

FORUM ÉCONOMIQUE DE LA MÉDITERRANÉE

la zone de libre-échange Tunisie-UE

quels impacts sur l'économie tunisienne

La Tunisie s'est engagée depuis plusieurs mois dans une négociation en vue de l'instauration d'une zone de libre-échange (ZLE) avec l'Union européenne (UE).

Que signifie cela et quels impacts cette ZLE pourrait-elle avoir sur l'économie tunisienne ?

La présente communication reprend les principales conclusions d'une étude confiée à ce sujet par les autorités tunisiennes au bureau d'études COMETE Engineering que je dirige.

Dans ce qui suit, je rappellerai d'abord le contexte et les enjeux pour l'économie tunisienne de cette nouvelle forme de coopération avec l'UE, je procéderai ensuite à une revue synthétique des effets éventuels de cette ZLE sur l'économie nationale pour essayer enfin d'esquisser les mesures d'accompagnement de nature à consolider les conditions de réussite de la mise en place de la ZLE.

1.1 RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL

La Tunisie est engagée depuis 1986-87 dans un programme de libéralisation et d'ajustement structurel tendant à établir les mécanismes du marché, la liberté du commerce intérieur et extérieur, à encourager l'initiative privée et à activer la privatisation des entreprises publiques.

Ainsi l'orientation vers une intégration progressive dans l'économie mondiale est considérée comme irréversible. De ce point de vue, l'option d'une ZLE avec l'UE (premier partenaire économique et commercial) peut être considérée comme le moyen d'un ancrage plus grand dans l'économie mondiale.

La perspective d'une ZLE avec l'UE s'inscrirait de ce fait dans la logique de l'ajustement structurel en cours, elle serait saisie comme une opportunité pour conforter et pour approfondir la voix infléchie depuis 1986-1987 et devant surtout induire un effet substantiel de transmission de croissance.

L'ancrage dans un espace économique plus développé, la confrontation et les effets potentiels de synergie et d'émulation, sont supposés avoir à moyen terme un effet de traction vers le haut : mise à niveau, plus grande efficacité économique.

Ainsi, la création d'une ZLE serait conçue comme une nouvelle opportunité de croissance, venant contrecarrer la tendance à l'érosion des avantages préférentiels de l'accord de 1976 et, contrebalancer les effets de détournement de l'UE au profit des pays de l'Est Européen et d'autres pays méditerranéens concurrents (Turquie, Israël, Chypre, Malte).

Toutefois, la mise en place d'une ZLE avec l'UE induirait une importante dérégulation dans le mécanisme mis en place de la politique de libéralisation engagée par les pouvoirs publics.

En effet, bien que le choix pour l'économie tunisienne de l'ouverture sur l'économie mondiale soit stratégiquement irréversible, il a été jusque là mené avec un pragmatisme et un réalisme compatibles avec la faiblesse des moyens disponibles et la fragilité de notre économie.

La ZLE accélère de manière significative le processus engagé sans garantie de mobilisation conséquente des moyens permettant la gestion de cette variation brutale et catégorique des principaux paramètres de notre économie.

La réussite de la ZLE est fonction d'une donnée clé : la volonté politique réelle de l'UE à aider la Tunisie à gagner le pari. La Tunisie par son engagement dans un accord de libre-échange avec l'UE, doit supporter le coût de son ajustement à cette nouvelle donne (pertes fiscales, suppressions d'activités) et sans apports de capitaux extérieurs significatifs, la ZLE se traduirait par des déconvenues économiques certaines pour la Tunisie.

Au niveau de l'UE, la ZLE s'analyse comme une composante principale d'un ancrage politique et économique de la Tunisie à la Communauté ; ancrage aux dimensions stratégiques propice à la prospérité et à la stabilité de la région méditerranéenne.

Par ailleurs, le rééquilibrage des centres de pouvoir en Europe, qui aura tendance d'ici la fin du siècle à déplacer le centre de gravité européen vers le Nord-Est, militerait en faveur de l'ancrage du Maghreb en général et de la Tunisie en particulier dans l'espace européen. L'intérêt des pays européens sud-méditerranéens est de favoriser cette intégration pour contrer l'effet de périphérisation qui s'exercerait sur eux du fait de ce déplacement prévisible.

Il faut rappeler toutefois avec force que la négociation de cette ZLE avec l'UE n'est ni fortuite, ni facultative.

Elle est quasiment inéluctable si la Tunisie veut continuer à bénéficier du libre accès de ses produits industriels au marché de la CEE.

Les accords quasi-unilatéraux de 1976 qui ont régi jusque là les relations tuniso-européennes ne peuvent plus perdurer ni sur le plan des accords internationaux souscrits depuis par la Tunisie, ni sur le plan économique et commercial, la Tunisie industrielle d'aujourd'hui n'étant plus ce qu'elle était en 1976.

Au niveau mondial, l'émergence d'un nouvel ordre commercial caractérisé par la création récente de l'Organisation Mondiale du Commerce ne permettrait plus à la Tunisie et à l'UE de conserver durablement en l'état leurs accords de coopération.

Les traitements préférentiels, les systèmes de contingentement, les mesures de sauvegarde et les différentes conditions d'accès aux marchés seraient incompatibles avec l'orientation libre-échangiste du commerce international ; orientation partagée par les deux partenaires en présence signataires des accords du GATT.

1.2 LES ENJEUX DE LA ZLE

La ZLE constitue le volet commercial de l'accord de partenariat en cours de négociation entre la Tunisie et l'UE ; accord se substituant à celui de 1976 et aux protocoles additionnels arrivant à échéance en 1995.

Cette ZLE présente au moins quatre caractéristiques spécifiques.

Il s'agit d'une ZLE entre :

- un pays d'une part et un groupement de pays d'autre part ;
- des économies à niveau de développement inégal ;
- des économies à niveau d'intégration inégal ;
- des économies à niveau de protection mutuelle inégal.

Ces spécificités font que la ZLE entre la Tunisie et l'UE sort du schéma classique de création d'une ZLE où deux ou plusieurs pays présentant des niveaux de développement et de protection similaires s'accordent pour la mise en place d'un démantèlement de la protection régissant leurs propres échanges commerciaux.

Il s'agit d'une évolution des relations de collaboration entre l'économie tunisienne et son partenaire européen.

Cette mise en place de la ZLE se caractérise donc par une asymétrie manifeste. Alors que l'UE (à l'exclusion des produits agricoles et de quelques produits textiles) est déjà ouverte aux produits tunisiens, la Tunisie a une industrie naissante à protéger. Aussi l'asymétrie se présente-t-elle de cette manière : La Tunisie est amenée à procéder à un démantèlement unilatéral de l'ensemble de son dispositif de protection (plus de 70 % des importations tunisiennes proviennent de l'UE), sans contrepartie commerciale apparente.

Ainsi la Tunisie, le pays le plus petit et le moins développé est appelé à un "démantèlement unilatéral". Cette donnée est de toute importance, car elle introduit "un biais" dans l'approche de la négociation. Ce biais ne peut être levé qu'à la seule condition de corriger l'asymétrie dans la négociation, par la compensation financière. Si l'objectif ultime de la ZLE entre l'UE et la Tunisie est

d'impulser une nouvelle dynamique de codéveloppement visant au moins à ne pas accuser les écarts de développement entre les deux parties, force est alors de retenir les principes de compensation, de soutien à l'ajustement pour le libre-échange avec l'UE, comme principes cruciaux et essentiels.

La négociation de l'accord de libre-échange ne peut être dissociable de la redéfinition de la coopération financière. En effet, si le coût de l'ajustement à la ZLE est certain, les gains potentiels sont comme nous le verrons en détail plus loin, possibles mais tributaires des apports extérieurs de capitaux, permettant de compenser les pertes fiscales et de la capacité du pays à mettre en place une stratégie de mise à niveau du système productif. Il serait impératif d'initier une vision intégrée combinant volet commercial et volet financier, concessions tarifaires et compensation financière, coopération financière et restructuration industrielle. Ce sont là les véritables enjeux de la négociation.

Par ailleurs, et dans une vision stratégique des relations tuniso-européennes, l'accord de libre-échange devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie commune concertée vers une convergence économique réelle. Cette stratégie de la convergence réelle minimale (prenant pour référence les pays les moins développés de l'UE) est sujette à intérêt, elle signifierait un tournant significatif dans l'approche des relations entre l'Europe et la Tunisie, donnant une nouvelle impulsion ayant une finalité et une signification précises.

Par delà ces considérations générales, l'originalité et l'asymétrie de la présente ZLE, à impact inégal et incertain, nécessite un traitement particulier pour sa mise en place et une certaine réserve quant à l'interprétation des résultats des évaluations de ses impacts.

L'impact sur l'économie tunisienne de la mise en place de la ZLE pourrait être perçu de manière synthétique à travers trois séries de paramètres :

- les échanges commerciaux ;
- l'activité et les principaux agrégats macroéconomiques ;
- et enfin le Budget de l'État.

2.1 EFFETS SUR LES ÉCHANGES COMMERCIAUX

La création d'une ZLE entre la Tunisie et l'Union européenne signifie un démantèlement pratiquement unilatéral de la protection tunisienne à l'égard des produits européens sans contrepartie correspondante de la part de l'UE puisque la presque totalité des produits manufacturés sont déjà en accès libre sur le marché européen.

Seuls certains produits agricoles (huile d'olive principalement) sont en mesure de voir leur exportations en direction de l'UE augmenter du fait de la disparition des obstacles aux échanges. L'exclusion éventuelle des produits agricoles de la ZLE éliminerait cet avantage manifeste.

Les effets commerciaux positifs qui pourraient être attendus de la création d'une ZLE dans le domaine des produits manufacturés ne pourraient être qu'indirects.

Ils devraient provenir de l'amélioration de la compétitivité associée à la baisse du prix des intrants importés de l'Union européenne et éventuellement aux ajustements vers une meilleure productivité générés par la déprotection de l'économie nationale.

Par contre, la disparition de la protection douanière à l'encontre des produits européens, induirait un renforcement de la part européenne dans les échanges extérieurs de la Tunisie. Ce renforcement est évalué à 2 points d'augmentation de la part de l'UE dans les importations et les exportations tunisiennes.

Sur la base des données de 1990, cet effet de détournement ferait passer la part de l'UE dans les échanges extérieurs de la Tunisie de 73 % à 75 %. L'essentiel (près de 90 %) du flux additionnel des échanges extérieurs dû au démantèlement serait orienté vers l'UE. Dans le cas d'une ZLE excluant les produits agricoles, le taux de couverture vis-à-vis de l'UE demeurerait inchangé (environ 71 %) et connaîtrait une légère amélioration (en se situant à près de 73 %) avec l'intégration des produits agricoles dans les accords de la ZLE.

2.2 EFFETS SUR L'ACTIVITÉ ET LES AGRÉGATS MACROÉCONOMIQUES

L'évaluation précise des effets quantitatifs associés à la création d'une zone de libre échange ne peut être dissociée de la politique macroéconomique accompagnant la mise en œuvre du démantèlement douanier. Les impacts se révèlent en fait extrêmement contrastés selon l'hypothèse retenue et dépendront largement de la politique macro-économique d'accompagnement qui sera mise en œuvre par les pouvoirs publics.

2.2.1 POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE PASSIVE

Sous l'hypothèse qui suppose implicitement la mise en place par les pouvoirs publics d'une politique d'accompagnement macroéconomique récessive (baisse des dépenses publiques) :

▫ l'effet sur l'activité économique globale se révèle très faible : croissance du PIB de 0,7 % à la fin des douze ans de la mise en place de la ZLE, soit une quasi stagnation globale mais une croissance sectorielle différenciée traduisant la nécessité d'une restructuration industrielle ;

▫ l'effet sur l'emploi est limité à une augmentation de 2,8 % à la fin de la période de démantèlement, soit une dégradation globale de la situation du chômage en tenant compte de la demande additionnelle. La variation de l'emploi sectoriel fait ressortir un mouvement de main d'œuvre vers les secteurs faiblement capitalistiques ;

▫ l'effet sur les finances publiques se traduit par une baisse des recettes publiques de l'ordre de 13 % ;

▫ l'effet sur les échanges extérieurs est maîtrisé par la dépréciation du dinar vis-à-vis des monnaies européennes (le glissement induit uniquement par la mise en place de la ZLE est de l'ordre de 9 %) : à la fin de la période de démantèlement les importations progresseraient de 8,2 % et les exportations de 7,6 %.

La création d'une ZLE avec l'UE aurait un effet macroéconomique tout aussi faible si la politique d'accompagnement consistait à rechercher un ajustement par

le change (la simulation consiste à maintenir constantes les dépenses publiques et à supposer que la totalité de l'ajustement s'effectue par le change).

2.2.2 POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ACTIVE

Deux hypothèses ont été testées quant à l'adoption d'une politique macroéconomique d'accompagnement visant une certaine maîtrise des effets potentiels de la ZLE :

- p** compensation du manque-à-gagner fiscal dû au démantèlement douanier par une augmentation de la taxation indirecte ;
- p** ajustement par un effet de croissance véhiculé par un accroissement substantiel de l'investissement extérieur.

L'augmentation de la taxation indirecte (TVA) tout en compensant la baisse des recettes douanières, génère des effets pervers de nature à affecter sérieusement la croissance économique : renchérissement des prix, donc baisse de l'investissement et de la demande intérieure, perte d'activités et d'emplois notamment pour les industries tournées vers le marché local.

Le test d'un relèvement du taux de la TVA de 10 % sur l'ensemble des secteurs hors énergie aboutit à :

- **une récession de l'activité économique : le PIB baisse de 1,2 %. La récession est notamment ressentie dans les industries les moins exportatrices ;**
- **une aggravation du chômage due à une stagnation du niveau général de l'emploi, laquelle stagnation suppose l'existence de structures et de mécanismes permettant une réallocation spontanée du facteur travail en canalisant l'important mouvement sectoriel de la main d'œuvre ;**
- **une baisse de 11% des recettes fiscales, l'augmentation des taux étant largement compensée par la réduction de l'assiette.**

L'effet macroéconomique pourrait être inversé si l'ajustement s'effectuait par des entrées de capitaux tout en maintenant les mêmes orientations quant aux politiques budgétaire et monétaire adoptées.

Dans l'hypothèse extrême, et évidemment totalement irréaliste, où l'ensemble de l'ajustement pourrait s'effectuer entièrement par les seules entrées de capitaux (donc à taux de change inchangé), le résultat serait une multiplication par plus de trois du PIB sur l'ensemble de la période, correspondant à une croissance cumulée de + 9,6% l'an sur les douze années de mise en place de la ZLE.

Il est important de signaler que la mise en œuvre de la ZLE n'entraînera aucun élément objectif de nature à modifier le flux des capitaux extérieurs vers la Tunisie.

Les avantages comparatifs offerts par la Tunisie à l'investisseur étranger ne seront pas modifiés par la création de la ZLE.

Seuls des éléments subjectifs liés à l'"effet d'annonce" pourraient amorcer à un instant donné l'entrée des capitaux en Tunisie.

Sur la base des connaissances théoriques actuelles, il n'est pas possible d'évaluer les entrées de capitaux provoquées par cet "effet d'annonce". L'expérience montre toutefois (cas du Mexique dans le cadre de l'ALENA) qu'ils existent et qu'ils sont

bien réels. L'étude a simulé les conséquences d'un certain nombre de variantes associées à des augmentations jugées raisonnables des entrées de capitaux, variations évaluées sur l'ensemble de la période entre 500 millions de dinars (M DT) et 1 500 M DT (prix 1990). Ces valeurs, bien qu'apparemment modestes du point de vue macroéconomique, correspondraient à un bond en avant considérable de l'investissement extérieur compte tenu de son très faible niveau actuel.

Dans l'hypothèse médiane d'une entrée supplémentaire de capitaux de un milliard de dinars, les résultats obtenus sont les suivants :

ρ un surcroît de croissance du PIB de près de 14 % moyennant une importante capacité d'absorption d'investissement additionnel dans certains secteurs : c'est ainsi que le secteur des industries mécaniques et électriques serait appelé à connaître une croissance de 30 % de sa valeur ajoutée ;

ρ une amélioration de la situation de l'emploi de près de 12 % ;

ρ une augmentation légère des recettes fiscales indirectes (+ 3,2 %) : la baisse des droits de douane se trouverait plus que compensée par les rentrées supplémentaires de TVA liées à la croissance additionnelle (sans besoin de relever les taux de la TVA).

En conclusion, l'impact sur le PIB et sur l'emploi est extrêmement variable (il est susceptible de varier de 0 à 300%) selon la sensibilité des capitaux extérieurs à l'annonce de la création d'une ZLE entre la Tunisie et l'UE et selon les capacités de l'économie tunisienne à drainer et à absorber une importante variation de l'investissement extérieur. L'effet global est d'autant plus important que l'ajustement provient des entrées de capitaux et non du change ou des dépenses publiques.

2.3 EFFETS SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT

2.3.1 HYPOTHÈSES ET PHASES DE DÉMANTÈLEMENT

La mesure de l'effet du démantèlement tarifaire sur les recettes de l'Etat et sur son budget a été effectuée dans notre étude sous les hypothèses suivantes :

- **la ZLE ne concernerait que les produits industriels hors produits agricoles et agro-industriels ;**
- **le calendrier retenu est assorti d'une durée maximale de 15 ans avec une première phase de 6 ans aboutissant à un taux de démantèlement de 50 % ;**
- **le démantèlement durant la première phase ne concernerait que les importations n'ayant pas leur équivalent fabriqué localement ;**
- **l'échéancier de démantèlement est défini en fonction du seul critère de la compétitivité sectorielle.**
- **La seconde phase du programme de démantèlement CONCERNERAIT LES PRODUITS FABRIQUÉS LOCALEMENT, CE QUI CONFÈRE À CETTE PHASE UN CARACTÈRE CRITIQUE EN MATIÈRE D'IMPACT DE LA DÉPROTECTION SUR LA PRODUCTION NATIONALE.**

2.3.2 MANQUE-À-GAGNER FISCAL

Les droits de douane ont représenté en 1993 un montant total de l'ordre de 600 M DT enregistrant un rendement net de 12,9 %. Les importations provenant de l'Union européenne (3 000 M DT) ont généré des recettes douanières de l'ordre de 400 M DT (68,5 % des recettes totales), soit un rendement net de 13,2 %.

L'actualisation de ces chiffres pour l'année 1994, en fonction des tarifs douaniers en vigueur compte non tenu de l'augmentation du volume des importations aboutirait à des recettes douanières globales de l'ordre de 700 millions de DT dont 465 DT proviendraient de la seule Union Européenne.

Le démantèlement tarifaire vis-à-vis des importations de produits industriels provenant de l'UE impliquerait donc la renonciation à une recette annuelle de l'ordre de 450 M DT représentant 62,4 % des recettes douanières totales et 14,1 % de l'ensemble des recettes fiscales. Une telle baisse des dépenses publiques serait strictement irréalisable !

La première phase de démantèlement aboutit à un manque-à-gagner annuel en recettes douanières de 177 M DT.

Au terme de la période de 15 ans de mise en place de la ZLE, l'État tunisien renoncerait à une enveloppe totale de recettes douanières dépassant 3,3 milliards de dinars ; montant exprimé aux prix constants 1993 et ne tenant pas compte de l'augmentation en volume des importations.

En guise de conclusion, l'évaluation de l'impact sur l'économie tunisienne de la mise en place d'une zone de libre-échange entre la Tunisie et l'Union européenne démontre que la création de la ZLE ne peut présenter un bilan réellement positif pour la Tunisie qu'à trois conditions liées :

- la mise en place d'une politique macroéconomique non récessive ;
- une reconversion compétitive de l'économie tunisienne ;
- une augmentation significative de l'investissement extérieur.

La mise en œuvre de ces trois préalables suppose une volonté commune des autorités tuniso-européennes de sortir les accords d'un cadre strictement commercial à un cadre de co-développement et de partenariat assorti d'une double solidarité d'abord financière qui permettrait d'atténuer les effets dans le temps du manque à gagner fiscal et budgétaire et initier et soutenir l'investissement privé étranger mais également technologique qui contribuerait à la reconversion compétitive du tissu industriel tunisien et à l'accroissement de sa capacité d'absorption de flux d'investissements directs étrangers de plus en plus importants.

Les masses en jeu sont importantes pour la Tunisie, elles le sont beaucoup moins au niveau de l'UE et il faudra que celle-ci fasse preuve de clairvoyance politique pour soutenir l'émergence de l'économie tunisienne et son ancrage définitif à l'économie mondiale.

Le Japon, dans sa région a compris cette problématique depuis longtemps. C'est lui qui a assuré le développement des quatre dragons : Corée du Sud, Singapour, Hong Kong et Taiwan en y investissant directement de manière massive et en y transférant les technologies maîtrisables localement.

forum économique de la méditerranée

En faisant de la sorte, le Japon délocalisait une partie de sa production, il bénéficiait d'abord de coûts de production moins élevés, enrichissait ensuite ces pays et en faisait donc un débouché supplémentaire à ses propres produits, les utilisait enfin comme base d'exportation vers le reste du monde.

Bref il n'en retirait que des avantages.

Cette approche n'a pas été ponctuelle et figée, elle est dynamique et continue.

Les quatre dragons accédant à une meilleure maîtrise de la technologie, se voyaient confier des investissements de plus en plus élaborés technologiquement.

Eux-mêmes délocalisent aujourd'hui à leur tour vers les pays périphériques de la région : Indonésie, Thaïlande, Malaisie, Chine Populaire ...

Le Japon se spécialisant de plus en plus dans les technologies de pointe.

C'est cette approche que l'Europe se doit de développer avec la Tunisie.

Les relations Europe-Tunisie ne devraient plus être perçues comme des relations de concurrence mais de complémentarité confiante.

Aujourd'hui la Tunisie doit faire face à des défis majeurs en matière d'emploi et d'acquisition de technologies.

Seuls des investissements directs importants pourraient l'aider à les relever.

L'Europe occidentale du Sud de par sa proximité géographique, ses liens historiques, son identité culturelle et ses relations économiques et commerciales privilégiées doit y jouer un rôle fondamental.

Ceci est sa portée, financièrement et technologiquement tout en lui procurant de multiples avantages.

C'est à ce prix que la Méditerranée pourrait retrouver sa vocation de lac de paix et de prospérité.

La Tunisie a mis trente ans pour se débarrasser de ses complexes d'ancien protectorat et pour appeler de ses vœux des investissements directs sans crainte ni suspicion.

L'Europe doit plus que jamais lui tendre la main à un moment où les extrémismes de tout bord fleurissent sur fond de misère sociale et de mauvaises politiques économiques.