

Sassi Mohamed

Université de Tunis

msassi@live.com

Implications du GATT et de l'OMC sur les pays en développement

Exemple du dossier agricole tunisien lors des négociations avec l'Europe communautaire (1976-1995)

Résumé. - Depuis leurs indépendances, les trois pays du Maghreb (Tunisie, Algérie, Maroc) se trouvent en confrontation avec une situation mondiale du commerce façonnée par des enjeux géopolitiques importants, entre les grandes puissances mondiales. Mais, devant la volonté américaine, exprimée à travers le GATT, puis l'OMC, d'accélérer le processus du démantèlement tarifaire, d'une part, et la pression exercée par la Communauté Economique Européenne (CEE), depuis son instauration, - elle-même travaillée par des influences diverses -, la position de ces pays se trouve menacée. La CEE, en gestation, n'a pu offrir de solutions durables pour la transition des pays du Maghreb. A cela s'ajoute le jeu des rapports multilatéraux, impacté par le rôle joué par les grandes puissances et les nouveaux pays émergents tout à la fois. D'autres facteurs endogènes, entre autres les divergences politiques entre les pays du Maghreb, n'ont pas permis une négociation équitable en vue d'intégrer le marché mondial de façon durable. Le cas de la Tunisie, comme pays principalement agricole, est significatif dans la mesure où la création de la CEE et l'instauration de la Politique agricole commune (PAC) à partir de 1962, s'avère être une barrière à l'intégration au sein de l'économie mondiale. L'étude permet donc de mettre en exergue certaines défaillances dans le jeu du rapport international en rapport avec les règles du commerce et les résultats des négociations avec l'Europe communautaire.

Mots clés.- GATT, OMC, Accords sur l'agriculture, Tunisie-UE, Maghreb-UE, Economies méditerranéennes, Commerce agricole, Histoire et économie de la Tunisie, Accords multilatéraux, Relations Tunisie-Europe.

Implications of GATT and WTO on developing countries

Example of the Tunisian agricultural question during negotiations with the European Community (1976-1995)

Abstract

Since their independence, the three Maghreb countries (Tunisia, Algeria, Morocco) have been confronted with a world trade situation shaped by important geopolitical issues, between the great world powers. But, faced with the American desire, expressed through the GATT, then the WTO, to speed up the process of tariff dismantling, on the one hand, and, on the other, the pressure exerted by the European Economic Community (EEC), since its establishment, - itself affected by various influences - the position of these countries is threatened. The EEC, in gestation, could not offer lasting solutions for the transition of the Maghreb countries. Added to this is the game of multilateral relations, impacted by the role played by the great powers and the new emerging countries at the same time. Other endogenous factors, including political differences between the Maghreb countries, did not allow fair negotiations to integrate the world market in a sustainable way. The case of Tunisia, as a mainly agricultural country, is significant insofar as the creation of the EEC and the establishment of the Common Agricultural Policy (CAP) from 1962, proved to be a barrier to integration within the global economy. The study therefore makes it possible to highlight certain shortcomings in the game of international relations with regard to trade rules and the results of negotiations with the European Community.

Keywords. - GATT, WTO, Agreements on agriculture, Tunisia-EU, Maghreb-EU, Mediterranean economies, Agricultural trade, History and economy of Tunisia, Multilateral agreements, Tunisia-Europe relations.

Nul ne peut contester l'importance de la signature des accords du GATT (en 1947), puis la création de l'OMC (en janvier 1995) et l'institutionnalisation des nouvelles règles de libéralisation des échanges, dans le développement du commerce à l'échelle mondiale, et leurs impacts sur les économies des pays en développement. Dans ce contexte, la Tunisie s'est impliquée, depuis l'indépendance en 1956, dans les institutions internationales du libre-échange, privilégiant – de par les péripéties de l'histoire et les contraintes de la géographie – les accords bilatéraux et le partenariat avec la CEE, dans le but de dynamiser ses échanges, et d'amorcer une croissance économique soutenue permettant de résorber les problèmes inhérents au sous-développement. C'est ainsi que plusieurs cycles de négociations furent entamés avec le partenaire européen, dont certains en rapport avec le secteur agricole.

Mobilisée dans une perpétuelle discussion autour du faux-dilemme entre libre-échange et protectionnisme, une partie de l'élite tunisienne s'investit dans d'intenses débats en rapport avec le dossier des rapports Tunisie-CEE. Malheureusement, dans la mesure où cette élite ne détient pas les clés des négociations à venir, ces débats resteront lettre morte et ne pourront impacter les négociations proprement dites. Plusieurs centres d'intérêt seront retenus dans cette contribution. Il s'agit tout d'abord de revenir sur les différents actes de la signature des accords entre la Tunisie et l'Europe communautaire et d'y consacrer une place privilégiée au secteur agricole et les implications multiples de ces accords.

Ensuite, il conviendra de mettre en lumière le discours d'une certaine frange de l'élite tunisienne quant au dossier du partenariat, discours aux antipodes du libre-échangisme, avantageant le protectionnisme et la restriction à l'ouverture de la libre circulation, estimant que l'architecture institutionnelle du commerce international se fait aux dépens des pays du Sud grâce à la position dominante des pays du Nord.

Aux détours de l'histoire : pesanteur ou attraction ?

Avant tout, il convient de résumer brièvement la nature des relations entre la Tunisie et la Communauté économique européenne (CEE), de manière à mieux mettre en évidence les enjeux en présence. Les relations entre la Tunisie et l'Europe communautaire ont démarré en 1963, à la suite de l'indépendance de l'Algérie et de l'instauration de la PAC¹, jugée dangereuse par la Tunisie. L'ouverture des conversations exploratoires entre la Tunisie et la CEE ne semblait pas à cette époque coïncider avec la ligne de mire de l'Europe des Six, qui se trouvait alors travaillée par des influences multiples, internes comme externes, et de plus, partagée entre deux visions : l'une, disons-le, autarcique de la France sous l'influence de De Gaulle², et l'autre mondialiste, portée par Hallstein³, président de la Commission européenne,

¹ La politique agricole commune, lancée en 1962 par les adhérents de la CEE, a pour objectifs initiaux d'accroître la productivité agricole, de stabiliser des marchés et de sécuriser des approvisionnements et surtout de garantir des prix motivants pour les agriculteurs et favorables pour les consommateurs.

² Il faut sans doute également souligner la rapidité avec laquelle les Etats-Unis ont imposé leur volonté de multiplier les institutions de régulation internationales, comme le GATT (1947) et l'OTAN (1949), dans

sous l'influence des Pays-Bas, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis (Loth W., Wallace W. Wessels W, eds, 1995). Il en a résulté des tensions idéologiques au sein de la CEE, illustrées par la Crise de la chaise vide de 1965.

Par ailleurs, les trois pays du Maghreb, en dépit des attentes européennes, n'ont pu s'unir suffisamment pour mettre en commun leurs intérêts, ce qui les a mis en position de faiblesse et de concurrence⁴. Les négociations avec les pays du Maghreb s'interrompirent alors, et ne reprirent qu'en 1967, quand les tensions se sont apaisées au sein de la CEE.

Pour la Tunisie de l'époque, les seules garanties qui gèrent les rapports avec la communauté demeurent celles accordées par la France, à savoir : les dispositions spéciales visant le maintien d'un régime d'échanges préférentiels dans le cadre de la « Déclaration d'intention en vue de l'association à la CEE des pays indépendants appartenant à la zone franc »⁵ et du « Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays et bénéficiant d'un régime particulier à l'importation dans un des Etats membres »⁶.

La Tunisie signe cependant un accord commercial avec la CEE en 1969, à un moment où elle passe par une crise économique profonde à la suite de l'échec du système collectiviste initié en 1962. Cet accord sanctionne largement le secteur agricole en permettant des quotas bien en deçà des attentes tunisiennes, mais surtout en omettant les vins de la liste des produits contingentés. Ainsi, le bilan des échanges avec l'Europe, enregistré en 1972, est catastrophique au regard de l'économie tunisienne.

De nouvelles négociations ont été entreprises, qui aboutiront à l'accord de coopération de 1976. Son objectif est le développement des échanges entre la Tunisie et la CEE. Il devait également permettre à la Tunisie d'accélérer son développement économique au moyen de protocoles financiers quinquennaux. La généralisation d'accords similaires conclus par la CEE avec les pays concurrents, l'adhésion de nouveaux membres à cet ensemble et l'élargissement du Système Généralisé de Préférence ont toutefois fini par limiter la portée préférentielle de l'accord de 1976.

L'adhésion de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986, c'est-à-dire l'élargissement de l'Europe communautaire à des pays directement concurrents des pays du

l'immédiat après-guerre : le grand vainqueur des hostilités, contournant l'existence des empires coloniaux, inaugurerait ainsi sa vision géopolitique de rassemblements d'états, en vue de mieux servir les intérêts économiques.

³ Walter Hallstein (1901-1982), allemand, est considéré comme l'un des pères fondateurs de l'Europe, étant l'un des architectes de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Il est le premier président de la Commission de la CEE (de janvier 1958 à juin 1967). Défenseur d'une Europe fédérale, Hallstein a joué un rôle clef dans l'intégration européenne et même dans la réhabilitation de l'Allemagne de l'Ouest après la Seconde guerre mondiale.

⁴ L'asymétrie commerciale entre les pays industrialisés et les pays en développement est un grave problème auquel le GATT a été confronté depuis le départ et est encore d'actualité au sein de l'OMC. (Perron, 2014 : 156).

⁵Archives du Ministère des Affaires étrangères de France (MAE), Papiers Wormser, Dossier 31, Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom-Acte final.

⁶ Traité instituant la CEE - Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays (Rome, 25 mars 1957). Accès : https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/48618174-c68f-4cfb-9211-e0bdcd6fdf68/publishable_fr.pdf

Maghreb, constitue l'évènement marquant qui conduit au protocole additionnel de 1987. Ce protocole a certes révisé « à la baisse » les avantages préférentiels accordés à ces pays, mais il a globalement joué dans le sens de la préservation de leurs parts de marché dans un contexte concurrentiel assez tendu.

Spécificités du dossier agricole

De manière générale, pour ce qui concerne le secteur agricole, la négociation a toujours été fort délicate ; en effet, après avoir enregistré de bonnes performances au cours des années 1970, l'économie tunisienne s'est trouvée confrontée depuis le début des années 1980 à des pressions croissantes⁷. De fait, « entre 1980 et 1986, le PIB par tête a pratiquement stagné, l'inflation s'est accélérée et le déficit extérieur a atteint des proportions alarmantes », à en croire le rapport du Ministère de l'Agriculture⁸.

En septembre 1986, le programme des négociations de l'Uruguay Round s'annonce complexe et ambitieux pour les adhérents au GATT. La déclaration prévoit, entre autres, un *statu quo* et un démantèlement des mesures restreignant ou faussant les échanges, aux termes desquels les gouvernements s'engagent à ne pas relever les niveaux actuels de protection et à éliminer progressivement les mesures prises en violation des règles du GATT⁹. En conséquence, la Tunisie a adopté en 1986 un vaste programme d'ajustement et de réformes économiques. L'objectif était de stabiliser l'économie et de préparer le terrain pour une plus grande croissance à moyen et à long terme. Une importance particulière y a été donnée au secteur agricole.

Selon ce même plan d'ajustement structurel (PASA), la contribution de ce secteur à la croissance économique globale devait être renforcée pour ainsi participer à l'équilibre de la balance des paiements et du budget. Il s'agissait de mesures offrant une plus grande incitation à l'initiative privée, *via* la libéralisation de l'activité économique dans ce secteur¹⁰. Ces actions ont concerné en particulier le secteur des céréales, pour lequel l'activité de collecte a été ouverte aux opérateurs privés, et le secteur des huiles, dont l'exportation a également fait l'objet d'une libéralisation en faveur d'autres opérateurs.

⁷ *Rapports de la Banque centrale de la Tunisie*, 1980 à 1986.

⁸ Ministère de l'Agriculture, 1992, « Le programme d'ajustement du secteur agricole et la libéralisation des activités dans le secteur », Note du 19 octobre, Réf. DGPDIA/KA/921019, Archives nationales de Tunisie, versement 33/2012, Boîte 14.

⁹ « Lancement de l'Uruguay Round : le programme le plus ambitieux jamais entrepris par le GATT », GATT Focus, *Bulletin d'information*, octobre 1986.

¹⁰ Deux principales mesures ont été adoptées :

A) La mise en œuvre d'une politique des prix et des subventions cohérentes qui consiste à libérer et à ajuster les prix à la production et à éliminer les subventions aux intrants en vue de promouvoir les activités agricoles rentables et d'établir un niveau de protection du secteur agricole comparable à celui des autres secteurs de l'économie.

B) La rationalisation de l'intervention de l'Etat avec un transfert progressif des activités de production et de commercialisation du secteur public au secteur privé, mieux à même d'assurer cette fonction. Cf. Ministère de l'Agriculture, « Le programme d'ajustement du secteur agricole et la libéralisation des activités dans le secteur », *op. cit.*

Le Ministère de l'Agriculture s'est chargé de préparer les études d'impact et d'incidence de l'éventuelle institution d'une zone de libre-échange (ZLE) entre la Tunisie et la CEE¹¹. Il s'agissait d'identifier les effets possibles des changements de politiques dans le contexte de la libéralisation du commerce des produits agricoles et ce, notamment aux niveaux de la production, de la consommation et du commerce.

Le secteur agricole en Tunisie continue en effet d'occuper une place prépondérante dans l'économie. En effet, durant la première moitié des années 1990, la part de l'agriculture dans le PIB s'élève à 18% et contribue aux recettes d'exportation par un apport en devises de 12%¹². Par ailleurs, l'importance du dossier agricole tient surtout à l'importance des échanges de produits agricoles entre la Tunisie et la CEE, de la sensibilité du secteur agricole, des règles de la PAC, du rôle de l'agriculture dans l'économie tunisienne et des conséquences des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du GATT. Il y a donc lieu *a priori* d'établir un modèle spécifique permettant d'apprécier des résultats attendus de la création d'une ZLE entre la Tunisie et la CEE.

A l'époque, les questions que se pose la partie tunisienne sont, entre autres, les suivantes :

- la ZLE est-elle faisable et rentable, tant sur le plan économique (au niveau de la nation), que sur les plans financier (au niveau des opérateurs) et social (au niveau de la population) ?
- Mieux encore, la ZLE va-t-elle réellement susciter des courants commerciaux nouveaux et comment les identifier et les quantifier ?

Après ces études d'impact, un programme d'ajustement du secteur agricole et de libéralisation de certaines activités dans le secteur a été mis en place.

En 1992, le taux de libéralisation du secteur avait atteint 70%. Seuls les produits de première nécessité (céréales et sucre) restent sous le régime de la licence d'importation. Le lait en poudre, la viande bovine, le maïs et les huiles de graines ont été libéralisés depuis mai 1990. Les produits libérés en 1993 sont constitués des animaux vivants, des légumes frais, du lait frais et des préparations de viande et de poissons. Le reste des produits sera libéralisé en 1994 (fromages, dérivés de céréales et certains fruits). En somme, le programme de libéralisation arrêté dans le cadre du Plan de redressement économique a abouti, à la fin 1994 et selon le Ministère de l'Agriculture, à la suppression de toutes les restrictions quantitatives aux importations, à l'exception des biens de consommation de base subventionnés (blé dur, blé tendre, sucre).

Cependant, du côté de la CEE, si le libre-échange existe pratiquement pour les produits industriels tunisiens, les mesures protectionnistes pour les produits agricoles persistent (droits de douane, quotas, calendriers, etc.), et la CEE n'est pas encore prête à réduire la protection

¹¹ Ministère de l'Agriculture, 1992, « Projet de termes de référence pour l'analyse de l'impact de l'institution d'une zone de libre-échange entre la Tunisie et la CEE », Note du 8 septembre, Réf. DGPDI/M.B/920908.

¹² Ministère des Affaires Etrangères, 1993, « Note sur le secteur de l'huile d'olive en Tunisie », note du 20 octobre, Archives Nationales de Tunisie, Versement 33/2012, Boite 15.

au niveau des discussions de l'Uruguay Round. Dans le cas où la ZLE serait implantée, l'effet sur les exportations tunisiennes, toutes choses égales par ailleurs, serait *a priori* modeste, en tout cas dans l'immédiat, puisque l'effet d'entraînement ne serait perceptible qu'au bout d'une période sans doute relativement longue.

Ainsi, la position du Ministère de l'Economie Nationale demeure mitigée en ce qui concerne la ZLE, en raison de la spécificité du cas tunisien et de l'impact économique et social jugé délicat, pour ce qui concerne les produits agricoles en particulier¹³. La question dépend aussi, et dans une large mesure, de l'évolution des négociations avec la CEE (surtout de la position du Conseil, la PAC étant en évolution), et par-dessus tout, d'une période transitoire utile pour les adaptations nécessaires (au sein du GATT, cette période est tolérée dans la limite de dix ans). Le nouveau système commercial multilatéral, tel qu'il a été élaboré par les NCM de l'Uruguay Round, aura des répercussions directes sur les relations préférentielles Tunisie-CEE. L'accord de coopération alors en application s'avère, en effet, en contradiction avec le nouveau système multilatéral sur divers points :

- Cet accord est bilatéral et discriminatoire, alors que le GATT ne prévoit de préférences que dans le cadre des accords à caractère régional (Zone de Libre Echange ou Union Douanière) et NPF¹⁴.
- Il prévoit l'octroi de quotas, bien que cette disposition soit considérée comme une entrave au commerce international.

Ainsi, la tendance à la mondialisation du commerce international et à la suppression progressive des régimes dérogatoires pour laisser la place à des activités commerciales plus libérales a-t-elle pour conséquence que les rapports avec la CEE ne peuvent plus être appréhendés de la même manière que dans les années 1970 ou 1980. De nouvelles exigences de compétitivité internationale et de réciprocité dans les avantages accordés sont désormais requises.

En effet, le texte du mandat donné à la Commission¹⁵ impose un nouveau cadre juridique qu'il faut prendre en compte et stipule que les nouvelles directives devront remplacer l'accord de 1976. Il permet à la Commission de disposer du pouvoir de négocier la création d'une ZLE selon les directives qui lui sont fixées¹⁶, et qui se basent sur les principes suivants :

¹³ Ministère de l'Economie Nationale, « Réflexion préliminaire au sujet d'une éventuelle institution d'une zone de libre-échange Tunisie-CEE », note du 7 janvier 1993 adressée au Ministre des Affaires Etrangères, réf. DCEC/SD1/YA, Archives nationales de Tunisie, 33/2012, Boîte 14.

¹⁴ « Article premier du GATT : Traitement général de la nation la plus favorisée : Tous avantages (...) accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. » La clause de la nation la plus favorisée (ou NPF) est une clause fréquente des traités de commerce international.

¹⁵ Le Conseil de l'Union Européenne en date du 16 décembre 1993.

¹⁶ Ministère tunisien de l'économie nationale, « Nouvel accord Tunisie-UE : négociations du titre II relatif à la libre circulation des marchandises », Mai 1994, Rapport du 3 mai 1994, 11 pp., Archives Nationales de Tunisie, versement 33/2012, Boîte 19.

- (1) L'exclusion des produits agricoles du domaine des négociations. Leur examen se fera à partir de la 5^{ème} année de mise en œuvre de la ZLE¹⁷.
- (2) L'application de la réciprocité dans le cadre régissant les échanges commerciaux.
- (3) La contribution financière de l'UE au programme de mise à niveau sera limitée et dans les meilleurs cas, ne sera arrêtée qu'après l'entrée en vigueur du Nouvel Accord.
- (4) Le maintien des restrictions quantitatives des quotas du textile (pantalons et tissus de coton) et de l'agro-alimentaire.
- (5) Les principes directeurs qui régissent les mécanismes des règles d'origine seront les mêmes que pour l'Espace Economique Européen.
- (6) L'examen de l'accord de reconnaissance mutuelle de certification est reporté pour une date ultérieure.
- (7) La suppression des restrictions quantitatives pratiquées par la Tunisie devient effective dès l'entrée en vigueur de l'Accord.

A côté de ces principes de base, certaines demandes spécifiques sont exprimées. Il s'agit, en particulier, de l'établissement d'un calendrier du démantèlement tarifaire sur une période de 12 ans maximum ; une première liste de produits à détaxer au cours d'une période de 5 ans, devra couvrir 60% des importations tunisiennes relatives à des produits industriels européens ; une deuxième liste comporte le reliquat des produits à détaxer au cours d'une période de 12 ans, avec un délai de grâce de 3 à 4 ans, pour certains produits.

Les mois suivants, une série de contacts exploratoires ont lieu entre experts tunisiens et européens. Les discussions, dans un premier temps, se déroulent autour des questions liées à l'approche multisectorielle à adopter (PME, dette, investissement, transfert technologique, services sociaux, etc.)¹⁸. Les autres débats sont consacrés au volet commercial (agricole et autre)¹⁹. Il s'agit de définir les politiques et les engagements du moment ainsi que de préciser le programme de libéralisation économique et les mesures d'accompagnement de nature à le soutenir.

Lors des nouvelles négociations, certains risques sont de nouveau apparus. Il existait, aux yeux de la Commission européenne, certaines difficultés à laisser l'UE reconduire les quotas accordés à la Tunisie, en particulier pour l'huile d'olive, principale production agricole de la Tunisie. Monsieur Helmut Stadler²⁰, expert de la Commission, justifiait cela par deux raisons :

¹⁷ Cette ZLE a été créée à partir de 1997-1998 (à la suite de la signature de l'Accord de d'association du 17 juillet 1995), mais son développement a été échelonné suivant des étapes pour lesquelles des conditions préalables ont été à chaque fois imposées, de sorte que le processus n'est allé jusqu'à son aboutissement et que, de ce fait, un accord de libre-échange dans le domaine agricole n'a jamais été renégocié.

¹⁸ PV de Réunion du 3 septembre 1992, Archives Nationales de Tunisie, Versement 33/2012, boîte 14.

¹⁹ PV de réunion du 15 octobre 1992, Archives Nationales de Tunisie, Versement 33/2012, boîte 14.

²⁰ « Compte rendu de la réunion Tuniso-Communautaire relative à l'Huile d'olive » du 8 juillet 1993. Archives nationales, boîte 15.

- Les négociations de l'Uruguay Round dictaient d'ores et déjà à la Communauté européenne de réduire ses exportations subventionnées de 21% et d'abaisser les subventions de l'ordre de 36%.
- La réforme de la PAC entraînerait une baisse de 20% dans le soutien accordé aux producteurs, d'où une augmentation du prix de l'huile d'olive à la vente et un détournement de la consommation vers les huiles de graine²¹.

Pour cet exemple, le Directeur de l'Office National des Huiles (ONH) insiste sur le fait que l'olivier est un facteur de stabilité socio-économique pour la Tunisie et qu'il conviendrait de baser les rapports Tunisie-UE sur une vision futuriste de coopération et de complémentarité et non sur des calculs commerciaux. Comprenant les préoccupations tunisiennes, la partie communautaire affirme que, bien qu'elle ne soit pas dans l'obligation d'acheter de l'huile d'olive à la Tunisie, elle ne cherche pas à imposer une décision unilatérale. Il était question de trouver une solution « viable » qui pourrait ne pas exclure totalement le contingentement. Parmi les solutions qui s'offraient alors : la mise à profit, par les opérateurs tunisiens, des circuits de distribution européens d'huile d'olive de par le monde, notamment aux Etats-Unis, et de collaborer à la conquête de nouveaux marchés, au Brésil et en Argentine en particulier.

La Communauté, qui dans un premier temps avait émis des réserves quant à la reconduction du contingent d'huile d'olive pour les années suivantes, fit part, lors de la réunion du 9 novembre 1993 à Bruxelles entre les experts des deux parties, de sa disposition à proroger ledit régime pour deux ans (1994-1995), avec un prélèvement fixe calculé sur la base de la moyenne arithmétique des prélèvements des six dernières années. La reconduction de ce régime fut établie sous forme de règlement communautaire, ce qui constituait, dans ces circonstances, une solution acceptable pour la Tunisie. Cette démarche évitait en effet le recours à l'avis du Parlement européen et l'éventuel blocage de la part de certains Etats-membres, grands producteurs d'huile d'olive.

Sur cette base de l'ensemble des préoccupations tunisiennes mais également du programme économique tunisien (du VIII^e plan), une nouvelle proposition de mandat allait être adoptée le 24 novembre 1993 par la Commission en vue d'un accord euromaghrébin avec la Tunisie²². La conclusion d'un tel accord avec la Tunisie était considérée par la Commission « comme un pas de portée géostratégique qui marquerait la volonté d'ouverture et de solidarité de la Communauté vis-à-vis de ses voisins directs au Sud »²³.

L'évaluation des relations commerciales régies par les accords en cours permet de constater, à la veille de l'Accord d'association du 17 juillet 1995, que les échanges ont certes connu un développement assez important. Cependant, le déficit commercial s'est largement aggravé, en

²¹ Rapport du 11 novembre 1993 du Ministère des Affaires Etrangères de Tunisie : « Huile d'olive Réunion Tunisie-CEE », Archives nationales de Tunisie, versement 33/2012. Boîte 15.

²² Commission des Communautés Européennes, « Recommandation à négocier un accord Euromaghrébin d'association avec la Tunisie », Document Confidentiel, 24 novembre 1993. Archives Nationales de Tunisie, 33/2012, Boîte 15.

²³ Commission des Communautés Européennes, « Recommandation à négocier un accord Euro-Maghrébin d'association avec la Tunisie », Document Confidentiel, 24 novembre 1993, p. 16, Archives Nationales de Tunisie, 33/2012, Boîte 15.

triplant entre 1986 et 1993 (passant de 450 MD à 1453 MD). Le taux de couverture est passé respectivement de 73,4% en 1988 à 67,9% en 1993.

Selon un rapport du GATT, en juillet 1994, le VIII^e plan (1992-1996) a permis à la Tunisie de « passer d'un régime étroitement contrôlé par l'Etat à une économie extravertie » en très peu de temps. « La mutation n'est cependant pas achevée. A cet égard, 1994 serait une année charnière car les grandes réformes – libéralisation des importations, déréglementation des prix et restructuration du système financier – entreront dans leur phase finale »²⁴. Certaines performances ont alors été notées. Il s'agit en particulier de l'augmentation du Produit Intérieur Brut (PIB), avec une moyenne de 5,5%, et de la création d'environ 166 mille emplois nouveaux, de quoi permettre de maîtriser l'inflation des prix (4% seulement en 1993). Le déficit budgétaire de l'Etat a également été réduit à environ 1,9% du PIB²⁵.

En revanche, les paiements extérieurs n'ont pas enregistré l'amélioration prévue par le plan. Le déficit courant s'est, en effet, accentué au lieu de baisser progressivement ; l'augmentation des réserves en devises s'est limitée à environ 304 millions de dinars, alors que le plan tablait sur une hausse de 600 millions de dinars. Les exportations ont évolué de 7,9% contre 10,1 prévus. Selon le même rapport du GATT, cette situation est due notamment à la compression de la demande mondiale et à la faiblesse de la capacité concurrentielle de certains secteurs. Dans ces conditions, la Tunisie sera-t-elle en mesure de faire face aux contraintes des négociations de partenariat exigées par l'Union Européenne ?²⁶

Maghreb et Union Européenne : intrication et (ou) mystification ?

Depuis l'indépendance jusqu'aux printemps arabes et au-delà, les régimes politiques du Maghreb ont fait la part belle à l'autoritarisme d'état par rapport aux populations, et à l'ouverture diplomatico-économique pour le reste du monde, laissant se développer dans l'ombre des résistances durables. Autant le protectionnisme est-il devenu un objectif irréalisable, autant les défiances intérieures à l'encontre des instances internationales de régulation des marchés a-t-elle grandi. La question qui se pose dès lors est celle de l'impact de ces négociations entre les pays du Maghreb, et en particulier la Tunisie, sur ses composantes internes.

L'abstraction intellectuelle !

Les négociations de la Tunisie et de l'UE dans le cadre des accords du GATT donnant lieu à des débats apparemment inextricables, tournant autour des thèmes suivants : le libre-échange, que les derniers accords du GATT ont rendu inéluctables, est-il conçu comme la thérapie du choc, capable de moderniser les économies encore protégées et étatisées ? Les emprunts à la

²⁴ Rapport du Secrétariat général du GATT, 1994.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Dans l'exemple développé ici, les accords de 1976 ont certes donné des résultats, mais la problématique agricole a été exclue d'emblée des négociations de 1995 ; elle aurait dû être à l'ordre du jour cinq ans après la création de la ZLE, mais c'est là qu'une série de contraintes préalables à de nouvelles négociations ont été imposées et donc, dans les faits, les accords agricoles de 1976 sont toujours d'application aujourd'hui, soit quarante-cinq ans après leur ratification.

banque Mondiale et au FMI, rajoutés à ceux de la BEI, dédiés presque entièrement à l'infrastructure, consacrent-ils la dépendance économique de la Tunisie ? Ce rapport spécifique rentre-t-il dans une forme de spirale qui réduit ses capacités à entamer son décollage économique, si l'on tient compte des résultats économiques décevants de l'époque ?

Cette idée est loin de faire l'unanimité, parmi les chercheurs dans le domaine des relations euro-méditerranéennes en tout cas. En effet, il y a l'attitude selon laquelle « les politiques dites d'ajustement structurel obéissent à une logique : permettre aux pays endettés d'assurer coûte que coûte la poursuite du service de la dette » (Khader B., 1992 : 38).

Mais il y a également l'idée exprimée par la vision réaliste du gouvernement tunisien de l'époque et reflétant l'attitude générale dans le milieu politique : « ce qui dicte le choix des projets, ce sont les besoins du pays et non les intentions de la BEI », exprime Mustapha Zaanouni lors d'un entretien récent à son domicile²⁷. Chemin faisant, le partenariat Tunisie-CEE risque de se trouver coincé par les intérêts à court terme ne favorisant pas l'intégration rapide de l'économie tunisienne dans son environnement régional. L'avenir, de ce fait, des rapports de la Tunisie-CEE risque fort de s'avérer purement et simplement compromis.

Il n'en demeure pas moins que ce débat est fréquemment monopolisé par les anti-libéraux, qui font souvent abstraction des règles élémentaires de l'équilibre économique. Ainsi, pour certains historiens tunisiens tels qu'Ali Mahjoubi, le FMI et la Banque Mondiale sont la pure reproduction de la Commission financière internationale, rappelant ainsi les déboires de la Tunisie à la fin du XIX^e siècle, déboires ayant conduit au Protectorat Français. Pour lui, ces nouvelles institutions, apparues depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, « constituent de meilleurs bailleurs de fonds des puissances occidentales et notamment les Etats-Unis d'Amérique », ajoutant qu'à travers cet instrument d'expansion financière, ces puissances :

« veillent au règlement du service de la dette par les pays pauvres auxquels ils prêtent des capitaux en échange de leur engagement à suivre une politique économique fondée sur le libre-échange et donc le démantèlement des protections douanières, la notion de l'intervention de l'Etat, la privatisation, et l'abolition progressive des caisses de compensation » (Mahjoubi A., 2006 : 21-26).

Ce courant de pensée domine particulièrement la période immédiate de l'après-indépendance (1956), en raison du passé colonial et du rattachement massif des universitaires aux thèses socialisantes du syndicat général, l'UGTT. La confusion entre l'impérialisme et le libéralisme, comme fondement, demeure totale chez un bon nombre d'intellectuels tunisiens jusqu'à nos jours. Cela s'explique en partie par le lourd héritage colonial, matériel et psychologique, mais également par la difficile transition vers l'indépendance. Durant la période Ben Ali, et en continuité avec la période bourguibienne, le pouvoir a été en rupture presque totale avec la classe intellectuelle du pays²⁸. Or, cela rend difficile, sinon improbable, l'adhésion à toute ouverture idéologique permettant de mieux s'adapter au monde extérieur.

²⁷ Témoignage oral de Mustapha Zaanouni, ancien Ministre du Plan au Gouvernement tunisien (Gouvernement de Hédi Nour) et Expert retraité de la Banque Mondiale, 89 ans, entretien (établi par l'auteur) à son domicile à Carthage le 8 juin 2018, à 22h00.

²⁸L'approche du président Ben Ali consistait principalement à instaurer une démarche pragmatique et réaliste, une négociation internationale qui s'appuie sur les seuls chiffres. En revanche, le débat autour des questions de

En conséquence, les institutions financières internationales, présentées comme de purs représentants du néolibéralisme, voient leur image se dégrader chez les Tunisiens, non pas en raison des règles économiques strictes, mais plutôt à cause « des multiples expulsions, exclusions, inégalités et violences qui ont caractérisé le règne de Ben Ali », précise Corinna Mullin dans un récent article (Mullin C., 2017). Les intellectuels se voient ainsi, sans le vouloir, contribuer à un modèle économique basé sur l'avantage de la rente, plutôt qu'un modèle d'économie compétitive. Jusqu'au début des années 2000, du moins, les idées libérales échouent à s'enraciner aussi profondément et aussi systématiquement que le requerrait un « développement » sanctionné au niveau global.

Impact des négociations passées sur l'accord du libre-échange complet et approfondi (ALECA)

Lors de l'ouverture officielle des négociations en octobre 2015 et de la tenue du premier round en avril 2016, la plupart des composantes de la société civile et des organisations nationales et syndicales ainsi qu'un grand nombre de partis politiques se sont mobilisés pour dénoncer les dangers de l'ALECA, notamment pour l'agriculture et les services tunisiens, qui sont les principaux secteurs menacés par l'extension d'un libre échange inégal avec l'UE par le biais de l'ALECA (Mahjoub A., 2017). Ils dénoncent l'opacité et l'absence de transparence qui entoure ces négociations, reprochant au gouvernement d'avoir accepté de négocier sans bilan préalable de l'accord de 1995 – dans l'état actuel des choses, les économistes tunisiens, même les plus libéraux d'entre eux, sont tous opposés à ces négociations.

Au vu de certains spécialistes des relations internationales en rapport avec le cas tunisien, il est également reproché au gouvernement « l'adoption du document européen comme base de négociation alors que celui-ci privilégie la dimension purement commerciale ignorant totalement, les écarts considérables entre les deux parties en termes de potentiel productif, de développement technologique, scientifique ainsi qu'en termes de poids politique et économique à l'international » (Ben Mustapha A., 2019). Sans compter l'extrême précarité et les graves déséquilibres dont souffre l'économie tunisienne désarticulée qui croule sous le poids d'un surendettement désormais insoutenable et ingérable. Entre autres, le secteur agricole tunisien s'est trouvé archaïque et fragilisé. Son ouverture étant entamée sous la pression des institutions financières internationales, privilégiant les cultures d'exportation détenues par les grands agriculteurs, la petite paysannerie tunisienne se trouve précarisée avec une production destinée au seul marché tunisien (*ibid.*). Une relecture des accords précédents, tel l'accord de Barcelone en 1995, s'avère nécessaire pour la remise au point d'une collaboration qui se veut équilibrée et équitable. Il s'agit, en effet, d'un sujet qu'il conviendrait plutôt de revisiter désormais en détail.

l'avenir et du long-terme ne figurait pas dans ses ordres de priorité ; la recherche scientifique, dans le domaine des sciences humaines, a été indirectement sanctionnée, notamment par l'interdiction des débats et par un climat de méfiance au sein des Universités.

Conclusion

Il est largement constaté que la libéralisation des marchés agricoles bénéficie surtout aux pays développés. *A contrario*, les pays qui le sont moins sont amenés à miser sur des politiques qui pourraient combler leur retard, si toutefois la donne restait inchangée. Or, le capitalisme mondialisé exige toujours plus de libre-échange, dans des conditions extrêmement ardues à maintenir quand les économies sont fragiles et incomplètement développées, car la santé économique d'un pays, de tout pays, passe nécessairement par un équilibre de la balance des paiements et une gestion pointue de la dette. Depuis son indépendance, la Tunisie a déployé beaucoup d'habileté et même de clairvoyance pour tenter de répondre et même à l'occasion de devancer les exigences des institutions internationales. Mais son économie, encore très agricole, et donc soumise aux aléas du climat, produit la plupart du temps trop de ceci et trop peu de cela. Ce qu'elle produit d'abondance, elle ne peut l'exporter que sous conditions, souvent drastiques – alors que ses importations, elles, sont libérées de droits de douane – et elle n'a pas d'emprise suffisante sur le commerce international, contrairement à d'autres Etats ou ensembles d'Etats, pour ajuster les règles d'une manière qui lui conviendrait le mieux.

D'autre part, les institutions internationales qui, le plus souvent gérées par une poignée d'Etats puissants appartenant à des blocs géo-économiques différents, ont à leur tour imposé d'autres contraintes. D'une certaine manière, tout se passe comme si, nonobstant la clairvoyance et les compétences diplomatiques dont peuvent faire preuve certains petits Etats, ces derniers ont toujours quelques étapes de retard par rapport aux pays dominants – et décideurs... A titre d'exemple, on pourrait citer le Brésil, naguère considéré comme l'un des pays émergents en passe de rejoindre les plus puissants, avec une économie florissante et qui, en quelques années, se retrouve, selon certains témoignages, quasiment en faillite.

Il nous faut ici souligner un paradoxe important : les pays dominants sur le plan économique sont de fait demandeurs quant à la « satellisation » de pays sur lesquels ils pensent avoir une emprise. Mais les conditions préalables à la concrétisation des accords négociés, voire à l'ouverture de nouvelles négociations, empêchent les pays cibles de concevoir leur plan de développement adapté à leurs spécificités nationales, ce qui crée chez eux des tensions internes et empêche un développement réparti de façon homogène dans les régions qui les composent.

Références

Bibliographie

Allaya M., Labonne M., Papayanakis M., 1988, *Les échanges agro-alimentaires méditerranéens : enjeu mondial*, Montpellier, CIHEAM/IAM.

Allaya M., Allaya M.-C., Gérard Ghersi G., Catherine Madelaine C., [et al.], 1985, *Alimentation et agriculture en Méditerranée : autosuffisance ou dépendance*, Montpellier, CIHEAM/IAM.

Baumgratz G., Chaabane K., Ruf W., Telkämper W., eds, 2017, *Developpement by Free Trade ? Développement à travers le libre-échange ? The impact of the European Unions' Neoliberal Agenda on the North African Counrties. Les enjeux de l'agenda néolibéral de l'Union européenne pour les pays de l'Afrique du Nord*, Bruxelles, Peter Lang.

Ben M. A., 2019, « Histoire méconnue des relations tuniso-européennes depuis l'indépendance », in Sassi M. (dir.), *Histoire économique et des relations internationales en Tunisie*, ATHE, Tunis, p. 301-316.

Bedrani S., Campagne P., eds., 1991, *Choix technologiques, risques et sécurité dans les agricultures méditerranéennes*, Montpellier, CIHEAM.

Caupin V., 2005, « Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie », *Notes et Documents* (12), Agence Française de développement.

Cordellier S., dir., 2008, *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20^e siècle*, Paris, La découverte.

FAO, 1990, *Actes du colloque Sécurité alimentaire dans les pays du Maghreb*, Tunis, février.

Filoche G. Chavigné J-J., 2011, *Dette indigne ! qui sont les coupables ? Quelles sont les solutions ?*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch.

Jeune Afrique, 1975, Dossier Tunisie : 1956-1975, mars.

Khader B., *Le Maghreb et l'Europe : enjeux et perspectives*, Oublisud/Qurum/CERLAC, Paris 1992, p. 38.

Lery F., 1977, « Les problèmes agraires au Maghreb », in *Collections du Centre de recherche et d'études sur les sociétés méditerranéennes*, Paris.

Loth W., Wallace W. und Wessels W (Hrsg.), 1995, *Walter Hallstein, der vergessene Europäer ?*, Bonn, Europa-Union-Verlag.

Louis O., 2007, « OMC : un nouvel équilibre Nord-Sud ? », Institut français des relations internationales, *Politique étrangère*, 3, Automne.

Mahjoub A., 2017, « La politique économique européenne vis-à-vis des pays de la rive Sud de la Méditerranée. Une critique de l'Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) de la Tunisie avec l'UE », in : Baumgratz G., Chaabane K., Ruf W., Telkämper W., eds, *Developpement by Free Trade ? Développement à travers le libre-échange ? The impact of the European Unions' Neoliberal Agenda on the North African Counrties. Les enjeux de l'agenda néolibéral de l'Union européenne pour les pays de l'Afrique du Nord*, Bruxelles, Peter Lang, pp. 163-168.

Mahjoubi A., 2006, « Des leçons d'histoire », *Les Communautés méditerranéennes de Tunisie*, Centre de Publication Universitaire, pp. 21-26.

Mullin C., 2017, « L'enseignement supérieur en Tunisie, lieu de pouvoir (néo)colonial et de lutte décoloniale », *Tumultes*, 1 (48), pp. 185-205.

Perron R., 2014, *Histoire du multilatéralisme. L'utopie du siècle américain de 1918 à nos jours*, Paris, PUPS.

Regnault H., dir., 2003, *Intégration euro-méditerranéenne et stratégies économiques*, Paris, L'Harmattan.

Sassi M., dir., 2020, *Espace Méditerranéen: diversité et évolution*, Tunis-Paris, ATHE/SPM.

Sassi M., 2019, "Relations économiques Tunisie-UE : de la politique Méditerranéenne rénovée au Processus de Barcelone (1992-1995)", in Sassi M. (dir.), *Histoire économique et des relations internationales en Tunisie*, ATHE, Tunis, p. 317-343.