

Note politique

Rapprochement réglementaire dans L'ALECA: Evaluation des effets économiques et sociaux sur Le Secteur Agricole Tunisien

Werner Raza, Bernhard Tröster,
Rudi von Arnim (ÖFSE),
Jihen Chandoul,
Chafik Ben Rouine (OTE)

Les négociations sur une zone de libre-échange approfondie et complète entre la Tunisie et l'Union européenne (UE) - également connue sous l'acronyme «Accord de libre-échange complet et approfondi» (ALECA) - ont été lancées depuis 2015. Au-delà de la réduction bilatérale des droits de douane et des quotas, l'UE propose un alignement de la législation tunisienne sur les normes réglementaires européennes afin de favoriser le commerce et la croissance économique. Cependant, compte tenu des coûts supplémentaires de mise en conformité que cet accord impliquerait pour les producteurs tunisiens et le secteur public, notre analyse d'impact conclut que l'ALECA présente d'importants risques de détérioration, puisque la valeur ajoutée de l'agriculture tunisienne pourrait diminuer de -8,3 %. Ces effets doivent être pris en compte dans les négociations, ainsi que dans le contexte plus large du développement agricole durable en Tunisie. [1]

Un contexte délicat

Depuis le printemps arabe de 2011, la Tunisie traverse une transition politique marquée par une profonde incertitude sociale et une situation sécuritaire fragile. En raison du ralentissement de la croissance économique, de l'augmentation des déficits des comptes courants et de la forte dévaluation de la monnaie, la Tunisie a reçu un soutien financier important de la part du FMI et de l'UE. L'aide financière a toutefois été conditionnée à des réformes institutionnelles et politiques qui touchent, entre autres, le secteur agricole. La nouvelle loi sur la sécurité sanitaire votée en 2019 reproduit ainsi le cadre institutionnel de l'UE.

La production agricole, la pêche et les produits agricoles transformés constituent toujours des piliers de l'économie tunisienne, contribuant à hauteur de 13,7 % du PIB et environ 15 % des emplois en 2019. Les politiques agricoles en Tunisie visent d'un côté un niveau élevé d'autosuffisance pour les principaux produits de base et des prix à la consommation abordables pour les produits de première nécessité et de l'autre, le soutien des produits d'exportation tels que l'huile d'olive (Chebbi et al. 2019).

Les dépenses en subventions aux producteurs et aux consommateurs, et le niveau élevé de protection des importations ont été sévèrement critiqués comme étant inefficaces, coûteux et nuisibles au bien-être (Banque mondiale, 2014). De plus, la libéralisation du commerce agricole avait été largement exclue de l'accord d'association existant avec l'UE, entré en vigueur en 1998.

Une libéralisation à grande échelle à travers l'ALECA ?

Depuis le premier cycle officiel de négociations qui s'est tenu à Tunis en 2015, la libéralisation du secteur agricole tunisien est l'une des principales problématiques des négociations sur l'ALECA. L'UE demande une libéralisation en profondeur des droits et des contingents tarifaires pour les produits agricoles, sur lesquels les deux partenaires appliquent encore largement des droits NPF (Nation la Plus Favorable). Compte tenu du niveau plus élevé de protection tarifaire et des préférences déjà existantes (en particulier les réglementations relatives aux quotas sur les huiles d'olive), c'est à la Tunisie qu'incomberait le plus grand effort de démantèlement tarifaire dans le cadre de l'ALECA. Une période de transition de 10 ans, et le recours à la méthode de la liste négative pour l'exemption des produits sensibles, sont censés compenser le poids de ce démantèlement.

Au-delà des modifications des tarifs et des quotas, l'un des principes de l'UE pour les négociations de l'ALECA est que «la Tunisie procède au rapprochement progressif de sa réglementation sanitaire et phytosanitaire à l'acquis de l'UE» (Commission européenne 2016: Art 6). Ces demandes de rapprochement réglementaire sont motivées par un meilleur accès au marché de l'UE, une fois que les entreprises tunisiennes se seront conformées aux réglementations européennes. A long terme, les avantages économiques potentiels pour la Tunisie devraient émerger grâce à une plus grande compétitivité et une plus grande efficacité dans le secteur agricole. Toutefois, le bien-fondé de ces logiques a fait l'objet de remises en questions.

Analyser la logique du rapprochement des réglementations

Un examen critique de la littérature théorique et empirique sur les mesures non tarifaires (MNT) confirme que les effets globaux des ajustements des cadres réglementaires et des normes ne sont pas encore tous bien cernés. (Voir par exemple CNUCED 2018). Ceci est lié à la nature des mesures réglementaires, qui ont de multiples voies d'impacts sur les objectifs de politique publique, le bien-être, la valeur ajoutée et les flux commerciaux. Une conceptualisation simplifiée des MNT, les représentant seulement comme des coûts commerciaux et des opportunités manquées de commercer, exclut respectivement, les effets bénéfiques cruciaux des réglementations, notamment celles liées à la correction des défaillances du marché, au rôle des préférences nationales dans la stabilité des cadres réglementaires, ou aux effets de facilitation du commerce des MNT.

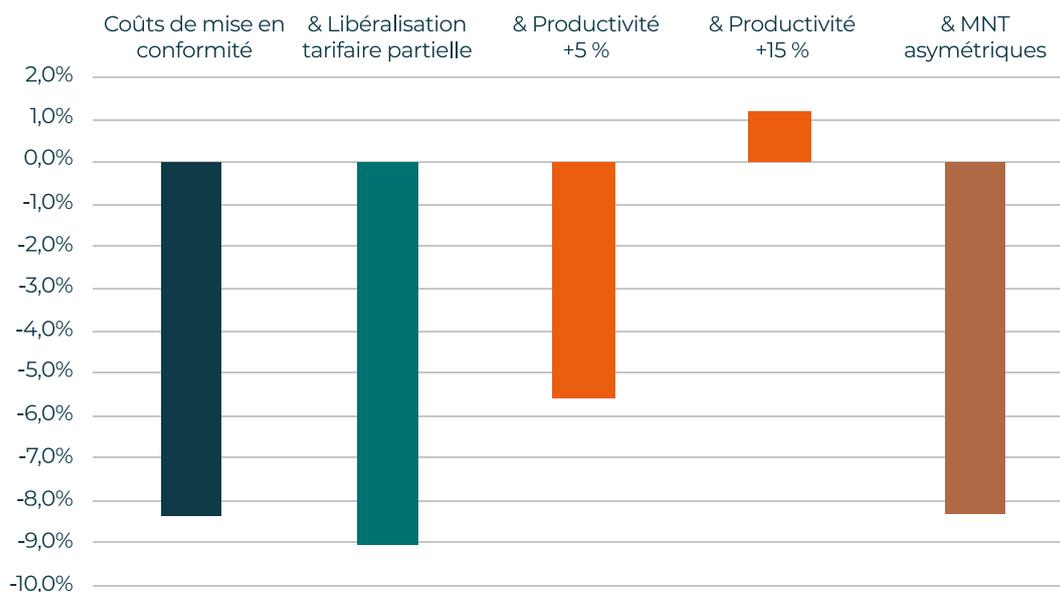
En outre, un rapprochement unilatéral des réglementations implique des coûts de mise en conformité avec les normes publiques et privées pour les entreprises. Les exemples antérieurs d'harmonisation avec les réglementations européennes dans les pays d'Europe Centrale et Orientale, dans le cadre de leur processus d'adhésion à l'UE, montrent que les effets économiques sur la valeur ajoutée, le commerce, la structure des entreprises et l'emploi dans les secteurs agroalimentaires de ces pays ont été très mitigés, malgré le soutien financier substantiel de l'UE. Les mêmes conclusions ont été observées avec l'alignement réglementaire de l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie, dans le cadre des accords d'association de l'UE. Ces résultats sont dus aux difficultés que rencontrent les entreprises privées pour se conformer aux réglementations européennes, et aux problèmes auxquels font face les organismes publics pour mettre en œuvre et faire appliquer les nouvelles réglementations, condition préalable à un meilleur accès au marché.

Effets économiques des coûts de mise en conformité à la réglementation

Les évaluations d'impact standards considèrent les ajustements réglementaires comme une réduction des coûts commerciaux, qui génère des avantages grâce à la baisse des coûts et des prix. Les coûts de mise en conformité avec les nouvelles normes sont généralement occultés. Des entretiens réalisés avec des entreprises tunisiennes exportant leurs productions vers l'UE, et avec d'autres producteurs agricoles, nous permettent d'identifier les tâches et les coûts nécessaires pour l'emploi, les produits intermédiaires et les services associés à la mise en conformité avec les exigences de l'UE. En se basant sur cette enquête, nous sommes ainsi en mesure de quantifier ces coûts de mise en conformité, et de simuler les effets sur les secteurs agricole et alimentaire avec le modèle ÖFSE Global Trade, un modèle EGC (Équilibre Général Calculable) structuraliste.

Les coûts totaux de mise en conformité liés à l'harmonisation globale avec les réglementations de l'UE pourraient entraîner **une baisse de la valeur ajoutée du secteur agricole tunisien de -8,3 %** (ou -1,0 % du PIB pour l'ensemble de l'économie). Cette baisse serait majoritairement due aux ajustements aux **réglementations publiques de l'UE (valeur ajoutée de -6,5 %)**, et dans une moindre mesure, aux **normes privées exigées par les acheteurs européens (valeur ajoutée de -1,9 %)** (voir figure 1). Les résultats sectoriels sont plus accentués pour les secteurs qui approvisionnent principalement le marché intérieur, tels que la viande ou les produits laitiers, bien que les secteurs plus orientés vers l'exportation, tels que les « Fruits & Légumes », soient également touchés.

Figure 1 : Evolution de la valeur ajoutée dans l'agriculture tunisienne (différents scénarios)



Source: Calculs de modélisation EGC

Pas de compensation via la libéralisation des droits de douanes et des quotas, de forts gains de productivité sont nécessaire

Afin de visualiser de manière plus complète les multiples implications de l'ALECA sur le secteur agricole en Tunisie, les effets des réductions bilatérales des tarifs et des quotas et les changements potentiels de la productivité et des coûts commerciaux des MNT ont été pris en compte dans des scénarios de simulation supplémentaires. Ainsi, il apparaît que la libéralisation tarifaire bilatérale amplifie les effets des coûts de mise en conformité, même si les taux tarifaires en Tunisie n'ont été que partiellement réduits, **avec un effet global sur la valeur ajoutée agricole de -9,0 %**. Un scénario plus équilibré pour la Tunisie dépendrait essentiellement de la suppression du quota de l'UE sur les huiles d'olive tunisiennes.^[ii] La libéralisation tarifaire réduirait également les recettes publiques et nuirait au **déficit public (jusqu'à 0,59 point de pourcentage par rapport au PIB)**, ce qui pourrait donc aggraver une situation budgétaire déjà précaire.

Les effets positifs de l'ALECA pour l'agriculture tunisienne seront dépendants d'une forte augmentation de la productivité agricole, et/ou d'une réduction importante et asymétrique des coûts commerciaux liés aux MNT, afin de compenser les effets négatifs du rapprochement réglementaire et de la libéralisation tarifaire. **« Ce n'est qu'avec une augmentation de la productivité de 15 % supérieure à celle de l'UE que la valeur ajoutée agricole augmenterait de 1,2 %.** L'emploi dans le secteur accuserait quant à lui un recul de 7,9 %. En outre, l'économie aux frontières des coûts commerciaux liés aux MNT, résultant du rapprochement des réglementations, ne serait pas suffisante pour compenser les effets négatifs des coûts de mise en conformité. De plus, les accroissements de la productivité sont difficiles à réaliser en premier lieu, comme le montrent les exemples d'harmonisation avec les réglementations de l'UE dans les pays d'Europe de l'Est, tandis que les gains de productivité s'accompagnent d'un recul de l'emploi dans les secteurs agricoles, qui doit être absorbé par d'autres secteurs économiques en Tunisie. Enfin, les tentatives de forte augmentation de la production agricole pourraient être limitées par la disponibilité des ressources en eau, et par les investissements en capital nécessaires à la mise à niveau des systèmes de production, comme par exemple l'introduction de systèmes d'irrigation modernes.

Défis institutionnels pour la mise en œuvre

Les entretiens réalisés en Tunisie avec les organismes gouvernementaux concernés soulignent les défis réglementaires et institutionnels du rapprochement réglementaire. La Tunisie s'est déjà engagée dans un processus d'alignement vers les réglementations européennes sur certaines questions agricoles, notamment à travers les conditionnalités liées à l'assistance macro-financière de l'UE. La mise en œuvre actuelle de la nouvelle loi tunisienne sur la sécurité sanitaire (LSS) montre les défis institutionnels qu'impliquent de tels changements réglementaires, par exemple le transfert de compétences entre les ministères et vers de nouvelles institutions. Ceci met en évidence les capacités nécessaires pour mettre en œuvre les réformes. De plus, le processus de rapprochement avec les réglementations de l'UE soulève des questionnements quant aux stratégies de diversification des exportations, et ignore les défis spécifiques au système institutionnel tunisien, défis pourtant déterminants pour le développement durable de l'agriculture tunisienne.

Répercussions sur les négociations de l'ALECA et les politiques agricoles

Si l'on considère les effets des coûts de mise en conformité réglementaire auxquels les producteurs tunisiens doivent faire face, dans le cadre d'un rapprochement réglementaire avec les normes plus strictes de l'UE, la promesse des avantages économiques garantis par un meilleur accès au marché européen est discutable. En ce qui concerne les négociations sur l'ALECA et les changements du cadre réglementaire, les résultats de notre évaluation conduisent à plusieurs recommandations pour la Tunisie :

Évaluer de manière globale et systématique les coûts de mise en œuvre : Les impacts de l'ALECA sur l'agriculture tunisienne doivent être systématiquement évalués, en accordant une attention particulière au processus d'ajustement, et aux charges qui en découlent pour les entreprises et le secteur public.

Les avantages annoncés du rapprochement réglementaire ne peuvent être considérés comme allant de soi. Les coûts de mise en conformité pour les producteurs tunisiens seront substantiels, et le renforcement des capacités du secteur public nécessitera un soutien institutionnel et financier. Même si le financement de l'UE pourrait y contribuer, il est peu probable que ce financement puisse compenser tous les coûts encourus.

Insister sur une ouverture fortement asymétrique du marché : Lors des négociations sur les réductions des droits de douane et des quotas, le gouvernement tunisien devrait insister sur l'ouverture fortement asymétrique des marchés. Les avantages potentiels de la suppression des quotas de l'UE et la protection des produits agricoles sont essentiels pour que les retombées soient équilibrées. En particulier, la suppression du quota de l'UE sur l'huile d'olive tunisienne sera absolument cruciale pour déterminer l'effet à court terme de l'accord sur les exportations tunisiennes. Si la suppression de ce quota faciliterait l'exportation d'huiles d'olive en bouteille à plus forte valeur ajoutée, les avantages globaux doivent également être évalués en considérant le niveau déjà élevé d'exportations en franchise de droits et hors contingent, dans le cadre du régime de perfectionnement actif de l'UE.

Éviter un alignement réglementaire à grande échelle et se concentrer sur les produits destinés à l'exportation : Les changements réglementaires alignés avec les normes européennes devraient être limités aux produits agricoles dont le potentiel d'exportation vers l'UE est indiscutable, comme c'est le cas pour l'huile d'olive et certains produits des secteurs de la pêche et des fruits & légumes. Dans les secteurs orientés vers la consommation nationale, les arguments en faveur d'un alignement réglementaire sur les normes de l'UE sont faibles, car celui-ci impliquerait des coûts de mise en conformité très élevés et une modification de la structure des entreprises, avec des coûts sociaux potentiellement conséquents. De nombreux paramètres sont à prendre en compte avant de procéder à tout ajustement des cadres réglementaires, notamment la production et l'emploi dans l'agriculture nationale, la sécurité alimentaire

et la protection des consommateurs. Dans le cadre d'un alignement sur les normes de l'UE - ou sur d'autres normes -, une éventuelle réforme des mesures sanitaires et phytosanitaires doit évaluer ses impacts potentiels sur les possibilités d'exportation vers d'autres marchés. Un ajustement strict aux réglementations de l'UE pour l'ensemble du secteur agricole pourrait mettre à mal certains de ces objectifs de base.

Se concentrer sur l'augmentation de la valeur ajoutée des exportations agricoles :

Si l'on considère la limitation des ressources en eau et les importantes contraintes écologiques, les possibilités d'augmentation quantitative des exportations agricoles dans les secteurs des huiles végétales et des fruits & légumes sont très limitées. Cela nécessiterait en outre d'investir massivement dans des systèmes d'irrigation modernes, et d'autres outils permettant d'améliorer la productivité. Les potentiels d'exportation devraient donc se concentrer sur l'augmentation de la valeur ajoutée de la production, en se focalisant sur des produits de haute qualité rapportant des prix et des bénéfices plus élevés sur le marché européen. Dans ce contexte, la suppression du quota imposé par l'UE sur l'huile d'olive tunisienne est d'autant plus urgente qu'elle constitue un obstacle majeur à l'exportation d'huile d'olive en bouteille.

Évaluer les risques de perte pour les petits exploitants agricoles:

Les risques dus au rapprochement des réglementations doivent être considérés sérieusement, en particulier pour les petits exploitants. Dès que les données seront disponibles, il est conseillé de réaliser une évaluation basée sur des données détaillées par type de producteurs. Les coûts de mise en conformité seront difficiles à supporter pour les petits producteurs qui, à terme, seront également confrontés à une concurrence plus forte des importations en provenance de l'UE. Des politiques agricoles globales, et un soutien adapté aux besoins des petits producteurs seront nécessaires pour les secteurs concernés par l'alignement réglementaire.

Renforcer les capacités institutionnelles des organismes publics de réglementation, dans le cadre d'une réforme des normes sanitaires et phytosanitaires adaptée au contexte national :

Les capacités organisationnelles et financières doivent être renforcées, de même que les moyens des institutions publiques pour mettre à niveau et combler les lacunes liées au système de mesures sanitaires et phytosanitaires en Tunisie. La réforme réglementaire doit tenir compte des défis structurels et des besoins spécifiques de l'agriculture tunisienne. De plus, les institutions publiques devraient accorder une attention particulière au soutien des entreprises d'exportation dans la mise en conformité avec les normes privées exigées par les acheteurs européens, car celles-ci représentent un obstacle supplémentaire pour les producteurs tunisiens qui cherchent à accéder au marché de l'UE.

Définir le rôle de la libéralisation du commerce dans un cadre de développement agricole durable :

La position de négociation tunisienne dans les négociations de l'ALECA devrait s'inscrire dans une vision stratégique pour l'avenir de l'agriculture tunisienne, basée sur un modèle d'agriculture durable tel que défini par l'ODD 2 des Objectifs de Développement Durable des Nations Unies : «Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir une agriculture durable». Les compromis entre la libéralisation du commerce agricole et l'ODD 2 doivent être correctement appréhendés. Une libéralisation poussée du commerce agricole aura des conséquences importantes sur la structure de production, et sur les objectifs politiques d'autosuffisance et de sécurité alimentaire. En particulier, les changements structurels dans l'agriculture déclenchés par les ajustements réglementaires, la libéralisation des tarifs douaniers et les augmentations potentielles de productivité entraînent un risque d'une réduction des emplois dans le secteur. Cela entraînera une pression sur d'autres secteurs de l'économie tunisienne pour absorber la main-d'œuvre excédentaire, et accentuera l'exode rural. Compte tenu de la sensibilité de la situation sociale et politique en Tunisie, il semble donc pertinent de considérer la modernisation de l'agriculture par une approche prudente et avisée.

Références

Banque Mondiale (2014): La révolution inachevée : créer des opportunités, des emplois de qualité et de la richesse pour tous les Tunisiens. Washington D.C.: Banque Mondiale <https://www.banquemondiale.org/fr/country/tunisia/publication/unfinished-revolution>

Chebbi, H.E./Pellissie, J.P./Khechim, W./Rolland, J.P. (2019): Rapport de synthèse sur l'agriculture en Tunisie. CHEAM-IAMM.

Commission Européenne (2016): ALECA entre l'UE et la Tunisie. CHAPITRE XX - MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES, Version du 26/04/2016, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154488.pdf

CNUCED (2018): Mesures non tarifaires : Évaluation économique et solutions stratégiques pour le développement (en anglais) <https://unctad.org/webflyer/non-tariff-measures-economic-assessment-and-policy-options-development>

Raza et al. (2022): Evaluation des effets économiques et sociaux de l'ALECA et du rapprochement réglementaire sur le secteur agricole tunisien, Fondation Rosa Luxemburg Bureau Afrique du Nord.

ⁱ Cette note s'appuie sur les résultats d'une étude détaillée (Raza et al. 2022) menée par la Fondation autrichienne pour la recherche sur le développement (ÖFSE) et l'Observatoire tunisien de l'économie (OTE), et commandée par la Fondation Rosa-Luxembourg - Bureau Afrique du Nord. L'évaluation économique est basée sur des simulations effectuées avec le Global Trade Model de l'ÖFSE, un modèle d'équilibre général calculable (EGC) structurel. L'analyse qualitative se base sur l'analyse de documents, des revues de littérature et des entretiens et enquêtes réalisés en Tunisie.

ⁱⁱ L'évaluation de la libéralisation des droits de douane et des quotas est entravée par la réglementation des quotas tarifaires de l'UE sur l'huile d'olive, le principal produit d'exportation agricole de la Tunisie. Le calcul des équivalents ad-valorem de ces contingents, nécessaire à l'évaluation de l'impact quantitatif, est réputé difficile. Compte tenu du niveau élevé des flux commerciaux en franchise de droits des huiles d'olive tunisiennes, l'équivalent tarifaire dans les pays du sud de l'UE pour les huiles végétales de Tunisie, estimé à 48,4 % par la base de données GTAP largement utilisée semble irréaliste. Dans nos simulations, nous présentons également des résultats pour un équivalent de taux tarifaire de 24,2 %, soit 50 % du taux GTAP. Voir la discussion détaillée dans Raza et al. (2022).

