

Echange d'expériences avec les pays signataires des ALECA avec l'UE : Visite d'étude en Géorgie (Tbilissi, 12-14 mars 2019)

En vue de partager les expériences avec les pays signataires des ALECA avec l'UE et pour poursuivre les échanges entre les négociateurs tunisiens et leur homologues ukrainiens, moldaves et géorgiens entamées depuis 2018, les négociateurs tunisiens se sont rendus du 12 au 14 Mars 2019 à Tbilissi. Cette visite a pour but de s'enquérir de l'expérience géorgienne dans le domaine des négociations et de mise en œuvre d'un ALECA avec l'UE et de renforcer les capacités de l'équipe des négociateurs tunisiens en la matière.

Il est à rappeler que cette action a été précédée d'une visite des chefs négociateurs de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine en Tunisie au cours de la période du 26 au 29 juin 2018 au cours de laquelle plusieurs réunions et rencontres y compris avec les représentants de la société civile à Tunis et à Sfax ont été organisées (**les rapports de ces réunions sont publiés sur le site web de l'ALECA**). Il est à préciser que cette visite a été agencée par la fondation allemande « Bertelsmann Stiftung », en coordination avec l'Unité de Gestion par Objectifs de l'ALECA à la Présidence du Gouvernement (UGPO/ALECA).

1. Programme de la visite :

Le programme de la visite des négociateurs tunisiens en Géorgie comprenait des réunions avec les négociateurs thématiques de la Géorgie et de l'Ukraine (notamment ceux en charge des thèmes en rapport avec les services et l'investissement , la concurrence et les aides d'État, les marchés publics, l'agriculture et les SPS , l'harmonisation douanière, la transparence, les mesures de défense commerciale..), des réunions et des visites à certains départements clés de la Géorgie concernés par l'ALECA (Ministère des Affaires Etrangères,

Ministère de l'Économie et du Développement Durable, la zone de dédouanement...) ainsi qu' une rencontre avec la société civile .

2. Enseignements généraux tirés de l'expérience de la Géorgie

Le retour d'expériences des différents experts géorgiens impliqués dans les négociations sur l'ALECA Géorgie-UE a révélé que malgré les similarités au niveau des textes de l'Accord proposés par l'UE (presque les mêmes chapitres), une divergence au niveau de l'approche préconisée (découlant notamment des spécificités politique et économique du pays) est manifeste.

A cet effet, il convient de cerner les éléments suivants dégagés de l'expérience géorgienne :

- ✓ L'ALECA ne constitue pas seulement une convention. Il s'agit surtout d'un choix politique de la Géorgie destiné à lui permettre de répondre à l'avenir à sa volonté d'intégrer complètement l'UE. Il est également justifié par des considérations géopolitiques (la situation au Caucase, le conflit avec la Russie...),
- ✓ La partie géorgienne a accompli des réformes réglementaires et institutionnelles (structurelles) comme préalable aux négociations de son ALECA à savoir la suppression de la plupart des droits de douane et l'assainissement et la digitalisation de ce secteur qui était investi par la corruption (zéro corruption actuellement). Pour cette raison, les négociations entre les deux parties n'ont duré que 3 ans seulement (2011 – 2014),
- ✓ Libéralisation intégrale éliminant toute possibilité d'opter pour des périodes transitoires avec réciprocité dans l'objectif de faire de la Géorgie un hub régional (un vaste démantèlement tarifaire comprenant une suppression de 100 % de droits de douane pour la Géorgie et de 99,9 % pour l'UE) devant aboutir à moins d'obligations en matière de rapprochement réglementaire et normatif,

- ✓ Adoption d'une approche verticale (top-down approach) et non pas d'une approche participative : la société civile, notamment les associations professionnelles, n'ont pas constitué une partie intégrante des négociations. Ce n'est qu'après la signature de l'Accord que la société civile est tenue en compte et ce pour coordonner les modalités de sa mise en œuvre. De ce fait, la Chambre de Commerce et d'Industrie géorgienne (patronat) était rangée du côté du Gouvernement pour défendre l'Accord auprès de ses affiliés et pour les encourager à se conformer aux nouvelles exigences qui en découlent. Aussi, une Fondation suédoise a –t –elle été élue pour préciser les avantages de l'Accord pour l'économie géorgienne et pour soutenir les entreprises géorgiennes à s'aligner aux nouvelles normes pour pénétrer le marché européen,
- ✓ Le pilotage des négociations a été confié au département du premier ministre, par contre la coordination de la mise en œuvre de l'accord a été assurée par le Ministère de l'Economie et du Développement Durable, un méga ministère regroupant plusieurs départements en charge du commerce, de l'industrie, des PME, des technologies du développement durable, de la propriété industrielle et la normalisation..., avec les services en rapport avec les investisseurs, la douane...
- ✓ L'application effective de l'Accord ayant trait aux aspects visa et asymétrie était au profit de l'UE et non pas de la Géorgie (l'Accord de libéralisation de visa est en faveur de l'UE dans la mesure où les Géorgiens ne peuvent circuler dans les pays de l'UE que pour des court-séjours et n'ont pas le droit au visa de travail avec des mesures de non-contournement en faveur du marché européen),
- ✓ De plus de ces aspects politiques, La Géorgie cible les avantages économiques à long terme dudit Accord tant au niveau des échanges commerciaux qu'au niveau des flux d'investissements (ouverture sur un marché de l'UE de 500 millions consommateurs, impact positif sur l'image

du pays et sur son attractivité, cumul diagonal avec la pénétration de la Géorgie dans la Convention PEM et qui permettent un accès à un marché de 2.2 milliards de consommateurs),

✓ Pour le rapprochement réglementaire, la partie géorgienne a opté pour la démarche suivante :

- L'analyse des réglementations UE pour vérifier leur « compatibilité » pour la Géorgie, en réalisant des études minutieuses des expériences des pays membres pour identifier les expériences de rapprochement les plus convenables pour la Géorgie (pays baltes dans le cas d'espèce),
- L'engagement des négociations pour aboutir à des solutions sur mesures pour la Géorgie (pas de transposition des règlements UE),
- L'orientation vers l'adoption de rapprochements étalés sur plusieurs années avec des périodes de transition (allant jusqu'à 10 ans pour le secteur agricole qui a également bénéficié d'une assistance européenne de l'ordre de 200 millions d'euros, sur 3 phases, pour le développement rural dans la cadre du programme européen «European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development-ENPARD »).

3. Résultats ex-post

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALECA en septembre 2014, les exportations de la Géorgie vers l'UE ont augmenté de 13% au cours de la période de 2015 à 2018. Cependant, cette augmentation des exportations n'a pas été accompagnée de changement visible dans la structure des exportations de la Géorgie vers l'UE. Selon les experts géorgiens, l'ALECA n'apporte pas un impact rapide et immédiat. L'impact favorable de l'ALECA va s'amplifier considérablement à moyen et long termes, avec le « cumul diagonal » des règles d'origine avec la Turquie et l'alignement progressif avec la législation de l'UE sur les dispositions relatives à SPS et aux obstacles techniques au commerce.

De ce fait, l'ALECA devrait être accompagné de réformes de l'environnement des affaires et des conditions de l'investissement.

4. Enseignements tirés par thématique

Les IDC (Instruments de Défense Commerciale)

La politique commerciale de la Géorgie est caractérisée par une libéralisation autonome des tarifs douaniers étant donné que ce pays a opté pour 3 droits de douane : 0%, 5% et 12%, sachant que les produits qui sont exonérés des droits de douane présentent un taux de 80%.

À propos de ce chapitre IDC de l'ALECA avec la Géorgie, il a été constaté que l'ALECA entre la Géorgie et l'UE prévoit le même texte pour les IDC que celui proposé par l'UE à la Tunisie. Le texte contient les mesures suivantes :

- 1- La transparence dans le déroulement des enquêtes liées aux IDC à travers la diffusion exhaustive et harmonieuse des faits et considérations substantiels qui sont à l'origine de la décision d'application des mesures correctives.
- 2- La prise en considération de l'intérêt public avant l'instauration d'un droit antidumping ou compensateur.
- 3- L'application de la règle du droit moindre qui implique l'imposition des droits inférieurs à la marge de dumping si ces droits permettent de rétablir une concurrence loyale et à éradiquer l'effet néfaste subit par la branche de production nationale.

Il a été par ailleurs signalé que la Géorgie n'a pas de législation nationale en matière d'IDC et qu'elle opte directement pour les accords de l'OMC. Vu que l'économie géorgienne se base en grande partie sur la production agricole, les négociateurs géorgiens ont opté pour les règles multilatérales dans le texte dédié aux IDC et n'ont pas prévu un mécanisme bilatéral. Le dumping peut être considéré selon les experts géorgiens comme bénéfique au consommateur puisqu'il garantit de lui procurer des produits à bas prix.

Cette réunion a été également l'occasion pour avoir un bref aperçu sur l'expérience de l'Ukraine. Il serait à retenir à ce titre que ce pays a réservé dans le chapitre IDC, toute une

section sur les mesures de sauvegardes à l'importation des véhicules pour passagers pour préserver son industrie d'automobiles.

Transparence

Cette visite d'étude a permis également d'enrichir la discussion et d'approfondir l'échange avec l'équipe négociatrice de l'ALECA UE-Géorgie sur le chapitre transparence. Suite aux questions posées par l'équipe tunisienne sur les aspects correspondants, tant au niveau des négociations que celui de la mise en œuvre de l'accord, il se dégage de l'expérience géorgienne que :

- ✓ L'adoption des négociations du chapitre sur la transparence a été reportée par rapport aux négociations pour les autres chapitres, pour garantir une meilleure clarification concernant le contenu de ce chapitre transversal, vu que les autres chapitres prévoient également des dispositions spécifiques en matière de transparence.
- ✓ La société civile n'a pas participé au stade des négociations, conformément à l'exigence européenne sur la question, ce qui a réduit le périmètre des intervenants lors des négociations.
- ✓ L'équipe négociatrice était multidisciplinaire (commerce, économie, ...) et constituée également des représentants du Ministère de la Justice.
- ✓ Les engagements pris pour le rapprochement sont flexibles et ont été étendus sur une période suffisamment longue pour assurer l'adaptation progressive de l'environnement géorgien.
- ✓ Les échanges et la veille réglementaire sont garantis à travers une plateforme électronique gérée par le département concerné.
- ✓ La mise en place de ce mécanisme/plateforme s'effectue d'une manière progressive.

Suites aux échanges profondes et interactives avec l'équipe géorgienne, il semble que l'aspect transparence a été légèrement « facile » à négocier et que la formulation des engagements consiste à assurer une flexibilité dans le mode et la période de mise en œuvre.

Néanmoins, il nous a été recommandé de bien étudier les termes de l'accord et de les rapprocher au contexte et aux objectifs nationaux.

Douane et facilitation

Dans ce cadre, l'ALECA inclut des dispositions permettant de garantir des services douaniers rapides, efficaces et transparents. La Géorgie s'est conformée au code des douanes de l'Union Européenne adopté actuellement.

Selon les experts géorgiens, l'amélioration de la transparence et des services électroniques permettent d'améliorer l'efficacité des mécanismes douaniers et constituent des mesures performantes pour lutter contre la corruption :

- Réduction des documents exigés de 54 à 2.
- Couloir vert : 82% des déclarations à l'import et 91% des déclarations à l'export.
- Couloir jaune : 9% des déclarations à l'import et 5% des déclarations à l'export.
- Couloir rouge : 7% des déclarations à l'import et 2% des déclarations à l'export.

La Géorgie a adopté la Convention PEM en juillet 2017, qui garantit de nouvelles opportunités pour le cumul diagonal de l'origine entre la Géorgie et ses partenaires commerciaux, membres de la PEM.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

Durant la période précédant l'ALECA, le cadre réglementaire et institutionnel gouvernant les dispositions relatives aux SPS en Géorgie était marqué par une réglementation modeste et par un manque accru des formes de contrôle SPS. Cette démarche a été empruntée du contexte de la libéralisation économique et de la lutte contre la corruption.

La Géorgie a commencé l'instauration d'un cadre institutionnel et juridique pareil à celui de l'UE pour les mesures SPS lors du processus de préparation des négociations sur la zone de libre-échange approfondi et complet. Depuis la signature de l'ALECA, la Géorgie a

opté pour une approche rigoureuse permettant d'achever l'alignement totale avec la législation SPS de l'UE.

L'acceptation par l'UE des produits d'origine animale constitue un indice prématuré de succès. En 2017, l'UE a ajouté la Géorgie à la liste des pays tiers tolérés à exporter du miel et d'autres produits à base de poisson vers l'UE.

Cependant, vu que le secteur agricole est générateur d'emplois pour la moitié de la population active dont la majorité sont des agriculteurs de subsistance, il serait plus fructueux d'opter pour une approche prudente lors de la mise en œuvre du rapprochement réglementaire.

Les services & Investissements :

La liste d'engagements spécifiques de la Géorgie à l'OMC est très libérale, ce qui laisse peu de place à une libéralisation plus poussée. Puisque l'UE préconise un grand nombre de réserves en matière de commerce des services, une asymétrie marquée par une libéralisation considérable et une réduction des réserves de la partie géorgienne ont été signalées.

Un accroissement considérable du tourisme récepteur en Géorgie contribue à accroître les exportations de services dans cette région.

La libéralisation de la présence temporaire de personnes physiques pour des fins professionnelles est potentiellement importante pour la Géorgie, mais l'ouverture du marché par l'UE demeure limitée par de nombreuses réserves.

La législation en matière de change

Les experts géorgiens ont expliqué que la Géorgie, et d'une manière unilatérale, a réalisé avant même d'entamer les négociations avec l'UE, des réformes en matière de change en levant la quasi-totalité des restrictions en faveur de la libre circulation des capitaux.

En ce qui concerne les services bancaires, l'accord prévoit un alignement complet de la Géorgie sur la réglementation de l'UE en matière bancaire, assurances et des valeurs

mobilières avec l'adoption, à long terme, de l'ensemble du corpus législatif de l'UE. La Géorgie s'engage à veiller à ce que les réglementations de son marché financier soient progressivement rendues compatibles avec celles de l'UE.

Le rapprochement avec les lois et règlements de l'UE (51 au total) sera effectué dans un délai allant de 5 à 7 ans à compter de la date de signature de l'accord.

Pour le système bancaire géorgien, il est constitué de 19 banques commerciales dont 3 sont considérées d'une importance systémique. Les deux plus grandes banques commerciales sont cotées à la bourse de Londres.

La finalisation du processus de rapprochement réglementaire constitue une condition préalable à l'ouverture du marché européen. Le marché financier géorgien est principalement représenté par un secteur bancaire comparativement bien développé, tandis que d'autres parties du système financier sont moins développées.

La politique de concurrence et les aides d'Etat

Les orientations de l'ALECA relatives à la politique de concurrence sont très restreintes et n'imposent pas d'alignement sur les règles et les politiques de concurrence de l'UE.

Toutefois, la Géorgie a dernièrement harmonisé sa législation de la concurrence avec les principes fondamentaux du droit de la concurrence de l'UE

Les marchés publics

La Géorgie a engagé de fortes réformes dans le domaine de passation des marchés publics pour se conformer aux exigences de l'UE et aux bonnes pratiques internationales. L'Agence des marchés publics représente un cadre institutionnel central.

Après l'aboutissement des négociations UE-Géorgie sur l'ALECA, " la Géorgie a aligné sa législation sur le dernier paquet législatif adopté par l'UE en 2014 en poursuivant une approche de "rapprochement dynamique ».

La passation des marchés en Géorgie se base sur des solutions électroniques à partir de 2010, garantissant ainsi une transparence et une simplicité accrues et abaissant énormément les coûts administratifs.

De ce fait, les Nations Unies ont attribué la deuxième place au système géorgien de passation électronique des marchés publics en 2012 parmi 71 pays et la BERD a classé la Géorgie au premier rang des 26 pays de la région en ce qui concerne la mise en œuvre de la passation électronique des marchés publics.

5. Enseignements généraux tirés par l'expérience de l'Ukraine

Suite à l'application de l'accord de l'ALECA depuis 2016 (signé en 2014), l'économie de l'Ukraine a été marquée par une importante croissance de 3% qui demeure soutenue de 3% surtout pour les PME exerçant dans le secteur agricole.

L'UE représente le premier partenaire commercial d'Ukraine (33% des échanges se font avec l'UE) surtout pour l'exportation de produits agroalimentaires (38 % des exportations totales). Cette efficacité a été accentuée par un grand progrès dans l'application des règles SPS,

Contrairement aux préjugés, l'ouverture du marché ukrainien n'a pas conduit à une inondation du marché ukrainien par les produits agricoles européens. Il est même à signaler que les indicateurs signalant l'écoulement des produits de l'UE à bas prix ne se sont pas manifestés.

Concernant le rapprochement réglementaire, la douane demeure le secteur nécessitant une longue période de transition du fait que ce secteur est caractérisé par la corruption. Toutefois, le domaine des marchés publics a été marqué par une performance considérable (prix de la BERD),

Aussi l'ALECA a permis une augmentation des investissements locaux mais pas des IDE vu que le climat des affaires est non encore approprié.

6. Conclusion :

La Géorgie a négocié l'ALECA qui représente un intérêt majeur pour son économie et qui constitue une partie de son accord d'association avec l'UE. Cependant la Tunisie a conclu son accord d'association en 1995 et ce n'est qu'à la fin de 2015 qu'elle a entamé les négociations avec ce même partenaire les discussions sur un futur ALECA qui constitue pourtant une partie intégrante de cet accord d'association.

Aussi la Géorgie n'a pas affronté des pressions pouvant être exercées par la société civile puisque, les textes des chapitres négociés sont restés confidentiels jusqu'à la publication du texte final de l'accord et ce sur demande de l'UE et la société civile y compris le secteur privé. Ces derniers n'ont été associés qu'après la signature de l'accord, lors de la phase de sa mise en œuvre

Suite aux entretiens avec les responsables du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de l'Economie, il nous est apparu que la finalité suprême de la Géorgie a été d'adhérer à l'UE. Il s'agit là d'un choix politique qui traduit l'engagement de la Géorgie à adopter l'acquis communautaire.

La principale recommandation formulée par les négociateurs géorgiens et par la société civile est l'importance primordiale de négocier une période de mise en œuvre, la plus longue possible notamment pour les normes et les mesures SPS et ce pour tenir compte des spécificités du secteur agricole et de sa sensibilité, notamment pour les petits agriculteurs qui affrontent des difficultés pour se conformer aux nouvelles mesures SPS.