Mesures sanitaires et phytosanitaires** : Application des règles en vigueur dans l'UE et accélérer le rapprochement des législations en la matière.
- **Transparence des réglementations** : Inclure des dispositions sur les consultations publiques sur les règles ayant un impact sur le commerce international des biens et services, leur publication, les procédures d'examen approprié et la création de points d'information et de guichets uniques sur le fonctionnement de l'ALECA.
- **L'établissement et la protection des investisseurs** : Traiter des obstacles à l'établissement. Inclure des standards communs de traitement et des règles communes applicables aux investisseurs européens et tunisiens.
- **Marchés publics** : Assurer un accès complet et réciproque à des marchés ouverts et transparents de marchés publics. Rapprochement progressif de la législation tunisienne à l'acquis communautaire en matière de marchés publics.
- **Politique de concurrence** : Mise en œuvre des dispositions déjà existantes dans l'AA 1995 y compris sur les aides d'État.
- **Mesures anti-dumping et compensatoires** : S'appuyer sur l'AA et aller au-delà des obligations de l'OMC.
- **Propriété intellectuelle** : Mettre l'accent sur la protection effective des droits de propriété intellectuelle et sur la convergence réglementaire.
- **Développement durable** : Se baser sur des règles internationalement reconnues et une représentation équilibrée des intérêts sociaux et environnementaux qui doivent guider les relations économiques entre les deux parties. Intégrer un mécanisme permettant un suivi efficace de l'ALECA concernant le commerce et le développement durable avec implication de la société civile.
- **Aspects liés au commerce de l'énergie** : Inclure des dispositions spécifiques sur des questions telles que les politiques de prix, transit, transport de l'énergie et des principes clés de la régulation du marché de l'énergie.

L'UE précise concernant le processus préparatoire pour le lancement des négociations sur un ALECA, qu'avant « le lancement formel des négociations, la CE (chargée des négociations de l'ALECA du côté européen) et la Tunisie procèdent à un exercice de préparation en vue d'identifier les priorités du futur accord. »

Ainsi, une commission nationale conduite par le Ministère du Commerce tunisien dédiée à l'ALECA a été déjà et « travaille pour identifier les intérêts et priorités de la Tunisie, en termes d'ouverture réciproque et de rapprochement réglementaire. Elle a aussi pour mission

d'évaluer et anticiper les impacts du nouvel accord sur les secteurs, notamment ceux les plus sensibles ». Il faut préciser aussi que le Ministère du Commerce est chargé de conduire les négociations sur les questions relatives au secteur industriel, au secteur des services et aux questions liées au marché intérieur. Les négociations sur la libéralisation des produits agricoles et de la pêche sont conduites, quant à elle, sous l'égide du Ministère de l'agriculture.

L'UE précise aussi qu'une fois les négociations achevées, les deux parties « devront procéder aux ratifications prévues par leur propre Constitution [...]. Une fois ratifié, l'ALECA fera partie intégrante de l'AA entre l'UE et la Tunisie conclu en 1995. Il reposera sur le cadre institutionnel existant de l'AA, complété le cas échéant par des mécanismes spécifiques (par exemple dans les domaines des engagements en matière de rapprochement réglementaire, ou du commerce et du développement » (CE, p.4).

### *1.3.2. Entretiens avec les parties concernées*

Par ailleurs, dans le but d'affiner davantage notre étude et d'obtenir des informations fiables et concrètes sur la progression des négociations, nous avons mené une série d'entretiens avec des représentants du gouvernement tunisien et de la délégation européenne directement impliqués dans la préparation des négociations sur l'ALECA :

- Le Directeur de la Coopération Internationale au sein du Ministère de l'Agriculture.
- La Première secrétaire et Chef de la section commerciale au sein de la délégation européenne.
- La Directrice de la coopération avec l'UE au sein du Ministère du Commerce.

L'objectif des entretiens est de distinguer les rôles attribués à chaque responsable dans les négociations sur l'ALECA, l'avancement des négociations et éventuellement la position de chaque partie vis-à-vis de la signature de cet accord (avantages attendus, réticences et critiques, limites imposées, etc.).

À travers ces entretiens, nous avons demandé aussi l'accès aux documents et bases de données sur les relations commerciales entre les deux parties (barrières tarifaires et non-tarifaires), les évaluations et les études d'impact réalisées. Il ressort de ces entretiens un ensemble de réponses qui montrent que pour l'instant le processus de négociation connaît plusieurs blocages et que la partie officielle tunisienne montre des méfiances fort perceptibles à l'égard de l'ALECA. Nous résumons le résultat de nos interventions comme suit :

- La préparation des négociations sur l'ALECA n'ont pas encore débuté. Aucun document officiel de part et d'autre en rapport avec l'ALECA (préparation des négociations, contenu et modalités de mise en œuvre) n'a été publié ni par la Commission nationale, ni par la Commission Européenne.
- *A priori*, aucune des directions auxquelles appartiennent les responsables tunisiens interrogés n'a été officiellement mandatée pour mener la préparation des négociations, ce qui reflète aussi une certaine difficulté à mettre en route effectivement le processus de négociation.
- La dernière consultation de la Société Civile sur l'ALECA a eu lieu à Tunis le 18 juin 2014, suivie d'une réunion le 19 juin 2014 entre le Directoire General for Trade de la

Commission Européenne (DG Trade) et le Ministère du Commerce et de l'Artisanat. Comme nous l'avons cité précédemment, une autre réunion a été programmée avec la société civile au cours du mois de février mais cette concertation n'a pas été programmée exclusivement pour débattre de l'ALECA mais plutôt pour préparer la tenue des deux Sous-comités (Sous-comité « Industrie, Commerce, Services » et Sous-comité « marché intérieur ») qui ont lieu le 10 et 11 février 2015.

- Une quasi-stagnation des négociations sur la libéralisation des services et des produits agricoles et de la pêche. Le Ministère de l'Agriculture préside et conduit les négociations sur le commerce agricole.
- Contrairement à la partie européenne, les responsables tunisiens montrent une certaine prudence vis-à-vis de certains volets prévus par l'ALECA. Ces réticences concordent avec celles exprimées par la société civile et tournent autour de : L'aspect asymétrique des négociations ; la vulnérabilité de certains secteurs et du bien-être des tunisiens vis-à-vis du libre-échange avec l'UE ; la nécessité d'améliorer l'intégration de la Tunisie dans les chaînes de valeur mondiales.
- Accès aux documents et aux données : Comme indiqué ci-dessus, les documents officiels sur l'état actuel des négociations et les études d'impact sont indisponibles, soit parce qu'ils n'ont pas encore été élaborés, soit parce qu'ils sont inaccessibles. Les responsables interrogés nous ont orientés vers des bases de données publiques.

Il semble donc que les négociations, pour l'instant, se caractérisent par une préparation insuffisante et une certaine confusion sur les orientations politiques compte tenu du contexte de transition que vit la Tunisie actuellement. Malgré ce « flou » qui caractérise la préparation aux négociations sur un ALECA entre la Tunisie et l'UE, dans les sections qui suivent, nous tentons de fournir des premières estimations sur les effets anticipés d'un tel accord sur les DES en Tunisie. Pour cela on s'appuiera sur des études qui se sont spécialement focalisées sur la question et on conduira une analyse quantitative et qualitative appropriée.

## 2. La libéralisation du secteur agricole

### 2.1. Le secteur agricole en Tunisie

Depuis l'indépendance de la Tunisie, le secteur agricole joue un rôle économique et social de première importance même si sa contribution au PIB a continué à reculer ces dernières années passant de 10,3% en 2000 à 8,3% en 2013.

Tableau 2.1 : Importance économique du secteur agricole

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Emploi (Milliers)</b>	565,9	557,8	578,9	575,8	534,5	530,4	517,2
<b>% total emploi</b>	<b>18,3%</b>	<b>17,7%</b>	<b>18,1%</b>	<b>17,6%</b>	<b>16,9%</b>	<b>16,3%</b>	<b>15,4%</b>
<b>Valeur ajoutée</b>	4177,9	4151,6	4539,5	4124,9	4550,9	4846,5	4649,4
<b>%PIB</b>	<b>8,9%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,9%</b>	<b>7,8%</b>	<b>8,7%</b>	<b>8,8%</b>	<b>8,3%</b>
<b>Solde commercial</b>	- 729,9	- 1163	- 592,8	- 1250,6	- 1360,2	- 1632	- 1662,9
<b>% Déficit total</b>	<b>14,5%</b>	<b>17,6%</b>	<b>9,3%</b>	<b>15,1%</b>	<b>15,8%</b>	<b>14,0%</b>	<b>14,1%</b>

Source : INS. Valeurs en million de dinars. Déficit total : déficit de la balance commerciale de la Tunisie.

Selon les estimations de l'INS, la contribution du secteur de l'agriculture et de la pêche à l'investissement total en Tunisie s'est peu à peu affaiblie passant de 13,5% en 1997 à 10,1% en 2004 pour se situer à environ 7% en 2012. Environ la moitié de l'investissement global est assurée par l'État. Ce constat ne remet pas en cause, cependant, la contribution active du secteur à l'emploi puisqu'il a absorbé environ 17% en moyenne de la population active totale entre 2007 et 2013.

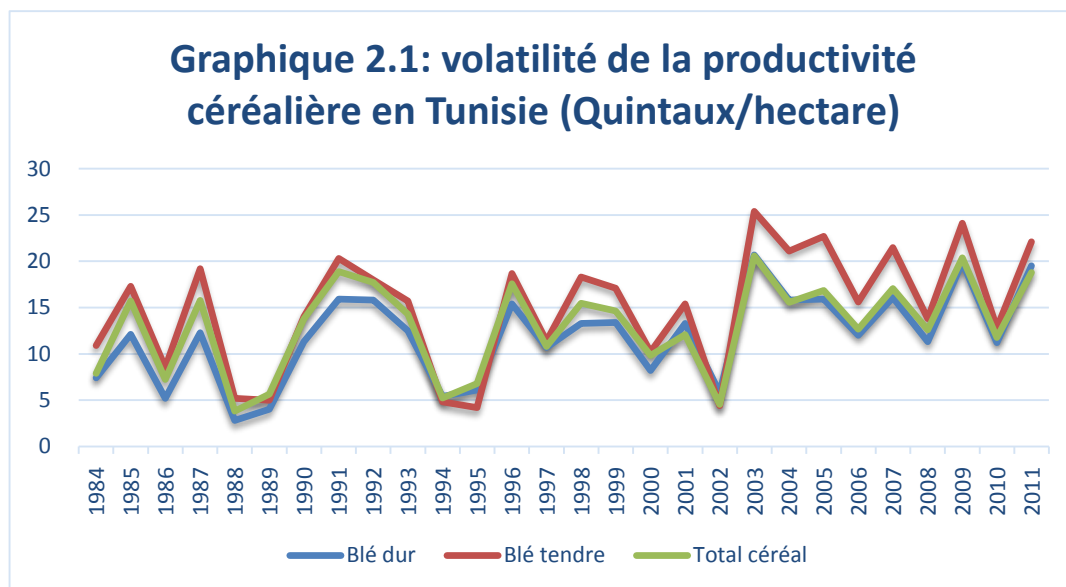
Tableau 2.2 : Les principaux produits agricoles de la Tunisie.			
Exportations		Importations	
<b>Huiles d'olive</b>	29,93%	Blé tendre et blé dur	20,4%
<b>Produits de la mer</b>	8,16%	Huiles végétales	10,43%
<b>Dattes</b>	13,86%	Orge	8,59%
<b>Agrumes</b>	0,69%	Maïs	8,66%

Source : INS et Ministère de l'agriculture (2013). En pourcentage du total des exportations et des importations du secteur.

Parmi les activités agricoles en Tunisie, l'élevage occupe la part la plus importante dans la production, suivi de l'arboriculture, les cultures maraîchères, la céréaliculture et la pêche. Alors que les exportations sont dominées par l'huile d'olive, les dattes, les agrumes et les produits de mer (FAO, 2012).

Au niveau de la productivité, la production locale de produits maraîchers souffre d'une faiblesse des rendements et d'un manque de diversification qui explique leur faible compétitivité en particulier en hors saison. Cette faible productivité est éventuellement le résultat de la faible incorporation des techniques modernes dans le secteur. La modernisation du secteur, plus qu'indispensable au renforcement de la performance du secteur, et une utilisation plus efficace des ressources naturelles, font face à des obstacles de taille comme l'éparpillement et le manque d'organisation des exploitants d'une part, et le fractionnement des terres, d'autre part.

Comme le montre le graphique ci-dessous, la céréaliculture enregistre une volatilité élevée et une faible évolution des rendements annuels sur la période 1984-2011, oscillant autour d'une moyenne de 15 quintaux par hectare. La faiblesse et l'inconstance des rendements de cette activité primordiale est à même d'expliquer la dégradation des échanges extérieurs, puisque le taux de couverture des céréales demeure relativement faible avec 72% pour le blé dur et seulement 20% pour le blé tendre. Alors que les importations de céréales augmentent de 10% chaque année.



Source : Ministère de l'agriculture

Néanmoins, le tableau suivant montre que la productivité globale du secteur (mesurée par la valeur ajoutée rapportée au PIB par individu) a progressé durant les 30 dernières années de presque 70% et reste supérieure à la moyenne de la région MENA avec 3,342 US\$, mais largement inférieure (sept fois moins) aux niveaux enregistrés dans la zone euro (22937 US\$).

Tableau 2.3 : Comparaison de la productivité agricole			
	1985-1987	1995-1997	2005-2007
Tunisie	2274	2739	3342
Zone Euro	9584	15712	22937
Proche orient et Afrique du nord	1867	2369	3279
Monde	783	844	1030

Source : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO, 2012). Les valeurs expriment la valeur ajoutée agricole par travailleur en unité de dollars américains à prix constants de l'année 2000.

## 2.2. Les relations commerciales avec l'UE

### 2.2.1. La coopération avec l'UE dans le domaine de l'agriculture

La Tunisie s'est engagée depuis les années 1990 avec l'OMC sur une série de mesures visant à alléger les tarifs douaniers et la levée des quotas à l'importation, à la conversion des mesures non-tarifaires en équivalents tarifaires et à la consolidation des droits douaniers en s'engageant à ne pas les dépasser. La Tunisie a depuis libéralisé l'exportation des produits agricoles et aboli les taxes sur quelques produits comme l'huile d'olive, les fruits et les légumes. Même si certains produits (céréales, aliments du bétail, tourteaux, etc.) continuent à nécessiter une autorisation à l'exportation de la part du Ministère du Commerce afin de maîtriser les prix domestiques de ces biens (BAD, 2012).

En ce qui concerne les accords qui régissent les échanges de biens agricoles entre la Tunisie et l'UE, l'AA signé en 1995 et entré en vigueur dès 1996 a marqué le point de départ de

l'application d'une série de contingents préférentiels pour les produits circulant entre les deux parties, pour lesquels les droits sur les importations sont nuls<sup>1</sup>.

Quoique les négociations sur les échanges agricoles entre les deux pays ont connu un retard notable par rapport à d'autres domaines de coopération, comme celui des industries manufacturières, elles ont tout de même « franchi une première étape avec la signature en 2000, d'un accord sur les biens agricoles [qui] fixe les modalités d'un renforcement de la libéralisation des échanges agricoles entre la Tunisie et l'UE. Il s'agit essentiellement d'un important allègement des droits de douanes et d'un assouplissement du régime des quotas (contingents tarifaires préférentiels) sur les produits agricoles circulant entre les deux parties. La mise en place des dispositions de l'accord a débuté le 1/1/2001 et s'est achevée le 31/12/2005 » (BAD, 2012, p.11).

Le plan d'action préparé en 2004 dans le cadre de la Politique européenne de voisinage prévoit de faciliter l'accès aux marchés des produits en prévoyant un meilleur accès des produits agricoles, une amélioration de la sécurité des aliments et la facilitation du commerce par une convergence progressive des normes sanitaires et phytosanitaires – SPS (conformité aux règles internationales, adaptation aux règles de sécurité et de contrôle de l'Union Européenne, meilleure lutte contre les maladies des animaux, etc.).

Un accord complémentaire a été fixé en janvier 2006 ayant pour but de libéraliser totalement les échanges agricoles (y compris les produits de la pêche) entre la Tunisie et les 15 pays de l'Union européenne, avec comme date butoir 2013. Cet accord s'inspire d'une « feuille de route » qui fixe les grandes lignes des modalités de la libéralisation graduelle des échanges des produits agricoles. Cette feuille de route, préparée dans le cadre de la politique européenne de voisinage, prévoit que le processus de libéralisation du commerce agricole « doit être réalisé de façon progressive pour faciliter l'adaptation des différents partenaires au libre commerce. [...] le calendrier et la liste limitée de produits à exclure de la libéralisation doivent être adaptés de manière flexible au cas par cas. L'écart de développement entre les pays partenaires des deux rives de la Méditerranée doit aussi être reconnu à travers des calendriers asymétriques de libéralisation » (Euromed, 2005). Mais selon les propos que nous avons recueillis auprès du directeur de la Coopération internationale au sein du Ministère de l'Agriculture tunisien, les rounds de négociations sur cette feuille de route, qui se sont déroulés entre 2008 et 2011, ont connu un blocage et n'ont pas réussi à libéraliser davantage le commerce agricole entre les deux partenaires. Cela s'explique principalement par la méfiance du gouvernement tunisien vis-à-vis du différentiel en termes de compétitivité largement à la faveur de l'UE et la concurrence déloyale que cette situation pourrait entraîner. Le blocage des négociations s'expliquerait aussi par les réserves qu'oppose le gouvernement tunisien à la Politique Agricole Commune de l'UE.

---

<sup>1</sup> Voir l'annexe concernant les concessions (réduction des droits de douane) appliqués par l'UE (en fonction des périodes d'exportation et de la quantité importée (contingent)) sur les produits agricoles importés depuis la Tunisie.

Confirmant ces propos, le rapport de progression de la mise en application du Plan d'action de 2004 de l'UE fait constater que « Les négociations concernant la libéralisation progressive du commerce des produits agricoles, des produits agricoles transformés et des produits de la pêche n'ont pas encore repris depuis leur suspension en 2011 ». Le dernier Plan d'action préparé en 2013 et qui fait référence à l'ALECA reprend la majorité des actions prévues dans le plan 2004, tout en insistant sur l'importance de poursuivre les efforts de convergence des normes SPS.

#### *2.2.2. Asymétries entre la Tunisie et l'UE et les défis dans la perspective d'un ALECA*

##### *A. Asymétrie des secteurs agricoles entre la Tunisie et l'UE*

Du côté des échanges commerciaux de produits agricoles entre la Tunisie et l'UE, l'asymétrie entre les deux partenaires commerciaux est très évidente à deux niveaux. D'abord, les statistiques de la Banque Mondiale (WDI) pour l'année 2011, montrent qu'en termes de valeur ajoutée par rapport au PIB, le secteur agricole est beaucoup plus important et même vital pour l'économie tunisienne qu'il ne l'est pour l'économie de l'UE. En effet, la valeur ajoutée du secteur a atteint 8,9% du PIB de 2011 en Tunisie, contre seulement 1,6% du PIB de l'UE. Cela donne l'évidence, que dans le cadre d'une libéralisation complète et approfondie du commerce agricole entre les deux partenaires serait de loin plus déterminante pour l'avenir de l'économie tunisienne avec tout ce que cela impliquerait en terme d'exposition des droits économiques et sociaux aux risques potentiels de libéralisation. L'asymétrie apparaît ensuite bien plus évidente au niveau des échanges commerciaux déjà en vigueur entre les deux partenaires.

Le tableau 2.4 ci-dessous montre, en effet, l'écart substantiel entre les valeurs des exportations tunisiennes et européennes des produits agricoles. Les exportations agricoles de l'UE représentent presque 80 fois ceux de la Tunisie. Même au niveau des produits phares de l'agriculture tunisienne, les huiles végétales et les fruits et légumes, les exportations européennes atteignent presque huit fois et vingt fois les exportations tunisiennes des deux produits respectivement. Le marché agricole européen est donc beaucoup plus vaste et beaucoup plus productif que le marché tunisien. Les chiffres du tableau 2.3 le confirment, où il apparaît que la valeur ajoutée du secteur (%PIB) par individu dans la zone euro est presque sept fois supérieure à celle observée en Tunisie.

Nous constatons, toujours d'après le tableau 2.4, que les exportations agricoles tunisiennes sont fortement concentrées sur l'UE.

Tableau 2.4 : Exportations agricoles (montant total et exportations vers le partenaire en %)				
Millions d'euros	Tunisie	exportations vers l'UE	UE	Exportations vers la Tunisie
Céréales et culture	19,25	40,3%	6042,63	3,8%
Fruits, légumes, noix, graines oléagineuses	261,4	63,6%	5170	0,3%
Autres cultures	11,88	40,4%	6738	0,5%
Produits animaliers	11,29	63,9%	4483,75	1,6%
Produits forestiers	3,30	93,1%	1045	0,4%
Produits de la pêche	37,83	59%	868	2,5%
Bétail et produits de viande	20,69	58,8%	7360	0,1%
Huiles végétales et graisses	326,79	48%	2894,28	2,1%
Autres aliments transformés	415,34	43,4%	34726,6	0,6%
Boissons et tabac	37,61	30,4%	25633,3	0,3%
<b>Total</b>	<b>1145,38</b>	<b>49,9%</b>	<b>94961,5</b>	<b>0,7%</b>

Source : Ecorys (2013), d'après les données du Global Trade Analysis Project (GTAP, 2007).

Du côté européen, malgré le volume important des exportations, une très faible proportion est destinée vers la Tunisie. Ceci s'expliquerait aussi par la forte protection du secteur imposée par les autorités tunisiennes. Tous ces constats montrent a priori que dans la perspective d'un ALECA, l'aspect de l'asymétrie entre les deux partenaires sera plus que crucial à prendre en considération dans les négociations sur les échanges agricoles.

Tableau 2.5 : Commerce agricole de la Tunisie (importation depuis et exportation vers l'UE)			
Millions d'euros	exportation	importation	Solde
Céréales et culture <sup>1</sup>	7,76	229,62	-221,86
Fruits, légumes, noix, graines oléagineuses <sup>2</sup>	166,25	15,51	150,74
Autres cultures <sup>3</sup>	4,80	33,69	-28,89
Produits animaliers <sup>4</sup>	7,22	71,74	-64,52
Produits forestiers	3,08	4,18	-1,1
Produits de la pêche	22,32	21,70	0,62
Bétail et produits de viande <sup>5</sup>	12,33	7,36	4,97
Huiles végétales et graisses	156,86	60,78	96,08
Autres aliments transformés <sup>6</sup>	180,26	208,36	-28,1
Boissons et tabac	12,79	76,09	-63,3
<b>Total</b>	<b>573,67</b>	<b>729,03</b>	<b>-155,36</b>

<sup>1</sup> Riz, graines de céréale, blé (Ecorys, 2013). <sup>2</sup> Graines oléagineuses : graines issues de plantes spécifiquement pour la production d'huile : colza, tournesol, arachide, soja, sésame, noix, amande, ou pour leurs pépins et dont l'huile est un produit accessoire : cotonnier, lin (source : <http://fr.wikipedia.org>). <sup>3</sup> Canne à sucre, betterave à sucre, fibres à base de plante, culture sucrière (Ecorys, 2013). <sup>4</sup> Bovins, ovins et caprins, chevaux, produits animaliers (non classés ailleurs), lait cru, laine, cocons de vers à soie (Ecorys, 2013). <sup>5</sup> Produits à base de viande bovine, produits de viande (non classés ailleurs) (Ecorys, 2013). <sup>6</sup> Produits laitiers, riz transformé, sucre, autres produits alimentaires (non classés ailleurs) (Ecorys, 2013).

Source : Ecorys (2013), d'après les données GTAP (2007).

Par ailleurs, le tableau 2.5 nous donne une idée sur le solde des échanges commerciaux entre les deux parties en 2007. On remarque que le solde agricole de la Tunisie est déficitaire vis-à-vis de l'UE. Les importations des céréales expliquent une large partie de ce solde négatif des échanges. Les huiles végétales (l'huile d'olive particulièrement) et les fruits et légumes, par contre, occupent la tête du classement en matière d'exportation vers l'UE à côté des produits de la pêche et des bétails.

#### *B. La concentration des exportations tunisiennes*

La dépendance des échanges extérieurs de produits alimentaires vis-à-vis de l'UE devient plus palpable lorsqu'on s'intéresse de près à la structure des exportations agricoles tunisiennes. Le tableau ci-dessus offre une comparaison des exportations de produits agricoles entre les pays signataires de l'Accord d'Agadir. La dépendance des exportations tunisiennes au marché européen est plus nette en matière de concentration des produits exportés. En effet, parmi les produits exportés, 53 représentent 95% de la totalité des exportations alors que 14 produits seulement dominent (à hauteur de 95%) les exportations vers les autres pays partenaires. Ce manque de diversification est moins évident pour le cas du Maroc, puisque 35 produits exportés par ce pays représentent 95% de ses exportations agricoles vers les pays partenaires autres que l'UE.

Par ailleurs, il est important de remarquer que le marché européen est encore relativement plus étanche aux produits d'origine tunisienne comparé aux autres pays arabes avec seulement 37% des produits bénéficiant d'une exemption de droits de douanes contre 42% pour le Maroc, 92% pour l'Égypte et 99,7% pour la Jordanie.

Les produits à destination les principaux partenaires commerciaux de la Tunisie, autre que l'UE, bénéficient d'une exemption de droits de douane plus élevée (69,47%).

Tableau 2.6 : Diversification des exportations agricoles de la Tunisie						
Année 2012	Diversification (nombre de produits (LT) représentant 95% des exportations)		Moyenne des droits NPF (%)		Produits (LT) exemptés de DD (%)	
	UE	Autres	UE	Autres	UE	Autres
<b>Tunisie</b>	53	14	12,4	18	37	69,47
<b>Égypte</b>	58	206	14,1	13,2	92	51,8
<b>Jordanie</b>	28	136	14,1	16,8	99,7	92,3
<b>Maroc</b>	67	35	13,7	10,6	42,7	39,7

Source : OMC (Profils tarifaires dans le monde, 2014). LT signifie ligne tarifaire.

#### *C. Asymétrie des barrières tarifaires et non tarifaires : Un défi supplémentaire dans la perspective d'un ALECA*

À côté des mesures internes visant à protéger et encourager la production agricole, le soutien à la production locale et à l'exportation se fait aussi à travers la protection à la frontière. En

effet, la protection du secteur agricole pour certains produits se fait par deux moyens : des tarifs douaniers élevés par rapport aux normes mondiales et des contingents tarifaires qui combinent des quotas et des droits de douane, c'est-à-dire lorsque l'importation d'un produit dépasse le quota fixé, les droits de douane augmentent (voir annexe 1 concernant les contingents appliqués par l'UE sur les exportations tunisiennes).

La protection douanière du secteur en Tunisie demeure forte comme le montre le tableau 2.7 ci-dessous qui reprend les droits de douane appliqués aux différents produits agricoles ainsi qu'une estimation des mesures non-tarifaires en équivalent ad-valorem appliquées en Tunisie et en UE. À ce niveau également, l'asymétrie entre la Tunisie et l'UE est palpable. Les droits de douane consolidés, comme les droits obéissant à la clause de la Nation la plus favorisée (NPF) appliqués par la Tunisie sont en moyenne beaucoup plus élevés que ceux appliqués par l'UE<sup>2</sup>. En moyenne, les droits de douane appliqués en Tunisie sur les produits agricoles importés sont de l'ordre de 116%, alors qu'ils ne s'élèvent qu'à 13,5% dans l'UE. La décomposition des droits par produit agricole montre que les activités les plus protégées en prenant en considération la moyenne des droits consolidés, sont les produits laitiers et d'origine animale, les fruits et légumes, les céréales et les graines et fruits riches en matière grasse (oléagineux), avec en moyenne un droit consolidé d'environ 125% appliqués à ces produits bien plus supérieurs que la moyenne des droits consolidés pour tous les produits agricoles.

Tableau 2.7 : Comparaison des tarifs douaniers sur les importations agricoles				
	Droits de douanes		Droits de douane NPF	
	Tunisie	UE	Tunisie	UE
<b>Céréales et autres préparations</b>	<b>119,4%</b>	21,9%	<b>35,5%</b>	17,1%
<b>Fruits, légumes, plantes</b>	<b>137,5%</b>	10,2%	<b>36%</b>	10,7%
<b>Produits d'origine animale</b>	<b>113,1%</b>	23,2%	<b>36%</b>	20%
<b>Produits laitiers</b>	<b>132,6%</b>	53,9%	<b>36%</b>	52,8%
<b>Pêche et produits de la pêche</b>	<b>71,9%</b>	10,9%	<b>34,8%</b>	11,8%
<b>Huiles, graisses, oléagineux</b>	<b>110,1%</b>	5,6%	<b>31,4%</b>	6,1%
<b>Boissons et tabacs</b>	<b>107,1%</b>	21,2%	<b>35,5%</b>	20,8%
<b>Sucre et confiseries</b>	<b>100%</b>	30,6%	<b>36%</b>	29,7%
<b>Café, thé</b>	<b>85,6%</b>	6,2%	<b>36%</b>	6,2%
<b>Coton</b>	<b>62%</b>	0%	<b>0%</b>	0%
<b>Autres produits agricoles</b>	<b>99,7%</b>	4,1%	<b>24,1%</b>	4,4%
Moyenne des droits	<b>116%</b>	13,5%	<b>33%</b>	13,2%
Mesures non-tarifaires (éq. Ad-valorem)	<b>25,1%</b>	13,6%		

Source : OMC, Profils tarifaires dans le monde, 2014. Les mesures non-tarifaires, relatives à l'année 2009, sont reprises à partir des calculs de Rau (2014). Note : les droits sont relatifs à l'année 2012 pour la Tunisie et l'année 2013 pour l'UE.

<sup>2</sup> Les droits de douane consolidés sont les droits pour lesquels la Tunisie s'est engagée auprès de l'OMC à ne pas les dépasser. Concernant les droits NPF, en application de l'article premier du GATT, ces droits de douane appliqués par un membre de l'OMC, sans discrimination et sans traitement préférentiel, aux produits similaires exportés par ses partenaires commerciaux membres de l'OMC

Curieusement, en Tunisie, les productions agricoles qui dégagent un solde commercial excédentaire (selon le tableau 2.5) sont parmi les plus protégées. En effet, l'importation des fruits et légumes est soumise à la plus forte protection douanière avec des droits de douanes consolidés en moyenne de 137,5% et des droits NPF de 36%. Alors que les huiles, graisses et oléagineux bénéficient d'une protection douanière à hauteur de 110,1% et de 31,4% en termes de droits NPF.

Les estimations des barrières non-tarifaires indiquent aussi que la Tunisie impose un nombre plus important de barrières que l'UE, susceptibles de rapporter au gouvernement une part non-négligeable de recettes budgétaires, puisque l'équivalent ad-valorem se situe à environ 25%.

Ceci montre encore une fois que la libéralisation du commerce agricole avec l'UE impliquerait pour la Tunisie des défis majeurs en matière de sauvegarde des emplois et des revenus étant donné que le secteur agricole participe activement à la croissance économique du pays (contrairement à l'UE) et aussi au niveau de l'équilibre budgétaire puisque le démantèlement tarifaire serait synonyme d'une perte importante de recettes douanières étant donné les droits de douane assez élevés appliqués sur les produits agricoles.

### **2.3. ALECA et effets sur les droits économiques et sociaux (DES)**

#### *2.3.1. Les Politiques de soutien internes*

Les négociations entre la Tunisie et l'UE sur la libéralisation des échanges des produits agricoles et de la pêche ont du mal à avancer principalement à cause des politiques de soutien internes adoptées par les deux parties qui reflètent l'importance sociale du secteur agricole surtout pour la Tunisie.

Dans le cas où les deux parties s'engagent à libéraliser leurs échanges agricoles, ils seront logiquement contraints de revoir leurs politiques de soutien aux agriculteurs qui interviennent parfois directement dans le soutien des droits économiques et sociaux fondamentaux.

En Tunisie, l'intervention du gouvernement dans le secteur agricole est justifiée d'abord par la place qu'occupe ce secteur dans l'économie et ensuite pour des objectifs stratégiques comme la sécurité alimentaire et la protection des revenus des agriculteurs<sup>3</sup> (Richard, 2006). L'État tunisien utilise, ainsi, plusieurs instruments pour soutenir l'activité agricole: soutien aux prix internes (fixation d'un prix minimum à la production, stockage de certains produits pour réguler le marché) ; subventions à l'utilisation des intrants en vendant les intrants aux agriculteurs à un prix inférieur à leur prix de revient ; autres transferts (financement, crédits subventionnés, microcrédits, incitations fiscales et primes à l'investissement) ; politique à la frontière (tarifs douaniers élevés sur les produits importés, contingents et subventions à l'exportation).

---

<sup>3</sup> La sécurité alimentaire est garantie de deux manières : une offre suffisante de denrées alimentaires de base à destination de la population et l'accès pour les ménages pauvres à des quantités suffisantes de nourriture à même de les protéger contre la malnutrition.

Côté européen, la politique agricole commune (PAC) constitue le principal mécanisme de soutien à la production agricole européenne. Ses objectifs sont, entre autres, le renforcement de la productivité du secteur, le maintien d'un niveau de vie équitable pour les agriculteurs, et vise aussi à garantir la sécurité des approvisionnements et protéger l'environnement. Par ce mécanisme, l'UE soutient les agriculteurs européens soit indirectement par la fixation des prix minimum à la production, soit par la subvention des exportations ou par des prélèvements agricoles c'est-à-dire l'équivalent d'une taxe douanière spécifique au secteur.

Ainsi, le soutien qu'apportent les autorités publiques au secteur agricole montre que la dimension sociale est fortement présente dans ce secteur, et cela est beaucoup plus valable pour le cas de la Tunisie, où comme on l'a expliqué précédemment, non seulement le secteur agricole procure une part non négligeable du PIB, il permet aussi au gouvernement de disposer de recettes douanières susceptibles d'être exploitées à des fins de développement. Comme nous allons l'analyser, la libéralisation des échanges agricoles pourrait exercer des impacts sur les droits économiques et sociaux en Tunisie, comme le droit à l'emploi (et l'emploi des femmes en particulier), le droit à un niveau de vie suffisant, le droit au développement (développement rural en particulier), le droit à l'environnement et le droit la sécurité alimentaire.

La dimension sociale du secteur agricole devient a priori beaucoup plus évidente et plus urgente à traiter pour le cas de la Tunisie. Partant, comme nous l'avons déjà expliqué, dans la perspective d'une libéralisation des échanges agricoles il faudrait certes tenir compte de l'asymétrie qui existe entre les deux parties aussi bien en matière de capacité productive qu'au niveau des moyens techniques et technologiques utilisés. Mais il faudrait aussi tenir compte du fait que la libéralisation agricole impliquerait nécessairement un engagement différencié pour les deux parties à réduire leur soutien à la production interne (soutien des prix, subvention des intrants, etc.) en plus des réductions tarifaires.

### *2.3.2. L'impact macro-budgétaire*

Toutefois, l'impact potentiel d'un ALECA sur l'agriculture sur les recettes budgétaires de l'État tunisien mériterait aussi une attention. En effet, une partie des recettes budgétaires sont tributaires des droits de douanes sur les produits importés. La libéralisation des échanges pour les produits agricoles pourrait conduire à une diminution des recettes car ces produits sont parmi les plus taxés (voir tableau 2.7). Le démantèlement tarifaire risque de faire perdre des recettes pour l'État étant donné que les céréales et les fruits et légumes, par exemple, sont les produits les plus taxés à l'importation et en même temps les plus importés. Comme explicité auparavant le manque à gagner fiscal pourrait se traduire (toutes choses restées inchangées par ailleurs) en une baisse des dépenses publiques et donc une capacité moindre de l'État de renforcer et améliorer l'accès aux services publics, ce qui ne serait pas sans conséquence sur les DES.

### *2.3.3. Impact sur le droit au travail et le droit au niveau de vie suffisant*

#### *A. Les caractéristiques de l'emploi dans le secteur agricole en Tunisie*

En matière d'emploi, le secteur agricole emploie en majorité une main d'œuvre familiale en majorité féminine et des saisonniers. Le caractère dual du secteur fait que, contrairement aux grands groupes alimentaires assez compétitifs sur le plan international, les petites exploitations du milieu rural demeurent fortement exposées à la concurrence étrangère et à l'ouverture des marchés agricoles. Les salariés permanents représentent une minorité. La plupart des agriculteurs ont un niveau d'instruction primaire ce qui explique que le secteur emploie en majorité de la main d'œuvre informelle dont 80% ne bénéficie pas de la couverture sociale. En plus, 73% des agriculteurs tunisiens possèdent des terres de moins de 10 hectares ce qui a un effet négatif sur les revenus et sur la capacité d'investissement des agriculteurs (BAD, 2012). La Tunisie fait face également au défi de transformation du monde rural avec un exode rural important, combiné au vieillissement des populations rurales. Ceci se combine avec la modernisation du secteur agricole qui profite essentiellement aux grands exploitants du secteur commercial et on assiste donc à un écart de plus en plus important entre les petits et moyens agriculteurs plus touchés par la pauvreté et les grands exploitants.

Beaucoup d'exploitants n'ont aucune autre activité en dehors de l'exploitation agricole, pour le tiers environ c'est l'activité principale. Étant donné la faible rémunération du secteur, les jeunes cherchent du travail dans des secteurs plus rémunérateurs ce qui explique que l'âge moyen des agriculteurs est entrain de croître. Les femmes, par contre, contraintes à accepter des salaires faibles, avec la migration des jeunes vers d'autres secteurs et le vieillissement de la population, leur rôle devient de plus en plus important ce qui contribue à la féminisation de l'emploi dans le secteur agricole (BAD, 2012 ; Richard, 2006).

#### *B. ALECA et consolidation des avantages comparatifs : quels effets sur le droit au travail et le droit à un niveau de vie suffisant?*

Deux études intéressantes ont essayé de simuler l'impact de la libéralisation des échanges agricoles, celles élaborées par Bachta et Ben Mimoune (2003) et Ecorys (2013) qui analysent des scénarios semblables de libéralisation des échanges des produits agricoles. L'étude d'Ecorys (2013) se focalise sur les relations bilatérales entre la Tunisie et l'UE. Elle utilise un modèle d'équilibre général calculable en adoptant un scénario de réduction réciproque des tarifs douaniers, où l'UE réduit de 95% les tarifs sur les produits agricoles importés depuis la Tunisie et les produits européens exportés vers la Tunisie bénéficient d'une exonération des droits de douane à hauteur de 80%. Le scénario d'Ecorys (2013) suppose aussi une réduction dans les deux sens de 2% en équivalent tarifaire sur les échanges agricoles au titre des barrières non-tarifaires liés à la facilitation du commerce. En d'autres termes, Ecorys (2013) suppose que les mesures visant à faciliter les échanges (réduction des délais et des coûts liés

à la manutention des marchandises et aux procédures administratives et douanières à la frontière) se traduisent en une baisse de 2% en équivalent ad-valorem<sup>4</sup>.

Tandis que l'étude de Bachta et Ben Mimoune (2003) se focalise exclusivement sur la politique commerciale de la Tunisie. Ils Utilisent un modèle sectoriel de l'agriculture tunisienne (ARAMTUN) qui au travers de simulations s'appuyant sur un modèle de programmation linéaire statique permet « d'évaluer les utilisations régionales des ressources naturelles et d'apprécier le *trade off* pouvant exister entre la production agricole et la protection des sols de la dégradation » (Bachta et Ben Mimoune, 2003, p.122). Il s'agit en effet d'étudier trois scénarios de libéralisation des échanges agricoles avec le monde (et donc notamment l'UE). Le premier scénario suppose une réduction des tarifs douaniers de 25% à 50% sur les produits importés par la Tunisie. Le deuxième scénario suppose une réduction de 25% à 50% des subventions à l'exportation octroyés par le gouvernement tunisien à ses propres exportateurs ce qui traduit une forme de libéralisation des échanges puisque les subventions à l'exportation sont classés parmi les obstacles non-tarifaires au libre commerce (CNUCED, 2012)<sup>5</sup>. Donc, contrairement à Ecorys (2013), l'étude de Bachta et Ben Mimoune(2013) adopte un scénario de libéralisation plus concret en supposant une intervention directe de l'État dans les subventions à l'exportation. Le troisième scénario suppose une libéralisation complète c'est-à-dire une réduction des tarifs douaniers et des subventions à l'exportation (de 25% à 50% les deux) à la fois. Le tableau 2.8 résume les résultats des études de Bachta et Ben Mimoune (2003) et de Ecorys (2013) concernant l'effet d'une libéralisation du secteur agricole de la Tunisie sur la production et la balance commerciale des deux principales activités : la céréaliculture et les fruits et légumes (hors produits issus de l'arboriculture).

Tableau 2.8 : Impacts potentiels d'un ALECA sur le secteur agricole en Tunisie				
Scénarios	Bachta et Ben Mimoune (2003)		Ecorys (2013)	
	Céréales	Fruits et légume <sup>6</sup>	Céréales	Fruits et légumes <sup>66</sup>
	Baisse des tarifs douaniers de 50%. Baisse des subventions à l'exportation de 50%.		Baisse des tarifs douaniers de 80%. Baisse en équivalent tarifaire de 2% liée à la facilitation des échanges.	
Production et valeur ajoutée	Baisse de la production de 13,42%.	Baisse de la production des cultures maraîchères de 8,44% <sup>7</sup> .  Augmentation de la production de	Baisse de la part de la valeur ajoutée dans la valeur ajoutée totale de l'économie de 13,91%.	Augmentation de la valeur ajoutée dans la valeur ajoutée totale de l'économie de 4,73%.

<sup>4</sup> Voir la section 4 pour une définition de la facilitation des échanges et des obstacles non-tarifaires liés la facilitation des échanges.

<sup>5</sup> Se référer à la section 4 pour une définition des barrières non-tarifaires.

<sup>6</sup> Les fruits et légumes ne comprennent pas les produits issus de l'arboriculture (notamment l'huile d'olive et les agrumes).

<sup>7</sup> Maraichage : culture de légumes, de certains fruits, de certaines fines herbes et fleurs à usage alimentaire, de manière professionnelle, c'est-à-dire dans le but d'en faire un profit ou simplement d'en vivre, ce qui le distingue du jardinage (source : <http://fr.wikipedia.org>).

		légumineuses de <b>4,56%<sup>8</sup>.</b>		
<b>Balance commerciale</b>	<b>Dégradation du solde commercial de 49,53%.</b>		<b>Baisse de la part des exportations</b> dans les exportations totales de l'économie de <b>9,45%.</b>  <b>Augmentation de la part des importations</b> dans les importations totales de <b>17,93%.</b>	<b>Augmentation de la part des exportations</b> dans les exportations totales de l'économie de <b>2,83%.</b>  <b>Augmentation de la part des importations</b> dans les importations totales de <b>41,76%.</b>

Les résultats d'Ecorys (2013) montrent que les avantages comparatifs du secteur agricole en Tunisie seront consolidés après l'application d'un ALECA avec l'UE. Le libre-échange se traduirait en effet en une très forte augmentation de la production et des exportations des huiles d'olives, une amélioration moindre pour les fruits et légumes et une dégradation de la balance commerciale céréalière.

Le même résultat est prédit par Bachta et Ben Mimoune (2003) à savoir que le premier scénario de réduction des tarifs douanier(seulement) impliquerait une baisse de la production céréalière due à une plus grande concurrence des produits étrangers beaucoup plus compétitifs

Le scénario de libéralisation complète (réduction des droits de douane et des subventions à l'exportation) entraînerait une baisse importante des revenus des agriculteurs pour toutes les régions sauf celle du tell inférieur (dont les gouvernorats du Littoral : Grand Tunis, Bizerte et Nabeul) qui paraissent les moins impactées par une libéralisation des échanges en ce qui concerne les revenus des agriculteurs. En effet, la baisse des tarifs associée à une baisse des subventions à l'exportation (qui traduit un démantèlement tarifaire et une révision des obstacles non-tarifaires à la fois) traduit désormais une ouverture à une concurrence étrangère (surtout européenne) très intense et une diminution du soutien procuré par l'État aux exportations. Ceci pourrait entraîner une migration des agriculteurs tunisiens des principaux secteurs agricoles (céréalière et fruits et légume) vers d'autres secteurs ? et une perte de revenu qui touchera essentiellement les régions de l'intérieur.

En effet, d'après les résultats de Bachta et Ben Mimoune (2003) une libéralisation complète entraînera une forte baisse (de plus de 15%) des revenus pour les exploitations moyennes (20 à 50 hec), l'agriculture de montagne (5 à 20 hec) et le système de subsistance (moins de 5 hec)

<sup>8</sup> Les légumineuses comprennent comme plantes cultivées d'intérêt économique: le soja, l'arachide, le haricot, le pois, la lentille, le pois chiche, la fève, la féverole, les vesces, les gesses, la luzerne, le trèfle, le lupin, le haricot mungo (pousses de soja germé), la réglisse, le palissandre, le lotier cornicule, le sainfoin, le fenugrec, etc. (source : <http://fr.wikipedia.org>).

dans les régions du Khourem-Mogods, du Tell central, de la dorsale occidentale, du centre et du sud<sup>9</sup>. Ceci signifie une atteinte à un des droits économiques et sociaux essentiels de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui n'est autre que le droit à un niveau de vie suffisant (Article 25).

Par ailleurs sachant que le secteur agricole le plus important en termes d'emploi en Tunisie est celui des fruits et légumes, l'étude de Ecorys s'y est intéressée de près. D'après les statistiques de Ecorys (2013) et du Ministère de l'agriculture, ce secteur occupe la première place en ce qui concerne la valeur ajoutée, et les jours-travail.

Tableau 2.9: valeur ajoutée et jours-travail dans les principales activités agricoles en Tunisie		
	Valeur ajoutée (2013) <sup>1</sup>	Jours-travail (2011) <sup>2</sup>
<b>Fruits et légumes</b>	8,09%	60%
<b>Céréales</b>	0,76%	7%
<sup>1</sup> Par rapport à la valeur ajoutée totale de l'économie.		
<sup>2</sup> Par rapport au total des jours-travail garantis par le secteur agricole.		

Source : Ecorys (2013) et Ministère de l'agriculture.

Contrairement à Bachta et Ben Mimoune (2003), Ecorys (2013) ne suppose pas une diminution des subventions qui s'orientent principalement vers les exportations de fruits et légumes. Ainsi, comme le montre le tableau suivant, Ecorys prédit qu'un ALECA est à même de stimuler la production dans ce secteur et donc la création d'emplois surtout non-qualifiés. À ce niveau quelques critiques s'imposent.

Tableau 2.10: emploi qualifié et non-qualifié dans les principales activités agricoles en Tunisie				
	Emploi qualifié <sup>1</sup>		Emploi non-qualifié <sup>2</sup>	
	Actuel	Variation après ALECA <sup>3</sup>	Actuel	Variation après ALECA <sup>4</sup>
<b>Fruits et légumes</b>	0,49%	4,3%	14,91%	4,43%
<b>céréales</b>	0,05%	-14,35%	1,39%	-14,29%
<sup>1,2</sup> Par rapport au volume total de l'emploi dans l'économie.				
<sup>3,4</sup> Ce pourcentage exprime la <u>variation de la proportion</u> de l'emploi (qualifié ou non-qualifié) dans l'emploi total.				

Source : Simulations élaborées par Ecorys (2013).

En effet, le secteur des fruits et légumes emploie une proportion de travailleurs non-qualifiés de 14%, contre seulement 0,5% pour les travailleurs qualifiés. Les anticipations du modèle élaboré par Ecorys (2013) indiquent qu'un accord de libre-échange complet ne fera que confirmer les tendances constatées concernant la qualité de l'emploi dans le secteur, ce qui pousse à s'interroger sur le devenir des conditions de travail dans la mesure où le secteur agricole en Tunisie emploie une proportion non-négligeable de travailleurs indépendant (petits exploitants) et d'aides familiaux non-qualifiés.

Cet effet asymétrique en faveur du travail non-qualifié pourrait aggraver aussi la précarité de l'emploi et cause préjudice au droit au travail décent. D'autant plus que les chiffres du

<sup>9</sup> Les zones agro-écologiques de la Tunisie telles qu'elles sont présentées par Bachta et Ben Mimoune (2003) se trouvent à l'annexe 2.

Ministère de l'agriculture relatifs à l'année 2011, indiquent que 71% des jours-travail garantis par ce secteur sont destinés au travail temporaire.

Par ailleurs, Ecorys (2013) ne donne aucune anticipation quant aux répercussions potentielles de la libéralisation des échanges sur l'emploi des femmes malgré l'importance de la question, étant donné que le secteur agricole est parmi les plus employeurs de femmes. L'étude de Ecorys (2013) n'attire pas l'attention non plus sur le fait que les exportations de fruits et légumes, une des principales sources de revenus pour les travailleurs dans le secteur, sont subventionnées par l'État tunisien. Un accord de libre-échange approfondi aura comme conséquence logique la réduction ou l'élimination de ces subventions ce qui aura un impact négatif sur la compétitivité de ce secteur, c'est ce que montrent d'ailleurs Bachta et Ben Mimoune (2003).

### *C. Impact sur le droit à l'environnement*

En matière d'environnement, la politique agricole actuelle en Tunisie qui associe l'importation de céréales, le soutien interne à la céréaliculture afin de limiter la dépendance et la consolidation des avantages comparatifs (par l'encouragement de l'arboriculture et l'exportation des fruits et légumes) privilégie naturellement des systèmes productifs plus consommateurs en ressources naturelles (sols, eau, réserves pastorales) et donc moins protecteurs de l'environnement (écosystème). La céréaliculture et l'arboriculture qui dominent l'activité agricole dans les sols du Tell et de la Dorsale sont à l'origine d'un phénomène d'érosion (FAO, 2012). D'un autre côté, l'agriculture extensive, les pratiques culturales destructrices et la pression sur le foncier ont conduit vers un risque d'érosion plus important, des problèmes de salinité pour les zones arides et une surexploitation des parcours et des zones forestières<sup>10</sup>.

#### *i- La dégradation des sols*

Pour Bachta et Ben Mimoune (2003) chaque processus de production génère des niveaux de dégradation du sol comme externalité négative<sup>11</sup>. Les coefficients de dégradation du sol exprimés en équivalent hectare permettent de calculer la dégradation occasionnée par chaque activité agricole. Par rapport à l'étude de Ecorys (2013) qui ne traite pas de la qualité des sols, celle de Bachta et Ben Mimoune (2003) simulent l'impact potentiel de la libéralisation du secteur agricole sur la dégradation des sols c'est-à-dire l'effet d'une variation au niveau de l'intensité d'une culture donnée (céréalière, fruits et légumes, etc.) sur la productivité du sol (production par hectare). Pour ce faire, ils utilisent des coefficients de dégradation des sols

---

<sup>10</sup> L'agriculture extensive est un système de production agricole qui ne maximise pas la productivité à court terme du sol en ne faisant pas appel à des intrants chimiques, à l'arrosage ou au drainage, mais plutôt aux ressources naturellement présentes sur place. Pratiquée généralement sur de vastes étendues, elle se caractérise par des rendements à l'hectare relativement faibles et par un plus grand nombre d'emploi par quantité produite, mais avec des revenus parfois très bas, dans les pays pauvres notamment mais aussi en France

<sup>11</sup> Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « La dégradation des sols est le processus par lequel la capacité de production actuelle ou future des sols se trouve réduite en raison de modifications chimiques, physiques ou biologiques. Certains spécialistes soutiennent que la dégradation accélérée des sols va effacer les améliorations de la productivité, alors que d'autres estiment que la gravité de ce problème a été bien exagérée ».

calculés par le Ministère de l'Agriculture spécifiquement pour chaque type de culture. Selon ces auteurs, la production céréalière est à même d'engendrer une dégradation plus rapide des sols (une baisse plus rapide de leur productivité) que la relative préservation des sols.

Bachta et Ben Mimoune (2003) montrent, en effet, que la céréaliculture est certes une source de revenu pour les agriculteurs mais elle est à l'origine d'une dégradation plus évidente des sols. Cette situation implique donc un arbitrage (ou *trade-off*) entre préservation des revenus et dégradation de la qualité des sols. Par conséquent, la libéralisation du secteur agricole que ce soit par un démantèlement tarifaire ou par une baisse des subventions à l'exportation, à travers l'effet qu'elle pourrait exercer sur la production locale, est à même de mener vers deux scénarios contradictoires qui impliquent à la fois le revenu des agriculteurs (surtout les petits agriculteurs) et la dégradation des sols.

En effet, un démantèlement tarifaire (premier scénario de Bachta et Ben Mimoune (2003)), exposerait les agriculteurs tunisiens à une concurrence européenne insoutenable. Ainsi, dans quelles mesures une libéralisation des échanges qui entraînerait la diminution de la production céréalière serait-elle susceptible de favoriser la préservation du sol, à travers la diminution de l'exploitation intensive des sols ? Cela dépendra des politiques de réforme et d'accompagnement. Sachant, en contrepartie, qu'une meilleure préservation des sols, sans possibilité de reconversion effective et avantageuse se fera au prix de pertes d'emplois et d'une diminution des revenus des agriculteurs de la céréaliculture. Ce dilemme est plus difficile à solutionner dans le cas d'une libéralisation complète (réduction des tarifs et des subventions à l'exportation) que dans le cas d'une diminution des tarifs uniquement.

Par contre, la diminution des subventions à l'exportation, sans réduction des tarifs douaniers (deuxième scénario), qui suppose donc le maintien de la protection de la céréaliculture et la réduction du soutien à l'exportation des fruits et légumes, produit l'effet inverse que celui du premier scénario. Les agriculteurs dans le secteur des fruits et légumes seront plus exposés à la concurrence étrangère, ce qui entraînerait une migration vers le secteur protégé de la céréaliculture. Les résultats de ce scénario montrent des effets plus graves sur le revenu des agriculteurs (surtout dans la région du centre et du tell central (nord-ouest)) malgré la préservation des revenus dans l'activité céréalière. Ceci pourrait s'expliquer par l'important volume d'emploi, dans le secteur des fruits et légumes, qui serait menacé par une éventuelle réduction du soutien octroyé par l'État, un soutien qui reste primordial non seulement pour l'emploi mais aussi pour la compétitivité du secteur. Ce scénario aura aussi une répercussion très négative sur la balance commerciale étant donné que les fruits et légumes, le secteur le plus excédentaire vis-à-vis de l'UE, dominent les exportations du secteur agricole en Tunisie et qu'une diminution des subventions à l'exportation affectera la capacité concurrentielle de ce secteur. Ce scénario prévoit aussi une dégradation de la qualité des sols (surtout dans les régions du sud et du tell inférieur) due au maintien des mesures protectives en faveur de la céréaliculture locale.

Quant au troisième scénario (diminution des tarifs et des subventions à l'exportation) mène vers des résultats qui combinent ceux liés aux deux premiers scénarios : une forte dégradation de la balance commerciale agricole, une forte diminution des revenus (sauf pour le sud et le tell inférieur) et une amélioration de la qualité des sols (surtout pour les Khromérie-Mogods (gouvernorats de Jendouba, Béja et Bizerte), la dorsale et les régions du centre et du sud).

## *ii- Les ressources en eau*

Alors que l'étude de Bachta et Ben Mimoune (2003) se concentre sur l'effet de la libéralisation sur la dégradation des sols, l'étude de Ecorys (2013) se focalise sur d'autres indicateurs de l'environnement. Parmi ces indicateurs, l'eau est d'une importance cruciale pour la Tunisie. Ecorys examine en profondeur le secteur des fruits et légumes étant donné son importance pour la production intérieure et pour le commerce extérieur. Le tableau 2.8 résume les impacts potentiels d'un ALECA avec l'UE sur la variation de la part de la valeur ajoutée du secteur et son solde commercial.

Sachant que la Tunisie connaît déjà un stress en eau et que le secteur agricole consomme environ 80% de l'eau disponible en Tunisie (nécessaire à l'irrigation), l'étude d'Ecorys (2013) attire l'attention sur le fait que la croissance de la valeur ajoutée et des exportations du secteur des fruits et légumes (étant déjà les produits les plus importants en termes de valeur ajoutée en Tunisie) aura directement un impact sur la consommation de l'eau pour les besoins de l'irrigation. Ainsi la libéralisation se traduirait par une pression accrue sur les ressources (déjà rares) en eau en Tunisie.

Jusqu'alors la politique agricole de la Tunisie, combine une forte protection tarifaire et un soutien significatif aux exportations, elle se prévaut aussi d'avoir une dimension sociale par la protection relative des revenus des agriculteurs et, bien sûr, économique en tendant à l'équilibre de la balance commerciale agricole. Elle néglige toutefois, selon nombre d'experts, le fait que les systèmes productifs présentent une menace pour l'environnement en précipitant la dégradation des sols et la raréfaction de l'eau. La libéralisation des échanges agricoles devra tenir compte donc des impacts sociaux économiques (DES) et aussi environnementaux.

## **3. La libéralisation du commerce des services**

### **3.1. La libéralisation du commerce des services en Tunisie**

#### *3.1.1. Le cadre multilatéral des négociations sur la libéralisation du commerce des services*

En réaction à la dynamique croissante que connaît le secteur des services au niveau mondial, l'Accord Général sur le Commerce des Services a été signé en 1995 suite à une série de négociations du Cycle d'Uruguay qui se sont déroulées entre 1986 et 1993. Les pays membres de l'Organisation Mondiale du Commerce sont devenus signataires de cet accord multilatéral et se sont ainsi engagés à entamer une série de négociations à partir de l'année 2000 dans l'objectif de promouvoir la libéralisation du commerce des services. L'objectif de l'AGCS ne se limite pas à faciliter et stimuler le commerce des services entre les pays membres de l'OMC,

il vise également à travers ce premier objectif, de renforcer la contribution du libre commerce au développement et la croissance économique des pays pauvres et à revenu intermédiaire.

Selon l'OMC, l'AGCS a pour rôle « d'assurer une transparence et une prédictibilité accrues des règles et réglementations pertinentes et de promouvoir la libéralisation progressive par des séries successives de négociations ». Néanmoins, chaque pays conserve son plein droit d'adopter le rythme de déréglementation qui s'adapte le plus à son contexte économique et social. L'AGCS reconnaît ainsi « le droit de l'administration de réglementer et d'introduire de nouvelles réglementations, pour réaliser les objectifs de politique nationale et satisfaire le besoin particulier des pays en développement d'exercer ce droit ».

Selon l'AGCS, quatre modes de fourniture de services font l'objet de négociations mais dont la libéralisation pose certaines complications :

- **Le mode 1 : Le commerce transfrontière**, où le service est fourni du pays de provenance vers le pays destinataire sans interaction physique entre le prestataire du service et le consommateur. On peut prendre comme exemple les transactions utilisant le réseau Internet (achat de services en ligne : visionnage d'un film, traduction d'un texte, etc.)
- **Le mode 2 : La consommation à l'étranger**, où le service est fourni sur le territoire d'un pays à un consommateur étranger non-résident. Ce qui implique le déplacement du consommateur à l'étranger. On peut citer comme exemples, les soins médicaux à l'étranger, l'hôtellerie, l'assurance à l'étranger, etc.
- **Le mode 3 : Présence commerciale**, ce qui implique que la fourniture du service nécessite une présence commerciale du prestataire dans le pays où réside le consommateur. L'établissement de représentations commerciales ou d'entreprises à l'étranger sont les exemples les plus fréquents.
- **Le mode 4 : La présence physique de travailleurs**, où la prestation du service nécessite le déplacement de travailleurs pour une durée déterminée vers le pays où réside le consommateur. On prend comme exemple toutes les activités de services qui nécessitent la mobilité temporaire d'un personnel (services d'ingénierie, d'expertise, de conseil, etc.)

Les quatre modes, ci-dessus, concernent divers domaines de service qui sont classés par l'OMC en douze groupes présentés dans le tableau suivant.

Tableau 3.1 : Classement des services selon l'AGCS	
Les services aux affaires	Les finances
Les communications	Le tourisme
La construction et l'ingénierie	Les loisirs, la culture et le sport
La distribution	Les transports
L'éducation	La santé et les services sociaux
L'environnement	Autres services

Source : OMC.

La libéralisation du commerce des services a longtemps suscité plusieurs réticences surtout de la part des pays en développement. Les principaux obstacles au libre commerce des services sont souvent liés à des raisons d'ordre social ou politique. Ces obstacles, contrairement au commerce des biens, s'apparentent à des barrières non-tarifaires qui prennent généralement la forme de six principales barrières :

- **Les barrières qui limitent le droit d'établissement** : Une législation qui limite les possibilités d'implantation de filiales ou de représentations étrangères. Ces barrières touchent le mode 3 et indirectement le mode 4 de fourniture de services.
- **Les barrières à l'investissement étranger de portefeuille** : Imposition de restrictions à la participation des étrangers dans le capital des entreprises locales et au rapatriement des bénéfices vers l'étranger. Ces barrières touchent aussi les modes 3 et 4.
- **Les barrières à l'accès au marché** : Les restrictions réglementaires qui empêchent ou compliquent l'accès pour les investisseurs privés et pour les étrangers à certains marchés (eg. exploitation du réseau de télécommunication national, le commerce de détails, etc.). Ces barrières concernent les modes de fourniture 1, 3 et 4.
- **Les barrières à l'octroi de licences dans certaines activités de services** : Interdiction ou restrictions à l'exercice de certaines activités, comme la médecine par exemple. Ces restrictions peuvent affecter les modes 3 et 4.
- **Les barrières liées à la politique de concurrence sur certains marchés** : Existence de Monopoles ou de cartels, etc. Ces barrières concernent aussi les modes de fourniture 3 et 4.
- **Les barrières au libre mouvement des personnes** : Restrictions réglementaires qui limitent la mobilité temporaire des travailleurs. Ces restrictions sont à même d'affecter essentiellement le mode 4 de fourniture de services (Müller Jentsch, 2005).

En plus de ces barrières, le commerce des services fait face aussi à d'autres mesures susceptible de compliquer sa libéralisation, comme la convertibilité de la monnaie qui influence directement le mode 2 de fourniture des services, en imposant des restrictions de change pour les consommateurs qui désirent se rendre à l'étranger pour consommer un service.

Étant membre de l'OMC et signataire de l'AGCS, la Tunisie est aussi concernée par la libéralisation de ses secteurs de service. Dans ce qui suit nous tentons de décrire brièvement ce secteur et les politiques adoptées par la Tunisie en matière de libéralisation.

### *3.1.2. La libéralisation du commerce des services en Tunisie*

Depuis la signature de l'AGCS, la Tunisie s'est orientée vers davantage de flexibilité au niveau de sa politique extérieure à travers une série d'engagements visant à consolider les règles concernant, d'une part, les mesures horizontales qui touchent au libre commerce des services (investissement étranger, mobilité des travailleurs, activités commerciales, change

et acquisition de terrains) et d'autres part, les activités qui font partie des secteurs de services concernés par ces engagements<sup>12</sup>.

#### A. *Qu'est-ce qu'un engagement ?*

Lorsqu'un pays prend un engagement de libéralisation conformément à l'AGCS sur quelque activité de service (qui appartient à un des douze secteurs de service identifiés par l'OMC), cela traduit l'engagement du pays dans la voie de la libéralisation de cette activité à travers des règles transparentes qui évitent le plus possible les distorsions des échanges.

Les engagements sectoriels spécifiques peuvent porter soit sur des limites imposées à l'accès au marché, soit sur le traitement national. Selon l'article XVI de l'AGCS, un pays membre qui prend un engagement qui concerne l'accès au marché s'engage à accorder « aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement qui ne sera pas moins favorable [...] » à cet engagement. Selon l'article XVII, lorsqu'un pays prend engagement en matière de traitement national, il doit préciser les conditions et les restrictions (octroi de licences, qualifications, etc.) qui, une fois respectées, donneront à un service ou un fournisseur de service étranger le droit au même traitement national qu'à un service ou fournisseur de service local.

Par ailleurs, l'AGCS n'oblige pas un pays de s'engager sur la libéralisation d'un secteur, mais prévoit une clause obligatoire commune à tous les membres de libéraliser progressivement les secteurs de services à un rythme qui soit en adéquation avec les objectifs de politique nationale et le niveau de développement du pays. Le pays est par conséquent libre de préciser la portée de chaque engagement qu'il a pris de telle façon qu'il lui soit possible de l'appliquer dès son entrée en vigueur<sup>13</sup>. Une fois l'engagement pris, il ne peut être modifié qu'après trois ans de son entrée en vigueur à condition qu'il n'affecte pas les intérêts d'autres pays. Sinon, chaque pays qui se trouve concerné par ces modifications (par exemple la modification d'un engagement par l'ajout d'une nouvelle restriction qui impose de nouvelles limites à l'exportation de services) peut demander de négocier une compensation qui doit être accordée sur une base NPF, c'est-à-dire que tous les autres membres doivent bénéficier de la même compensation.

Les modifications qui touchent la liste d'engagements sur un ou plusieurs secteurs impliquent donc des coûts. Mais, les membres sont tout de même autorisés, dans des circonstances déterminées, à prendre ou maintenir des mesures en contradiction avec les obligations qui leur incombent. Nous citons notamment les mesures :

---

<sup>12</sup> Les mesures horizontales sont les restrictions qui concernent un ou plusieurs modes de fourniture de service et qui touchent toutes les activités de services. Comme mesures horizontales nous pouvons citer les restrictions sur les investissements étrangers, sur le change, sur la mobilité des travailleurs, sur les activités commerciales et sur l'acquisition de terrains.

<sup>13</sup> La date d'entrée en vigueur d'un engagement doit être précisée par chaque pays parallèlement aux engagements pris. Si aucune date n'est mentionnée, alors sera prise en compte la date à laquelle l'AGCS est entré en vigueur pour le membre concerné.

- qui sont prises en réponse à la dégradation de la balance des paiements et de la situation financière du pays,
- les mesures nécessaires à la protection de la « moralité publique », de la santé, de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux,
- les mesures nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations compatibles avec l'AGCS et aux mesures nécessaires à la prévention « des pratiques de nature à induire en erreur » et frauduleuses (OMC),
- et les mesures prudentielles visant à protéger le secteur des services financiers et ses parties prenantes en vue d'assurer la stabilité du système financier.

*B. Les engagements AGCS de la Tunisie et les restrictions sur la libéralisation des services*

Le tableau 3.2, ci-après, reprend les restrictions imposées pour chaque mode de fourniture de services en fonction du type d'engagement (accès au marché et/ou traitement de nationalité).

Nous remarquons que la Tunisie a prit une série d'engagements qui concernent des mesures horizontales et des mesures sectorielles qui touchent les services de la communication et de télécommunication, les services financiers et les services d'hôtellerie et de restauration, englobant, en tout, vingt activités de service présentées dans le tableau 3.3 ci-dessous.

Parmi ces restrictions, les mesures horizontales sont présentes à presque tous les niveaux et influencent considérablement le degré d'ouverture de chaque secteur que la Tunisie s'est engagée à libéraliser. Ces mesures restrictives horizontales concernent essentiellement les modes 1, 3 et 4 de fournitures de services. En d'autres termes, pour un fournisseur de service étranger il est très compliqué de vendre un service à distance (mode 1 : depuis son pays vers les consommateurs résidant en Tunisie) ou en venant s'implanter en Tunisie (mode 3) surtout s'il décide d'engager des salariés étrangers (mode 4). Par contre il est plus facile de vendre ce service lorsqu'un tunisien se déplace chez lui (mode 2).

En effet, une approbation est requise de la part du Conseil Supérieur de l'Investissement (CSI) pour chaque participation étrangère supérieure à 50% dans n'importe quelle activité de service non-totalement exportatrice, sauf pour les services financiers où la participation étrangère est limitée et ne dépend pas de l'autorisation du CSI. L'acquisition par un étranger de terrains et/ou de biens immobiliers pour démarrer une activité industrielle, touristique ou autre activité de service exige aussi une autorisation officielle.

Tableau 3.2 : Engagements de la Tunisie sur le commerce des services				
Modes	1	2	3	4
<b>MESURES HORIZONTALES</b>				
Investissement étranger <sup>1</sup>			X	
Mobilité des travailleurs <sup>2</sup>				X
Activités commerciales			X	
Change	X			
Acquisition de terrain <sup>3</sup>			X	
<b>SERVICES</b>				
Télécommunication <sup>4</sup>			X	X
Assurance <sup>5</sup>	X		X	X

Banque <sup>6</sup>	X	X	X
Autres services financiers	X	X	X
Hotels et restaurants <sup>7</sup>		X	X
Agences de voyage et tours opérateurs	X	X	X

Les croix indiquent la présence de mesures horizontales. Les cases en jaune indiquent la présence d'engagements portant sur l'accès au marché. Les cases en rouge indiquent la présence d'engagement portant à la fois sur l'accès au marché et sur le traitement national.

<sup>1</sup> L'accès au marché est restreint uniquement pour le secteur financier. Traitement national : Pour les activités de services qui ne sont pas totalement exportatrices, l'approbation des autorités locales est obligatoire pour les participations étrangères qui dépassent 50% du capital.

<sup>2</sup> La mobilité est restreinte sauf pour les entreprises totalement exportatrices. L'approbation des autorités locales est obligatoire dans tous les cas.

<sup>3</sup> Traitement national : une autorisation officielle est requise pour l'acquisition de terrains ou autres biens immobiliers par un étranger pour démarrer une activité industrielle, touristique ou autre activité de service.

<sup>4</sup> Accès au marché : La prestation transfrontière de services ne peut se faire qu'à travers le réseau national. Les engagements portant sur l'accès au marché et sur le traitement national sont les mêmes appliqués sur les mesures horizontales.

<sup>5</sup> Accès au marché : la prestation transfrontière est non permise pour les risques situés en Tunisie et pour le transport (aérien, terrestre et maritime) des produits importés. L'exigence de nationalité tunisienne est exigée pour les activités de courtage d'assurance, d'assurance-vie et les autres activités auxiliaires. Accès au marché et traitement national : Les mesures horizontales sur la mobilité des personnes s'appliquent.

<sup>6</sup> L'autorisation d'investir n'est accordée aux étrangers qu'après la consultation du le Conseil National du Crédit et la rédaction d'un rapport par la Banque Centrale de Tunisie. Les mesures horizontales s'appliquent pour les modes de prestation 1 et 2 pour les tunisiens désirant consommer sur place ou à distance des services étranger (eg. Le dépôt d'une somme en devise étrangère chez une banque implantée à l'étranger est impossible sauf pour certaines catégories professionnelles à cause des restrictions sur le change) et pour les étrangers qui ne peuvent s'adresser qu'aux banques non-résidentes. Pour le mode 4, la mobilité des travailleurs est limitée sauf pour les banques non-résidentes. Pour les banques résidentes, le traitement national s'opère pour le mode 4 concernant les fonctions de Président et de Directeur Général qui doit être de nationalité tunisienne si les deux fonctions ne sont pas séparées. Dans le cas où les fonctions de président et de directeur (manager) sont séparées, l'une des deux fonctions doit être impérativement assurée par un résident de nationalité tunisienne.

<sup>7</sup> Mode 1 : prestation transfrontière impossible pour des raisons techniques. Les modes 3 et 4 de prestation de service doivent se conformer aux mesures horizontales.

Enfin la mobilité des travailleurs, qui demande une approbation officielle dans tous les cas, n'est permise que pour les étrangers qui travaillent pour le compte d'entreprises totalement exportatrices ou fournissant des services pour des non-résidents.

Concernant les restrictions spécifiques à chaque secteur, la fourniture de services de télécommunication sur le sol tunisien est relativement libre pour les opérateurs étrangers car elle demeure soumise à l'utilisation du réseau de télécommunication local et réciproquement pour les opérateurs tunisiens qui désirent fournir leurs services à l'étranger (prestation à distance : mode 1).

Concernant le secteur financier, la prestation à distance des services d'assurance par des étrangers est non permise pour les risques qui naissent sur le sol tunisien.

Tableau 3.3 : Engagements de la Tunisie sur les activités de services	
<b>Télécommunication</b>	distribution de téléphonie locale ; Téléc ; Relais de trame ; Transfert de données par commutation de paquet (service local) ; téléphonie mobile ; téléavertissement ; téléconférence
<b>Assurance</b>	assurance directe réassurance et services de rétrocession intermédiation d'assurance agents d'assurance pour l'assurance-vie courtage d'assurance

	autres services auxiliaires
<b>Banque</b>	services financiers autres que l'assurance
	services de dépôt (de gros) inter-bancaires
	autres services de dépôt bancaire
	services de prêt immobilier
	services de prêt à tempérament et de carte de crédit
<b>Autres services financiers</b>	services de leasing ;
	services d'intermédiation
	services de courtage en valeurs mobilières
	services de gestion de portefeuille
	services de courtage en prêt
	services de consultation financière
<b>Hotellerie et restauration</b>	Services d'hôtellerie et de restauration
	restaurants
<b>Agences de voyage et tours opérateurs</b>	Agencies de voyage et tours opérateurs
Source : OMC.	

La législation exige même la nationalité tunisienne pour certaines activités d'assurance et pour certaines fonctions de banque<sup>14</sup>. Pour l'activité bancaire, l'investissement étranger exige plusieurs conditions dont notamment l'approbation du Conseil National du Crédit (mode 3). Concernant le mode 1 de fourniture de services financiers, les étrangers comme les tunisiens sont soumis aux mesures horizontales liés aux restrictions de change. Alors que les étrangers (non-résidents) ne peuvent consommer des services bancaires fournis en Tunisie qu'auprès des banques non-résidentes (mode 2).

Enfin, le secteur du tourisme (hôtellerie, restauration, agences de voyage et tours opérateurs) demeure ouvert au mode 2 de fourniture de services, mais soumis à des restrictions horizontales notamment les restrictions imposés au mode 3 et 4: restriction sur les investissements étrangers, sur l'acquisition de terrains et sur les activités commerciales et les restrictions sur les travailleurs étrangers. En outre, les restrictions de change empêchent les fournisseurs étrangers de vendre à distance des services liés au tourisme aux consommateurs tunisiens (mode 1) et en matière de mobilité des travailleurs étrangers (mode 4).

Par ailleurs, la Banque Mondiale indique que la Tunisie est le pays le plus fermé au libre commerce des services dans la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord en ce qui concerne les services professionnels et le commerce de détail et le deuxième pays le plus restrictif en matière de transport. L'étude de la Banque Mondiale évoque aussi qu'à l'époque de l'ancien régime, une importante marge d'appréciation laissée au gouvernement qui lui confère un pouvoir discrétionnaire en matière de sélection des entreprises désirant s'implanter en Tunisie pour exercer des activités de service. Ces entreprises se heurtaient « à des problèmes de népotisme et de corruption et n'ont pu obtenir les autorisations

<sup>14</sup> Voir les notes du tableau 2 pour plus de détails.

administratives requises pour pouvoir s'implanter et ouvrir des franchises dans les secteurs stratégiques (tels que la vente au détail, le secteur immobilier, l'hôtellerie). » (Banque Mondiale, 2014)

### **3.2. Les relations commerciales avec l'UE**

#### *3.2.1. La coopération dans le domaine du commerce des services*

##### *A. La faible progression dans la réalisation des objectifs*

Le commerce des services entre la Tunisie et l'UE est régi par les articles 31 et 32 de l'Accord d'Association sous le titre III « droit d'établissement et services ». Ces articles stipulent respectivement que « les parties conviennent d'élargir le champ d'application de l'accord de manière à inclure le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie » et que « [...] les parties réaffirment leurs obligations respectives en vertu du GATS, et notamment l'octroi mutuel du traitement de la nation la plus favorisée pour les secteurs de services couverts par cette obligation. »

Dans le cadre de la politique européenne de voisinage, le plan d'action élaboré en 2004 prévoit que les deux parties sont tenues « d'éliminer progressivement les restrictions aux échanges de services [...] dans un nombre significatif de secteurs et négocier un accord de libéralisation du commerce des services conforme à l'article V de l'AGCS ». Pour atteindre cet objectif, il est donc nécessaire, toujours selon le plan d'action de 2004, de « finaliser le protocole cadre sur la libéralisation des services dans le cadre du groupe de travail euro-med services ; entamer les négociations bilatérales en vue de conclure une zone de libre-échange dans le domaine des services conformément à l'article V de l'AGCS ; échanger [les] expériences et [l'] expertise en matière de réglementation d'application générale ou sectorielle existante au sein de l'UE ; identifier les priorités nationales et établir un calendrier approprié de négociations dans le secteur des services avec l'Union européenne. »

Toutefois, le rapport de progression de la mise en application de ces actions publié en 2013 ne note cependant aucun avancement. Ceci traduit les difficultés de faire converger les politiques des deux pays en matière de libéralisation des services, et pourrait aussi refléter une certaine méfiance des autorités tunisiennes vis-à-vis du manque de compétitivité de certains secteurs stratégiques où le droit à la souveraineté de l'État devrait être exercée, comme les services de communication et de télécommunications, les services de transport et les services financiers.

Dans le plan d'action préparé en 2013, la libéralisation des modes de fourniture de services fait partie du troisième pilier des actions relatives à l'intégration économique et sociale des deux pays, qui n'est autre que la conclusion d'un ALECA. Le nouveau plan d'action prévoit des nouveautés à ce niveau par rapport au plan de 2004, malgré que ce dernier n'ait pas commencé à être appliqué. En effet, le plan 2013 prévoit « la mise en œuvre des mesures pertinentes » au niveau de la coopération dans le domaine de la migration et de la mobilité

des travailleurs qui pourrait déboucher vers un la conclusion d'un Partenariat pour la Mobilité. Le nouveau plan d'action prévoit aussi des mesures afin d'accélérer le développement du secteur des services en Tunisie notamment par la simplification des procédures administratives et la garantie d'une meilleure transparence « en matière d'accès et d'exercice des activités » de service, par une meilleure réglementation des marchés financiers et une amélioration de la qualité des services financiers et par le développement du secteur postal. Le plan 2013 prévoit également afin de promouvoir le secteur du commerce électronique en Tunisie, de développer la coopération et de renforcer participation de l'économie immatérielle dans la création de la valeur ajoutée et dans l'emploi des jeunes diplômés. Enfin, le nouveau plan d'action prévoit de libéraliser davantage les mouvements de capitaux conformément à l'article 34 de l'AA, qui suppose l'ouverture du compte de capital et l'assouplissement des restrictions de change à l'origine des obstacles au libre commerce des services comme nous l'avons expliqué précédemment.

#### *B. La question de la mobilité des personnes*

Pour la Banque Mondiale, l'ALECA se présente comme un complément à l'article V du GATS puisqu'il intègre des domaines de coopérations nouveaux à savoir les mesures qui touchent aux politiques de concurrence, les marchés publics, la protection des investissements, etc. Mais le domaine de coopération le plus pertinent en relation directe avec la libéralisation des services est celui portant sur la mobilité des personnes, certes évoqué dans le plan d'action 2013, mais d'une manière assez évasive. Cependant ce domaine est plus qu'important pour le libre commerce des services car elle permet aux entreprises de réaliser des économies d'échelle et une meilleure qualité de service pour les fournisseurs de services en évitant de recruter de nouveau travailleurs et en ayant la possibilité de se déplacer sur place pour mieux superviser et accompagner les investissements (Stephenson et Hufbauer, .... )

Ainsi, la Banque Mondiale observe que le libre mouvement des personnes physiques est une condition nécessaire à la libéralisation du mode 4 de fourniture de services et « tout effort dans le cadre d'une intégration commerciale régionale doit permettre de faciliter de tels mouvement. Mais en raison de la sensibilité politique de la question, les accords de libre-échange [par exemple l'accord signé entre les États-Unis d'Amérique et le Maroc qui n'aborde absolument pas la question de la mobilité temporaires des personnes] ne sont que peu favorables à une libéralisation au mode 4 ». La Banque Mondiale ajoute aussi qu'il est « légitime de craindre que la mobilité du travail sorte du champ d'application des accords de libre-échange, particulièrement si les objectifs attribués aux partenariats sur la mobilité (facilitation des procédures d'émission de visas de court terme, promotion de l'immigration circulaire, etc.) se recoupent avec certains engagement pris dans le cadre du mode 4 ». L'expérience fait constater, à ce niveau, que les accords bilatéraux sont mieux flexibles pour les travailleurs « peu ou semi-qualifiés et ciblent des catégories spécifiques de travailleurs (travailleurs agricoles saisonniers, professionnels de santé) ou de pays ».

Toutefois, nous assistons aujourd'hui à un élargissement du fossé entre la libéralisation commerciale et financière, d'une part, et la libre circulation des personnes entre les rives nord et sud de la méditerranée, d'autre part. Cette situation « où le modèle sous-jacent à tous ces partenariats et accords est fondé d'une part, sur la valorisation du capital (par rapport au travail) et sur l'intensification des moyens capitalistiques de production (au détriment de

l'emploi de main d'œuvre) et d'autre part sur une précarisation des conditions de travail », ne peut pas être considérée comme durable (Hibou, Meddeb et Hamdi, 2011).

Ces dernières années, la coopération sur ce domaine avec l'UE a débouché aussi sur un durcissement par des conditions de séjour et une multiplication des restrictions à l'entrée de la main d'œuvre. L'adoption de nouvelles directives (eg. La directive retour) a davantage compliqué la coopération sur cette thématique et a orienté les avantages tirés de la mobilité et de la migration principalement vers les pays de l'UE qui ont réduit les objectifs de la coopération à une logique sécuritaire, considérant la migration des travailleurs et des personnes en provenance des pays du sud comme une menace à l'équilibre social et économique.

Ainsi, l'UE a profité de l'autoritarisme de l'ancien régime qui gouvernait la Tunisie pour orienter la politique migratoire vers la préservation de ses propres intérêts et en aucune mesure vers la remise en question de la politique poursuivie par l'État tunisien en matière de gestion des flux migratoires. En effet, la coopération sur ce domaine s'est limitée à un soutien financier, souvent mal géré par les autorités locales, pour la lutte contre l'immigration illégale et de gestion de la migration. Le débarquement d'à peu près 25000 migrants en trois mois après le 14 janvier 2011 ont démontré les limites de la politique migratoire euro-méditerranéenne durant ces dernières années. Même aujourd'hui l'UE est restée dans l'incapacité à prendre des mesures adaptées à cette extrême affluence des migrants étrangers sur ses terres.

Cette approche inefficace de la question migratoire, qui dans la plupart des cas privilégie les intérêts des pays de l'UE, réduit même les bénéfices que tirent les pays du sud de la migration comme le transfert de fonds de l'étranger et l'acquisition de connaissance. Car en retour, ces avantages ne produisent pas de ressources durables susceptibles d'être exploités par les pays d'origine comme les investissements productifs. En effet, tant que les pays à l'origine du mouvement migratoire n'ont pas atteint un niveau de développement et de prospérité économique capables d'offrir aux migrants un environnement favorable à l'investissement et d'exploiter leur savoir-faire et leurs compétences acquises à l'étranger, il est rare que ces migrants reviennent au pays sauf en cas de force majeure (situation d'échec ou au moment de la retraite). Au contraire, la situation actuelle, dominée par un enjeu politique et par des priorités économiques, alimente le désir des citoyens de la rive sud à migrer vers la rive nord pour des raisons purement matérielles aux dépens de l'échange culturel et du partage des connaissances.

### *3.2.2. Asymétries évidentes à l'aube d'un ALECA entre les deux partenaires*

Cette section a pour objectif de mettre en exergue le décalage important qui existe au niveau des capacités productives et des politiques extérieures entre la Tunisie et l'UE dans le domaine des services. Nous remarquons d'abord, qu'il existe une différence notable entre les engagements pris par la Tunisie en matière de libéralisation des services et ceux pris par l'UE, qui sont beaucoup plus nombreux et concernent un nombre plus élevé d'activités de services. Ensuite, à travers une analyse statistique des échanges entre les deux partenaires, nous constatons l'ampleur du différentiel en matière de capacités productives et de compétitivité internationale entre les deux partenaires. L'objectif derrière la mise en évidence de ces

asymétries entre les deux partenaires est d'insister sur le fait que les négociations sur un ALECA dans le domaine des services imposeraient beaucoup plus de contraintes du côté tunisien en matière de mise à niveau des secteurs pour renforcer leur compétitivité et pour préserver les emplois, car comme nous allons le remarquer, comme pour le cas du secteur agricole, les secteurs les plus compétitifs sont les plus protégés. Ensuite, les contraintes pour la Tunisie associées à la signature d'un ALECA seront d'ordre budgétaire, puisque la protection des secteurs de service qui s'opère surtout par des barrières non-tarifaires, constitue sûrement des ressources budgétaires susceptibles d'être exploitée dans des objectifs de développement.

#### A. *Asymétries des secteurs des services entre les deux partenaires*

Le tableau 3.4, ci-dessous, compare le nombre d'activités de service dans chaque secteur qui a fait l'objet d'engagements de libéralisation entre la Tunisie, l'UE et les pays signataires de l'accord d'Agadir.

La Tunisie s'avère le pays le plus restrictif en matière de libéralisation des échanges de services puisque les engagements pris se limitent au niveau de trois secteurs (communication, finance et tourisme) contre douze secteurs pour l'UE et la Jordanie, huit pour le Maroc et six pour l'Égypte. Parmi les trois secteurs, la Tunisie a pris des engagements qui concernent, en tout, vingt activités de service dont la plupart se concentrent au niveau du secteur financier (80%). L'UE pour sa part, a formulé une série d'engagement qui concerne plus de 100 activités de services réparties sur tous les secteurs de services concernés et qui se concentrent au niveau des services aux affaires (Business services).

Tableau 3.4 : Nombre d'engagements AGCS par pays et par activité de service						
Restrictions	Tunisie	UE	Maroc	Égypte	Jordanie	Total
Horizontales	5	5	2	2	7	21
Services aux affaires		48	5		21	74
Communication	1	5	5	6	8	25
Construction et ingénieries		2	1	3	5	11
Distribution		4			4	8
Éducation		4			5	9
Environnement		6	4		2	12
Finance	16	9	12	20	13	70
Santé et services sociaux		2			3	5
Tourisme et services de transport liés	3	3	5	8	6	25
Loisir, culture et sport		3			4	7
Transport		14	7	2	10	33
Autres services		1				1
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>106</b>	<b>41</b>	<b>41</b>	<b>88</b>	

Source : OMC.

La Jordanie est le pays arabe qui a pris le plus grand nombre d'engagements (81 si on écarte les mesures horizontales) et qui concernent surtout les services de commerce et financiers. Ce sont d'ailleurs ces deux secteurs qui ont fait l'objet des plus grands nombres d'engagements de la part des pays sélectionnés.

Par ailleurs, selon la Banque Mondiale, l'Europe est le premier partenaire de la Tunisie en ce qui concerne l'échange des services. Les deux marchés tant au niveau de la taille, qu'au niveau de leur ouverture et de leur participation au commerce mondial (engagements à l'OMC et volume des échanges commerciaux) se caractérisent, néanmoins, par une asymétrie évidente comme le montre les tableaux suivants. Le tableau 3.5 présente les principales caractéristiques du secteur des services en Tunisie et en UE. Il s'avère que le secteur participe plus activement dans la création de richesse en Europe avec une part dans la valeur ajoutée totale supérieure à 70% en 2013. En proportion moindre, le secteur des services en Tunisie occupe tout de même une place primordiale dans le tissu productif avec une valeur ajoutée de 57,6% par rapport au PIB (prix courants) de 2013. Ceci met en évidence le fait que le marché économique européen en plus d'être un marché beaucoup plus large que celui de la Tunisie, valeur ajoutée des services occupe une place encore plus importante qu'en Tunisie. L'asymétrie en matière de capacités productives est ainsi évidente entre les deux partenaires. En élaborant un calcul simple à partir du tableau 3.5, il s'avère que la valeur ajoutée du secteur des services en Tunisie atteint à peine 0,2% celle de l'UE.

Tableau 3.5 : Asymétries entre les marchés tunisien et européen		
	Tunisie	Union Européenne
<b>PIB</b>	47129	17351715
<b>PIB par tête (Dollars US)</b>	4190	34110
<b>VA services (%PIB)</b>	57,6%	74,1%
<b>Exportations</b>	4768	1998560
<b>%PIB</b>	10,1%	11,5%
<b>Importations</b>	3103	1663158
<b>Solde</b>	1665	335402

Source : OMC (2013) et WDI (2013). Données en million de dollars américains.

Concernant les relations commerciales dans le domaine des services entre la Tunisie et l'UE, le tableau 3.6 met en évidence l'asymétrie qui existe entre les deux partenaires en matière d'exportation. En effet, dans les secteurs tunisiens les plus compétitifs comme les communications (secteur des télécommunications compris) ou le transport aérien, les exportations de l'UE ont atteint, en 2007, des valeurs 100 fois et 70 fois supérieures que celles des exportations tunisiennes dans les deux secteurs respectivement.

Tableau 3.6 : Exportations des services (montant total et exportations vers le partenaire en %)				
Millions d'euros	Tunisie	Exportations vers l'UE	UE	Exportations vers la Tunisie
<b>Construction et ingénierie</b>	<b>130,97</b>	<b>33,8%</b>	26713	0,8%
<b>Services aux affaires et technologies de l'information et de communication</b>	<b>319,69</b>	<b>42,3%</b>	95900	0,1%
<b>Transport maritime</b>	<b>120,04</b>	<b>48,4%</b>	24432	0,5%
<b>Transport aérien</b>	<b>845,82</b>	<b>38,6%</b>	61785	0,2%
<b>Communications</b>	<b>124,46</b>	<b>57,6%</b>	16720	0,1%
<b>Finance et assurance</b>	<b>270,67</b>	<b>35,6%</b>	96660	0,1%
<b>Loisir, culture et sport</b>	<b>40,31</b>	<b>41,3%</b>	32950	0,1%
<b>Total</b>	<b>1851,96</b>	<b>40,4%</b>	355160	0,2%

Source : Ecorys (2013), d'après les données GTAP (2007).

L'asymétrie des échanges est évidente également au niveau de la concentration du commerce extérieur des deux partenaires. Les exportations tunisiennes sont dépendante à hauteur de 40,4% du marché européen, alors que 0,2% seulement des exportations européennes de services sont destinées à la Tunisie. Cela montre, comme pour le cas du secteur de l'agriculture, que la protection du secteur des services est encore forte en Tunisie et qu'il existe un déficit de diversification qui pourrait être contraignant dans la perspective d'un ALECA entre les deux parties.

Le tableau 3.7 montre, par contre, qu'à l'opposé du secteur agricole, le commerce des services de la Tunisie avec l'UE est excédentaire. Les secteurs a priori les plus compétitifs sont les services de transport aérien, de communication (dont les services de télécommunication) et les services aux affaires notamment ceux en rapport avec les services incorporant les technologies de l'information et de la communication. Par contre, les services les plus déficitaires dans les relations avec l'UE, sont le transport maritime, probablement à cause des problèmes d'ordre logistique, et le secteur de la construction et ingénierie. Toutefois, la compétitivité apparente de certains secteurs de service pourrait être fortement biaisée par la forte protection dont ils bénéficient à travers les barrières non-tarifaires en vigueur. C'est ce que nous allons essayer de démontrer dans la partie qui suit.

Tableau 3.7 : Commerce agricole de la Tunisie (importation depuis et exportation vers l'UE)			
	Exportation	Importation	Solde
<b>Construction et ingénierie</b>	<b>44,7</b>	<b>213,31</b>	<b>-168,61</b>
<b>Services aux affaires et TIC</b>	<b>135,23</b>	<b>95,9</b>	<b>39,33</b>
<b>Transport maritime</b>	<b>58,31</b>	<b>122,16</b>	<b>-63,85</b>
<b>Transport aérien</b>	<b>326,49</b>	<b>123,57</b>	<b>202,92</b>
<b>Communications</b>	<b>71,69</b>	<b>16,72</b>	<b>54,97</b>
<b>Finance et assurance</b>	96,36	96,66	-0,3
<b>Loisir, culture et sport</b>	16,65	32,95	-16,3
<b>Total</b>	<b>749,43</b>	<b>701,27</b>	<b>48,16</b>

Source : Ecorys (2013), d'après les données GTAP (2007).

#### B. *La forte protection du commerce des services en Tunisie : un biais à la compétitivité ?*

Les indices de restriction du commerce (Trade Restrictiveness Indexes – TRI), calculés pour la Tunisie dans une étude récemment élaborée par l'Institut d'Études Quantitatives (IEQ), confirment qu'il existe une politique extérieure restrictive dans certains secteurs stratégiques surtout la télécommunication, le secteur du transport (maritime et aérien) ou le secteur bancaire (IEQ, 2014)<sup>15</sup>. En effet, d'après ces TRI (exposés dans l'annexe 3), les secteurs des télécommunications (services de communication) et du transport aérien, supposés les plus

<sup>15</sup> Les TRI sont calculés à partir d'une évaluation des restrictions sur chaque secteur qui s'appuie sur des questionnaires. Ils sont répartis selon les quatre modes de fourniture de services selon la classification de l'AGCS. Pour chaque mode, un score qui varie entre 0 et 1 est attribué à chaque activité liée au secteur de service étudié. Plus le score total attribué est élevé moins le mode de fourniture est libre. Le TRI pour chaque mode est calculé en fonction de la moyenne des scores obtenus pour chaque activité liée au service. Le TRI global est calculé sur la base d'une pondération en affectant un poids plus élevé pour les catégories de restriction qui exercent un effet plus important sur l'activité en question.

compétitifs (voir tableau 3.7), s'avèrent assez fermés à la concurrence étrangère en comparaison avec le Maroc et la Jordanie

Dans le tableau 3.8, nous reprenons les estimations élaborées par la Banque Mondiale sur les équivalents en ad-valorem des barrières non-tarifaires appliqués par la Tunisie aux échanges de services. En effectuant une brève comparaison entre ces barrières non-tarifaires (en équivalent ad-valorem) et le solde commercial de chaque secteur de service (tableau 3.7), nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

- D'abord, le secteur du transport maritime est à la fois le deuxième secteur le plus déficitaire (les importations s'élèvent à 122,16 millions d'euros en 2007 alors que les exportations sont de 58,31 millions d'euros) et le premier secteur ouvert à la concurrence étrangère à bénéficier d'une protection par des barrières non-tarifaires<sup>16</sup>. Ceci montre que ce secteur souffre effectivement d'handicaps majeurs au niveau de l'infrastructure et de la logistique qui expliquent sa protection. Cependant, les négociations sur une libéralisation complète et surtout approfondies dans le cadre d'un ALECA, pourrait remettre en cause ces protections, ce qui pour le gouvernement tunisien constituera un double défi concernant les dépenses à engager pour renforcer la compétitivité de ce secteur et pour éviter l'impact de sa libéralisation sur les exportations de services tunisiens (puisque ce secteur assure le transport de plus de 98% des exportations tunisiennes (IEQ, 2014)) et les frais de transport supplémentaires que cela engendrerait pour les exportateurs tunisiens. Ensuite, le défi consiste aussi à compenser les pertes des ressources budgétaires qui proviennent actuellement de l'imposition d'un équivalent tarifaire de presque 80% (tableau 3.8) sur les importations de services de transport maritimes qui ont atteint 122,6 millions d'euros en 2007 (tableau 3.7).

<b>Tableau 3.8 : Équivalent ad valorem des barrières non tarifaires</b>	
<b>Secteurs</b>	<b>Barrières non-tarifaires (%)</b>
<b>Transport ferroviaire</b>	81,21
<b>Services maritimes</b>	79,27
<b>Transport routier</b>	78,79
<b>Transport aérien</b>	77,51
<b>Assurances</b>	26,79
<b>Téléphonie mobile</b>	26,10
<b>Services d'audit</b>	23,53
<b>Secteur légal</b>	22,91
<b>Services comptables</b>	20,63
<b>Secteur bancaire</b>	17,27
<b>Téléphonie fixe</b>	6,06
<b>Distribution au détail</b>	6,8

Source : Banque Mondiale (2014).

<sup>16</sup> Le secteur du transport ferroviaire est plus protégé mais il n'est pas ouvert au commerce extérieur.

- Ensuite, les secteurs de services les plus compétitifs qui sont le transport aérien et les télécommunications s'avèrent également assez protégés par les autorités tunisiennes. Les services de transport aérien importés sont soumis à des mesures non-tarifaires qui s'élèveraient à 77,51% en équivalent ad-valorem, alors que l'importation de services de télécommunication fixe et mobile sont soumis à des barrières non-tarifaires à hauteur de 26,1% et 6,6% en équivalent ad-valorem. Cela montre que la compétitivité de ces secteurs pourrait être biaisée par cette forte protection. Dans la perspective d'un ALECA, le démantèlement de ces protections pourront avoir des conséquences néfastes sur la valeur ajoutée de ces secteur et leur capacité à employer, comme le montrera d'ailleurs l'étude de Ecorys dont les résultats sont analysés dans la section suivante.

### **3.3. Les impacts potentiels d'un ALECA sur l'équilibre macroéconomique et la protection des DES en Tunisie**

#### *3.3.1. Impacts macroéconomiques potentiels d'un ALECA sur les services*

##### *A. Principaux impacts sur la balance commerciale*

La libéralisation complète et approfondie du secteur des services en Tunisie devrait susciter de longues négociations du fait de son importance économique, sociale et stratégique. D'abord, le solde commercial excédentaire de ce secteur joue un rôle de premier ordre dans l'équilibre de la balance commerciale. Sachant que ce solde excédentaire est a priori fortement soutenu par des mesures non-tarifaires, l'exposition des fournisseurs de service tunisiens à la concurrence européenne, qui suppose la suppression de ces mesures, pourrait révéler des défaillances et un manque de compétitivité évidents du côté tunisien et se répercuter négativement sur la balance commerciale. Les estimations d'Ecorys (2013) confirment ces arguments, puisqu'ils anticipent une dégradation notable du solde de la balance commerciale des principales activités de services après la signature d'un ALECA. Comme le montre le tableau 3.9, le secteur du transport aérien, fortement protégé selon les estimations de la Banque Mondiale (à hauteur de 77% en équivalent ad-valorem), enregistrait en 2007 un solde excédentaire vis à vis de l'UE de plus de 200 millions d'euros (voir tableau 3.7). La libéralisation de ce secteur dans le cadre d'un ALECA, qui suppose une révision à la baisse des barrières non-tarifaires, entraînera une diminution de la part de ses exportations (dans les exportations totales de l'économie) de 4,2% et une croissance de la part de ses importations de plus de 16%, d'où une dégradation plus qu'évidente du solde commercial dans ce secteur.

Tableau 3.9 : Solde commercial avant l’ALECA (protection non-tarifaire) et après l’ALECA des activités de service excédentaires en Tunisie					
	Solde commercial (2007) avant ALECA		BNT	Variation de la part des exportations et des importations (%total) après ALECA	
				Exportation	Importation
Affaires et TIC	+39,33			-13,4%	+27,86%
Communication (dont télécommunications)	Mobile	+ 54,97	26,1%	-13%	+39,6%
	Fixe		6%		
Transport aérien	+202,92		77,5%	-4,2%	+16,5%
Services financiers	Banque	-0,3	17,27%	-14,94%	+41,34%
	Assurance		26%		

Source : Ecorys (2013). BNT : équivalent ad-valorem des mesures non-tarifaires (Banque Mondiale). Solde commercial exprimé en million d'euros.

Des anticipations similaires sont fournies également pour le secteur de la communication, dominé par les services de télécommunication, qui devrait enregistrer une baisse de la part des exportations de 13% et une importante augmentation de la part de ses importations de presque 40%. Les secteurs des services aux affaires et des services financiers seraient eux aussi fortement touchés par un ALECA avec l'UE.

#### *B. Impacts potentiels sur le pouvoir d'achat et la nécessité d'un ajustement fiscal*

Par ailleurs, une étude de la Banque Mondiale (2014), très favorable à la libéralisation des services, cherche à simuler pour le cas de la Tunisie l'effet d'un démantèlement des tarifs douaniers et des barrières non-tarifaires qui touchent les biens et les services. Elle essaye de montrer que la réduction des barrières au libre commerce conduirait à une baisse des prix, et à partir de là, à une amélioration du pouvoir d'achat des tunisiens donc de leur revenu disponible et à un surplus de croissance économique.

Deux scénarios ont été envisagés par l'étude : une libéralisation partielle et une libéralisation profonde du commerce des biens. Les secteurs des services sont aussi pris en considération à travers la libéralisation des modes 1 et 3 (prestation transfrontière et consommation à l'étranger) de fourniture de services. L'étude prend également en considération l'ajustement fiscal (à travers la révision de la taxe sur la valeur ajoutée) par le gouvernement comme mesure d'accompagnement nécessaire au manque à gagner fiscal.

Les résultats de la Banque Mondiale plaident, comme attendu, pour la libéralisation du commerce des services en insistant sur son effet positif sur le pouvoir d'achat des consommateurs tunisiens. Mais, ces anticipations favorables présentent aussi des coûts liés à la nécessité d'un ajustement fiscal, car sans ajustement, la libéralisation des modes 1 et 3 de fourniture de services conduirait à une perte de recettes budgétaires de 11,06%. Par conséquent, afin de maintenir le déficit budgétaire préexistant, la libéralisation du commerce des services nécessite, selon l'étude de la Banque Mondiale (2014), un relèvement

conséquent de la TVA de l'ordre de 41,21%, dont les conséquences sur les prix et le pouvoir d'achat des consommateurs se feront certainement ressentir.

Cette situation, surtout en période de stress important pour les finances publiques et d'inflation croissante (comme c'est le cas aujourd'hui), réduit la marge de manœuvre des gouvernements en vue d'augmenter la TVA, d'où le risque de baisse des dépenses publiques, résultant des pertes fiscales, pouvant servir à la prestation des services de base (éducation, santé, etc.), si essentiels pour les DES et qui désormais revêtent une importance beaucoup plus évidente qu'il se fait de plus en plus ressentir.

### 3.3.2. Impacts potentiels sur les DES : une analyse sectorielle

Parmi les droits économiques et sociaux qui sont directement concernés par la libéralisation du secteur des services, nous évoquons principalement le droit au travail. En effet, comme nous pouvons l'observer à partir du tableau 3.10, la valeur ajoutée de ce secteur dans le PIB (57,7% en 2013) et le volume d'emploi (51% en 2013) qu'il assure au sein de l'économie font qu'il soit un secteur primordial à ce niveau.

Tableau 3.10 : Importance du secteur des services en Tunisie							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Emploi (Mille TND)</b>	1496,1	1531,5	1578	1599,4	1595,8	1645,4	1717,9
<b>% total emploi</b>	<b>48,5%</b>	<b>48,5%</b>	<b>49,3%</b>	<b>48,8%</b>	<b>50,3%</b>	<b>50,5%</b>	<b>51,0%</b>
<b>Valeur ajoutée</b>	27242,4	29623,1	32562,5	35633,4	36087,4	39573,7	44043,7
<b>VA (%PIB)</b>	<b>54,6%</b>	<b>53,6%</b>	<b>55,5%</b>	<b>56,0%</b>	<b>55,8%</b>	<b>56,0%</b>	<b>57,7%</b>
<b>Solde commercial</b>	2636,7	3174,6	3320,4	3436,5	2026,9	2937,6	2480,2
<b>Solde (% PIB)</b>	<b>5,3%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>3,2%</b>

Source : INS, WDI, calculs des auteurs. Les valeurs sont en Million de dinar tunisien, sauf indication contraire.

Ensuite, les services publics dont leur exclusion du champ d'application de l'AGCS a fait l'objet de débats, sont aussi cruciaux pour la garantie du droit à l'accès aux services de base comme les services de santé, l'éducation, etc.

D'ailleurs, pour les autorités tunisiennes, la libéralisation du commerce des services avec l'UE pourrait exercer plusieurs effets contradictoires sur les droits économiques et sociaux. D'ailleurs, en formulant ses engagements à l'OMC concernant la libéralisation des quatre modes de fourniture de services pour certains secteurs et pour les mesures horizontales, les autorités tunisiennes ont apporté quelques justification aux restrictions imposés à certaines activités et se focalisent essentiellement sur l'impact potentiel de la libéralisation de ces activités sur le développement et les droits économiques et sociaux. Lit-on ainsi à partir des justifications jointes aux engagements que :

- Les restrictions sur l'octroi d'une licence à un étranger afin d'exercer des activités commerciales est conditionné au fait que ces activités doivent générer un transfert de technologie et des emplois et /ou aider à promouvoir les exportations dans le service en question.

- Tandis que les autorisations d'acquisition de terrains ne sont accordées que si les demandes ont été examinées afin de s'assurer de sa conformité avec l'usage prévu des terrains (tourisme, agriculture, industrie) par le plan de développement national.
- La libéralisation des services de télécommunications impose au prestataire de fournir des services de télécommunication ruraux, de desservir certaines zones, d'offrir des services de télécommunication d'urgence et contribuer à l'effort national de formation et de recherche dans le domaine de la télécommunication.

#### A. *Le secteur des transports*

En Tunisie, le secteur de transport le plus ouvert aux échanges extérieurs est celui du transport maritime puisqu'il assure 98% des exportations (IEQ, 2014). La protection de ce secteur qui participe à hauteur de 26% des exportations tunisiennes de services, pourrait être justifiée par son rôle déterminant dans l'économie et pour des raisons de manque de compétitivité. Ce secteur souffre, en effet, de plusieurs lacunes au niveau de la logistique, l'infrastructure et les équipements portuaires qui ne sont plus adaptés au potentiel de croissance du secteur, ainsi que de la lourdeur administrative susceptible d'accroître les coûts financiers liés au commerce extérieur.

Tableau 3.11: Impact d'un ALECA selon les simulations d' ECORYS						
	Valeur ajoutée (%total VA)		Emploi qualifié (% emploi qualifié)		Emploi non-qualifié (% emploi non-qualifié)	
	Actuelle	Après ALECA (variation)	Actuel	Après ALECA (variation)	Actuel	après ALECA (variation)
<b>Transport maritime</b>	0,25%	-1,37%	0,12%	-7,88%	0,25%	-7,32%
<b>Transport aérien</b>	1,68%	-5,79%	0,88%	-11,47%	1,74%	-10,98%

Source : Ecorys (2013)

Selon l'étude d'Ecorys (2013), la libéralisation complète et approfondie de ce secteur creusera davantage son déficit commercial, puisque la part du secteur dans les exportations enregistrera une évolution à peine perceptible (moins de 1 % par rapport à la valeur totale des exportations) alors que la part des importations gagnera 3,46% par rapport à la valeur totale des importations. Les conséquences en termes de création d'emploi sont également néfastes, puisque, suite à l'application de l'ALECA, la part du secteur dans le travail qualifié (par rapport au nombre total de travailleurs qualifiés dans l'économie) diminuera de 7,88% et de 7,32% dans le travail non-qualifié.

Le transport aérien est tout aussi stratégique pour l'économie tunisienne puisque, non seulement il participe à hauteur de 46,4% des exportations de services en 2013, mais il joue aussi un rôle important dans la création de l'emploi, avec environ 14000 emplois créés jusqu'à aujourd'hui et un taux d'encadrement de 15% (IEQ, 2014). La Tunisie hésite depuis un certain

temps à adhérer au système « Open Sky » comme c'est déjà le cas du Maroc et le Liban. Certes, ce secteur est important au niveau de la balance commerciale des services et en termes d'emploi, ses performances en matière d'exportation se contredit avec le manque de volonté de la part des autorités à le libéraliser. Ceci pourrait s'expliquer par les problèmes financiers récurrents que connaît la compagnie nationale de transport aérien (Tunisair) qui ont probablement affecté ses capacités concurrentielles. La réalisation de rentes pour redresser et maintenir les équilibres financiers de la compagnie pourront être aussi derrière la volonté de protéger le secteur. Comme nous l'avons décrit précédemment, les anticipations d'Ecorys (2013) montrent que l'ouverture complète et approfondie du transport aérien à la concurrence extérieure est à même d'entraîner une forte baisse de la participation de ce secteur aux exportations totales et une croissance beaucoup plus forte de sa participation dans les importations. L'impact de l'ALECA sera aussi perceptible sur la capacité du secteur à créer de l'emploi, puisque sa part dans l'emploi qualifié et non-qualifié diminuera de 11,5% et de 11% respectivement.

#### B. *Le secteur de la communication*

Le secteur de la communication (audiovisuel, poste, télécommunication) dont les performances sont largement dominées par le secteur de la télécommunication, est également un secteur compétitif et stratégique pour la Tunisie. La télécommunication est, en effet, un secteur excédentaire et participe aux exportations de services à hauteur de 7%. L'importance de ce secteur pour les DES se situe au niveau de l'emploi des jeunes diplômés et des femmes et au niveau de l'attraction des investissements étrangers. À côté de l'hôtellerie, de la restauration et de la vente au détail, les services de communication (dont notamment la télécommunication) fournissent plus de la moitié des postes occupés par des femmes (52% en 2011 selon la Banque Mondiale). La télécommunication, dont les centres d'appels, emploient de leur côté, 11000 personnes dont la majorité des jeunes diplômés.

Tableau 3.12: Impact d'un ALECA selon les simulations d'ECORYS						
	Valeur ajoutée (%total VA)		Emploi qualifié (% emploi qualifié)		Emploi non-qualifié (% emploi non-qualifié)	
	Actuelle	Après ALECA (variation)	Actuel	Après ALECA (variation)	Actuel	après ALECA (variation)
<b>Communication</b>	2,05%	0,06%	1,74%	-5,86%	0,98%	-5,40%

Source : Ecorys (2013)

Selon Ecorys (2013), le secteur de la communication en Tunisie, malgré qu'il montre actuellement des signes rassurants en matière de compétitivité, connaîtra une dégradation très importante de leur déficit commercial si un ALECA venait à être adopté entre la Tunisie et l'UE (voir tableau 3.9). Un ALECA pourrait se traduire aussi par une baisse de la part du secteur dans l'emploi qualifié de 5,86% et dans l'emploi non-qualifié de 5,40%.

### C. Le secteur des services financiers

Le secteur financier et de l'assurance en Tunisie revête également une importance particulière pour les DES. Les institutions de crédits (banques et autres établissements de crédit, les institutions de micro-finance, etc.) et les compagnies d'assurance participent activement à la valeur ajoutée totale créée et à l'emploi qualifié. Leur rôle est fondamental en matière de mobilisation de l'épargne et donc dans la promotion du développement régional et de l'emploi à travers le financement des investissements et des petites et moyennes entreprises. L'accès aux services financiers, notamment la micro-finance, est tout aussi primordial pour garantir un niveau de vie suffisant pour les ménages pauvres et à revenu moyen. Sur ces deux plans (développement régional et accès au financement), l'État tunisien continue d'assurer un rôle essentiel à travers les trois grandes banques publiques (Société Tunisienne de Banque, Banque Nationale Agricole et Banque de l'Habitat), la Banque Tunisienne de Solidarité et la Banque de Financement des Petites et Moyennes Entreprises. La libéralisation de ce secteur pourrait entraîner des conséquences néfastes sur les banques locales à cause de leur manque de compétitivité. Les résultats de l'étude menée par Ecorys (2013) indique en effet que l'ouverture complète et approfondie de ce secteur entraînera une baisse de sa part dans les exportations de 14,94% et une augmentation de 41,34% de sa part dans les importations (voir le tableau 3.9).

Tableau 3.13 : Impact d'un ALECA selon les simulations de ECORYS						
	Valeur ajoutée (%total VA)		Emploi qualifié (% emploi qualifié)		Emploi non-qualifié (% emploi non-qualifié)	
	Actuelle	Après ALECA (variation)	Actuel	Après ALECA (variation)	Actuel	après ALECA (variation)
<b>Finance et assurance</b>	4,87%	1,41%	4,62%	-4,45%	2,59%	-3,97%

Source : Ecorys (2013)

L'ouverture du secteur aura aussi un impact sur sa capacité à employer, étant donné que sa part dans l'emploi qualifié devrait chuter de 3,97% et de même pour sa part dans l'emploi non-qualifié qui devrait diminuer de 3,80%. L'instabilité bancaire qui pourrait résulter d'une intensification de la concurrence suite à la libéralisation du secteur sera d'autant plus menaçante pour la capacité des banques à soutenir le développement régional et la croissance des petites et moyennes entreprises, principale source d'emploi dans le pays. L'ouverture du secteur à la concurrence étrangère pourrait aussi distordre les objectifs de développement fixés par l'État en imposant une concurrence accrue aux banques publiques qui dans le contexte actuel souffrent d'un manque de compétitivité à cause de la fragilité de leurs bilans (actuellement un audit approfondi des trois banques conduit par le Ministère des Finances et de la Banque Centrale de Tunisie est en train d'être finalisé).

### *3.3.3. Les droits aux services de base : les services publics*

Nous remarquons à partir du tableau 3.1, que les services publics comme la santé et les services sociaux, l'éducation et l'environnement, sont concernés par l'AGCS. À cause de leur importance sociale, l'incorporation ? de ce type de services dans l'AGCS suscite un vif débat. En effet, la réalisation des objectifs de développement fait que les services publics garantis par l'État soient à l'écart de la privatisation et de la concurrence afin de protéger les droits économiques et sociaux fondamentaux. Mais l'AGCS n'apporte pas de réponses claires quant à l'intégration ou pas de ces services dans les négociations sur la libéralisation du commerce des services.

L'article premier de l'AGCS précise que tous les services dans tous les secteurs qui sont fournis sur une base commerciale (c'est-à-dire pour lequel l'utilisateur paie) ou en concurrence avec des fournisseurs (plusieurs fournisseurs offrent simultanément ce service) sont concernés par l'AGCS. Cette définition peut inclure, par exemple, donc les services de l'éducation, de la santé et de l'information puisqu'ils sont payants et font intervenir des acteurs privés (écoles privées, cliniques, etc.). Cependant, le même article précise que les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental, les services publics en l'occurrence, sont exclus de la portée de l'AGCS. En somme, il est difficile de dissocier les services fournis « dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » des services publics payants et qui peuvent faire l'objet de concurrence. Néanmoins, à ce sujet, l'OMC (2005) précise qu'il serait prudent que les pays pour lesquels les services publics comme l'éducation et la santé sont primordiaux pour la réalisation de leurs objectifs de développement, de ne pas inclure ces services dans la liste des engagements contractés.

L'incorporation des services publics dans les négociations sur un ALECA avec l'UE, pourrait menacer le droit des tunisiens à accéder aux services de base. En effet, des études ont montré que la concurrence recherchée par la libéralisation des services publics est un mécanisme qui, de fait, peut avoir des effets négatifs. Cette concurrence contribue de fait à créer une société duale, dans laquelle les services publics sont « réservés » aux pauvres, tandis que les riches s'adressent à des fournisseurs de services privés de surcroît internationaux et haut de gamme, ce qui accuse l'iniquité et l'exclusion, si rejetées par les populations. Pour un gouvernement post-révolution il est nécessaire de s'opposer à la libéralisation-privatisation des services si essentiels pour les DES et s'atteler à restaurer puis améliorer d'une manière significative les services publics, plutôt que de les livrer à des privés étrangers en cas de libéralisation commerciale des services publics.

## 4. Les barrières non-tarifaires et la facilitation des échanges

### 4.1. Les mesures techniques et non techniques des barrières non-tarifaires

Les opérateurs du commerce international font face certes à des obstacles tarifaires qui handicapent la libre circulation des biens et des services. Cependant, aujourd'hui, ce sont davantage les obstacles non-tarifaires qui dominent les débats sur la libéralisation du commerce. La définition généralement retenue pour ce type de barrière est celle de l'ensemble des coûts liés aux politiques commerciales, à l'exclusion des tarifs, que subit un bien ou un service destiné à l'exportation, de sa production jusqu'au consommateur final (Gourdon, 2014). Ces obstacles contiennent les mesures non-tarifaires que prennent les pays « à l'intérieur de leur frontières » comme les contrôles techniques, sanitaires et phytosanitaires, et les mesures non-tarifaires prises « à la frontière » comme les procédures douanières relatives à l'inspection de la marchandise ou celles liées au contrôle des règles d'origine.

Les barrières non-tarifaires comprennent, dans l'ensemble, deux grandes catégories d'obstacles qu'on peut classer en obstacles liés aux procédures non-techniques qui incluent le contrôle à la frontière et autres obstacles (marqués par un fond de cloueur rose dans le tableau 4.1) visés par les négociations sur la facilitation des échanges au sein de l'OMC et les obstacles purement techniques liées à la conformité technique et sanitaire des produits, représentés par les classes A et B de la classification internationale des mesures non tarifaires élaborée par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) telle qu'elle apparaît dans le tableau suivant.

Tableau 4.1 : Classification des mesures non-tarifaires	
Classe	Mesure
A	Mesures sanitaires et phytosanitaires
B	Obstacles techniques au commerce
C	Inspections avant expédition et autres formalités
D	Mesures de contrôle des prix
E	Licences, contingents, prohibition et autres mesures de contrôle quantitatif
F	Imposition, taxe et autres mesures para-tarifaires
G	Mesures financières
H	Mesures anticoncurrentielles
I	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
J	Restrictions à la distribution
K	Restriction concernant les services après-vente
L	Subventions (autres que les subventions à l'exportation)
M	Restrictions en matière de marchés publics
N	Propriété intellectuelle
O	Règles d'origine Mesures liées à l'exportation
P	Mesures liées à l'exportation

Source : CNUCED, 2012.

## 4.2. Facilitation des échanges et cadre multilatéral des négociations

La fluidité des échanges commerciaux nécessite un ensemble de règles et une mise à niveau des législations et des obstacles techniques et procéduraux qui constituent un obstacle à la liberté et la fluidité des échanges.

### Encadré 4.A : Mesures non-tarifaires et facilitation des échanges

Parmi les mesures non-tarifaires répertoriées par la CNUCED, les mesures non-techniques suivantes, qui prennent forme essentiellement lors des procédures de contrôle à la douane, sont directement ciblées par les discussions multilatérales sur la facilitation des échanges :

- Inspection avant expédition (classe C),
- Licences, contingent, prohibition et autres mesures de contrôle quantitatifs (Classe E),
- Impositions, taxes et autres mesures para tarifaires (classe F),
- Mesures financières (classe G),
- Règles d'origine (classe O)\*,
- Mesures à l'exportation dont les taxes appliquées par un pays à ses propres exportations (classe P).

\* : Selon la définition de l'OMC, « Les règles d'origine sont les critères permettant [aux instances douanières] de déterminer le pays d'origine d'un produit [importé]. Elles sont importantes du fait que les droits et restrictions applicables dépendent dans bien des cas de la provenance des produits importés. Les règles d'origine sont ainsi nécessaires pour « l'application de mesures ou d'instruments de politique commerciale tels que les droits antidumping et les mesures de sauvegarde » ou pour « déterminer si les produits importés doivent bénéficier du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) ou d'un traitement préférentiel ».

Note : Les procédures d'inspection avant expédition et autres formalités sont classées par la CNUCED parmi les mesures techniques appartenant aux barrières non-tarifaires. Cependant, dans son enquête sur les barrières non-tarifaires dans les pays arabes, le Centre du Commerce International (International Trade Center, 2014) précise que les mesures d'inspection avant expédition et autres formalités affectent à la fois les mesures techniques (conformité sanitaire et technique) et les mesures non-techniques (octroi de licence, vérifications liées aux règles d'origine, etc.).

Selon l'OMC, la facilitation du commerce signifie « la simplification et l'harmonisation des procédures de commerce international ». Ces procédures consistent, en effet, des différentes « activités, pratiques et formalités liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des informations requises pour les échanges internationaux de marchandises ». Plus précisément, la facilitation du commerce « implique toutes les mesures prises par les pays pour favoriser les échanges commerciaux transfrontaliers. Elle inclut le développement des infrastructures et les opérations de logistiques y afférentes, la gestion des frontières mais également dans une optique générale, le climat des affaires, la lutte contre la corruption et la réduction de la bureaucratie » (CEA, 2013b, p.28)

En outre, ces obstacles procéduraux qui compliquent la fluidité du commerce et qui sont la cible des négociations sur la facilitation du commerce appartiennent à une catégorie plus large d'obstacles au libre commerce appelés barrières non-tarifaires (voir Encadré 4.A, ci-dessus). Dans le cadre des négociations du cycle de Doha, l'accord de Bali, conclu suite à Conférence ministérielle tenue à Bali (Indonésie) du 4 au 7 décembre 2013, à laquelle ont participé 159 pays membres de l'OMC, a porté sur trois domaines : l'agriculture, l'aide au développement et la facilitation des échanges. Concernant la facilitation des échanges, « un accord multilatéral a [été signé] visant à simplifier les procédures douanières en réduisant les coûts et en améliorant leur vitesse et efficacité. Il s'agit d'un accord juridiquement contraignant et est considéré comme l'une des plus grandes réformes de l'OMC depuis sa création en 1995. Les objectifs sont : d'accélérer les procédures douanières ; de rendre les échanges plus rapides et moins chers ; d'assurer la clarté, l'efficacité et la transparence, de réduire la bureaucratie et

la corruption, et d'utiliser les progrès technologiques. Ainsi, les discussions « visent essentiellement les procédures aux frontières (douanières, portuaires et aéroportuaires) et les formalités de transport » (OCDE, 2005, p.2).

Mais, selon la CNUCED (2012) des règles multilatérales sur la facilitation du commerce ne pourraient générer des avantages réels pour les pays en développement que si ces pays étaient dotés d'une capacité effective pour la mise en œuvre de leurs engagements. Toutefois, l'une des carences constatées est que dans les dispositions actuelles des accords de l'OMC il existe une absence de liens opérationnels et juridiques entre, d'une part, l'assistance technique, le traitement spécial et différencié (TSD) nécessaires pour l'application des engagements en matière de facilitation des échanges et qui s'avère assez coûteux pour les pays en développement et, d'autre part, les exigences d'information, de notification et de réexamen imposées aux États membres.

En effet, nombre de pays en développement se sont montrés inquiets par rapport aux coûts potentiels de la mise en œuvre des engagements pris pour la facilitation des échanges (qui seront analysés plus loin dans ce texte), et ont cherché à obtenir des engagements de la part des pays développés et d'autres donateurs pour les aider dans le processus de mise en œuvre. Les mêmes inquiétudes devront aussi valoir en perspective de la signature d'un ALECA entre la Tunisie et l'UE, où l'assistance aussi bien technique que financière au bénéfice de la Tunisie s'avère plus qu'essentielle.

#### **4.3. Les barrières non-tarifaires et la facilitation des échanges en Tunisie**

##### *4.3.1. Les barrières non-tarifaires et l'asymétrie avec l'UE*

Le tableau 4.2, ci-dessous, recense les barrières non-tarifaires techniques et aussi celles liées à la facilitation des échanges mises en application par la Tunisie en 2011. Quoique les mesures techniques avec plus de 50 milles mesures appliquées dominent les barrières non-tarifaires en Tunisie, les mesures qui touchent aux procédures à la frontière et donc à la facilitation des échanges demeurent également importantes comme la classe F relative à l'imposition, taxe et autres mesures para-tarifaires où plus de quatre milles mesures sont appliquées et la classe P relative aux mesures à l'exportation avec plus de six milles mesures.

Tableau 4.2 : Les mesures non-tarifaires en Tunisie en 2011		
Mesure non-tarifaire	Nombre de mesures adoptées	% total
A -Sanitaires et phytosanitaires	40409	54,1%
B- Obstacles techniques au commerce	12313	16,5%
C- Inspections avant expédition et autres formalités	10392	13,9%
D- Mesures de contrôle des prix	212	0,3%
F- Imposition, taxe et autres mesures para-tarifaires	4876	6,5%
H- Mesures anticoncurrentielles	276	0,4%
P- Mesures liées à l'exportation	6190	8,3%

Source : Banque Mondiale (2014).

En équivalent ad valorem (équivalent tarifaire), les barrières non-tarifaires appliquées par la Tunisie sont assez importantes surtout dans le secteur des services, où les importations de

services en provenance de l'extérieure demeurent soumises principalement à ce type de mesures. En effet, selon les données fournies par Rau (2014), les tarifs douaniers imposés par les autorités tunisiennes aux services en provenance de l'UE ne dépassent pas 2%. Cependant, selon les estimations de la Banque Mondiale, les mesures non-tarifaires appliquées par la Tunisie à l'importation de services (dont une grande part provient de l'UE) atteignent, en équivalent ad-valorem, environ 40% pour les principales activités de services<sup>17</sup>.

Pour les autres secteurs productifs, l'industrie agro-alimentaire et l'industrie manufacturière, les barrières non-tarifaires appliquées par les autorités tunisiennes sur les importations ne sont pas moins importants. Selon le tableau 4.3, les équivalents en tarifs ad-valorem des mesures non-tarifaires appliquées en 2006 sur les importations agro-alimentaires avoisine les 25% en Tunisie, contre seulement 13,6% dans l'UE en 2009. Les barrières non-tarifaires dans ce secteur d'activité sont plus élevées en Tunisie comparé également aux pays de l'Europe de l'Est. L'asymétrie entre la Tunisie et l'UE au niveau des mesures non-tarifaires apparaît aussi évidente pour les importations de produits manufacturés, où les estimations montrent qu'en 2009 ces mesures atteignent 9,1% en Tunisie contre seulement 4% pour les pays de l'UE et ce malgré l'achèvement de la ZLE avec l'UE dans l'industrie manufacturière. Ces asymétries montrent que dans la perspective d'un ALECA, la réduction des barrières non-tarifaires sera beaucoup plus importante du côté de la Tunisie que du côté de l'UE, ce qui impliquera probablement des ajustements beaucoup plus importants du côté tunisien afin d'amortir les chocs potentiels sur la compétitivité des producteurs locaux qui bénéficient jusqu'à présent de ces barrières non-tarifaires. Un ALECA pourrait mener aussi vers une baisse des recettes budgétaires à cause de l'élimination des impositions, taxes et autres mesures para-tarifaires.

Tableau 4.3 : Équivalent ad-valorem des mesures non-tarifaires		
	Produits agroalimentaires	Produits manufacturiers
Tunisie	25,1%	9,1%
UE	13,6%	4%
Maroc	32,5%	10,1%
Égypte	19,7%	8,7%

Source : Rau (2014) à partir des estimations de Kee et al. (2009). Les estimations relatives à la Tunisie correspondent à l'année 2006.

#### 4.3.2. La facilitation des échanges

À partir des objectifs ciblés par l'accord de Bali, il est possible de décomposer les complications à même d'influencer l'ensemble des procédures qui touchent à la facilitation des échanges en deux catégories : la première catégorie est celle de l'infrastructure de base, la logistique, les technologies et les procédures douanières (administratives) qui influencent de près ou de loin l'efficacité des procédures de manutention, d'inspection et de contrôle douaniers à la frontière ainsi que les autres procédures administratives nécessaire à la sauvegarde et au

<sup>17</sup> Moyenne simple calculée à partir des données sur les équivalents ad-valorem des mesures non-tarifaires appliquées aux activités de services tels qu'ils sont reportés par l'étude de la Banque Mondiale (2014). (voir la section sur les services).

dédouanement de la marchandise; la deuxième catégorie est celle relative à l'environnement des affaires qui pourraient refléter la transparence des procédures douanières à la frontière ainsi que le niveau de corruption qui les caractérisent.

Le tableau 4.4 compare le classement de la Tunisie par rapport à quelques pays arabes de la même région au niveau des indicateurs qui influencent la facilitation des échanges.

Tableau 4.4 : Infrastructure, logistique et climat des affaires				
	Tunisie	Maroc	Algérie	Égypte
<b>Performance logistique</b>	41	50	125	57
<b>Connectivité des transports maritimes</b>	102	16	103	18
<b>Administration des frontières</b>	44	51	108	76
<b>Infrastructure des transports et de communication</b>	53	57	93	60
<b>Climat des affaires</b>	51	87	153	128
<b>Corruption</b>	75	88	105	118

Source : Performance logistique : classement sur 155 pays (source : Banque Mondiale, 2012) ; Connectivité des transports maritimes : sur 157 pays (source : CNUCED, 2014) ; Infrastructure des transport et des communications : sur 132 pays (source : Forum Économique Global, 2012) ; Administration des frontières : sur 132 pays (source : Forum Économique Global, 2012) ; Climat des affaires : sur 189 pays (source : Banque Mondiale, 2014) ; Perception de la corruption : sur 176 pays (source : Transparency International, 2012).

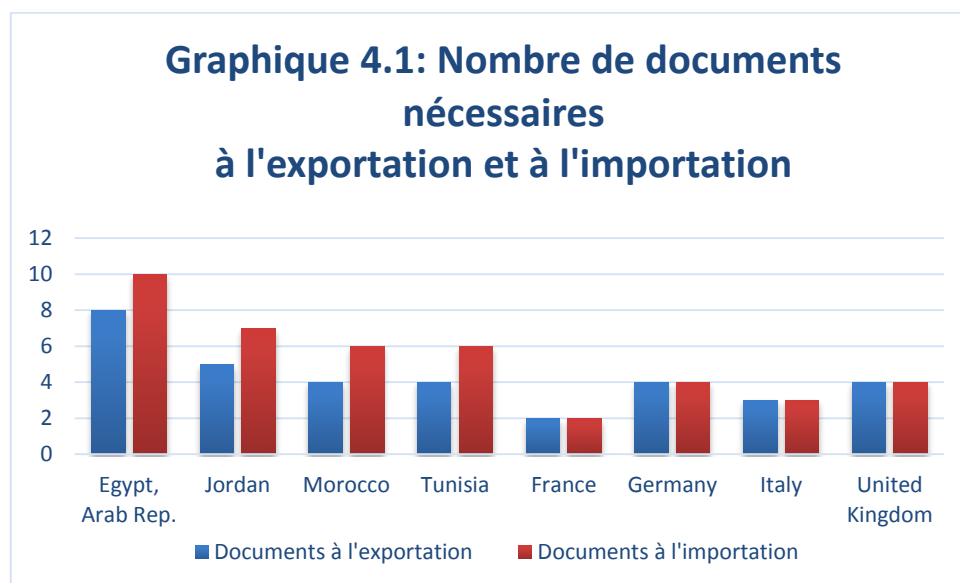
En matière de logistique et d'infrastructure, la Tunisie montre une certaine performance puisqu'elle se classe première, parmi les pays sélectionnés, en matière de performance logistique et d'infrastructure des transports et de communication. Par contre, la connectivité des transports maritimes en Tunisie est parmi les moins performantes à l'échelle mondiale (classée 102<sup>ème</sup> parmi 157 pays étudiés). Comparé au Maroc et à l'Égypte, classés respectivement 16<sup>ème</sup> et 17<sup>ème</sup> à l'échelle mondiale, l'infrastructure des ports maritimes accuse un retard logistique et technologique important.

En ce qui concerne les procédures administratives (administration des frontières) la Tunisie est bien classée parmi les pays arabes. Cela va de même pour le climat des affaires où la Tunisie distance significativement le Maroc. Par contre, la corruption demeure encore fortement perceptible dans tous les pays arabes retenus.

Globalement, la Tunisie dispose d'un environnement des affaires et de moyens logistiques qui lui permettent d'envisager une amélioration considérable en matière de facilitation des échanges. La lutte contre la corruption, surtout celle liées aux procédures à la frontière et à l'administration douanière, et le développement de l'infrastructure des ports maritime restent les défis les plus urgents à relever, même si la construction du port en eau profonde d'Enfidha déjà programmée il y a des années, résoudra une part considérable des problèmes que connaît le pays en matière de connectivité des transports maritimes.

Les graphiques suivants offrent une description plus précise du degré de facilité et de fluidité qui accompagnent les échanges commerciaux au sein des pays signataires de l'accord d'Agadir et des principales économies de l'Union Européenne. Ces graphiques ont été préparés à partir

de l'indicateur du *Doing Business* relatif au commerce transfrontalier préparé par la Banque Mondiale. Cet indicateur englobe trois mesures des obstacles à la facilitation des échanges :

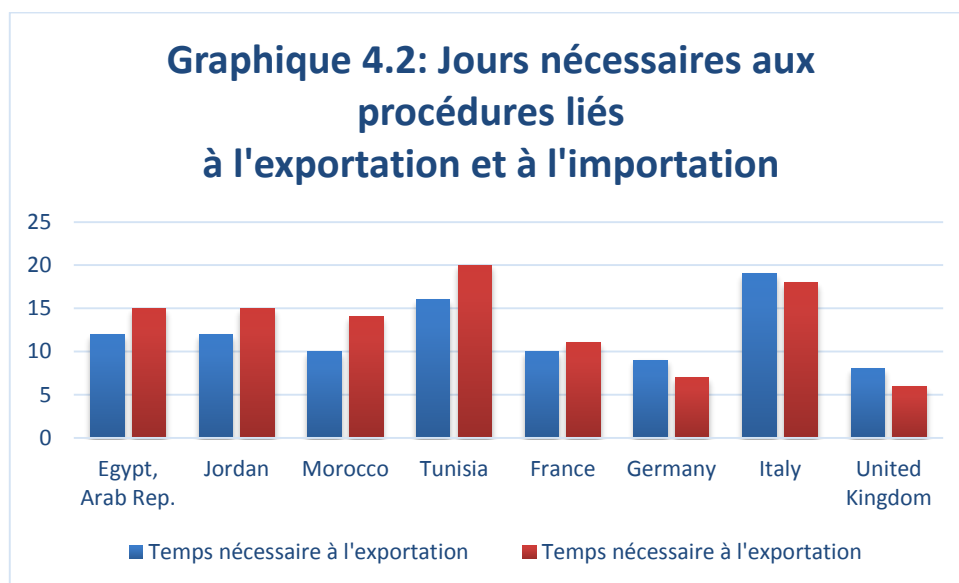


- Le nombre de documents exigés pour exporter et importer de la marchandise : documents bancaires, documents nécessaires au dédouanement, documents nécessaires à la manutention portuaire et les documents liés au transport de la marchandise.
- Le temps nécessaire pour finaliser une opération d'exportation ou d'importation : obtention des documents, préparation et soumission des dossiers ; transport routier et manutention ; dédouanement et inspections ; manutention portuaire. Le temps nécessaire au transport maritime n'est cependant pas inclus.
- Les coûts financiers liés aux opérations d'exportation et d'importation : les coûts relatifs à la documentation, à la préparation et à la soumission des dossiers ; transport terrestre et manutention de la marchandise ; dédouanement et inspections ; manutention portuaire ; coûts officiellement requis qui n'incluent pas les pots de vin.

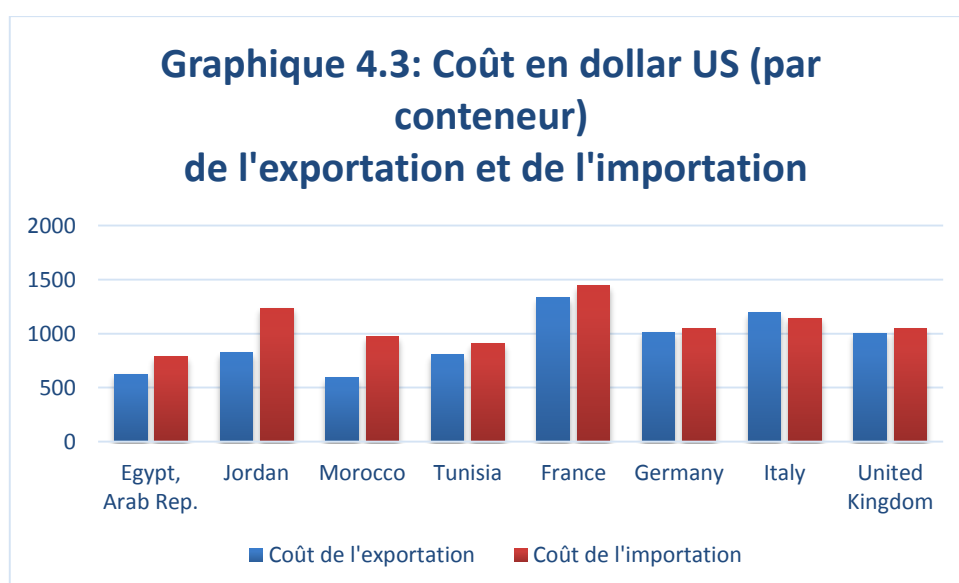
Le graphique 4.1 reprend le nombre de documents nécessaires au commerce transfrontalier au niveau de chaque pays. La Tunisie à ce niveau est relativement bien classée parmi les pays arabes. Alors, que les pays européens sont plus performants. Les échanges à la frontière y sont plus fluides avec en moyenne moins de quatre documents requis pour les opérations de commerce transfrontalier.

En ce qui concerne les délais moyens requis pour finaliser les opérations d'importation et d'exportation, le graphique 4.2 montre cependant que la Tunisie est la moins performante parmi les pays arabes, avec en moyenne plus de 15 jours requis pour finaliser les opérations d'exportation et environ 20 jours pour les opérations d'importation. Concernant la facilitation des échanges dans l'UE, elle paraît moins évidente en ce qui concerne les délais des opérations

à la frontière, ce qui impliquerait nécessairement des complications pour les exportateurs tunisiens, puisque la France et l'Italie sont parmi les principaux partenaires commerciaux de la Tunisie au sein de l'UE. Ce constat est d'autant plus alarmant, lorsqu'on sait que, généralement, les commerçants accordent plus d'intérêt à cet indicateur surtout si la qualité de la marchandise se dégrade rapidement.



Enfin, en ce qui concerne les coûts que doivent dépenser les commerçants à la frontière pour achever une opération d'importation ou d'exportation, la facilitation des échanges est beaucoup moins évidente à ce niveau dans les pays de l'UE que dans les pays arabes. En France, le coût de l'importation par conteneur est supérieur de plus de 500 dollars US que ce qui se pratique aux frontières tunisiennes. Les exportateurs français bénéficient d'un avantage (non-négligeable) à ce niveau par rapport à leurs homologues tunisiens. Les coûts des opérations à la frontière sont également relativement élevés dans les autres pays européens.



#### **4.4. La facilitation des échanges entre la Tunisie et l'UE : Des plans d'action à l'ALECA**

La coopération dans le domaine de la facilitation des échanges entre l'Union Européenne et la Tunisie dans le cadre de l'AA a concrètement prit forme à partir de la préparation du plan d'action élaboré conjointement en 2004, dans le cadre de la Politique Européenne de Voisinage, et adopté pour une durée de cinq années (de 2005 à 2010). Dans les actions prévues dans le cadre des « questions commerciales, marché et réforme réglementaire » portant sur le mouvement des biens, une série de mesures ont été planifiées qui concernent les barrières non-tarifaires et la facilitation des échanges et qui touchent aux quatre domaines de coopération suivants : les douanes ; les réglementations techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité ; la coopération administrative ; les questions sanitaires et phytosanitaires.

Le tableau 4.5 reprend les principales actions dans chaque domaine de coopération. Il montre d'une manière générale les difficultés qui persistent en matière de mise en œuvre d'une politique commune en matière de barrières non-tarifaires et de facilitation des échanges. Ces difficultés expliquent le peu ou pas de progressions enregistrées dans la mise en application des actions relatives à l'élimination des barrières non-tarifaires et à la facilitation des échanges selon le rapport de progression publié par la Commission Européenne en 2013.

Dans le plan d'action 2013 – 2017, concrétisant l'accès de la Tunisie au statut de partenaire privilégié en 2012, les mêmes objectifs ou presque que ceux tracés en 2004 ont été repris. Sous le troisième pilier du plan consacré à l'ALECA, la coopération au niveau de la facilitation des échanges prévoit pour la Tunisie de « procéder à la refonte du régime du commerce extérieur en vue de réduire les obstacles non tarifaires et renforcer les instruments et organes de facilitation des échanges de sensibilisation et du contrôle et d'application de la législation; Il est prévu aussi de « Renforcer, dans la mesure du possible, la coopération notamment à travers l'échange d'information en matière de défense commerciale ».

Des actions spécifiques concernant la coopération sur les règles d'origine ont été ajoutées. Elles prévoient pour la Tunisie « de conclure la Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles Pan-Euro-méditerranéennes et de poursuivre les négociations sur la révision de ces règles en vue de leur simplification et en tenant compte des nouvelles mutations techniques et technologiques dans le domaine industriel ainsi que des priorités de développement dans certains secteurs stratégiques en Tunisie tels que le textile et l'agroalimentaire afin d'atténuer l'impact de l'érosion tarifaire dans la zone »<sup>18</sup>. En matière de

---

<sup>18</sup> Le système de règles d'origine pan-euro-méditerranéen est la version élargie du système pan-européen qui à l'origine fût mit en œuvre entre la Communauté, les pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) et la Turquie. Le système pan-euro-méditerranéen est fondé sur un réseau d'accords préférentiels bilatéraux. Dans le cadre d'une relation préférentielle avec l'UE, une marchandise peut acquérir une origine préférentielle et bénéficier de droits de douane réduits ou nuls à l'importation, sous réserve

coopération douanière, le plan d'action de 2013 prévoit notamment de « renforcer le dialogue sur le système de l'opérateur économique agréé en vue de rapprocher les règles tunisiennes vers celles de l'UE, dans la perspective, lorsque les conditions seront remplies, d'un accord sur la reconnaissance mutuelle du statut de l'opérateur économique agréé entre l'administration des douanes tunisienne et les administrations des douanes de l'UE; de poursuivre le renforcement des capacités institutionnelles de la douane tunisienne; de participer au programme DOUANE 2013 ». En ce qui concerne la conformité des normes sanitaires et phytosanitaires, en plus des actions déjà prévues dans le plan 2004, le plan 2013 insiste sur la nécessité « d'adopter et entamer la mise en œuvre du projet de loi cadre relatif à la sécurité sanitaire des aliments ». Il prévoit également « l'échanges d'expertise technique et d'expériences, y inclus par la participation aux ateliers du programme de formation de la Commission européenne "Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres (BTSF)" ». Il est prévu aussi de « poursuivre la coopération en matière d'alertes sanitaires notamment dans le cadre du système d'alerte rapide de l'UE et la mise à niveau et renforcement du contrôle sanitaire et phytosanitaire aux frontières, y compris les infrastructures des postes d'inspection frontaliers (PIF) ».

Enfin, concernant la réglementation technique, le plan 2013 envisage de « finaliser l'alignement de la législation horizontale en matière d'accréditation, d'évaluation de la conformité et des surveillance du marché en vue de l'harmonisation avec le nouveau cadre législatif horizontal européen (NLF) de 2008 et de finaliser, pour les secteurs prioritaires choisis, l'alignement de la législation sectorielle et l'adoption des normes européennes ainsi que l'élimination des normes conflictuelles et identifier des secteurs potentiels supplémentaires ». Le plan 2013 insiste aussi sur la nécessité de continuer les efforts de négociation en vue d'une adoption d'un accord sur l'évaluation de la conformité des produits industriels (*Agreement on Conformity Assessment and Acceptance – ACAA*) pour les secteurs des matériaux de construction et des produits électriques. À ce sujet, l'ambassadeur, chef de la délégation de l'Union européenne en Tunisie a précisé récemment que le processus d'harmonisation en vue de la conclusion d'un ACAA se poursuivent actuellement avec la finalisation récente d'un jumelage entre l'INNOPRI et l'AFNOR ayant pour objectif le renforcement de la structure et de l'organisation de l'INNOPRI en vue d'une utilisation effective des normes de qualité par les entreprises tunisiennes.

Ainsi, le contenu du nouveau plan d'action offre un aperçu de l'offre proposée par l'UE à la Tunisie portant sur un ALECA et plus spécifiquement le chapitre sur la facilitation des échanges. Le peu ou pas de progressions constatées depuis le premier plan d'action traduiraient les réticences et les difficultés qu'éprouvent les autorités tunisiennes concernant le rapprochement de la législation tunisienne vers l'acquis communautaire dans les domaines d'intérêt pour la Tunisie.

---

que cette marchandise respecte les règles d'origine applicables dans ce cadre et soit accompagnée d'une preuve d'origine valide.

Au plan concret, il faut savoir que l'acquis communautaire constitue de fait l'ensemble des mesures non-tarifaires pour les exportateurs tunisiens, c'est-à-dire des obstacles d'ordre législatif et réglementaire qui posent un ensemble de conditions à l'accès au marché intérieur européen. La législation sur la sécurité du marché européen est un modèle du genre sur le degré élevé d'exigence en matière de normes à respecter par les exportateurs. Si les autorités tunisiennes seraient officiellement favorables à une harmonisation et à un alignement sur des pans particuliers de l'acquis communautaire couvrant des domaines spécifiques de leur coopération, il faudrait alors prendre en considération les grands défis à surmonter tant au niveau de la mise en œuvre des législations communautaires qu'au niveau de l'adaptation du système de production aux normes communautaires qui constituerait un défi encore plus contraignant que celui lié à l'adaptation du cadre administratif et législatif de la Tunisie.

**Tableau 4.5 : Progression dans la mise en œuvre des actions relatives à la facilitation des échanges prévues dans le plan d'action 2004**

<b>Domaine de coopération</b>	<b>Actions prévue dans le cadre du plan d'action 2004</b>	<b>Progression dans la mise en œuvre</b>
<b>Douanes</b>	<i>Poursuivre l'amélioration du fonctionnement des services des douanes en Tunisie, simplifier et moderniser la législation et les procédures douanières</i>	Aucune progression
	<i>Développer la coopération pour sécuriser la chaîne internationale de l'offre.</i>	Aucune progression
	<i>Élaborer et mettre en œuvre une législation douanière compatible avec les normes internationales et communautaires.</i>	- La Tunisie a signé, le 16 janvier 2013, la Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles pan-euro-méditerranéennes, qui est depuis en attente de ratification.
<b>Réglementation technique, normes et procédures d'évaluation de la conformité</b>	<i>Faciliter l'accès au marché pour les produits industriels, y compris par la conclusion d'un accord sur l'évaluation de la conformité.</i>	- Les travaux préparatoires en vue des négociations de l'accord sur l'évaluation de la conformité des produits industriels (ACAA) ont continué. - Envoi par les autorités tunisiennes des projets de loi et de deux projets de décrets pour améliorer la convergence aux normes européennes en matière d'accréditation, de compatibilité, de qualité et de sécurité des produits industriels. - Ces projets ne présentent pas une harmonisation suffisante avec l'acquis. Un projet de jumelage sur la surveillance des marchés et la protection des consommateurs est en cours*.
<b>Élimination des restrictions, administration intégrée</b>	<i>Faciliter la circulation des marchandises et améliorer la coopération administrative.</i>	Aucune progression
<b>Questions sanitaires et phytosanitaires</b>	<i>Améliorer la sécurité sanitaire des aliments et faciliter le commerce des produits agricoles avec l'UE, grâce à une adaptation et une mise à niveau des secteurs vétérinaire et phytosanitaire</i>	- Le projet de loi-cadre concernant la sécurité sanitaire des aliments n'a pas encore été publié au journal officiel. - La Tunisie fait face à un certain nombre de difficultés pour maintenir l'accès de ces produits aux marchés de l'UE. - En 2013, une mission d'expertise d'appui à la mise en conformité des analyses de biotoxines a été réalisée. - La reconnaissance de l'équivalence du système tunisien de certification des produits issus de l'agriculture biologique a été reconduite jusqu'en juillet 2014, assortie d'une demande de mesures correctrices à mettre en œuvre.
<p>* : Le projet de jumelage sur la surveillance des marchés et la protection des consommateurs a été achevé en novembre 2014. Les principaux résultats de ce projet sont l'amélioration du système d'information de l'Institut National de la Consommation (INC) et le développement d'une stratégie de communication pour l'INC. (source : Délégation européenne, <a href="http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/cp_cloture_jumelage_6nov2014_fr.pdf">http://eeas.europa.eu/delegations/tunisia/documents/press_corner/cp_cloture_jumelage_6nov2014_fr.pdf</a>)</p>		

## 4.5. La facilitation des échanges : avantages et coûts de mise en œuvre pour la Tunisie

### 4.5.1. Les avantages potentiels

Au plan politique, la facilitation des échanges pourrait contribuer à renforcer l'État de droit en consacrant la transparence et la lutte contre la corruption dans les structures administratives liées aux activités commerciales (douanes, ministères, etc.). Le tableau 4.6 reprend les principaux obstacles au commerce que créent les barrières non-tarifaires techniques et non-techniques. Nous remarquons que ces obstacles touchent principalement au droit à l'accès à une information transparente et à la lutte contre la corruption.

Ainsi, théoriquement, les actions prévues dans les plans d'action qui abordent l'ALECA sous l'angle de la facilitation des échanges, pourraient promouvoir l'accès à l'information et la lutte contre la corruption à travers une mise à niveau de la réglementation des procédures à la frontière et le renforcement de la coopération administrative et douanière entre l'UE et la Tunisie. Sous cet angle, ces actions seront au cœur des préoccupations des OSC pour qui le droit à l'accès à l'information pour tous, y compris les acteurs économiques, et le plaidoyer pour la transparence et la lutte contre la corruption sont essentiels. Toutes mesures et actions visant à les promouvoir seraient en règle générale avantageuses pour les droits y compris économiques et sociaux.

Au plan économique, il est attendu que l'amélioration de l'efficacité des procédures à la frontière et la facilitation des échanges pourrait procurer à un pays comme la Tunisie des avantages d'ordre général comme une meilleure intégration aux chaînes de valeurs mondiales ou régionales et le renforcement de l'attractivité pour les IDE. Dans l'offre de l'UE, l'ALECA est présenté comme une étape essentielle vers l'objectif majeur qui est celui de l'intégration de la Tunisie au marché intérieur de l'UE. Sur la base de l'ajustement à l'acquis communautaire, il est attendu que les produits tunisiens accéderont plus facilement au marché de l'UE (de plus de 500 millions de consommateurs) par la **conformité aux mesures non-tarifaires fort contraignantes imposées par l'UE et à la** facilitation des procédures douanières.

L'adaptation aux normes de l'UE contribuerait aussi à améliorer la qualité des produits et services tunisiens et faciliter par conséquent leur accès au marché européen. Car jusqu'alors, les exportateurs tunisiens sont confrontés à une exigence de conformité très stricte appliqués par l'UE.

### 4.5.2. Les coûts potentiels

Or, la conformité aux normes et l'obtention d'un label de certification nécessiteraient des coûts d'adaptation assez onéreux pour les exportateurs tunisiens. Ces coûts résultent d'abord de la difficulté que devraient rencontrer ces exportateurs afin d'adapter leurs processus de production aux exigences techniques, sanitaires et phytosanitaires de l'UE. Ensuite, l'indisponibilité des moyens techniques (souvent de faible qualité) à la disposition des exportateurs tunisiens, comme les systèmes électroniques ou les laboratoires, nécessaires à l'obtention de certificats de conformité, ajoutent de nouvelles complications et de nouveaux coûts.

Les exportateurs tunisiens pourraient faire face, aussi, à des problèmes d'accès à l'information concernant les exigences demandées en matière de conformité aux normes des pays importateurs membres de l'UE.

Par ailleurs, la facilitation des échanges entre la Tunisie et l'UE suppose une mise à niveau (MN) nécessaire à la convergence du cadre législatif tunisien vers l'acquis communautaire, mais qui peut s'avérer très compliquée à mettre en application car elle demande des coûts élevés, dont:

- **Les coûts en matière d'infrastructure** : La MN pour la facilitation du commerce nécessite un investissement en logistique qui pourrait être assez onéreux, même si la progression dans l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pourrait garantir une meilleure exploitation de ces investissements et une économie de coûts.
- **La mise à niveau des ressources humaines** : Le recrutement et la formation de personnel sont nécessaires aussi pour une mise à niveau des ressources humaines afin de garantir une mise en application efficace des mesures techniques et législatives liées à la facilitation du commerce.
- **Les changements et renforcement du cadre légal et réglementaire** : L'implication de plusieurs organisations institutionnelles dans la mise en application des réformes réglementaires et législatives, le temps et l'expertise nécessaires, pourraient aussi engendrer des coûts liés à la facilitation du commerce.
- **Les pertes de recettes budgétaires** : Le démantèlement des procédures administratives et l'abolition des taxes lors du passage à la frontière afin de garantir une meilleure fluidité des flux commerciaux, seraient à même de réduire les recettes anticipées (CEA, 2013a).

Ainsi, la reprise même partielle et graduelle de l'acquis communautaire pour la facilitation des échanges avec l'UE n'a de sens véritable que dans la mesure où il est corrélé à une prise en charge partagée des coûts. Le soutien et l'incitation à l'adoption de l'acquis communautaire en vue d'un libre accès au marché intérieur de l'UE doit nécessairement intégrer cette dimension sans laquelle l'effort législatif, réglementaire et institutionnel pourraient être sans conséquence faute d'infrastructure adéquate, de personnel adapté et surtout de producteurs et d'exportateurs capables de s'y conformer.

Il s'avère, donc, que la facilitation des échanges avec l'UE, s'appuyant essentiellement sur le rapprochement avec l'acquis communautaire partiel et progressif est au cœur d'un ALECA. Les avantages attendus sont conditionnés par cette Mise à Niveau multidimensionnelle et la réussite des politiques d'accompagnement qui lui sont nécessaires. Par conséquent, les négociations sur l'ALECA entre la Tunisie et l'UE devraient accorder une importance particulière aux mesures d'accompagnement et au soutien technique et financier.

**Tableau 4.6 : les barrières non-tarifaires (BNT) et les obstacles au commerce**

Type de BNT	Nature des BNT	Obstacles au commerce
<b>Exigences techniques et évaluation de la conformité (classes A et B)</b>	Exigences techniques de sécurité et de qualité	<b>Manque d'information</b> sur les exigences à disposition des exportateurs, complexité des exigences, difficulté d'adaptation aux exigences.
	Exigence d'un label de certification	<b>Accès à l'information</b> , difficultés à se conformer strictement aux exigences du label, adaptation coûteuse du processus de production aux exigences du label, caractère parfois arbitraire des exigences dans les pays en développement, changement fréquent des exigences.
	Procédures de test, certification et enregistrement du produit	Procédures administratives lentes et lourdes (exigence excessive de documents officiels, manque de coordination des différentes administrations, manque d'efficacité et coûts élevés (parfois exigence de double certification : une du pays d'origine et l'autre du pays importateur)), tests assez coûteux dans les pays en développement car nécessitant l'utilisation d'équipement spécialisés et l'intervention coûteuses de laboratoires (souvent privés), <b>protection déguisée des produits locaux</b> à travers des exigences excessives de certification, <b>manque de transparence</b> sur les détails des procédures, renouvellement fréquent des procédures de test et de certification, infrastructure (surtout publique) de mauvaise qualité ou inexistante dans les pays en développement (tests utilisant des systèmes électroniques ou nécessitant l'intervention d'un laboratoire d'analyse, etc.)
<b>Dédouanement et contrôle à la frontière (Classe C)</b>	Inspection avant expédition et autres formalités d'accès	Infrastructure inappropriée: matériel d'inspection, de stockage, informatisation des procédures et logiciels utilisés ; <b>Manque d'agents de douane et manque de formation des agents, manque d'expertise dans la manipulation de la marchandise ; Changement fréquent des procédures et dissémination de l'information insuffisante</b> sur les opérations nécessaires au dédouanement et les documents exigés ; Manque de coordination entre les agences nationales et étrangères: renouvellement des inspections (particulièrement pour le transit), exigence d'inspections chez le privé (plus coûteuses).
<b>Autres mesures non-techniques liées au commerce</b>	Obstacles liés aux règles d'origine (Classe O)	Non reconnaissance des exonérations liées à la conformité aux règles d'origine (manque d'information sur les différents accords), complications liées à la multitude d'accords et le manque d'informations (pour les entreprises et les douaniers) sur les règles d'origine de chaque accord. Inefficacité dans l'émission du certificat: procédures administratives : délais d'émission imprévisibles, nombre important de documents et d'institutions impliqués, validité limitée du certificat.
	Mesures liées aux conditions de paiement (Classe G)	Restrictions imposées par les autorités bancaires et les banques sur les opérations de change et sur les instruments de paiement, retards de paiement.
	Frais de facture consulaire, taxes et autres charges sur les importations, climat des affaires. (Classes E, F et P)	Taxes sur l'exportation appliquées par le pays d'origine, permis d'exportation et son renouvellement, exigences pour l'enregistrement ou l'octroi d'une licence, exigence de légaliser tous les documents à l'ambassade du pays importateur avant expédition de la marchandise (facture consulaire), taxes sur le chiffre d'affaire ou les bénéfices imposées uniquement aux produits importés, contrôle de la quantité (quotas saisonniers, licence d'importation, interdiction pure et simple de l'importation) <b>protectionnisme déguisé</b> (protection de la propriété intellectuelle, autres exigences), <b>fragilité du climat d'affaire</b> : logistique (qualité du transport et utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication), sécurité, corruption, accès au financement, conseil, assistance technique et structures de promotion à l'exportation, etc.

## 5. La libéralisation des investissements

La Tunisie a adhéré à plusieurs accords et conventions internationaux qui traitent de la consolidation et de la protection des droits des étrangers de s'établir. On cite notamment l'accord avec l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (MIGA), l'accord avec l'Organisation Inter-arabe pour la Garantie des Investissements (IAIGC) et l'Accord de l'Agence Américaine d'Investissement Privé à l'Étranger (OPIC). La protection du droit d'établissement des étrangers s'est également traduite par la mise en place d'un Code d'Arbitrage en 1993 qui accorde des garanties pour le règlement des différends, s'inspirant de la convention type de l'Organisation des Nations Unis en matière d'arbitrage international (FIPA, 2013).

### 5.1. Code d'investissement et les investissements directs étrangers en Tunisie

En matière d'investissement directs étrangers (IDE), la Tunisie dispose d'un Code d'investissement depuis 1993 qui organise le régime des investissements en Tunisie. Les investisseurs étrangers ont le droit de s'établir librement ou être majoritaire (la participation dépasse 50%) dans le capital des entreprises tunisiennes lorsqu'il s'agit d'activités totalement exportatrices. Alors que pour les activités non totalement exportatrices, il faudrait au préalable obtenir une autorisation auprès de la CSI. Les secteurs des mines, énergie, services financiers, commerce intérieur restent en dehors du champ d'application du code et sont régis par des textes spécifiques.

**Tableau 5.1 : Procédures nécessaires à l'établissement des investisseurs étrangers**

Activités nécessitant une simple déclaration	Activités nécessitant un agrément
Agriculture*	Pêche
Industries manufacturières*	Tourisme
Industries agroalimentaires	Artisanat
Services totalement exportateurs*	Transports et communications
Services liés à l'industrie	Santé
Travaux publics	Promotion immobilière
	Animation pour les jeunes et encadrement de l'enfance
	La production et les industries cinématographiques
	La formation professionnelle
	L'éducation et l'enseignement
	La fabrication d'armes et munitions, parties et pièces détachées
	Le tissage de tapis mécaniques et moquettes
	Le recyclage et la transformation de déchets et ordures
	Les conseils agricoles
	La publicité commerciale.

**\* À l'exclusion du tissage de tapis mécaniques et de moquettes, de la fabrication d'armes, du recyclage et de transformation des déchets et ordures. Pour l'agriculture, les restrictions s'opèrent essentiellement au niveau de l'acquisition des terrains agricoles qui demeure inaccessible aux étrangers.**

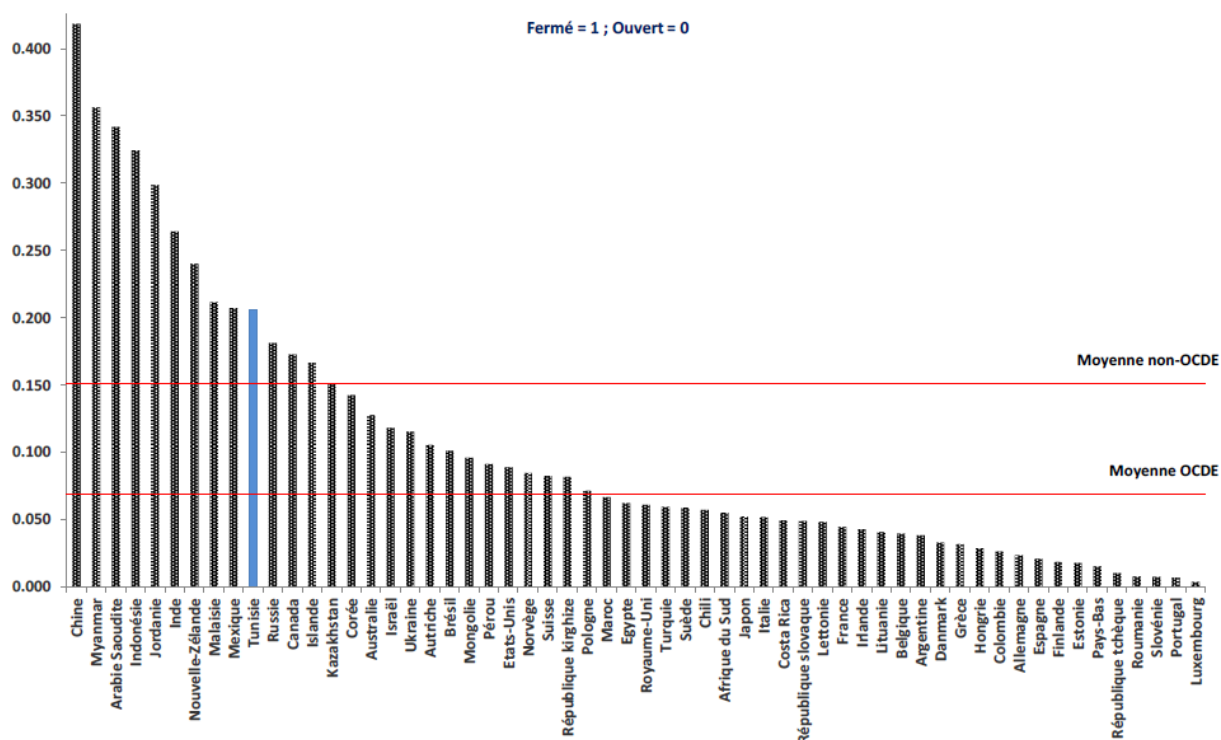
Source : FIPA (2013)

La politique d'attraction de l'investissement direct étranger la Tunisie se concentre sur les entreprises totalement exportatrices dans le secteur manufacturier en particulier pour lesquelles la part étrangère n'est pas soumise à une approbation préalable par la Commission Supérieure de l'Investissement. Les entreprises totalement exportatrices peuvent intégrer le régime offshore et bénéficier d'une exonération fiscale à condition que la participation étrangère (des non-résidents) soit être supérieure à 66% par des non-résidents. Le droit d'établissement est donc garanti et encouragé, mais en même temps dirigé vers les industries et les exploitations à fort potentiel exportateur. Les activités destinées au marché local demeurent cependant protégée étant donné que la participation étrangère est soumise à l'approbation de la CSI.

Le code d'incitation à l'investissement de 1993 prévoit une liberté d'investissement pour les étrangers avec certaines limites qui concernent notamment les activités autres que totalement exportatrices qui demeurent soumis à une autorisation du CSI. Le tableau 5.1, ci-dessus, présente les activités soumises à autorisation ainsi que le type d'autorisation exigée.

Par ailleurs, selon l'indice de restriction de la réglementation sur les IDE élaboré par l'OCDE (Graphique 5.1 ci-dessous), on peut remarquer que, globalement, la Tunisie est classée parmi les pays dont la réglementation est la plus restrictive avec un indice de restriction supérieure à la moyenne des pays non membre de l'OCDE, moins restrictive que celle de la Jordanie mais beaucoup plus restrictive que celle en vigueur en Egypte ou au Maroc.

**Graphique 5.1 :**



Source : OCDE, 2012.

Actuellement la Tunisie se dirige vers l'adoption d'un nouveau code d'investissement, qui a été conduit par le Ministère du Développement et de la Coopération Internationale entre 2012 et 2013 et qui demeure encore sous forme de projet. Parmi ses principaux objectifs:

- « Fournir davantage de lisibilité et de transparence aux investisseurs ;
- Réduire la longue liste d'incitations ;
- Introduire des éléments d'accès au marché ;
- Offrir des garanties aux investisseurs ainsi que le recours à l'arbitrage international ;
- Mettre en place un cadre institutionnel pour la promotion de l'investissement, prévoyant notamment la création de l'Instance Nationale de l'Investissement (INI) ». (Banque Mondiale, 2014)

Le nouveau code d'investissement, prévoit donc plus de transparence et aussi l'adoption d'une liste négative livrée par décret, donc plus facile à amender. L'ensemble de ces éléments pris en considération dans le projet de réforme du code d'incitation à l'investissement seraient donc théoriquement de nature à faciliter la libéralisation des IDE.

## 5.2. Structure des IDE par secteur et par pays d'origine

Concernant l'origine et la structure des IDE, le tableau 5.2 montre que le stock des IDE tel qu'il est répertorié par l'INS en 2013 est largement dominé par les pays de l'UE principal partenaire commercial de la Tunisie. En outre, presque 80% des entreprises étrangères présentes en Tunisie opèrent dans le secteur des industries manufacturières. Cependant, une faible part des entreprises étrangères sont actives dans le domaine agricole, ce qui reflète des conditions d'établissement plus restrictives dans ce secteur.

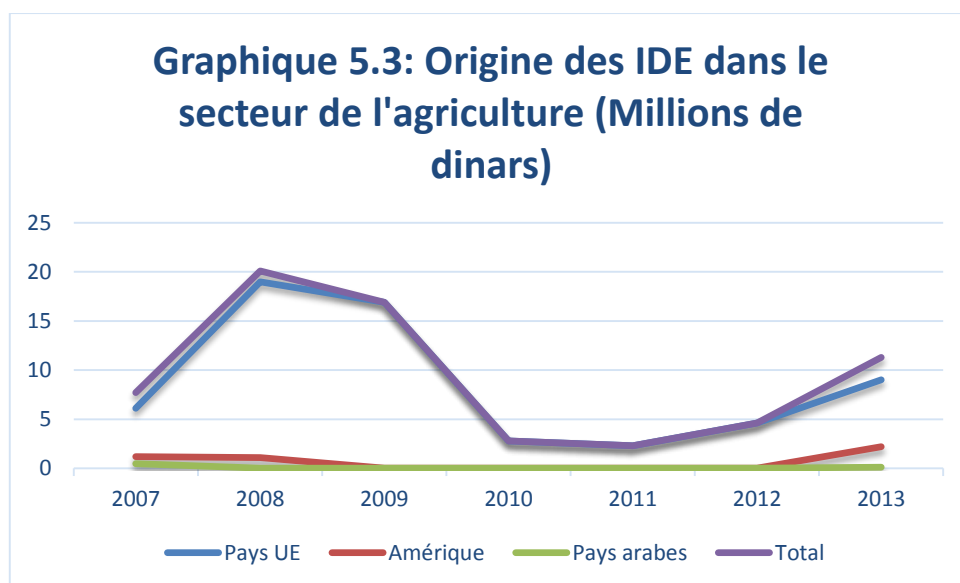
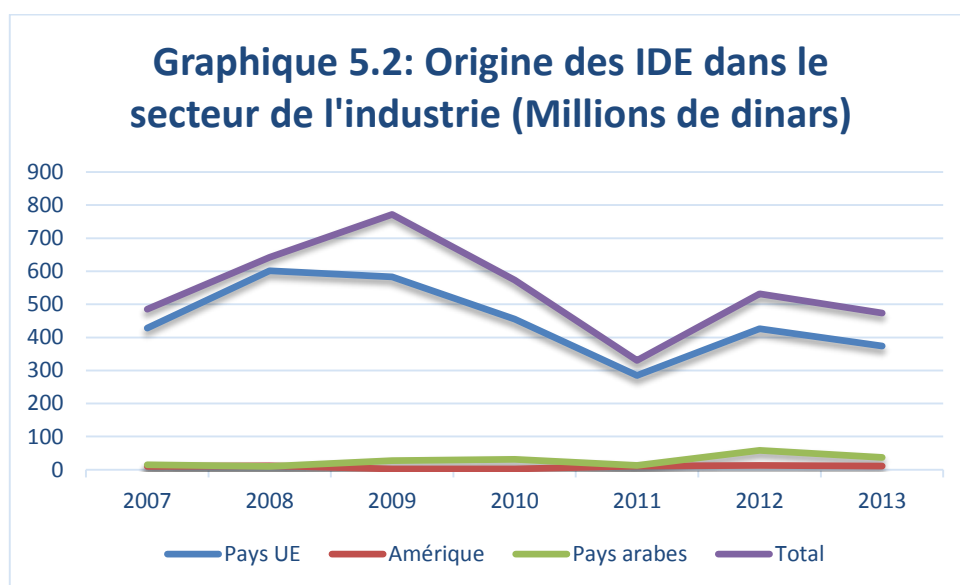
**Tableau 5.2 : Répartition par pays d'origine des entreprises étrangères**

Pays	Nombre d'entreprises
<b>UE</b>	<b>2952</b>
<b>France</b>	1314
<b>Italie</b>	801
<b>Allemagne</b>	249
<b>Autres pays européens</b>	113
<b>Amérique du Nord</b>	101
<b>USA</b>	65
<b>Canada</b>	19
<b>Pays arabes</b>	261
<b>Asie</b>	52

Source : INS, 2013.

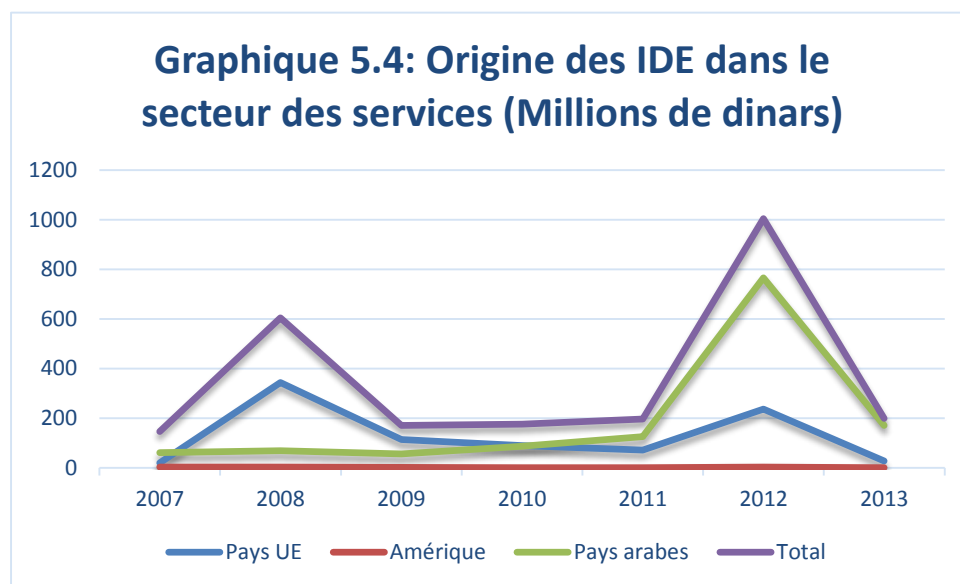
L'évolution de la valeur des IDE par origine et par secteur productif, représentée dans les graphiques 5.2, 5.3 et 5.4, fait apparaître une corrélation très significative entre la valeur totale des IDE et celle provenant de l'UE dans les secteurs des industries et de l'agriculture. Le manque de diversification géographique des IDE paraît en effet fort évident à partir des graphiques 5.2 et 5.3, ce qui a eu comme conséquences une baisse considérable des IDE dans

les deux secteurs concernés tirée principalement par la chute de la valeur des IDE en provenance des pays européens après la crise financière internationale à partir de 2009. Cette baisse s'est aggravée ensuite en 2011, année de la révolution en Tunisie.



L'évolution de la valeur des IDE dans le secteur des services montre cependant des tendances très différentes par rapport aux autres secteurs. En effet, les IDE dans ce secteur sont à la fois bien moins importantes en valeur par rapport aux IDE dans le secteur des industries mais plus diversifiés géographiquement. L'UE est en effet le deuxième partenaire de la Tunisie en matière des investissements dans les services après les pays arabes, notamment les pays du Golfe arabe.

Partant, les IDE dans ce secteur affichent une évolution bien différente de celle des IDE dans les deux autres secteurs, surtout après la révolution où les investissements étrangers en provenance des pays du Golfe ont plus que compensé la faiblesse des IDE en provenance de l'UE.



Source : INS.

La forte augmentation des IDE dans le domaine des services en provenance des pays du Golfe principalement expliquée par les investissements opérés par les Émirats Arabes Unis et par le Qatar dans le secteur des télécommunications et le secteur bancaire.

### **5.3. Coopération avec l'UE, l'Accord Multilatéral sur les Investissements et les impacts potentiels sur les DES**

#### *5.3.1. Une coopération timide avec l'UE jusqu'à présent*

D'après les statistiques analysées dans la section précédente, l'UE joue un rôle primordial dans la promotion des investissements étrangers en Tunisie. Les relations bilatérales dans le domaine du droit d'établissement sont régies depuis la signature de l'AA à travers l'article 31 qui stipule que « les parties conviennent d'élargir le champ d'application de l'accord de manière à inclure le droit d'établissement des sociétés [...] ». Dans ce cadre, le plan d'action de 2004 se fixe comme objectif de « promouvoir plus de liberté dans le domaine de l'établissement et de l'investissement étranger [...] », à travers la promotion d'un « environnement favorable aux sociétés [...] et élaborer une étude comparative des régimes juridiques tunisiens et européens relatifs à l'établissement des sociétés [...] pour recenser les obstacles et identifier des éventuelles suggestions d'amélioration en vue de favoriser l'établissement et l'investissement étranger ».

Néanmoins, dans le rapport de progression dans la mise en œuvre du plan d'action 2004, l'UE exprime certaines critiques vis-à-vis du nouveau code d'investissement stipulant qu'il « n'induit à lui seul que des changements mineurs pour les investisseurs européens ». Toujours selon l'UE « le traitement des investisseurs étrangers dépendra essentiellement des décisions qui seront prises dans les décrets d'application sur l'accès au marché dans certaines activités de service autres que totalement exportatrices ». Le plan d'action de 2013, pour sa part, ne prévoit pas des actions concrètes qui se distinguent de celles prévues par le plan d'action de 2004.

### *5.3.2. Libéralisation des IDE et DES : les leçons à tirer de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement*

Avant de s'intéresser de près aux impacts potentiels d'un ALECA sur les droits d'établissement, convient-il d'abord d'évoquer les effets controversés de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI). La libéralisation des investissements au niveau international via l'AMI a suscité et suscite encore des craintes. Sa contestation est apparue simultanément dans plusieurs pays par nombre de gouvernements et OSC, ce qui témoigne d'une inquiétude plus large et plus fondamentale. L'AMI est un "accord [qui] visait à libéraliser les investissements (tous les investissements y compris spéculatifs) et à mieux protéger les investisseurs. Les négociations ont commencé en avril 1995, à l'OCDE. Elles ont été suspendues en avril 1998 en raison justement des vives oppositions suscitées par le projet. Depuis peu ou pas de progrès ont été enregistrés. En effet, les pays du Sud critiquaient deux éléments principaux de l'AMI :

- L'absence de transparence des travaux préparatoires à l'AMI : L'OCDE, club des pays développés, n'associe pas les pays du Sud aux discussions préalables aux accords.
- L'absence de contrôle des investissements étrangers : dans bien des domaines, les Etats se trouvent aujourd'hui démunis face à la puissance des firmes multinationales. Mais, pour les attirer sur leurs territoires afin d'obtenir des créations d'emplois, ils sont prêts à pratiquer dumping social, fiscal et environnemental préjudiciable aux DES de leur citoyens

L'AMI a d'abord suscité des réactions négatives parce qu'il accordait des pouvoirs considérés comme trop importants aux investisseurs étrangers. Il prévoyait également une protection sans obligation pour les investisseurs étrangers. Par ailleurs, tous les secteurs de l'économie sont compris dans l'AMI, y compris ceux en relation avec les droits de la propriété intellectuelle ou ayant des incidences directes sur les DES. De plus il se propose d'accorder aux investisseurs étrangers les mêmes avantages qu'aux investisseurs nationaux (principe de l'ouverture du marché de l'OMC), et cela sans qu'ils n'aient aucune obligation au retour la pratique des firmes n'étant pas du ressort de l'Accord mais relevant bien de leur entière autonomie.

L'accord prévoyait par ailleurs la possibilité pour les investisseurs d'attaquer les États devant une instance internationale (CCI). Ce qui remet en cause le principe du droit des États à la souveraineté nationale. En effet, un État peut être accusé devant la CCI "pour tout obstacle à l'investissement". Bien plus, l'investisseur peut engager une procédure de recours contre un

État avant même que le dommage lié au défaut d'investissement n'ait été subi. Or l'arbitrage international est le plus souvent défavorable aux États.

De plus L'AMI en avantageant les investisseurs étrangers au détriment des États, pouvait faire perdre à ces derniers leur capacité à la Régulation économique et sociale au plan national. Ces effets peuvent s'aggraver dans la mesure où l'AMI ne fonctionne pas, comme les accords conclus dans le cadre du GATT ou de l'OMC, sur le principe des listes positives [...] mais sur le principe des réserves (méthode dite "Top-Down") : l'ensemble des secteurs économiques sont libéralisés, sauf les exceptions figurant dans la liste déposée par chaque Etat ".

Il faut ajouter à ces risques liés à l'AMI, que les réserves présentées par les Etats sont soumises à deux dispositions précises: le "statuquo" et le démantèlement:

- Le "statuquo" consiste en l'interdiction d'exceptions nouvelles ou plus restrictives à l'encontre des investisseurs.
- Le démantèlement est le processus de libéralisation par lequel des mesures non-conformes à l'AMI mais qui seraient antérieures à sa mise en œuvre seraient réduites et finalement éliminées et toute nouvelle mesure de libéralisation serait "verrouillée" de telle façon qu'elle ne pourrait être au fil du temps ni abrogée, ni invalidée.

Avec ces dispositifs, aucun retour en arrière n'est possible par rapport à une procédure de libéralisation engagée, de quelque nature qu'elle soit. Il s'agit d'une disposition qui permet de consolider automatiquement toute mesure de libéralisation, c'est-à-dire de la rendre irréversible.

De plus, par rapport au droit au travail, on fait état dans des dispositions à la liberté syndicale et au droit de manifester (la "protection contre les troubles", notamment). " La rédaction " de l'article sur la " protection contre les troubles " semble ouvrir droit à indemnisation des investisseurs étrangers en cas d'exercice du droit de grève ou de manifestation.

En raison de ces critiques et oppositions, les pays riches, les Etats-Unis d'Amérique en tête, contournent les blocages au niveau multilatéral et recourent de plus en plus aux accords bilatéraux pour obtenir ce qu'ils n'ont pu avoir au plan multilatéral.

Convient-il ainsi, d'avoir présent à l'esprit ces principales considérations présentées qui restent toujours fondées et d'actualité à propos des négociations sur la libéralisation des investissements dans les accords bilatéraux type ALECA entre l'UE et la Tunisie et autres. En effet, pour les autorités tunisiennes il faudrait être vigilant sur des questions primordiales comme :

- Le droit des nations à la souveraineté nationale (capacité de Régulation, contrôle des secteurs stratégiques).
- La nécessaire obligation de respecter les DES y compris au développement équitable et à l'environnement sain.

#### **5.4. Les Impacts potentiels d'une libéralisation des IDE dans le cadre d'un ALECA**

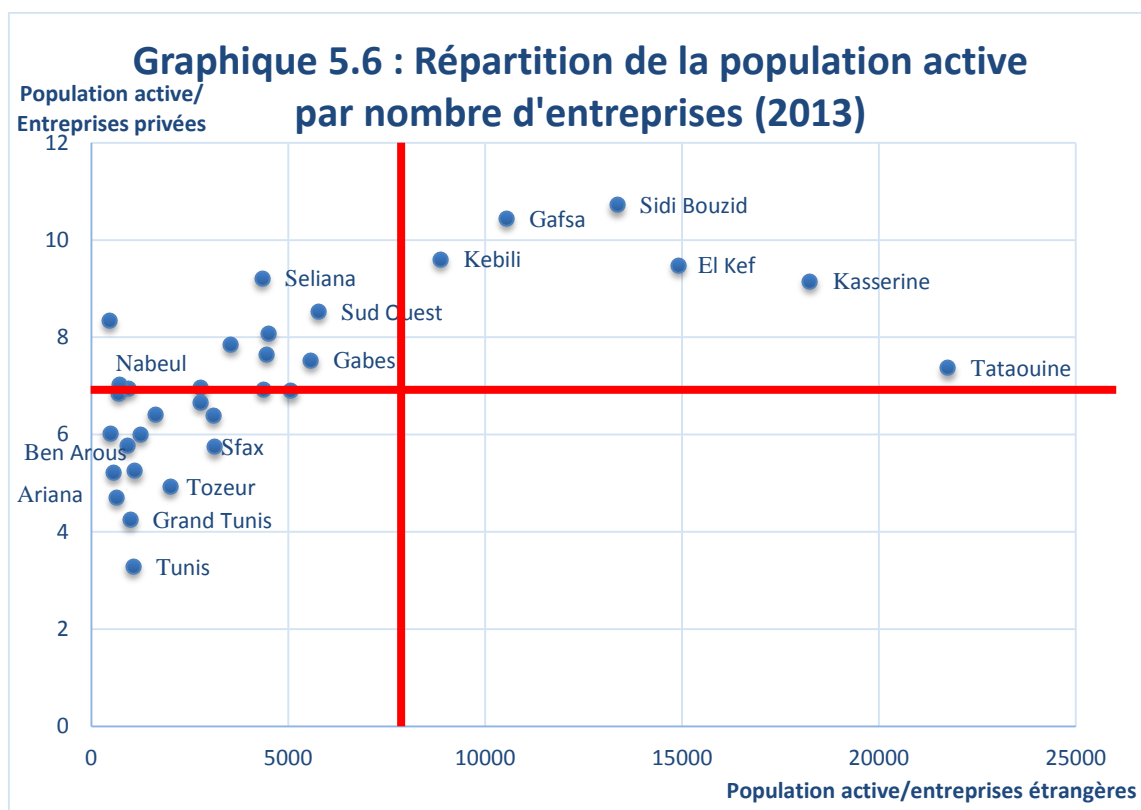
La libéralisation des investissements étrangers en provenance de l'UE peut exercer des effets contradictoires sur les droits économiques et sociaux en Tunisie.

##### *5.4.1. IDE, droit au travail et droit au développement équitable*

Concernant le droit au travail et au développement régional équitable, un effet positif pourrait être anticipé pour la création d'emplois et le développement régional mais qui reste conditionné par une orientation ciblée réussie des investissements étrangers vers les objectifs de développement prioritaires. Mais, sur un autre plan, la libéralisation du droit d'établissement pourrait exposer les entreprises locales à une concurrence accrue et au risque de faillite d'où des pertes d'emploi.

Pour ce qui est des avantages anticipés d'une négociation autour du droit d'établissement dans le cadre d'un ALECA sur le développement régional et la création d'emplois, ils restent tributaires de la capacité du gouvernement tunisien à exploiter efficacement et sélectivement l'accroissement des flux des IDE qui en résulterait. En effet, si l'ALECA ne s'accompagne pas d'une révision globale du code d'investissement vers une meilleure répartition des IDE en faveur des régions de l'intérieur défavorisées, cela conduira très probablement à une consolidation de l'échec déjà constaté de la politique d'investissement en vigueur. En effet, jusqu'à présent la diversité des incitations offertes aux investisseurs étrangers n'a pas atteint son objectif de départ qui est celui du développement régional et la création de l'emploi.

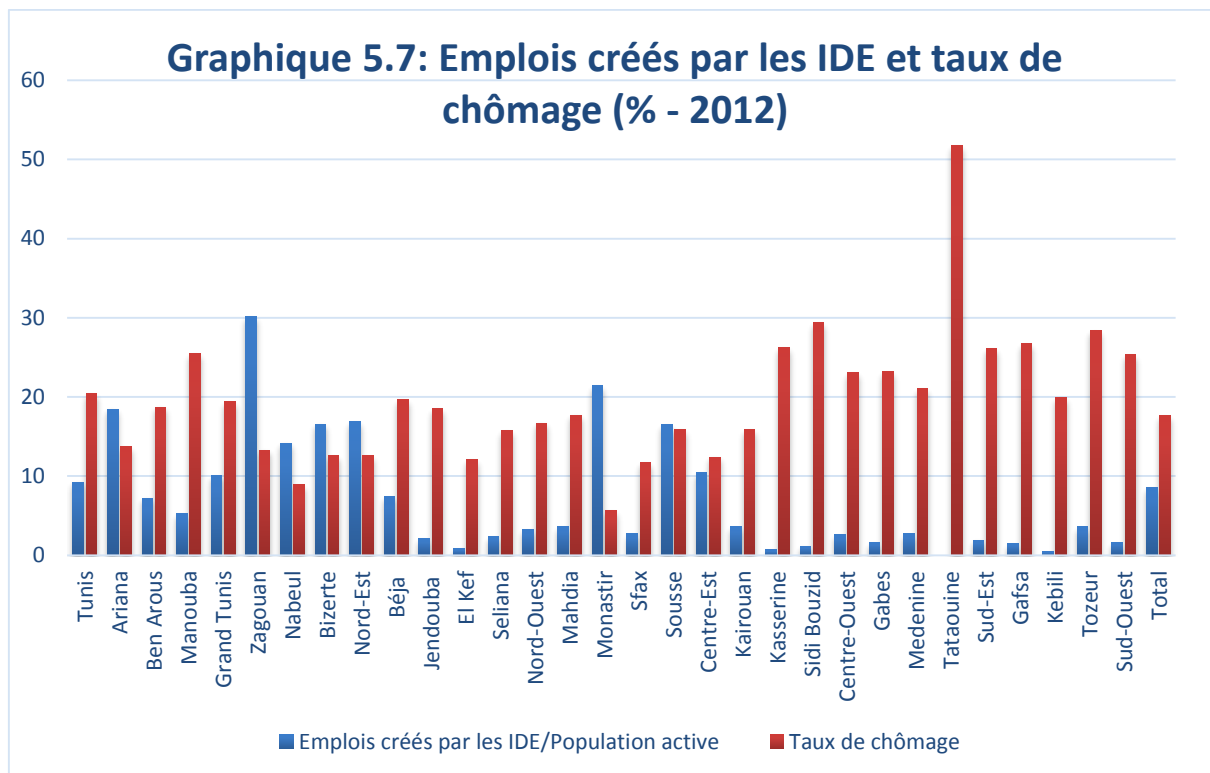
Les graphiques 5.6 et 5.7 nous font mieux comprendre cet échec de la politique d'investissement en Tunisie en matière d'orientation des IDE vers les objectifs de développement. Si nous posons l'hypothèse que l'un des objectifs du code d'incitation actuel est d'orienter les IDE vers les gouvernorats où l'investissement privé est le plus faible, de sorte que les IDE soutiennent le développement et prennent la relève de l'investissement privé. Dans ce cas, nous devrions observer que les IDE couvrent une population active plus importante dans les gouvernorats où l'investissement privé est moins présent. À cette fin, le graphique 5.6 offre une comparaison de la population active par gouvernorat (population en âge de travailler) par rapport au nombre d'entreprises privées et étrangères. Nous remarquons d'abord qu'il existe une corrélation positive entre les deux ratios, c'est-à-dire que dans les gouvernorats où le nombre d'entreprises privées par rapport à la population active est faible, l'investissement étranger est peu présent et ne couvre aussi qu'une faible proportion de la population active.



Source : Population active (l'INS, 2012). Nombre d'entreprises (INS, 2014).

On remarque aussi que dans les gouvernorats les plus défavorisés (nord-ouest (El Kef), centre-ouest (Sidi Bouzid et Kasserine) et sud-ouest (Kebili et Gafsa)), qui se situent en haut et à droite des lignes médianes, la couverture de la population active par les entreprises privées et étrangères est la plus faible. Par contre, dans les gouvernorats les plus favorisés (Grand Tunis, nord-est, centre-est) l'investissement étranger et privés sont plutôt complémentaires et la couverture de la population active par les entreprises privées et étrangères est la plus forte.

Le graphique 5.7 compare la capacité des IDE à créer de l'emploi et le taux de chômage dans les différents gouvernorats. Deux principaux constats émergent : d'abord, les IDE créent plus d'emploi dans les régions les moins prioritaires ciblées par le code d'investissement et là où le taux de chômage est le moins élevé. Des gouvernorats comme Tunis, Ariana, Monastir, Nabeul et Sousse bénéficient des proportions les plus importantes d'emplois créés par les IDE par rapport à la population active. Alors que dans les régions du nord-ouest, du centre-ouest et du Sud, où le taux de chômage est le plus élevé, la création d'emploi par les IDE n'est que dérisoire.



Source : Population active et taux de chômage (INS, 2012). Emplois créés par les IDE (FIPA, 2013).

Enfin, dans l'annexe 4, la figure A.4.1. met en exergue la contradiction entre les objectifs de développement liés aux incitations fiscales en faveur des investisseurs étrangers et la répartition géographique des IDE en Tunisie. Les cartes géographiques de la Tunisie montrent que là où les incitations sont les plus importantes, c'est-à-dire dans les zones de développement prioritaires, les IDE sont presque absentes. Alors que les zones « sans encouragement » (Nord-est, Centre-est et zones touristiques) sont celles qui bénéficient du plus grand stock d'IDE.

#### 5.4.2. L'inefficacité des incitations fiscales aux IDE et l'impact macro-budgétaire

Par ailleurs, actuellement, le coût en termes de recettes budgétaires des différentes incitations prévues pour les investisseurs étrangers est très élevé (estimé à 1254 millions de dinars en 2009 (OCDE, 2014)) ce qui contribue à l'érosion des recettes publiques qui auraient pu être utilisées dans la réalisation d'autres objectifs de développement. En contrepartie, ce coût d'opportunité en termes de recettes publiques engendré par les différentes incitations fiscales devient beaucoup plus élevé lorsqu'on constate que le principal objectif ciblé par ces incitations qui est celui de la création de l'emploi est loin d'être atteint et se fait à un rythme assez lent. Les recettes publiques perdues sont autant d'opportunités qui ont manqué à l'état pour les dépenses sociales en particulier celles en relation directe avec les DES

Le nouveau code d'incitation aux investissements devrait donc rompre avec la politique d'incitation à l'investissement qui prévaut jusqu'alors et qui opère aussi une discrimination en faveur des entreprises totalement exportatrices qui ne fait que confirmer le dualisme off-

shore/on-shore et contribuer à distordre les règles de jeu équitables de concurrence entre les entreprises.

Le nouveau code d'incitation aux investissements devrait également participer d'une manière effective à encourager la transparence et le libre accès à l'information pour le public et la communauté des affaires et éliminer les règles obsolètes, inutilisées ou redondantes qui existent actuellement et qui ne facilitent pas l'activité économique.

Ainsi, la libéralisation des investissements sera tributaire de la nouvelle orientation politique que tracera le code d'incitation aux investissements encore sur l'agenda du nouveau gouvernement et parlement. Un débat public large sera ouvert où les OSC auront leur mot à dire pour alerter les négociateurs sur les risques potentiels qu'encourent le droit des nations à la souveraineté nationale, les DES et le droit au développement équitable réducteur des disparités régionales en particulier.

## **6. Le cadre multilatéral des négociations et ouverture des marchés publics en Tunisie**

Les défenseurs de la libéralisation des MP avancent l'idée selon laquelle que pour optimiser l'emploi des ressources publiques (un objectif essentiel de la plupart des régimes de marchés publics) des procédures de passation des marchés ouvertes, transparentes et non discriminatoires sont en général considérées comme le meilleur outil pour atteindre cet objectif, dans la mesure où elles favorisent le plus possible la concurrence entre les fournisseurs

### **6.1. Le cadre multilatéral des négociations**

Les marchés publics sont essentiellement régulés ou réglementés, au niveau mondial, par l'Accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC (AMP). Les négociations dont il faisait l'objet ont abouti à la fin de l'année 2011 et l'AMP révisé est entré en vigueur le 6 avril 2014.

À cet accord plurilatéral ont pris part 42 seulement pays dont les 27 membres de l'UE. Il regroupe : l'Arménie, le Canada, l'Union Européenne, Hong Kong, l'Islande, Israël, le Japon, la Corée du Sud, le Liechtenstein, Aruba, la Norvège, Singapour, la Suisse, Taiwan, et les États-Unis. Normalement les pays signataires ont le choix de préciser les entités publiques ouvertes aux marchés internationaux, sauf pour les entités en charges d'activités jugées prioritaires à l'échelle de chaque nation comme la sécurité nationale (défense), l'ordre public, le bien-être, la santé, et la préservation de l'environnement, etc. Dans la région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, Oman et la Jordanie se préparent à rejoindre le groupe des pays membres, alors que l'Arabie Saoudite et le Bahreïn se préparent à accéder au rang d'observateurs. Par ailleurs, parmi les 390 accords bilatéraux de libre-échange, 87 traités sur les marchés publics ont été signés soit moins du quart (22,4% (BM, 2014)). La Tunisie comme la grande majorité des PVD n'a pas adhéré à cet accord.

#### **Encadré 6.A : Les marchés publics**

Pour pouvoir remplir leurs fonctions, les organismes gouvernementaux doivent souvent acheter des marchandises et des services avec des ressources publiques et à des fins publiques. Ces achats sont généralement désignés sous le nom de marchés publics (MP). Les MP couvrent trois types de besoins :

- Les travaux,
- les fournitures (qu'il s'agisse d'achat, de location, etc.),
- et les services

Les marchés publics sont régis par trois principes :

- La liberté d'accès
- L'égalité de traitement
- La transparence

#### **6.2. L'ouverture des marchés publics en Tunisie**

Selon les données de l'Office national des marchés publics (ONMP), en 2012 le nombre d'appels d'offre internationaux représente 18% du nombre total des appels d'offre émis. Seuls les entreprises résidentes en Tunisie ont le droit de participer aux appels d'offres nationaux, alors que les appels d'offre internationaux ne sont permis que dans le cas où il est impossible de trouver un fournisseur capable de répondre aux besoins de l'acheteur public ou dans le cas où l'achat en question est financé par un bailleur de fonds international.

Après le 14 janvier 2011, une mise à niveau du cadre réglementaire des marchés publics en Tunisie a été prévue par le décret de 2011. Ce décret du 23 mai 2011, portant des dispositions spécifiques pour la réglementation des marchés publics (tel que modifié et complété par le décret n° 2012-515 du 02 juin 2012), se fixe comme principaux objectifs le rapprochement du cadre réglementaire des marchés publics en Tunisie aux standards internationaux et de renforcer la transparence dans le cycle des MP<sup>19</sup>. Considérant l'importance des petites et moyennes entreprises pour le développement économique et social et notamment en matière de création d'emploi, le décret de 2011 prévoit de réserver chaque année aux PME « un pourcentage dans la limite de 20% de la valeur prévisionnelle des marchés de travaux, de fourniture de biens et de services et études » (Art.6).

En plus de cette restriction imposée par le décret de 2011, le décret 2014 du 13 mars 2014, portant aussi sur la réglementation des marchés publics, impose des limites supplémentaires sur la participation étrangère aux marchés publics dont les plus importantes sont :

---

<sup>19</sup> La passation d'un marché public se fait en sept étapes (cycle des MP) : Expression et détermination du besoin ; Préparation et exécution de la mise en concurrence ; Ouverture des offres ; Évaluation des offres ; Attribution du marché et publication ; Exécution du contrat ; Règlement définitif du marché (ONMP, 2015).

- L'octroi d'une marge de préférence pour les entreprises de nationalité tunisienne et aux produits d'origine tunisienne même si les offres sont moins compétitives (de 10% maximum en terme d'offre de prix) que celles des entreprises étrangères ou utilisant des produits de toute autre origine ;
- L'obligation d'associer des bureaux d'étude ou des experts de nationalité tunisienne dans les contrats de marché obtenus par des étrangers.

Nous pouvons déduire ainsi, qu'en matière d'ouverture des marchés publics aux investisseurs étrangers, la Tunisie se place entre deux politiques extrêmes allant de la prohibition totale de l'accès jusqu'à une ouverture sans restrictions.

### **6.3. La coopération entre la Tunisie et l'UE**

#### *6.3.1. Dans cadre de l'Accord d'Association et le plan d'action de 2004*

Concernant la coopération bilatérale entre l'UE et la Tunisie, l'ouverture des marchés publics a été traitée au niveau de l'article 41 de l'AA, sous le titre IV « Paiements, capitaux, concurrence et autres dispositions économiques » et le chapitre II « concurrence et autres dispositions économiques ». L'article 41 stipule que « les parties se fixent comme objectif une libéralisation réciproque et progressive des marchés publics. Ensuite le plan d'action 2004 précise et clarifie les perspectives de coopération dans ce domaine à travers une libéralisation réciproque des marchés. Les actions comprennent notamment l'amélioration du fonctionnement et de la transparence du système de passation des MP en vigueur en Tunisie, « faciliter l'accès réciproque au secteur des MP y compris l'examen des modalités de l'élimination des clauses des préférences nationales » et renforcer les structures en charge de la mise en place et de la vérification des passations.

Le rapport de progression du plan d'action publié par l'UE en 2013 fait état d'un certain avancement dans la mise en œuvre de l'article 41 de l'AA. En effet, « un décret de code portant sur les marchés publics serait en cours de préparation sur la base du rapport d'auto-évaluation et du plan d'action connexe, rédigés selon la méthodologie de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE). [Cependant, toujours selon l'UE], le décret présente encore des lacunes : manque de transparence dans les critères de sélection ; complication institutionnelle due au nombre élevé de nouvelles autorités et compétences, allotissement obligatoire des commandes publiques et renforcement des contrôles administratifs a priori en parallèle à l'accroissement des contrôles a posteriori. [Par ailleurs], des préparatifs sont aussi en cours pour l'introduction d'un système de passation des marchés publics en ligne (*e-procurement*) ». (CE, 2013).

Il faut préciser par ailleurs que les dispositions sur la libéralisation des MP sont soit absentes ou timidement évoqués dans les accords signés par la Tunisie comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6.1 : Les marchés publics dans les accords commerciaux signés par la Tunisie	
Accords commerciaux	Type de dispositions
<b>Traité de l'Union du Maghreb Arabe, signé entre l'Algérie, la Mauritanie et la Tunisie (1989)</b>	Pas de dispositions
<b>Accord d'Association Euro-méditerranéen (1995)</b>	L'article 41 estime que la libéralisation est un objectif à atteindre « graduellement et réciproquement ».
<b>GAFTA-PAFTA (1998)</b>	Pas de dispositions
<b>Accord avec la Jordanie (1998)</b>	Pas de dispositions
<b>Accord avec la Turquie (2004)</b>	Un seul article consacrant la libéralisation comme un objectif futur + la clause de la nation la plus favorisée.
Accord de libre-échange avec l'UE (2004)	L'article 30 consacre l'ouverture comme objectif progressif et réciproque.
Plan d'actions Tunisie-EU de 5 ans – mise en œuvre de l'Accord d'Association de (2004)	Plan détaillé de mise en œuvre des principes : <i>“de transparence, de non-discrimination, de concurrence et d'accès à l'aide légale” + réformes institutionnelles + expertise + formation. « faciliter l'accès réciproque aux procédures de passation de marchés publics et éliminer les clauses qui favorisent les entreprises nationales. »</i>
<b>Accord d'Agadir sur les taxes douanières, conclu entre la Tunisie, l'Egypte, la Jordanie et le Maroc (et la Palestine depuis 2011) (2004)</b>	Un article unique Cet accord s'applique spécifiquement à la passation de marchés publics, sous réserve de conformité aux mesures de préférences nationales

Source : Banque Mondiale, 2014.

### 6.3.2. Les objectifs du plan d'action 2013 : vers un ALECA

Selon le plan d'action de 2013, les deux partenaires projettent de développer davantage la coopération dans le domaine des marchés publics afin qu'elle soit en harmonie avec les objectifs d'un ALECA. Il est prévu dans ce sens de « poursuivre le rapprochement de la législation tunisienne avec les standards internationaux et les normes européennes ; Renforcer la coopération et l'échange d'expériences en matière de veille et de gestion des données entre homologues tunisiens et européens [...] ; Promouvoir la coopération et l'échange d'expériences et d'informations dans le domaine de règlement des litiges relatifs à la passation des marchés conformément aux standards internationaux et européens [...] ».

L'ensemble de ces actions visant à mettre à niveau la gouvernance du secteur des MP en Tunisie en se focalisant sur l'importance du rapprochement avec la législation européenne, ne devront pas cependant négliger la politique européenne en la matière. En effet, après la crise économique mondiale il s'est produit un regain de protectionnisme de la part de l'UE à travers le dépôt au mois de mars 2012 d'une réglementation qui consacre une tendance à réserver davantage l'accès aux MP aux pays européens les moins avancés et surtout de ne pas ouvrir les marchés publics européens aux pays qui pratiquent des discriminations à l'égard des entreprises européennes. Ces évolutions concernent donc les autorités tunisiennes et auront certainement une influence sur l'orientation des négociations, puisque à priori l'UE insistera fort probablement sur la libéralisation réciproque du secteur comme condition essentielle à la réussite de la coopération dans ce domaine.

#### 6.4. Libéralisation des MP dans le cadre d'un ALECA et impacts potentiels sur les DES en Tunisie

Les marchés publics ont été aussi introduits parmi les principaux domaines de négociation sur l'ALECA. Le plan d'action de 2013 offre d'ailleurs un avant-goût sur les principales questions qui seront abordées lors des négociations d'un ALECA entre les deux parties. L'impact potentiel sur les DES apparaît à plusieurs niveaux.

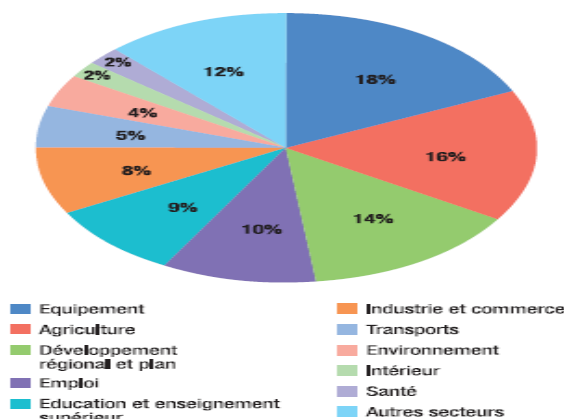
##### 6.4.1. Les investissements publics et les DES

Il faut savoir qu'en Tunisie, les marchés publics sont d'une importance capitale pour l'économie nationale où ils représentent à peu près 18% du PIB et 35% des dépenses budgétaires de l'État (BAD, 2012). Il est établi que les dépenses publiques, et en particulier les investissements publics, opérant essentiellement à travers les marchés publics, sont l'un des instruments les plus efficaces afin de subvenir aux besoins et aux aspirations exprimées par les différentes catégories de citoyens. À partir de là, il est possible de saisir l'importance des MP en tant que moyen pour la mise en œuvre effective des politiques de développement visant à garantir les DES fondamentaux comme l'éducation, la santé, l'accès à l'eau potable, l'accès au logement, au transport, etc.

Par ailleurs « à travers les marchés publics, l'opinion publique et la société civile peut évaluer l'efficacité liée à la dépense de l'argent public et mesurent le degré de transparence des dépenses publiques réalisé par le gouvernement, les communautés locales et les institutions publiques » Bensouda (2012).

A titre seulement illustratif, le graphique 2 ci-dessous, indique la répartition des investissements publics en Tunisie par secteur en 2012. Ces investissements publics, dont nécessairement une partie se fait par l'intermédiaire d'appels d'offre dans le cadre de passation de marchés publics, sont orientés vers des secteurs clés des droits économiques et sociaux comme l'agriculture (18%), l'emploi (14%), l'éducation (9%).

**Graphique 6.1 : Répartition des investissements publics**



Source : Synergies, Chambre Tuniso-Française de Commerce et d'Industrie (2014)

Par ailleurs, également à titre illustratif, les chiffres du Ministère du Développement Régional et de la Planification concernant les investissements publics programmés pour l'année 2012 pour les gouvernorats de Kasserine, Kébili et du Kef, font constater l'importance qu'occupent les droits économiques et sociaux dans la planification des investissements publics. Pour un montant total d'investissement public pour ces trois gouvernorats de 1101,512 millions de dinars, 30% des projets concernent les domaines de la santé, l'environnement, l'éducation et l'emploi. Ce qui montre que les marchés publics représentent un moyen primordial aussi pour le développement régional.

Par-delà les problèmes de priorités, de choix et d'orientation des investissements publics qui sont au cœur des préoccupations des OSC, du point de vue de leurs impacts sur les DES, la mise à niveau de la réglementation du système de passation des MP, surtout en matière de contrôle de la corruption et de l'amélioration de la transparence, se place aussi en tête de l'agenda des OSC et doit occuper une position avancée dans les négociations d'un ALECA entre la Tunisie et l'UE.

#### *6.4.2. Les faiblesses du cadre réglementaire et les DES*

La faiblesse du cadre réglementaire tunisien relatif aux MP fait apparaître des lacunes directement liées aux principaux droits économiques et sociaux comme la gestion efficace des ressources budgétaires et le développement régional, la promotion de l'emploi, l'accès à l'information et la lutte contre la corruption. On peut résumer ces faiblesses comme suit :

- Éparpillement juridique, puisque la réglementation des MP est répartie sur plusieurs textes de loi (eg. code de la comptabilité publique, loi régissant les entreprises publiques, etc.) et de plusieurs textes réglementaires (décrets 2002, décret 2011, décret 2014).
- Manque de transparence et accès partiel aux textes qui régissent les marchés publics
- Pas de procédures claires de sanctions administratives prévues à l'encontre des entreprises en cas de fraude ou de pratiques déloyales.
- Manque de conformité aux pratiques sur le plan international des conditions générales de contrats pour les différences MP (fournitures, études, travaux).
- Pas de liaisons évidentes et claires entre les programmes de passation de marché et la planification budgétaire en vue de correspondre les programmes de passation de marchés aux ressources budgétaires avant l'engagement des dépenses.

- Existence de problèmes au niveau du traitement, du partage (entre administrations), de la gestion statistique et de la vérification (à travers des audits) des informations fournies par les acheteurs publics.
- Manque de compétence des responsables et des fonctionnaires des administrations locales en matière d'achats publics.
- Malgré le niveau suffisant de compétitivité du secteur privé et des PME, les gros marchés publics demeurent accessibles seulement à un nombre limité d'entreprises, consolidant une situation de quasi-rente qui dure déjà depuis longtemps.
- Manque d'indépendance, redondance et inefficacité des mécanismes de contrôle des recommandations mises en place par les structures composant le système de contrôle et d'audit des marchés publics.
- Absence de mesures au sein du cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés de promotion de l'éthique et de lutte contre la corruption

Ces lacunes concernent de près les problèmes liés à la corruption et à l'opacité de l'information, mais peuvent conduire aussi à une mauvaise gestion du budget de l'État avec tout ce que cela pourrait engendrer comme impact négatif sur les DES. En effet, la gestion inefficace des ressources publiques et la mauvaise gouvernance des marchés publics permet d'octroyer des rentes excessives à certaines entreprises locales. Cela entraîne, par conséquent, plus de dépenses budgétaires pour le gouvernement qui alourdissent la charge fiscale des contribuables, ce qui est de nature à influencer négativement sur la réalisation des DES.

Par ailleurs, des marchés publics peu concurrentiels peuvent aussi renforcer l'opacité de l'information et ouvrir la voie à plus de corruption (eg. Cahiers des charges correspondant au profil d'une entreprise en particulier, intervention systématique du président de la république, etc.). Il est donc légitime de se demander si la signature d'un ALECA avec l'UE sans reformer au préalable les cadres réglementaire et opérationnel des MP pourrait encore aggraver plus la situation du secteur en Tunisie, ou du moins perturber les efforts actuels de mise à niveau qui ont abouti jusqu'à maintenant à l'émission de deux nouveaux décrets après la révolution. C'est pour cette raison qu'il serait plus judicieux pour la Tunisie d'avancer encore davantage dans l'action de réformer avant de s'engager dans un chemin de libéralisation complète et approfondie du secteur des MP. En effet, l'ouverture des MP, avec le cadre réglementaire et les moyens techniques actuels qui ne permettent pas un contrôle efficace de la corruption, risque d'internationaliser ce problème et de le rendre beaucoup plus compliqué à maîtriser.

#### *6.4.3. Les critiques à l'approche commerciale des MP*

D'un autre côté, l'approche seulement commerciale des MP est peu ou pas acceptée par les OSC car elle bénéficie dans une large mesure aux grands groupes privés. C'est ce qu'ont défendu les OSC en Europe par exemple en raison de la crise où les capacités d'investissement des États devenaient de plus en plus limitées et ne permettaient pas d'absorber à un rythme suffisant le chômage grimant. Ainsi, plusieurs OSC insistent sur l'utilisation des marchés publics comme un levier puissant pour réorienter les économies sur des productions plus intensives en main d'œuvre et de valoriser toutes les dynamiques régionales de relocalisation de l'économie. En Europe les activistes des OSC défendent le renforcement des conditionnalités sociales et environnementales mais aussi la possibilité d'intégrer une préférence locale géographique pour favoriser les PME locales, sous réserve bien sûr d'un contrôle démocratique et juridique fort afin d'éviter toute dérive de corruption. Des leçons similaires devraient être tirées aussi du côté de la Tunisie, où dans ce contexte de difficultés économiques, de fragilité sociale liées à la révolution de 2011, une gestion plus efficaces des MP est plus qu'indispensable à travers l'orientation de ces marchés vers des investissements plus productifs, favorisant les régions les plus pauvres et ciblant une meilleure protection des DES. En effet, Les MP sont de plus en plus considérés comme un levier permettant la poursuite de visées liées au développement durable, à l'atteinte d'objectifs socio-économiques. En adoptant un comportement exemplaire dans ce domaine, ils provoquent un effet d'entraînement sur l'ensemble de la société.

Le cas du Québec fournit un bon exemple en la matière. Dans cette province du Canada, les MP représentent un levier majeur au service du développement de l'économie sociale. Pour cela, il a fallu prendre en compte, en plus des critères techniques et financiers, des critères sociaux et environnementaux dans l'adjudication de contrats publics pour favoriser l'économie sociale. Les acheteurs institutionnels peuvent par leur pouvoir d'achat favoriser le maintien et le développement de l'activité économique dans les régions de l'intérieur. Les entreprises d'économie sociale offrent des produits et des services pouvant répondre à une variété de besoins: services alimentaires, imprimerie, gestion des matières résiduelles, ameublement de bureau, équipements informatiques, entretien ménagers. À l'heure ou en Tunisie on assiste à l'émergence de revendications en faveur de l'économie sociale, ne peut-on pas essayer de s'orienter vers cette voie qui offrent une vision nouvelle des MP plus innovante mais aussi plus soucieuse des DES.

Enfin, comme dans tous les autres secteurs pouvant être ouverts la concurrence internationale, il faut anticiper les effets négatifs probables en termes de pertes d'emplois en raison de la faiblesse des entreprises tunisiennes bénéficiant jusqu'alors des MP. L'ouverture à l'international pourrait exposer les PME tunisiennes à une concurrence de loin plus intense que celle en vigueur aujourd'hui sur le marché local, grâce à la protection réglementaire dont elles bénéficient actuellement. Des interrogations s'imposent donc sur l'avenir des PME, en particulier celles qui souffrent d'un manque de compétitivité. À défaut d'une mise à niveau

ciblée et significative du secteur des MP et d'une libéralisation très graduelle, les répercussions néfastes sur le droit au travail en Tunisie se feront sûrement ressentir.

## **Conclusion : principaux résultats et recommandations**

Sachant que le statut de partenariat privilégié est à l'ordre du jour (l'ALECA en est une composante), il est plus que primordial pour l'État tunisien post révolution et les acteurs de la société civile de se demander vers quel avenir devraient s'orienter les relations bilatérales entre la Tunisie et l'UE surtout dans ce contexte très délicat de transition politique, sociale et économique ? Nous avons tenté à travers cette étude d'apporter quelques éléments de réponses concernant un volet bien précis de ces relations qui n'est autre que l'ALECA.

Cette étude a tenté dans la mesure du possible de fournir une vue d'ensemble sur les impacts potentiels d'un ALECA, sur les aspects macroéconomiques et sectoriels et sur les droits économiques et sociaux en Tunisie. Il faut néanmoins reconnaître les limites de cette étude à cause de la complexité de l'objectif qu'elle s'est tracée et surtout à cause du manque de données statistiques, de l'indisponibilité de documents officiels portant sur les négociations d'un ALECA entre les deux parties, et de la rareté des études d'impact qui s'intéressent au cas exclusif de la Tunisie. Cette étude s'est fixée comme ambition essentielle de vulgariser le plus possible les différents éléments liés au libre-échange et d'attirer l'attention des OSC et du gouvernement tunisien sur l'urgence de focaliser l'attention sur la protection des droits économiques et sociaux en perspective des négociations futures sur un ALECA avec l'UE.

En effet, comme le montre le tableau récapitulatif suivant, l'étude révèle qu'un ALECA touchant les domaines de coopération retenus est susceptible d'exercer à la fois des impacts macroéconomiques et sectoriels assez significatifs et des répercussions non moins importantes sur les DES en Tunisie. Partant de ces résultats, qui constituent de fait le condensé de l'argumentaire à faire valoir par les OSC nous proposons dans ce qui suit quelques recommandations à l'appui de l'argumentaire à prendre en considération lors des négociations futures sur un ALECA entre la Tunisie et l'UE.

## **Argumentaire pour le plaidoyer des OSC : des lignes directrices**

L'objectif de cette étude es d'abord **d'alerter** sur les risques et dommages potentiels ou effectifs qui concernent les droits humains et les DES en particulier. Il est également celui de fournir des propositions et des orientations pour faire **évoluer et faire changer les politiques publiques** dans un sens favorable à la pleine mise en œuvre des droits. La pleine réalisation de ces objectifs par les OSC nécessite néanmoins quelques conditions :

- L'accès à l'information.
- La capacité d'expertise pour produire des études et les vulgariser.
- La présence effective dans les instances de décision pour faire valoir leur point de vue.

Ainsi, nous proposons quelques **principes généraux** à faire valoir à la base de l'argumentaire:

- Veiller au respect absolu du droit des États à la **souveraineté nationale** et alerter sur tout engagement susceptible de porter atteinte d'une manière ou d'une autre à ce droit consacré par la **nouvelle constitution** car il est au cœur de la capacité effective des États à honorer leurs obligations pour le respect, la protection et la mise en œuvre des droits (les DES pour le cas de notre étude).

**Tableau récapitulatif : les impacts potentiels par secteur d'un ALECA sur les DES en Tunisie et les mesures d'accompagnement proposées**

AGRICULTURE		
Impacts macroéconomiques	Impacts sur les DES	Mesures d'accompagnement
<p><b>En cas de démantèlement tarifaire :</b></p> <p><b>Baisse des recettes douanières et budgétaires.</b> →</p> <p><b>Baisse des prix à l'importation :</b> →</p> <p><b>Baisse du niveau général des prix des produits agricoles.</b></p> <p><b>Amélioration de la balance commerciale :</b> Très forte augmentation de la production et de l'exportation de l'huile d'olive. Amélioration de la balance commerciale des fruits et légumes.</p> <p><b>Forte dégradation de la balance commerciale des céréales.</b> →</p> <p><b>Concurrence étrangère très forte :</b> baisse de la production locale des céréales →</p> <p><b>Augmentation de la production des fruits et légumes.</b> →</p>	<p><b>Impact négatif sur les dépenses budgétaires prévues pour des objectifs de développement et de soutien aux DES.</b></p> <p><b>Droit à un niveau de vie suffisant:</b> amélioration du pouvoir d'achat.</p> <p><b>Droit au travail décent et droit à des conditions de travail justes et favorables :</b> Augmentation de l'emploi mais surtout non-qualifié.</p> <p><b>Droit à l'alimentation:</b> dépendance accrue vis-à-vis des importations des produits alimentaires de première nécessité.</p> <p><b>Droit à l'environnement:</b> Moindre pression sur les sols jusqu'à lors utilisés dans la production céréalière → Meilleure préservation des sols.</p> <p><b>Droit à l'environnement:</b> Pression sur les ressources en eau.</p>	<p>Nécessité d'un ajustement fiscal qui peut être compliqué à mettre en place en période de transition et de stress économique et financier.</p> <p>Préserver le secteur agricole de la concurrence des pays européens qui continuent à subventionner leurs exportations. Continuer à instaurer les subventions à l'exportation (PAC) qui sont théoriquement justifiable pour soutenir la compétitivité du secteur à l'échelle internationale.</p> <p>Mettre à niveau les conditions foncières (faciliter l'accès à la propriété) et les conditions financement (accès au crédit bancaire et aux instruments de micro-finance) ; réviser le cadre et la réglementation du secteur agricole ; renforcer les compétences humaines ; améliorer le capital physique (équipements) ; améliorer la qualité des produits agricoles ; Procéder à une reconversion des petits et moyens agriculteurs tunisiens en préservant leurs revenus vers des activités exerçant moins de pression sur les sols et les ressources en eau.</p>
<p><b>En cas de baisse des subventions à l'exportation + démantèlement tarifaire :</b></p> <p>→ <b>Forte dégradation de la balance commerciale</b> (céréales + fruits et légumes).</p> <p>→ <b>Concurrence étrangère très forte :</b> baisse de la production locale (céréales + fruits et légumes).</p>	<p><b>Sécurité alimentaire:</b> dépendance accrue vis-à-vis des importations des produits alimentaires de première nécessité.</p> <p><b>Droit à un niveau de vie suffisant:</b> baisse des revenus des agriculteurs (céréales + fruits et légumes).</p> <p><b>Droit à l'environnement:</b> Moindre pression sur les sols jusqu'à lors utilisés dans la production céréalière → Meilleure préservation des sols.</p>	<p>Les mesures liées aux barrières non-tarifaires notamment les subventions à l'exportation devraient concerner les deux parties. Mais convient-il d'abord de savoir à quel point l'UE est prête à réviser sa Politique Agricole Commune.</p>

(suite) SERVICES			
Impacts macroéconomiques	Impacts sur les DES	Autres impacts liés aux DES	Mesures d'accompagnement
Démantèlement tarifaire et convergence vers l'acquis communautaire (Élimination progressive des barrières non-tarifaires par la Tunisie Modes 1 et 3 (licences, autorisations, etc.)):			
Baisse des recettes budgétaires →	Impact négatif sur les dépenses budgétaires prévues pour des objectifs de développement et de soutien aux DES.		Nécessité d'un ajustement fiscal qui peut être compliqué à mettre en place en période de transition et de stress économique et financier.
Dégradation de la balance commerciale dans les principaux secteurs excédentaires (Télécommunication, TIC, transport aérien)		Droit à la souveraineté nationale	<p>Instaurer un programme de mise à niveau des secteurs qui concernent même les secteurs les plus compétitifs et qui bénéficient jusqu'à présent de la protection (tarifaire et surtout non-tarifaire) de l'État.</p> <p>Maintenir d'une manière sélective quand nécessaire le contrôle de l'État sur les secteurs stratégiques (transport, télécommunications, services financiers).</p> <p>Ne pas inclure les services de base dans les engagements AGCS.</p>
Perte des avantages comparatifs révélés Baisse de la production →	Droit au travail Pertes d'emplois	risques de perte de contrôle sur les secteurs stratégiques et prioritaires pour le développement	
Baisse des prix à la consommation des services étrangers, accès plus facile pour les fournisseurs étrangers. →		Amélioration du pouvoir d'achat (baisse des prix et amélioration qualité des services)	
Libéralisation des services publics → Concurrence étrangère → Ouverture au secteur privé →		Accès aux services de base l'ouverture à la concurrence du secteur privé risque d'aggraver l'iniquité et l'exclusion.	

(suite) BARRIERES NON-TARIFAIRES ET FACILITATION DES ECHANGES			
Impacts macroéconomiques	Impacts sur les DES	Autres impacts liés aux DES	Mesures d'accompagnement
<b>Baisse des recettes budgétaires</b> → Baisse de la taxation des opérations à la frontière.	<b>Impact négatif sur les dépenses budgétaires prévues pour des objectifs de développement et de soutien aux DES.</b>		Nécessité d'un ajustement fiscal qui peut être compliqué à mettre en place en période de transition et de stress économique et financier.
<b>Convergence vers l'acquis communautaire</b> Mise à niveau du cadre réglementaire.	→	<b>Droit à l'information et lutte contre la corruption: lutte contre la corruption</b> (administrations, douane, etc.) pourrait être facilitée. Améliorer de la transparence des règles techniques et non-techniques. → Contribuer à <b>Renforcer l'État de droit</b>	Les coûts de mise en œuvre élevés (pour les entreprises tunisiennes) qu'exige la convergence vers l'acquis communautaire (conformité aux normes européennes) nécessitent un Fort engagement de la part de l'UE (Assistance technique et financière conséquente) pour garantir une transition effective de la Tunisie vers la facilitation des échanges.  L'UE devrait s'engager aussi à réduire les coûts et les délais de manutention des marchandises à leurs frontières.

(suite)			
INVESTISSEMENTS ETRANGERS			
Impacts macroéconomiques	Impacts sur les DES	Autres impacts liés aux DES	Mesures d'accompagnement
<p>Convergence vers l'acquis communautaire:</p> <p><b>Forte concurrence étrangère et perte de compétitivité dans le secteur des services et le secteur industriel (non exportateur).</b></p>	<p><b>Droit au travail</b> → perte de compétitivité des entreprises locales et pertes d'emplois.</p> <p>→</p>	<p><b>Droit au développement équitable et durable :</b> Code actuel d'incitation aux investissements → allocation régionale inéquitable des IDE. Nouveau code : quelles garanties suivies d'effets réels ?</p> <p><b>Droit à la souveraineté nationale:</b> IDE dans les secteurs stratégiques ? risque du renforcement du pouvoir des investisseurs étrangers au détriment de la souveraineté des États → Risque de perte de la capacité à la régulation économique et sociale au plan national.</p>	<p>Révision globale du code d'incitation aux investissements. Réfléchir aux nouvelles dispositions à introduire dans le nouveau code d'investissement pour une répartition équitable réelle entre les régions (Discrimination positive). Poursuivre la mise à niveau des entreprises (surtout dans le secteur des services). Le gouvernement tunisien devrait réfléchir sur une stratégie de libéralisation sélective et ciblée des IDE afin de garantir une progression le long de la chaîne des valeurs.</p> <p>Ne pas inclure les secteurs stratégiques et les services publics dans les négociations. En perspective d'un ALECA, la Tunisie devrait prévoir toutes les dispositions à même de la protéger contre les effets néfastes comme celles qui figuraient dans l'Accord Multilatéral sur l'Investissement.</p>

(suite et fin)			
MARCHES PUBLICS			
Impacts macroéconomiques	Impacts sur les DES	Autres impacts liés aux DES	Mesures d'accompagnement

<p><b>Libéralisation des MP et convergence vers l'acquis communautaire:</b></p> <p><b>Compétitivité faible du secteur des PME: forte</b> ➔ <b>concurrence des entreprises européennes sur les marchés publics.</b></p>	<p><b>Droit au travail:</b> baisse de l'emploi dans le secteur des PME.</p>		<p>Réfléchir à un cadre réglementaire révisé qui préserve les PME tunisiennes de la concurrence étrangère.</p>
<p><b>Convergence vers l'acquis communautaire :</b></p> <p><b>Mise à niveau du cadre réglementaire des MP.</b></p>	<p>➔</p> <p>➔</p> <p>➔</p> <p>➔</p>	<p><b>Droit à l'information et lutte contre la corruption:</b> La révision du Cadre réglementaire actuel et la convergence vers l'acquis communautaire ➔ possibilité pour meilleur accès à l'information sur les MP et au renforcement de la lutte contre la corruption.(conditionné par politique de réforme)</p> <p><b>Droit au développement équitable et durable:</b> Théoriquement pourrait améliorer allocation des dépenses publiques et la gestion budgétaire.</p> <p><b>Droit au développement équitable et durable et Droit à la souveraineté nationale :</b> si un ALECA favorise exclusivement une approche commerciale des MP ➔ mauvaise allocation des dépenses publiques vers les objectifs prioritaires de développement équitable. + perte de capacité nationale de régulation</p>	<p>Progresser dans la mise à niveau du cadre réglementaire des MP pour une meilleure lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence.</p> <p>Inclure en plus de l'approche commerciale des MP, des approches sociales et territoriales (économie sociale et solidaire) en faveur des régions défavorisées.</p>

- Amener les pouvoirs publics, avant toute négociation, à organiser un débat national pour **définir dans le cadre d'un consensus large les objectifs nationaux de développement** à moyen et long terme en établissant les priorités stratégiques et les besoins en matière de coopération régionale et internationale.
- Surtout, **ne pas se précipiter** outre mesure dans la préparation et la conduite des négociations et essayer de ne pas reproduire les erreurs du passé.
- Tenir compte dans les négociations des principes suivants:
  - **La différenciation,**
  - **La sélectivité,**
  - **La progressivité,**
  - La mise en œuvre des **politiques de réforme au préalable et d'accompagnement par la suite.**
  - La **responsabilité partagée** pour assurer les coûts.
- Enfin, et étant donnée la **forte asymétrie qui existe entre la Tunisie et l'UE**, qui se traduit par un pouvoir inégal de négociation, on peut envisager d'améliorer d'une manière significative ce dernier en poussant les gouvernements des pays d'Agadir (Maroc, Égypte, Jordanie et Tunisie) à **un minimum de concertation et coordination, et en encourageant une démarche collective au niveau des OSC** des quatre pays, afin de créer une synergie favorable à la défense des droits et aussi les intérêts nationaux des quatre pays.

Mais, au préalable, il faudrait procéder à une **évaluation partagée**, qui peut s'appuyer sur les propositions de la Nouvelle Politique Européenne de Voisinage, en vue de fixer un nouvel horizon à la mesure des défis.

Il est recommandé aussi de ne pas considérer la libéralisation des échanges (ALECA), comme **une fin en soi**, à négocier à part sans l'inclure dans le cadre du nouveau **statut privilégié qui doit être l'expression d'un nouveau Partenariat Stratégique**, dont les contours doivent être co-déterminés.

#### ❖ **Le Statut Avancé et le Partenariat Stratégique : quelques repères**

Sachant que la question de l'adhésion de la Tunisie à l'UE n'est pas posée et pour contribuer à donner un contenu plus précis et une dimension incitative réelle au Partenariat Stratégique, au Statut Avancé, le processus de pré-adhésion des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) peut servir juste de point de repère.

Il faut préciser que les critères d'adhésion à l'UE (dits critères de Copenhague) comprennent la reprise de l'acquis communautaire, la souscription aux diverses finalités politique, économique et monétaire de l'UE. À cet effet, un livre blanc élaboré par la Commission

européenne en 1995, a permis de dresser un programme indicatif destiné à ses nouveaux adhérents, pour permettre le rapprochement de leur législation à celle du marché intérieur. Un bureau d'assistance technique a été créé à cet effet (TAIE) notamment pour obtenir des informations sur la législation communautaire. Pouvons-nous envisager une approche s'inspirant de cela qui serait, bien sûr adapté au nouveau statut de partenaire privilégié ?

C'est-à-dire une approche qui aboutit à un statut qui va beaucoup plus loin que la simple association et moins que l'adhésion. Comme cela ce fut le cas pour les PECO, nous pourrions d'une manière concertée procéder à l'examen analytique (*screening*) de l'acquis communautaire pour les domaines convenus avec la Tunisie. Cet examen consisterait en une évaluation pour le pays au statut avancé de la compatibilité de sa législation avec les règles communautaires (Bâtir sur ce qui a été fait). Ceci pourrait permettre d'établir conjointement « une feuille de route » indiquant quels actes législatifs doivent être soit adoptés, soit modifiés, (avec échéancier) pour que le futur partenaire privilégié soit en mesure de s'adapter à l'acquis communautaire dès que possible.

Cet exercice de « *screening* » est essentiel et peut servir de base aux négociations bilatérales entre l'UE et le partenaire privilégié (Ce fut le cas pour les PECO). Par ailleurs, en s'inspirant simplement, et sans mimétisme irréaliste, des stratégies de préadhésion, il est possible d'envisager, pour le partenaire stratégique, pour le pays au statut privilégié une aide spécifique d'accès à ce nouveau Partenariat qui servirait à :

Financer les projets nécessaires à l'adaptation des systèmes administratifs et judiciaires et au développement des infrastructures ;

Financer la construction d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, de l'environnement et des transports à titre d'exemple (instruments à comparer à ceux dits structurels de pré adhésion).

En outre, ne serait-il pas utopique, dans le cadre de ce nouveau statut, d'étendre la politique régionale de l'UE au partenaire stratégique, au pays bénéficiant du nouveau statut ?

En effet, depuis 2011 nombre d'analystes européens comme Ivan Martin insistent sur le besoin d'un soutien accru pour consolider la transition tunisienne. Certains proposent, justement, l'extension (conditionnelle) de la Politique régionale européenne aux partenaires stratégiques, aux pays au statut privilégié et recommandent de définir une feuille de route claire pour accéder à ces fonds structurels aussitôt que l'UE aura préparé les conditions juridiques et politiques pour rendre cela possible. Un engagement clair dans ce sens constituerait un bon signal positif.

Mais selon ces experts, cela nécessiterait un changement fondamental d'approche de l'assistance de l'UE aux pays du voisinage, passant d'une approche sectorielle, par projet et basée sur l'appui budgétaire, vers une approche structurelle et territoriale. Cette stratégie de convergence réelle a été mise en œuvre avec un succès notable dans les régions moins développées au sein de l'UE, mais jamais avec les régions ou les pays hors de l'UE.

Enfin un Partenariat Stratégique peut-il écarter la question de la Mobilité des personnes ? La future aire de libre-échange complète et approfondie devrait inclure nécessairement des

concessions très significatives sur l'admission des travailleurs pour la prestation de services (dite Mode 4).

L'UE a signé un Partenariat pour la Mobilité avec la Tunisie en mars 2014 qui demande à être justement revisité. Ce Partenariat est supposé englober: la migration régulière, la lutte contre la migration irrégulière, la migration et le développement et la protection internationale (asile). Mais de fait il ne prévoit pas de possibilités supplémentaires de migration régulière (même temporaire) de main d'œuvre vers l'UE. Ici encore les Etats de l'UE, engagés dans ce genre de Partenariat pour la mobilité devraient exprimer concrètement un authentique engagement avec la Tunisie par des mesures concrètes, et la future aire de libre échange complète et approfondie devrait comme souligné ci-dessus inclure des concessions très significatives sur l'admission des travailleurs pour la prestation de services (dite Mode 4). La Tunisie en transition difficile avec des situations sociales encore explosives compte tenu des niveaux très élevés de chômage actuels en Tunisie, verrait dans ces concessions substantielles un signe probant d'engagement et de solidarité réelle donnant un sens véritable au nouveau Partenariat stratégique.

## Annexes

### Annexe 1 :

Le tableau suivant donne un aperçu sur les principaux contingents appliqués par l'Union Européenne sur les exportations agricoles tunisiennes.

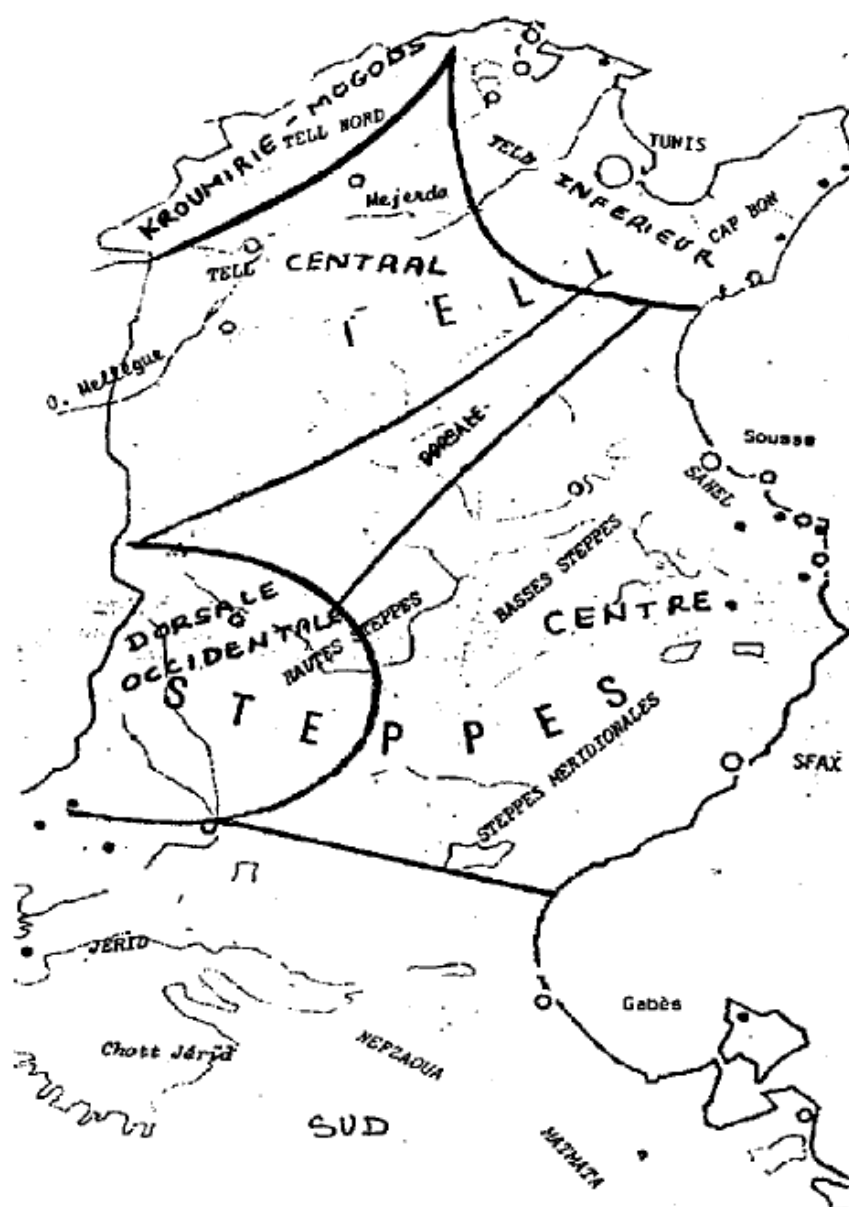
Concessions dans les limites de périodes d'exportation			
Code NC	DESIGNATION DES MARCHANDISES	PERIODES DES CONCESSIONS	TAUX DE REDUCTION DROITS DOUANE (%)
070200	Tomates	du 01/10 au 31/05	100
070310	Oignons	du 15/02 au 15/05	100
070320	Aulx	du 01/11 au 31/03	100
070610	Carottes	du 01/01 au 31/03	100
070700	Concombres	du 01/10 au 31/03	100
07081010	Pois	du 01/10 au 30/04	100
07082010	Haricots	du 01/11 au 30/04	100
070910	Artichauts	du 01/10 au 31 /12	100
070920	Asperges	du 01/10 au 31/03	100
07093000	Aubergines	du 01/12 au 30/04	100
070940	Céleris	du 01/11 au 31/03	100
07099050	Fenouils	du 01/11 au 31/03	100
07099070	Courgettes	du 01/12 au 15/03	100
08061010	Raisins frais de table	du 15/11 au 31/07	100
080711	Pastèques	du 01/04 au 15/06	100
080719	Melons	du 01/11 au 31/05	100
08094005	Prunes	du 01/11 au 15/06	100
081010	Fraises	du 01/11 au 31/03	100

Source : [www.agriportail.tn](http://www.agriportail.tn)

Concessions dans les limites de contingents			
Code NC	DESIGNATION DES MARCHANDISES	CONTINGENTS	TAUX DE REDUCTION DROITS DOUANE (%)
150910	Huile d'olive	56700 T	100
080510	Agrumes	39335 T	100
2204	Vins en vrac	179200 Hl	100
2204	Vins de qualité en bouteilles	56000 Hl	100
07019050	Pommes de terre (01 janvier au 31 mars)	18816 T	100
200290	Concentré de tomate	4000 T	100
1604	Conserves de sardines	100 T	100
060310	Fleurs coupées	1120 T	100
080211 /12	Amandes	1254 T	100
080910	Abricots	2508 T	100
07112010	Olive de table	10 T	100
200320	Truffes	5 T	100
0409	Miel naturel	50 T	100

Source : [www.agriportail.tn](http://www.agriportail.tn)

Annexe 2 : Les zones agro-écologiques de la Tunisie (Bachta et Ben Mimoune, 2003)



### Annexe 3 :

Tableau A.3.1 : Comparaison des TRI pour certaines activités de service									
	Mode	Tunisie		Maroc		Égypt		Jordanie	
Transport maritime	1	0,75		0,5		0,75		0,5	
	2								
	3	0,57		0,64		0,52		0,34	
	4	0,34		0,25		0,17		0,37	
Transport aérien	1	0,57		0,41		0,65		0,46	
	2								
	3	0,60		0,60		0,85		0,49	
	4	0,33		0,10		0,36		0,36	
Télécommunication		fixe	mobile	fixe	mobile	fixe	mobile	fixe	mobile
	1	0,16	(1)	0,64	(0)	0,64	(0)	0,02	(0)
	2	0,5	(0,5)	0	(0)	2,05	(0)	2,05	0
	3	0,67	(0,28)	0,67	(0,81)	1,36	(0,77)	0,81	(0,67)
	4	0,59	(0,59)	2,66	(0,73)	1,81	(2,24)	0,73	(1,16)
Banque	1	0,66		1,98		1,49		1,1	
	2	0,09		3,33		0		0	
	3	0,24		0,34		1,03		0,22	
	4	0,28		0,19		1,07		1,82	

Source : IEQ, 2014.

### Annexe 4 :

Tableau A.4.1

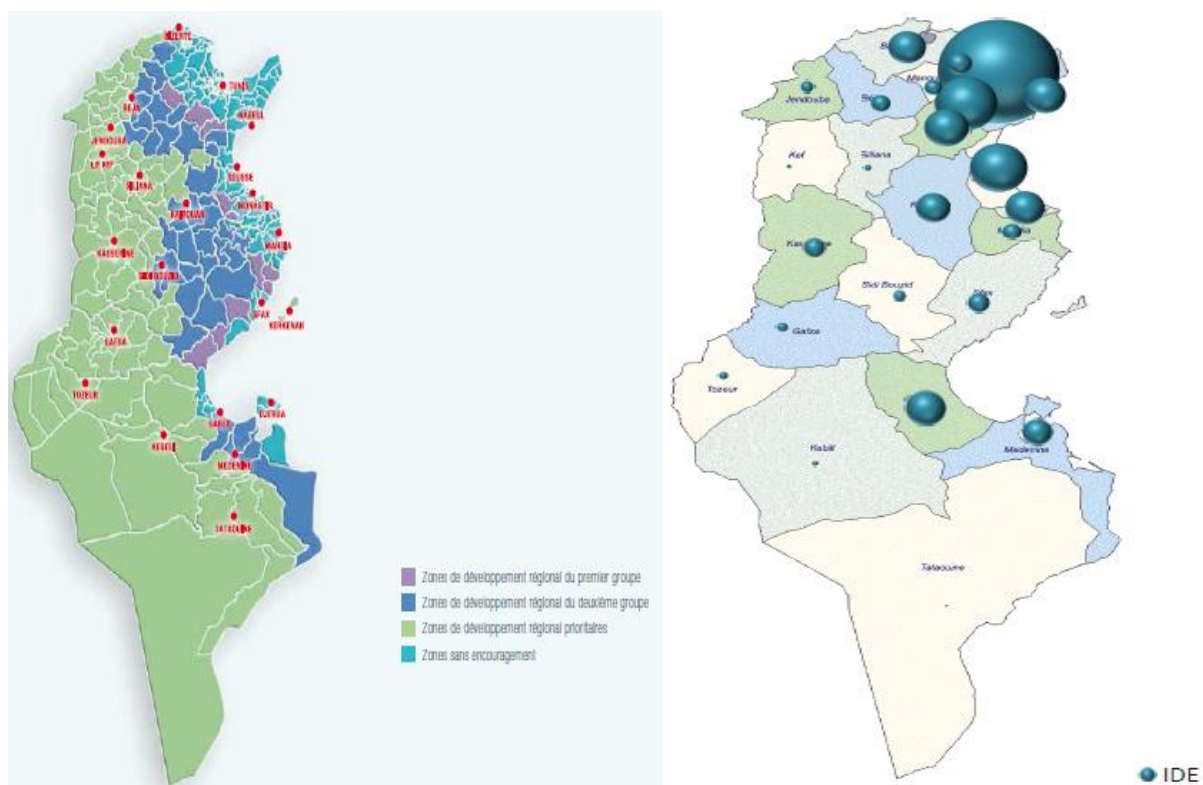
Les incitations fiscales et financières au titre de l'investissement dans les zones de développement régional sont comme suit :

	ZONES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL PRIORITAIRES	ZONES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DU DEUXIÈME GROUPE	ZONES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DU PREMIER GROUPE
Déduction des revenus ou bénéfices provenant de l'activité	100 % durant les dix premières années et dans la limite de 50 % au cours des dix années suivantes	100 % durant les dix premières années d'activité	100 % durant les cinq premières années d'activité
Contribution aux Fonds de Promotion du Logement pour les Salariés (FOPROLOS)	Exonération illimitée dans le temps	Exonération illimitée dans le temps	Pas d'avantages
TFP (Taxe sur la Formation Professionnelle)	Exonération illimitée dans le temps	Exonération illimitée dans le temps	Pas d'avantages
Prise en charge de la contribution patronale au régime légal de sécurité sociale	100 % durant les 10 premières années d'activité	100 % pendant 5 ans et dégressive durant les 5 années suivantes (80 % - 65 % - 50 % - 35 % - 20 %)	100 % pendant 5 ans
Avantages financiers sous forme de subventions y compris les Fonds de Roulement plafonnés à 10 % du coût du projet	25 % max 1,5 MTND	15 % max 1 MTND	8 % max 500 000 TND
Prise en charge des dépenses d'infrastructures	85 %	75 %	25 %

Source : Ministère des Finances  
www.portail.finances.gov.tn

Source : FIPA (2013).

**Figure A.4.1. : Répartition des zones prioritaires et des IDE en Tunisie : Une contradiction évidente**



Source : FIPA (2013a) ; FIPA (2013b)

## Bibliographie

Alfred Toviaz, "A deeper free trade area and its potential impact", IEMED and Institute for Security Studies, 2010.

Azzam Mahjoub et Zied Saadaoui (2013), « Le processus Euromed : quelle place pour la Société Civile ? », AFTURD.

Azzam Mahjoub (2010), « L'impact potentiel de la Zone de Libre-échange euro-méditerranéenne dans les économies du Sud et de l'Est de la Méditerranée : un essai d'évaluation, in 10 Papers for Barcelona 2010, Novembre.

Azzam Mahjoub (2010), « L'implantation de la zone de libre-échange: Situation en 2010 et perspectives, in Europe-Méditerranée: Quels enjeux pour 2010 », IEMED, Avril.

Azzam Mahjoub (2005), « La politique européenne de voisinage : un dépassement du partenariat euro-méditerranéen » Politique étrangère, IFRI, Septembre.

Azzam Mahjoub et Hamed Zaafran (1997), "La zone de libre-échange euro-méditerranéenne : défis économiques et impacts sociaux pour les PSEM », 1997.

Bachta M.S. et Ben Mimoune A. (2003), "Libéralisation des échanges, agriculture et environnement en Tunisie", CIHEAM, 2003.

Banque Africaine de Développement, (2012), « Rapport final sur l'évaluation du système national de passation des marchés publics en Tunisie ».

Banque Mondiale, « Advancing Tunisia's Global Integration Reforms, options in the context of deeper integration with the EU », juin, 2014.

Ben Souda (2012), « Public investment strategy and public procurement efficiency », dans International Public Procurement Conference August 17-19, Seattle, Washington.

OCDE (2013), "Évaluation du cadre d'intégrité dans le secteur public : Tunisie ».

[www.ministeres.tn/rapport\\_final%20.pdf](http://www.ministeres.tn/rapport_final%20.pdf)

Commission Européenne (CE), (2005), Plan d'action UE/Tunisie.

CE (2012), Delivering a new European Neighbourhood Policy, mai.

CE, (2013), « Relations Tunisie-Union Européenne : Un partenariat privilégié, Plan d'action 2013-2017 ».

CE (2013), « Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en Tunisie Progrès réalisés en 2013 et actions à mettre en œuvre », Bruxelles, mars.

CE (2015), " Vers une nouvelle politique européenne de voisinage », mars.

Commission économique pour l'Afrique (2013a), « Facilitation des échanges dans une perspective africaine », novembre.

Commission économique pour l'Afrique (2013b), « Echanges intra- régionaux et facilitation du commerce », décembre.

Daniel Müller-Jentsch (2005), "Deeper Integration and Trade in Services in the Euro-Mediterranean Region: Southern Dimensions of the European Neighbourhood Policy", The World Bank/European Commission Programme on Private Participation in Mediterranean Infrastructure.

Economic Policy Research Center (2014), "European Union's Agreement on Deep and Comprehensive Free Trade Area and Georgia".

Euromed, « Projet de feuille de route euro méditerranéenne pour l'agriculture », 2005.  
Banque Africaine de Développement (BAD), « Distorsions aux incitations et politique agricole en Tunisie : une première analyse », Note économique, 2012.

Iana Dreyer, "Trade Policy in the EU's Neighbourhood: Ways Forward for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements", Notre Europe, 2012.

Jean-Pierre Chauffour et al. (2010), « Impact of a Free Trade Agreement between Ukraine and the European Union on Ukraine's Agricultural Sector".

FIPA (Agence de Promotion de l'Investissement Extérieur) (2013a), « Guide de l'investisseur étranger en Tunisie ».

FIPA (2013b), « Rapport des IDE 2013 et perspectives 2014 », juin.

Gourdon (2014), « A Tool for Assessing the Economic Impact of Non-Tariff Measures », CEPPII working papers, décembre.

Institut Tunisien pour la Compétitivité et des Études Quantitatives (IEQ), « État des lieux et calcul des Trade Restrictiveness Indexes (TRI) », 2013.

International Trade Center (ITC), « Trade facilitation in Arab States: insights from the ITC business survey on NTM's », Discussion paper, 2014.

Marie-Luise Rau, "Conquering the EU market with new comprehensive trade agreements: Simulating DCFTAs between the EU and neighbor countries", Paper prepared for presentation at the EAAE 2014 Congress "Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies", 2014.

Mitsuo Matsushita, "Proliferation of Free Trade Agreements and Development Perspectives", Presented in "Law and Development Institute Inaugural Conference", Australia, 2010.

Organisation de Coopération et de développement économiques (OCDE), « L'investissement en faveur de la montée en gamme de la Tunisie dans les chaînes de valeur mondiales », (Version préliminaire) Division de l'investissement de l'OCDE, 2014.

OCDE, « Coûts et avantages de la facilitation des échanges », Synthèses, novembre, 2005.

Organisation des Nations Unies Pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), « Cadre programmation par pays : Tunisie (2012-2015) », décembre, 2012.

Organisation Mondiale du Commerce, « Assistance fournie par l'UE dans le domaine de la facilitation des échanges ».

[https://www.wto.org/french/tratop\\_f/tradfa\\_f/case\\_studies\\_f/ta\\_eec\\_f.doc](https://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/case_studies_f/ta_eec_f.doc)

Office National des Marchés Publics (2015), « Guide général des marchés publics ».

Roeline Kottnerus, « The UE trade and investment agenda: quashing the aspirations of the Arab Spring », Seattle to Brussels Network, 2013.

Richard, « Le devenir de l'agriculture tunisienne face à la libéralisation des échanges », Afrique contemporaine, n° 219, p. 29-42, 2006.

Stephenson et Hufbauer : "Labor Mobility", in: Chauffour, Jean-Pierre et Maur, Jean-Christophe (eds.): 'Preferential Trade Agreement Policies for Development – A Handbook', World Bank, Washington D.C., 2011.

Sébastien Abis, « L'état du dossier agricole euro-méditerranéen », CIHEAM, 2009.

Vincent Caupin, « Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie », Agence Française de Développement, 2005.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>1.Évolution des relations économiques entre la Tunisie et l'UE: de l'AA à l'ALECA</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Le PEM et l'AA: un bref bilan</b>	<b>5</b>
<b>1.2. Nouveau contexte national et régional de la Tunisie : de la PEV à l'ALECA</b>	<b>9</b>
1.2.1. <i>Le nouveau contexte national</i>	9
1.2.2. <i>Le contexte régional : La PEV</i>	10
A. <i>La PEV et le nouveau contexte sud-est méditerranéen</i>	10
B. <i>Vers une nouvelle politique européenne de voisinage : un début de changement ?</i>	11
<b>1.3. L'ALECA : domaines de coopération et processus préparatoire aux négociations</b>	<b>12</b>
1.3.1. <i>Les domaines de coopération et le processus de négociation</i>	13
1.3.2. <i>Entretiens avec les parties concernées</i>	15
<b>2. La libéralisation du secteur agricole</b>	<b>16</b>
<b>2.1. Le secteur agricole en Tunisie</b>	<b>16</b>
<b>2.2. Les relations commerciales avec l'UE</b>	<b>18</b>
2.2.1. <i>La coopération avec l'UE dans le domaine de l'agriculture</i>	18
2.2.2. <i>Asymétries entre la Tunisie et l'UE et les défis dans la perspective d'un ALECA</i>	20
A. <i>Asymétrie des secteurs agricoles entre la Tunisie et l'UE</i>	20
B. <i>La concentration des exportations tunisiennes</i>	22
C. <i>Asymétrie des barrières tarifaires et non tarifaires : Un défi supplémentaire dans la perspective d'un ALECA</i>	22
<b>2.3. ALECA et effets sur les droits économiques et sociaux (DES)</b>	<b>24</b>
2.3.1. <i>Les Politiques de soutien internes</i>	24
2.3.2. <i>L'impact macro-budgétaire</i>	25
2.3.3. <i>Impact sur les DES en Tunisie</i>	26
A. <i>Les caractéristiques de l'emploi dans le secteur agricole en Tunisie</i>	26
B. <i>ALECA et consolidation des avantages comparatifs : quels effets sur le droit au travail et le droit à un niveau de vie suffisant ?</i>	26
C. <i>Impact sur le droit à l'environnement</i>	30
i- <i>La dégradation des sols</i>	30
ii- <i>Les ressources en eau</i>	32
<b>3. La libéralisation du commerce des services</b>	<b>32</b>
<b>3.1. La libéralisation du commerce des services en Tunisie</b>	<b>32</b>
3.1.1. <i>Le cadre multilatéral des négociations sur la libéralisation du commerce des services</i>	32
3.1.2. <i>La libéralisation du commerce des services en Tunisie</i>	34
A. <i>Qu'est-ce qu'un engagement ?</i>	35
B. <i>Les engagements AGCS de la Tunisie et les restrictions sur la libéralisation des services</i>	36
<b>3.2. Les relations commerciales avec l'UE</b>	<b>39</b>
3.2.1. <i>La coopération dans le domaine du commerce des services</i>	39
A. <i>La faible progression dans la réalisation des objectifs</i>	39
B. <i>La question de la mobilité des personnes</i>	40
3.2.2. <i>Asymétries évidentes à l'aube d'un ALECA entre les deux partenaires</i>	41
A. <i>Asymétries des secteurs des services entre les deux partenaires</i>	42
B. <i>La forte protection du commerce des services en Tunisie : un biais à la compétitivité ?</i>	44
<b>3.3. Les impacts potentiels d'un ALECA sur l'équilibre macroéconomique et la protection des DES en Tunisie</b>	<b>46</b>
3.3.1. <i>Impacts macroéconomiques potentiels d'un ALECA sur les services</i>	46

<i>A. Principaux impacts sur la balance commerciale</i>	46
<i>B. Impacts potentiels sur le pouvoir d'achat et la nécessité d'un ajustement fiscal</i>	47
<i>3.3.2. Impacts potentiels sur les DES : une analyse sectorielle</i>	48
<i>A. Le secteur des transports</i>	49
<i>B. Le secteur de la communication</i>	50
<i>C. Le secteur des services financiers</i>	51
<i>3.3.3. Les droits aux services de base : les services publics</i>	52
<b>4. Les barrières non-tarifaires et la facilitation des échanges</b>	53
<b>4.1. Les mesures techniques et non techniques des barrières non-tarifaires</b>	53
<b>4.2. Facilitation des échanges et cadre multilatéral des négociations</b>	54
<b>4.3. Les barrières non-tarifaires et la facilitation des échanges en Tunisie</b>	55
<i>4.3.1. Les barrières non-tarifaires et l'asymétrie avec l'UE</i>	55
<i>4.3.2. La facilitation des échanges</i>	56
<b>4.4. La facilitation des échanges entre la Tunisie et l'UE : Des plans d'action à l'ALECA</b>	60
<b>4.5. La facilitation des échanges : avantages et coûts de mise en œuvre pour la Tunisie</b>	64
<i>4.5.1. Les avantages potentiels</i>	64
<i>4.5.2. Les coûts potentiels</i>	64
<b>5. La libéralisation des investissements</b>	67
<b>5.1. Code d'investissement et les investissements directs étrangers en Tunisie</b>	67
<b>5.2. Structure des IDE par secteur et par pays d'origine</b>	69
<b>5.3. Coopération avec l'UE, l'Accord Multilatéral sur les Investissements et les impacts potentiels sur les DES</b>	71
<i>5.3.1. Une coopération timide avec l'UE jusqu'à présent</i>	71
<i>5.3.2. Libéralisation des IDE et DES : les leçons à tirer de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement</i>	72
<b>5.4. Les Impacts potentiels d'une libéralisation des IDE dans le cadre d'un ALECA</b>	74
<i>5.4.1. IDE, droit au travail et droit au développement équitable</i>	74
<i>5.4.2. L'inefficacité des incitations fiscales aux IDE et l'impact macro-budgétaire</i>	76
<b>6. Le cadre multilatéral des négociations et ouverture des marchés publics en Tunisie</b>	77
<b>6.1. Le cadre multilatéral des négociations</b>	77
<b>6.2. L'ouverture des marchés publics en Tunisie</b>	78
<b>6.3. La coopération entre la Tunisie et l'UE</b>	79
<i>6.3.1. Dans cadre de l'AA et le plan d'action de 2004</i>	79
<i>6.3.2. Les objectifs du plan d'action 2013 : vers un ALECA</i>	80
<b>6.4. Libéralisation des MP dans le cadre d'un ALECA et impacts potentiels sur les DES en Tunisie</b>	81
<i>6.4.1. Les investissements publics et les DES</i>	81
<i>6.4.2. Les faiblesses du cadre réglementaire et les DES</i>	82
<i>6.4.3. Les critiques à l'approche commerciale des MP</i>	84
<b>Conclusion : Principaux résultats et recommandations</b>	85
<b>Annexes</b>	95
<b>Bibliographie</b>	99



Euro-Mediterranean Human Rights Network  
Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme  
الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان



Tél/Fax +216 71 840 782  
E-mail: [rsa@euromedrights.net](mailto:rsa@euromedrights.net)

[www.euromedrights.org](http://www.euromedrights.org)