



ALECA UE-Tunisie

Un Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) est aujourd’hui en négociation entre la Tunisie et l’Union européenne (UE). Il vise à accroître les échanges commerciaux entre la Tunisie et l’UE. Ce que l’UE présente comme une approche adaptée au nouveau contexte de transition démocratique et de reconstruction économique de la Tunisie ne fait en réalité qu’approfondir l’ouverture commerciale déjà présente dans l’Accord d’association (AA), négocié avec la dictature de Ben Ali, et qui avait été critiqué à l’époque à la fois par les syndicats et le patronat¹. Même si la négociation d’un nouvel accord complet et approfondi peut représenter une opportunité pour certains secteurs, cette note politique souligne les risques qu’il comporte, appelle à la conduite préalable d’une évaluation de l’AA et d’une étude d’impact indépendante de l’ALECA, et fait des recommandations pour un accord cohérent avec les Objectifs de Développement Durable (ODD).

Mai 2018

ALECA UE-Tunisie

Sept ans après la révolution, la contestation sociale monte, en particulier dans les régions de l'intérieur de la Tunisie, les plus défavorisées¹. Suite aux révolutions arabes, l'UE a dit vouloir s'adapter aux nouveaux contextes et défis sud-méditerranéens. La nouvelle politique européenne de voisinage (PEV) présentée en 2015 propose à chacun de ses partenaires un partenariat sur mesure, adapté à sa volonté de s'engager avec l'UE et sur la voie de la transition démocratique. Selon le principe de « more for more », le partenariat avec l'UE peut se renforcer à mesure que des réformes sont mises en place. Outil central de cette nouvelle PEV : les ALECA, qui sont proposés au Maroc et à la Tunisie en premier lieu. Ils ont pour objectif de compléter l'ouverture commerciale par la libéralisation de nouveaux secteurs (agriculture, services, investissements, marchés publics), mais aussi de l'approfondir en éliminant les « barrières non-tarifaires » au commerce et en organisant une coopération réglementaire. Mais ce que l'UE présente aujourd'hui comme une offre adaptée au nouveau contexte régional n'est que la poursuite de l'approche déjà présente dans les Accords d'Association (AA) lancés dans les années 1990. Avec l'ALECA, l'UE utilise par ailleurs le modèle d'accord dit « OMC+² », signé notamment avec le Canada (CETA) et en négociation avec des pays de tous les continents. Il est donc inapproprié de parler d'un partenariat sur mesure.

Une prolongation de l'Accord d'Association

Une partie des impacts potentiels de l'ALECA sur la situation socio-économique en Tunisie peut être évaluée à l'aune des attentes et réalisations de l'AA UE-Tunisie. Conclu en 1995, ce dernier avait pour but, selon ses promoteurs, d'ouvrir le marché européen aux produits industriels tunisiens, d'augmenter la croissance économique, de permettre à la Tunisie de prendre une meilleure place dans les chaînes de valeurs mondialisées, d'attirer davantage d'investissements directs étrangers (IDE) et de réduire l'endettement extérieur³. Malgré l'absence d'évaluation complète⁴, les signes sont déjà clairs : depuis 1995, les IDE sont concentrés dans les régions côtières, en majorité dans des entreprises exportatrices agissant en régime offshore (donc ne contribuant pas aux finances publiques du pays), la balance commerciale se dégrade⁵, l'économie tunisienne s'enferme dans des productions à faible

¹ Voir : Janne D'Othée, N., « Sept ans après la révolution, la Tunisie à la croisée des chemins », CNCD-11.11.11, 15 décembre 2017. <https://www.cncd.be/Sept-ans-apres-la-revolution-la>

² L'UE s'engage ces dernières années dans la négociation de nombreux accords bilatéraux (avec le Canada, Singapour, le Japon, le Vietnam, le Mexique...) afin de dépasser les blocages actuels à l'OMC, d'où le terme « OMC+ ». Cela lui permet d'inscrire des clauses qu'elle ne réussit pas à obtenir dans le cadre multilatéral, comme une plus grande protection des brevets pour protéger l'industrie pharmaceutique.

³ Bedoui, A. & Mokadem, M., *Evaluation du partenariat entre l'Union européenne et la Tunisie*, Rosa Luxembourg Stiftung, 2016

⁴ La Commission Européenne a lancé une étude concernant les 6 accords d'association euro-méditerranéens (Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie, Liban), qui ne devrait rendre ses conclusions qu'en 2019. La société civile a souligné les manques en termes de garanties d'indépendance et d'impact sur les droits humains et le développement durable https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-5657003_en

Le gouvernement tunisien aurait également lancé une étude.

⁵ Si le déficit commercial de la Tunisie vis-à-vis de l'UE s'est amélioré grâce à l'AA c'est grâce au régime offshore. Si on considère uniquement le régime on-shore, le déficit commercial de la Tunisie s'est aggravé depuis la conclusion de l'AA. Sous ce régime, les entreprises dont plus de 66% du capital appartient à des non-résidents bénéficient d'avantages fiscaux et douaniers équivalents à environ 2,3 milliards de dinars tunisiens par an. Ils ne payaient pas d'impôts jusqu'en 2014, date à laquelle le taux a été fixé à 10%. 80% des entreprises étrangères agissent en Tunisie sous ce régime offshore et il représentait en 2014 66,2% des exportations tunisiennes. Bedoui, A. & Mokadem, M., *op. cit.*, pp. 24-25 ; Mahjoub, A. & Saadaoui, Z., p. 68.

valeur ajoutée, le chômage des jeunes diplômés explose⁶. Le bilan est loin des attentes.

Libéralisation de l'agriculture

L'agriculture est un secteur important de l'économie tunisienne, représentant 10% du PIB (contre 1,5 % pour l'UE⁷), 14,2 % de l'emploi total⁸ et 45% dans les zones rurales⁹.

La libéralisation agricole pourrait permettre à certains produits tunisiens d'accroître leurs exportations, en particulier l'huile d'olive et les dattes¹⁰. Ainsi l'ALECA devrait avoir pour effet de stimuler l'emploi dans la production de fruits et légumes ou d'huiles végétales, mais il s'agira en majorité d'emplois non-qualifiés et temporaires¹¹. De plus, beaucoup de quotas d'exportations ne sont aujourd'hui pas remplis, comme dans le cas des oranges. Ainsi, pour les agrumes, une plus grande ouverture ne semble pas bénéfique¹².

Au contraire, l'ouverture du marché tunisien risque d'engendrer une vulnérabilité accrue du secteur agricole face aux exportations européennes, plus productives et subventionnées par la Politique agricole commune (PAC). L'Espagne est ainsi le premier exportateur d'agrumes au monde et ses produits pourraient entrer à terme librement en Tunisie. Plus encore, certains secteurs essentiels comme les céréales ou l'élevage pourraient souffrir de pertes nettes en volumes de production, en valeur ajoutée et en emplois¹³. La Tunisie risque ainsi d'approfondir une orientation agro-exportatrice déjà encouragée par l'investissement des grandes entreprises européennes du secteur, de perdre en qualité d'emplois et de devenir plus dépendante des marchés extérieurs pour ses besoins alimentaires de base.

Libéralisation des services

Dans le secteur des services (60% du PIB et 50% de l'emploi total¹⁴), les secteurs des technologies de l'information et de la communication, des services financiers et des transports sont les plus dynamiques, mais aussi les plus protégés¹⁵. Or ces secteurs risquent d'être les plus touchés par la concurrence européenne. Une étude commandée par la Commission européenne et publiée en mai 2013 indique que le secteur tunisien des services devrait enregistrer une baisse de ses exportations et une hausse de ses importations des suites de l'ALECA¹⁶.

⁶ Mahjoub, A. & Saadaoui, Z., *Impact de l'Accord de libre-échange complet et approfondi sur les droits économiques et sociaux en Tunisie*, Euromedrights, mai 2015.

⁷ Données Banque mondiale, 2017.

⁸ Données de l'INS (Institut national des statistiques de Tunisie), 2017

⁹ Ecorys, *Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Tunisia*, Study commissioned by the Directorate General for Trade of the European Commission, November 2013, p. 136.

¹⁰ *Ibid*, pp. 33-34.

¹¹ Mahjoub, A. & Saadaoui, Z., op. cit., pp. 27-30.

¹² Vidéo de l'European Neighbourhood Program for Agriculture and Rural Development–ENPARD, *L'essentiel sur l'étude de l'impact ALECA sur la filière des Agrumes en Tunisie*, <https://www.youtube.com/watch?v=lzF4dcq0Er8>

¹³ Ecorys, *Trade Sustainability Impact Assessment in support of negotiations of a DCFTA between the EU and Tunisia*, Study commissioned by the Directorate General for Trade of the European Commission, November 2013, pp. 33-34.

¹⁴ Fiche explicative « La proposition de l'UE sur les services, l'investissement et le commerce électronique », Commission européenne, avril 2016. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154500.pdf

¹⁵ Mahjoub et Saadaoui, op. cit., pp. 44-47.

¹⁶ Ecorys, *Evaluation de l'impact commercial durable en support des négociations pour un Accord de Libre-échange Complet et Approfondi entre l'Union Européenne et la Tunisie. Résumé analytique du rapport Technique Intérimaire*, étude effectuée pour la DG Commerce (Commission européenne), mai 2013, p. 6.

La libéralisation des services se fera en outre via des listes négatives. Le principe est simple : la liste ouvre potentiellement l'ensemble des services à la concurrence des entreprises de l'autre partie signataire, à l'exception des réglementations et des secteurs explicitement listés en annexe – contrairement aux listes positives en vigueur à l'OMC, qui limite la libéralisation aux services explicitement engagés. Les services, dont les services publics, qui ne seraient pas correctement listés seraient par conséquent soumis à la concurrence européenne.

Par ailleurs, la relation est déséquilibrée en matière de liberté de circulation, car les prestataires de services tunisiens ont besoin de visas et de permis de travail, contrairement à leurs concurrents européens qui peuvent aller et venir sans visa. Ainsi depuis le début des négociations, la Tunisie demande un accord sur la mobilité des travailleurs, lié à l'ALECA¹⁷.

Protection des investissements

Les mesures de protection des investissements pourraient poser des problèmes économiques, sociaux et démocratiques. Le texte proposé par l'UE interdira explicitement à la Tunisie de prévoir des obligations de transfert de compétences et de technologies pour les investisseurs européens dans le pays, alors qu'ils pourraient permettre une montée en gamme de l'économie tunisienne, ou encore des conditions de recrutement de personnel tunisien¹⁸.

D'autre part, un accord sur le règlement des différends entre investisseur et Etat devrait être négocié¹⁹. Il sera probablement distinct de l'accord de commerce, étant donné la décision de la Commission européenne de distinguer désormais ces deux matières²⁰. Comme dans le cas des traités entre l'UE et le Canada (CETA²¹) ou les Etats-Unis (Tafta / TTIP²²), cela pose un problème de contrôle démocratique et de respect de l'Etat de droit. Dans les faits, la clause d'arbitrage permettrait aux investisseurs étrangers d'attaquer la Tunisie pour « expropriation indirecte » dans des tribunaux privés spéciaux. Ils pourraient dès lors exiger une indemnisation du fait que le gouvernement tunisien aurait légiféré sur la protection des travailleurs, la santé ou l'environnement par exemple²³. Cette disposition a déjà coûté des centaines de millions de dollars à des Etats qui avaient tenté de réglementer l'économie pour protéger l'intérêt général²⁴.

Harmonisation réglementaire et propriété intellectuelle

L'UE propose une harmonisation de la réglementation tunisienne vers l'acquis communautaire, que ce soit en matière d'obstacles techniques au commerce, de règles sanitaires et phytosanitaires, ou des

¹⁷ Voir FTDES, « Négociations UE- Tunisie : libérer les échanges sans échanger les libertés ? », 8 mai 2018

<https://ftdes.net/fr/ue-tunisie/>

¹⁸ ALECA, Proposition de la partie européenne (avril 2016), « Commerce des services, investissement et commerce électronique », Article 7 « Prescription de résultats », pp. 7-9.

¹⁹ Si cette disposition n'est pas encore incluse dans le texte rendu public en 2016, elle est systématiquement incluse dans les nouveaux accords de libre-échange de l'UE. La section II du chapitre sur l'investissement, « protection des investissements » indique qu'un texte sera proposé ultérieurement.

²⁰ "EU Commission tends to split up trade deals", Euranet, 23 avril 2018. <http://euranetplus-inside.eu/eu-commission-tends-to-split-up-trade-deals/>

²¹ Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) négocié entre l'UE et le Canada.

²² Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) négocié entre l'UE et les Etats-Unis.

²³ Voir par exemple Thomas Fritz, *International Investment Agreements Under Scrutiny*, Traidcraft, 2015 pp. 14-18 https://www.tni.org/files/download/iias_report_feb_2015.pdf

²⁴ Les Etats d'Amérique Latine ont ainsi payé 20,6 milliards de dollars à des investisseurs depuis 1996. Voir Transnational Institute, *ISDS in numbers*, 2017.

droits de propriété intellectuelle (DPI). L'adoption de ces nouvelles règles va à l'encontre de la souveraineté de la Tunisie. En tant que pays souverain, qui ne fait pas partie de l'UE, c'est à elle de faire le choix des valeurs, règles et normes dont elle veut se doter par rapport à l'alimentation, les produits chimiques, les technologies, la gestion des données personnelles... De plus, les capacités normatives et technologiques de la Tunisie étant différentes de celles de l'UE, transposer directement les normes européennes risque de ne pas convenir à la situation tunisienne.

Par ailleurs, la proposition relative aux DPI est de type « ADPIC²⁵ » et entraînerait par conséquent une réduction des marges de manœuvres politiques des autorités tunisiennes en matière de santé publique. En particulier, elle allongerait les durées des brevets, protégerait les données des essais cliniques de nombreux médicaments et entraînerait ainsi une réduction de l'accès de la population tunisienne à des médicaments génériques²⁶.

Conclusion : la Tunisie n'est pas prête pour l'ALECA

La Tunisie est considérée comme un exemple réussi de transition démocratique issue des printemps arabes. Mais les acquis en matière de droits civils et politiques sont aujourd'hui fragilisés par la détérioration de la situation économique et sociale du pays. Or la révolution de 2011 était elle-même la conséquence d'une situation sociale catastrophique. Certains secteurs, notamment l'huile d'olive, pourraient profiter de l'ouverture commerciale approfondie, mais l'ALECA, élaboré sur les fondations de l'AA, risque par ailleurs de mettre en difficulté les petits agriculteurs, les prestataires de services, les petits entrepreneurs, de restreindre l'accès à la santé, de limiter la liberté de la Tunisie à légiférer en matière sociale ou environnementale, et de freiner sa montée en gamme technologique. En un mot, l'ALECA risque de réduire les marges de manœuvre politiques de la Tunisie pour faire face à ses défis socio-économiques.

Le moment semble peu propice pour négocier un accord d'une telle envergure. La Tunisie ne dispose pas actuellement d'avantage comparatif fort lui permettant de rivaliser avec les économies européennes. De plus, la transition démocratique est loin d'être achevée : les instances constitutionnelles, notamment la Cour constitutionnelle²⁷, ne sont pas encore en place, le Parlement manque de moyens, et les problèmes de fond, notamment les inégalités sociales et territoriales ainsi que les choix collectifs de développement, n'ont pas été tranchés. Il importe donc de permettre à la Tunisie de mener à terme son processus de démocratisation, d'une part, et de finaliser une évaluation réellement indépendante de l'AA, d'autre part, avant de mener plus avant les négociations d'un nouvel accord – qui devrait être davantage centré sur la réalisation des Objectifs de Développement Durable en Tunisie.

²⁵ ADPIC désigne les accords de l'OMC sur les aspects qui concernent les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. Ici, la proposition vise à dépasser les engagements pris par la Tunisie dans ces accords, dans le sens d'une plus grande protection des DPI (prolongation des brevets sur les nouveaux médicaments, baisse des exigences pour les critères de brevetabilité, moins de « flexibilité » pour les pouvoirs publics, instauration d'une protection des données de la recherche).

²⁶ Voir International Treatment and Preparedness Coalition, *Évaluation du cadre légal en matière de propriété intellectuelle et impact sur l'accès aux médicaments (Égypte, Maroc, Tunisie)*, Septembre 2017

²⁷ Comme tout traité international, l'ALECA devra être conforme à la Constitution tunisienne, il faut donc que la Cour Constitutionnelle soit établie pour le confirmer.

Recommandations

Le commerce doit être au service du développement durable. Alors que le processus de négociations s'accélère, nous recommandons donc au contraire de prendre le temps nécessaire à la réflexion et à l'évaluation et demandons de :

- **Conditionner les négociations** à la finalisation de l'évaluation des Accords d'association et réaliser une étude d'impact (ex ante) indépendante de l'ALECA incluant l'impact sur les droits humains et le développement durable, conformément aux *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*²⁸.
- Sur base des résultats de ces évaluations et si un accord est propice pour la Tunisie, **adopter un nouveau mandat de négociation** s'inspirant du mandat commercial alternatif²⁹, pour permettre à l'accord de contribuer au développement durable de la Tunisie.
- **Assurer un processus de négociation démocratique** veillant à la fois la transparence des négociations en publiant le mandat, ainsi que les textes de négociation actualisés, et veillant à l'établissement d'un véritable débat public sur les enjeux liés au traité.
- **Exclure tout accord incluant une clause d'arbitrage.** Elle permet aux investisseurs étrangers d'attaquer les Etats signataires pour « expropriation indirecte » et d'ainsi contester l'adoption de nouvelles législations, en particulier avec des objectifs sociaux, environnementaux ou sanitaires cohérents avec les Objectifs de Développement Durable.
- **Inclure un chapitre développement durable contraignant**, lié à un mécanisme de plainte et de sanction et garantissant le respect, par tous les acteurs économiques, des Accords Multilatéraux sur l'Environnement et des conventions de l'OIT, en vue de garantir explicitement la supériorité de ces accords et conventions sur l'accord commercial.
- **Ne pas utiliser de listes négatives pour la libéralisation des services**, mais avoir une approche de listes positives si certains services sont engagés, comme cela est de vigueur à l'OMC.
- **Garantir que tout accord soit cohérent avec l'objectif de souveraineté alimentaire**, ce qui implique de garantir à la Tunisie la marge de manœuvre nécessaire pour soutenir l'agriculture familiale et les pratiques agro-écologiques.
- **Eviter de faire de l'ALECA un accord « OMC+ »**, notamment en matière de droits de propriété intellectuelle, afin de ne pas entraver la réalisation des objectifs universels relatifs au droit à la santé, de favoriser l'accès aux médicaments et, plus largement, le transfert des technologies – notamment les technologies vertes nécessaires pour la transition écologique.
- **Garantir un traitement spécial et différencié à la Tunisie**, dont le niveau de développement est beaucoup plus faible que celui de l'UE.

²⁸ *Principes directeurs applicables aux études de l'impact des accords de commerce et d'investissement sur les droits de l'homme*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, décembre 2011 ; http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_hria_fr.pdf

²⁹ The alternative Trade Mandate, *Trade: time for a new vision*, https://corporateeurope.org/sites/default/files/trade-time_for_a_new_vision-print.pdf