



المركز التونسي للإقتصاد
Observatoire Tunisien de l'Economie

briefing paper | n°8

ALECA, Production d'électricité et Energies renouvelables : Quel avenir pour la STEG et la transition énergétique en Tunisie ?

Observatoire Tunisien de l'Economie

20/02/2019

Introduction

Depuis le lancement officiel du début des négociations de l'Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'Union Européenne (UE) en octobre 2015, l'asymétrie entre les leviers de négociation de la Tunisie et ceux de l'UE est de plus en plus frappante et questionne l'utilité même de la négociation pour la Tunisie. Connue sous l'acronyme ALECA, cet accord fait partie de la nouvelle politique européenne de voisinage (NPEV) et s'ajoute à l'Accord d'Association (AA) entre la Tunisie et l'UE, l'objectif étant d'étendre la libéralisation du commerce à l'alignement aux normes et législations européennes. Ainsi, son caractère Complet et Approfondi engagera la Tunisie dans des changements irréversibles de ses politiques publiques nationales.

L'ALECA proposé par l'UE se négocie autour de deux secteurs, à savoir l'agriculture et les services. Dans ce papier nous attirerons l'attention sur le secteur de l'énergie en analysant les dispositions de l'ALECA avec une attention particulière pour le chapitre concernant « Energies et matière première » et plus particulièrement les implications en termes de production d'électricité, d'énergies renouvelables et de stratégie énergétique en Tunisie.

Imen Louati, PhD

Research Officer

Community Field Coordinator

imen.louati@economie-tunisie.org

I. L'Accord de Libre-Echange Complet et Approfondi entre la Tunisie et l'Union Européenne

La politique européenne vis-à-vis du sud de la méditerranée a connu plusieurs changements depuis les années 70, jusqu'à la mise en place de la nouvelle politique européenne de voisinage (NPEV). Ces politiques reflètent l'approche de l'UE pour le développement d'une zone de libre-échange et la libéralisation du commerce avec le sud de la méditerranée. Ainsi, l'UE est passé d'une approche globale et régionale avec les accords de coopération¹ et les Accords d'Association² (AA) à une approche différenciée selon le pays avec les plans d'action voisinage³ et les Accord de Libre-Echange (ALE).

Concernant la Tunisie, en revisitant sa PEV, l'UE lui accorde en 2012 un statut de partenaire privilégié ce qui a engagé la Tunisie à entreprendre des réformes législatives institutionnelles et politiques pour l'intégration des normes européennes, au-delà des règles commerciales. Conditionnée par les négociations de l'ALECA, l'alignement aux normes de l'UE par une harmonisation législative et réglementaire permettrait à la Tunisie de bénéficier du marché intérieur de l'UE, sans perspective d'adhérer à l'UE. Cette nouvelle génération d'ALE se caractérise donc par son aspect Complet en intégrant tous les domaines d'activité, et Approfondi par le rapprochement des normes standards et législations tunisiennes à ceux de l'UE. Le rapprochement des normes est un préalable au potentiel accès au marché interne de l'UE pour l'exportation de biens et services. Par ailleurs, le rapprochement à lui seul ne suffit pas à garantir cet accès du fait qu'il est aussi lié aux négociations de tout le contenu de l'ALECA d'où son rôle clés dans la NPEV⁴.

L'UE presse la Tunisie pour signer cet accord. Cet empressement peut être expliqué par le fait que depuis 2003, la part de l'UE dans les échanges commerciaux de la Tunisie ne cesse de diminuer et est passée de 78 % en 2003 à 63 % en 2015, soit une baisse de 15 % de part des échanges. Par ailleurs, cette promptitude de la part de l'UE à approfondir ses relations commerciales avec la Tunisie, à travers les négociations sur l'ALECA est perçue comme une intention de la part de l'UE à maintenir la Tunisie dans son « giron »⁵.

Ainsi en 2015, l'ALECA entre l'UE et la Tunisie est présenté officiellement par l'UE en tant qu'instrument clef dans la NPEV^{6 7} et est actuellement composé de 14 domaines de négociation⁸ en couvrant deux secteurs à savoir l'Agriculture et les

¹ Accord de coopération avec la Tunisie entrant en vigueur entre 1978 et 1979

² Accord d'association de 1995 avec la Tunisie entrant en vigueur 1998

³ La Tunisie adopte le Plan d'action voisinage UE-Tunisie en 2006

⁴ Chandoul J. (2017) L'ALECA, un instrument clé dans la politique de l'UE. Briefing paper n°2. Observatoire Tunisien de l'Economie.

⁵ Ben Rouine C., (2017) Historique des relations commerciales Tunisie - UE : L'heure du désenchantement ?

⁶ Chandoul J. (2017) L'ALECA, un instrument clé dans la politique de l'UE. Briefing paper n°2. Observatoire Tunisien de l'Economie.

⁷ Commission européenne (2015) Communication conjointe au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Réexamen de la politique européenne de voisinage.

⁸ Mis à jour le 31 juillet 2018, voir : <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1489>



services. Concernant ce dernier secteur, le chapitre sur l'Énergie proposé en mai 2018, prévoit entre autre l'interdiction de monopole d'importation ou d'exportation, la dérégulation des prix et l'utilisation par des tiers du réseau énergétique.

II. Le monopole et le secteur d'électricité dans l'ALECA : quel avenir pour la STEG ?

Dans sa démarche libérale, l'UE propose à la Tunisie la réduction irréversible de la marge de manœuvre et du droit de régulation de l'Etat tunisien via l'interdiction du monopole. Cette libéralisation entraîne l'élimination de toute mesure étatique qui tend à promouvoir des priorités sociales, environnementales ou de développement. Les pouvoirs publics tunisiens ne pourront plus concevoir des politiques favorables au développement de la Tunisie via l'allocation préférentielle de ressources à des investisseurs nationaux pour la réalisation de ce développement puisqu'elle sera considérée comme discriminatoire envers les investisseurs étrangers.

En effet, considéré comme non cohérent avec la concurrence libre du commerce, l'interdiction du monopole est stipulé dans l'article 8 et 9 de la proposition de texte concernant la « Concurrence et autres dispositions économiques »⁹ de l'ALECA, où on peut lire que tous les monopoles d'Etat à caractère commercial n'existeront plus pour la fin de la cinquième année suivant la conclusion de l'accord. Les entreprises publiques et bénéficiant de droit spéciaux ou exclusifs seront soumises aux conditions du marché à la fin de la cinquième année suivant la conclusion de l'accord, afin de libérer les échanges entre l'UE et la Tunisie.

Par la signature de l'ALECA la Tunisie adaptera, établira ou maintiendra une législation nationale en matière de concurrence à laquelle seront soumises toutes les entreprises dans tous les secteurs de l'économie assurée par une autorité de concurrence indépendante pour la pleine application de cette législation dans les trois ans suivant la date de conclusion de l'accord, avec des sanctions pécuniaires imposées en cas d'infraction du droit de la concurrence¹⁰.

Ainsi, par son approche Approfondi cet accord définit pour la Tunisie les pratiques qu'elle suivra à la signature de l'accord sur la base des critères découlant de l'application des règles prévues dans le fonctionnement de l'UE¹¹, quel que soit les règles actuellement établies en Tunisie et ce de manière irréversible.

En parallèle, une autre disposition de la proposition de texte dans l'ALECA s'attaque au monopole, cette fois concernant le « Commerce des services, investissement et commerce électronique ». Dans cette proposition, on peut lire que les signataires de l'accord ne peuvent pas maintenir ou adopter de mesures de limitation qu'elles soient sous forme de monopole, de droit exclusifs, ou comme exigence d'un examen des besoins économiques, en relation avec l'accès au marché¹². Ainsi, aucune régulation du marché n'est possible, si elle va à l'encontre des bénéfices de l'investisseurs¹³.

De plus, la dernière proposition des dispositions relatives au commerce de l'énergie et des matières premières¹⁴ prévoit elle aussi l'interdiction de monopole d'importation et d'exportation. En effet, dans l'article 4 du projet de proposition de texte concernant « les dispositions relatives au commerce de l'Énergie et des matières premières », intitulé « Monopole d'exportation et d'importation », il est stipulé qu'aucune des Parties ne désigne ou maintient un monopole d'importation ou d'exportation ; c'est-à-dire aucun octroi d'un droit exclusif ou d'une autorisation par une Partie à une entité pour l'importation des biens énergétiques ou matières premières provenant de l'autre partie ou pour l'exportation d'un bien à destination du territoire de l'autre partie.

Au vu de ce qui est présenté ci-dessus, les entreprises publiques tunisiennes n'auront plus de monopole commercial en devenant soumises aux conditions du marché, ne pourront plus exercer aucune régulation du marché et dans le cas du marché

⁹Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). Concurrence et autres dispositions économiques. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1489>

¹⁰ Article 6. Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). Projet de proposition de texte dispositions relatives à la concurrence et autres dispositions économiques.

¹¹ Article 1. 3 et 4. Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). Projet de proposition de texte dispositions relatives à la concurrence et autres dispositions économiques.

¹²Article 4 et 7. Section 1 Chapitre II. Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). Projet de proposition de texte dispositions relatives au commerce des services, investissement et commerce électronique.

¹³On constate que dans la proposition de texte européen des dispositions relatives au commerce des services, investissement et commerce électronique, les dispositions de libéralisation des services s'appliquent à toutes les activités de services, avec comme exceptions les réglementations listées à l'Annexe I et les secteurs listés à l'annexe II. Notons que les annexes I et II ne sont à ce stade pas remplies et que, tant que rien n'y est mentionné, l'ALECA libéraliserait toutes les activités de services sans exception.

¹⁴Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). Projet de proposition de texte dispositions relatives au commerce de l'énergie et des matières premières. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1489>

de l'énergie n'auront plus le monopole d'importation ou d'exportation, concrétisant ainsi l'aspect Complet de l'ALECA.

En effet, si on combine l'ensemble de ces options présentes dans les différentes propositions de textes de L'ALECA, cet accord aura des répercussions directes et irréversibles sur les entreprises publiques tunisiennes car si cet accord leur permet de continuer à exister, il sape la capacité du gouvernement à réglementer ou même financer les services publics via ses entreprises, car cela nuirait à la concurrence, biaiserait les lois du marché et n'encouragera pas l'investisseur selon la démarche libérale de l'UE. La signature de l'ALECA et la libéralisation du monopole étatique des secteurs stratégiques tel que l'énergie, ne sera pas sans danger et peut s'accompagner de risques.

Plus particulièrement cela représente un risque pour la production et l'alimentation en électricité qui est nécessaire au développement économique. En effet, l'électricité intervient dans la production de la quasi-totalité des biens et services, et est principalement consommée directement par les ménages.

L'ensemble de ses options de cet accord touchera donc particulièrement la Société tunisienne de l'électricité et du gaz (STEG) dans le cas de la production d'électricité. Société de droit public qui a été créée en 1962¹⁵, la STEG a comme mission la production et la distribution de l'électricité et du gaz naturel sur le territoire tunisien. En créant un monopole public confié à la STEG, l'électrification du pays est passé de 21% en milieu urbain et 6% en milieu rural à presque 100% des deux milieux depuis sa création¹⁶.

Or, le monopole de la STEG est un monopole particulier. Considéré comme un monopole naturel¹⁷ du fait de la dépendance physique de son activité à l'utilisation d'un réseau commun, le monopole de la STEG laisse peu de place à la concurrence. En effet, la spécificité économique de l'électricité¹⁸ font qu'une seule entreprise a plus de chance de desservir de façon continue, fiable et constante les clients et à un coût minimum et donc sa gestion est plus efficace lorsqu'il s'agit d'une entité publique plutôt que privée. La STEG réunit donc les conditions pour constituer une structure monopolistique. Mais à vrai dire le secteur de l'électricité est composé de quatre segments, à savoir la production d'électricité c'est-à-dire la transformation d'une forme d'énergie en énergie électrique, le transport interrégional et international de l'électricité et la distribution local ainsi que l'alimentation c'est-à-dire la vente d'électricité aux clients. Suite aux grandes vagues de libéralisation, la production en amont et l'alimentation en aval du secteur ont été soumis à la concurrence. Seuls le transport et la distribution de l'électricité sont considérés actuellement par l'UE comme un monopole naturel. En effet, il est admis que la concurrence sur le transport et la distribution reviendrait à reproduire le réseau existant et la concurrence entre coordinateurs de réseaux auraient pour effet d'augmenter les coûts. Mais l'achat de kilowattheures sur le marché du gros et sa vente au détail aux particuliers sont des débouchés libéralisés et soumis aux lois de la concurrence¹⁹.

Au sein de l'UE l'ouverture à la concurrence des industries de réseaux a commencé depuis la fin des années 90 ²⁰. La mise en œuvre de ces réformes et les différents choix des modalités ont débouché à la réglementation actuelle de l'UE proposée à la Tunisie via l'ALECA. Mais malgré le fait que la libération de la production et l'alimentation en électricité avaient fait l'objet d'une grande promotion en Europe et ce même jusqu'à nos jours puisqu'on présente encore le modèle du privé comme un modèle performant face à un modèle public inefficace, les études les plus récentes montrent que les retombées de cette libéralisation sur ce secteur sont loin des promesses de cette promotion. En effet, la mise en place d'un marché de l'électricité efficace et unifié au sein de l'UE est toujours un objectif non atteint malgré les nombreuses réformes²¹. Par ailleurs, il a été démontré que le client final ne bénéficie

¹⁵ Décret-loi n°62-8 du 3 avril 1962

¹⁶<http://www.steg.com.tn/fr/institutionnel/historique.html>

¹⁷ Le monopole naturel est un phénomène économique. Il y a monopole naturel lorsqu'une entreprise peut, à elle seule, fournir un bien à un coût total moins élevé que si ce même bien était produit par plusieurs entreprises. Il diffère du monopole légal, dans lequel le droit d'exclure des concurrents du marché découle de la loi. Lorsqu'il y a monopole naturel, la productivité peut être compromise en situation de concurrence.

¹⁸ Incapacité de stockage, demande ponctuelle, importantes variations cycliques, saisonnières et aléatoires à court et à long terme

¹⁹ Lévêque F., (2017) La nouvelle fée électricité. The Conversation. <https://theconversation.com/la-nouvelle-fee-electricite-87302>

²⁰ La première directive concernant le marché intérieur de l'électricité (96/92/CE) date de 1996, ensuite 2003 (03/54/EC) et 2009 (09/72/EC).

²¹ Morales L., Hanly J., (2018). European power markets—A journey towards efficiency. Energy Policy, Volume 116, Pages 78-85,

²² Saguan, M. & Sautel, O. (2011). L'ouverture à la concurrence du secteur électrique : rôle et gains du client. *Flux*, 84(2), 8-20.

²³ Pollitt, M. (2018). *The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment*. Cambridge Working Papers in Economics 1832, Faculty of Economics, University of Cambridge.

pas de gain significatif concernant le prix de l'électricité malgré la possibilité qui lui a été donnée de choisir librement son fournisseur sur le marché de détail²². De plus, les avantages mesurés de ce modèle sur le marché européen de l'électricité sont difficiles à identifier car ils sont susceptibles d'être modestes. En effet, au cours de la même période de mise en place des réformes de libéralisation, la production d'énergie renouvelable subventionnée a fortement augmenté, sous l'impulsion du programme européen de décarbonisation²³. Ainsi si les prix de gros de l'électricité en Europe ont baissé de près des deux tiers depuis leur plus haut niveau historique atteint autour de 2008, les raisons de cette baisse ne sont pas la libéralisation ou l'unification et l'harmonisation du secteur à l'échelle européenne mais l'expansion des énergies renouvelables. L'électricité produite à partir des énergies renouvelables garantit donc un prix du gros plus bas pour l'UE, il est donc avantageux pour l'UE qu'il soit libéralisé dans les pays du sud du MENA pour pouvoir exploiter les avantages naturels de cette partie de la méditerranée et atteindre une efficacité énergétique à moindre coût.

On mesure alors le rôle clé de l'ALECA dans le domaine de l'énergie pour l'UE et plus particulièrement dans la production de l'électricité à partir d'énergies renouvelables. En effet, en écartant le monopole de la STEG dans la production de l'électricité, l'UE réussirait à placer les investisseurs européens dans ce domaine qu'elle a largement subventionné pour réussir sa transition énergétique et réaliser ses objectifs politiques d'efficacité énergétique. En impliquant des règles strictes (l'acquis communautaires) d'interdiction de monopole et de limitation du rôle des politiques publiques dans la régularisation du marché de l'électricité, l'ALECA garantit le libre transit de l'électricité vers l'Europe. Ainsi, l'UE s'assure la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement pour faire face à d'éventuelles ruptures d'approvisionnement en énergie tout en garantissant à son client final une facture à moindre frais.

Par conséquent, on retrouve dans la proposition de l'UE concernant le commerce de l'énergie en plus de l'interdiction du monopole d'importation et d'exportation (article 4), l'utilisation sans contrainte du réseau énergétique par un tiers (article 12 et 14) et la dérégulation des prix (article 5). Ainsi, la STEG sans aucun monopole d'exportation ou d'importation, n'aura plus le monopole de la production ni d'alimentation. Par ailleurs, le prix de vente de l'électricité en gros subira le prix du marché (article 5). En effet, malgré la présence dans cette proposition de possibilité de mettre en place un prix domestique en imposant une obligation de service public (article 6), ce dernier doit être entre autre non-discriminatoire et limité dans le temps et ne doit pas concerner les marchés en gros d'électricité. Par ailleurs, pour l'utilisation des infrastructures de transport de l'énergie (Article 12), les propriétaires ou gestionnaires des réseaux de transport présents sur leur territoire (dans le cas de la Tunisie la STEG) accorde l'accès aux infrastructures énergétiques pour le transport de gaz et d'électricité à toute entité de chacune des Parties. Ainsi, bénéficiant tous du transport de l'électricité à travers le réseau électrique national, seule la STEG supportera le coût de la maintenance du réseau pour que le secteur privé profite de l'accès libre à l'infrastructure de transport à des prix fixés par un organisme indépendant (article 13). Ce prix sera relatif aux coûts, et donc sans marge de gain pour la STEG. Ceci dit, les Parties ont la possibilité d'introduire ou maintenir une liste de dérogations concernant l'accès des tiers au réseaux de transports. Cette liste de dérogations doit être faite sur la base de critères objectifs fixés dans sa législation à condition que ces dérogations soient nécessaires pour réaliser un objectif politique légitime. Mais qu'est-ce qu'un objectif politique légitime ? et par ailleurs, quel est l'effet des options d'interdiction de monopole présenté dans les autres propositions de texte sur ces dérogations ? rappelons que le caractère complet de l'ALECA implique la prise en considération de tous les domaines d'activité négociés.

A ce stade des négociations et face à un manque d'explications et d'une visibilité claires sur les objectifs de ces négociations, il est difficile de déterminer qu'est-ce qu'une politique légitime ou encore l'utilité d'un service public limité dans le temps et non discriminatoire.

Plus particulièrement, dans le secteur de l'électricité, l'absence d'analyses indépendantes sur l'impact de la libéralisation de ce secteur fondamental et qui touche tous les autres secteurs ne permet pas d'apprécier les impacts réels de l'ALECA sur l'économie Tunisienne.

Concrètement, l'état actuel de la STEG lui permet-t-il de faire face aux producteurs d'électricité européens et de les concurrencer ? La libération de la production et l'alimentation de l'électricité aboutiront forcément dans ce contexte à transformer la STEG en un simple distributeur d'électricité pour les entreprises privées. Le secteur de l'électricité dépendra alors uniquement de la loi du marché et sera donc plus sensible à ces effets entraînant avec lui une fragilisation tous les leviers de développement qui en dépendent. Rappelons aussi que l'ouverture du secteur de l'électricité est irréversible, même si l'impact économique ou social qui en résulte peut-être désastreux.

Dans le contexte actuel de transition énergétique, quels sont les effets de la libération du secteur de production de l'électricité à partir des énergies renouvelables avec les propositions de l'ALECA sur la stratégie énergétique tunisienne ?

III. Potentiel des énergies renouvelables en Tunisie : Quelles répercussions sur le secteur de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables ?

a. Politique énergétique de l'UE

L'UE est le troisième plus grand consommateur d'énergie au niveau mondial, après la Chine et les États-Unis. Or, plus de la moitié de la consommation intérieure brute d'énergie européenne est représentée par les importations²⁴. De ce fait, l'amélioration de l'efficacité énergétique est l'un des objectifs principaux de la politique énergétique de l'UE. En effet, la réduction de consommation et l'amélioration de l'efficacité énergétique protègent en partie les économies européennes des effets négatifs de la volatilité ou de la hausse des prix de l'énergie. Ainsi, l'UE a fixé un objectif contraignant d'une part d'au moins 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables d'ici 2020²⁵ et de 27% d'ici 2030²⁶. Mais ces démarches n'éliminent pas un caractère essentiel du système énergétique européen : sa dépendance vis-à-vis des importations.

Ainsi l'UE, pour assurer sa sécurité énergétique, se prépare par un ensemble de mesure à la transition énergétique et à faire face à d'éventuelles ruptures d'approvisionnement en énergie principalement par la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement. Pour ce faire, l'UE encourage les Etats membres à poursuivre toutes les formes appropriées de coopération avec des pays tiers, qui peut avoir lieu à tous les niveaux, sur le plan bilatéral ou multilatéral, pour atteindre leurs objectifs nationaux globaux, au regard des objectifs fixés dans la directive relative à la proportion d'utilisation d'énergie issues de ressources renouvelables^{27 28}.

Par ailleurs, l'UE place l'énergie comme un volet central de sa coopération avec ses « voisins », qui est axée sur les réformes de la réglementation et des marchés, en encourageant l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables, et en améliorant la sécurité de l'approvisionnement énergétique. L'UE continue également de veiller à ce que l'énergie soit prise en considération de manière appropriée dans les négociations commerciales en cours et à venir avec les pays tiers. Ce point est essentiel pour l'UE afin de garantir pour elle la durabilité de l'accès à

²⁴The European Union Explained (2012) Energy. Sustainable, secure and affordable energy for Europeans. European Commission. Directorate-General for Communication

²⁵European Commission. Energy Strategy and Energy Union. 2020 Energy Strategy.

²⁶European Commission. Energy Strategy and Energy Union. 2030 Energy Strategy.

²⁷Directive 2009/28/CE du parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE

²⁸2016/0382 (COD) Proposition de directive du parlement européen et du conseil relatif à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

l'énergie sur les marchés mondiaux, pour permettre aux entreprises européennes de tirer pleinement parti des débouchés sur les marchés d'exportation et pour soutenir la transition énergétique dans les pays tiers grâce au savoir-faire et à la technologie de l'UE²⁹.

Ainsi, au plus près de ses frontières, l'UE a signé un traité de Communauté de l'énergie pour étendre les règles de son marché intérieur de l'énergie à une dizaine de pays du sud-est européen. L'Europe conduit ainsi une politique de voisinage structurée avec les pays situés entre ses frontières et la Russie, dont font partie les questions énergétiques, notamment les réseaux de transit énergétique.

C'est le sens de la Charte de l'Énergie mais aussi celui de la Communauté énergétique ou de la politique de voisinage. En d'autres termes il s'agit de la libéralisation des prix, l'interdiction d'interrompre ou d'interdire le flux de matières premières ou de transit en cas de litige, ainsi que des procédures très rigoureuses de règlement de conflits. Or, ces accords proposés sont élaborés en prenant en compte uniquement les intérêts des pays consommateurs et non ceux des pays producteurs, comme l'explique les autorités russes qui refusent de signer la charte de l'énergie. En effet, la Russie, principale fournisseur d'énergie primaire à l'UE³⁰, refuse de signer ce traité car les clauses de libéralisation des prix de l'énergie russe ou de la libéralisation du marché de l'énergie et le découplage entre les fonctions de production et de transport, engendreraient la suppression du monopole de Gazprom, l'équivalent russe de la STEG³¹, toute proportion gardée.

Ceci explique pourquoi l'un des secteurs négociés dans l'ALECA entre la Tunisie et l'UE est l'accès à l'énergie et la matière première. Si la Tunisie est considérée principalement comme un pays de transit pour l'Europe, cet accord permettra de confirmer le monopole européen de ce transit.

Par ailleurs, un focus spécial dans la proposition est consacré à l'énergie renouvelable. En effet, l'UE explique que par le fait que la Tunisie dispose d'un grand potentiel de production il convient d'élargir les échanges bilatéraux dans le domaine de l'énergie avec l'UE. L'UE explique cette proposition par le fait que les investisseurs de l'UE sont des acteurs majeurs dans les technologies énergétiques et que la signature de cet accord attirera les investisseurs européens une fois les barrières techniques au commerce et l'investissement qui ne sont pas justifiées dans le secteur de l'énergie renouvelable éliminés ; sans oublier l'avantage de la proximité géographique³².

Mais au-delà des explications officielles, on comprend aussi que cette démarche s'inscrit dans la politique globale de l'UE qui tend à réduire sa dépendance du gaz russe suite à la crise de 2013³³. Grâce à l'ALECA, l'UE tend à diversifier ses sources d'énergie, ses fournisseurs et ses itinéraires d'approvisionnement afin de s'assurer l'accès à une électricité qui améliore son efficacité énergétique et donc produite à partir des énergies renouvelables dans la région MENA. En ciblant des pays qui dépendent d'elle dans leurs échanges économique³⁴, l'UE assure la pérennité de cet accès³⁵, moins dépendant des conditions géopolitiques et de la Russie. De plus, en mettant en place une réglementation qu'elle gère parfaitement via l'acquis communautaire européen, l'UE garantit la protection et l'expansion des entreprises européennes dans le domaine les ressources renouvelables.

Mais qu'offre cet accord à la politique énergétique tunisienne et au secteur national des énergies renouvelables ?

b. L'ALECA est-il compatible avec le développement du secteur tunisien de production d'électricité à partir de ressources renouvelable ?

La Tunisie fait face à un important déficit énergétique. Les dépenses énergétiques ne cessent de croître, et le déficit de la banque centrale a atteint en 2018 plus de 6179,4 milliards de dinars, contre 4032,9 milliards une année auparavant, représentant 32,4% du total du déficit de la balance commerciale³⁶.

²⁹Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen, au comité des régions et à la banque européenne d'investissement. (2017) Troisième rapport sur l'état de l'union de l'énergie.

³⁰ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Principale_origine_des_importations_d%27%C3%A9nergie_primaires_UE-28_2006-2016_\(en_%25_des_importations_extra_UE-28\)_FP18.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Principale_origine_des_importations_d%27%C3%A9nergie_primaires_UE-28_2006-2016_(en_%25_des_importations_extra_UE-28)_FP18.png)

³¹ Lupaescu M., (2008) Que devient la Charte européenne de l'énergie ? Nouvelle Europe. <http://www.nouvelle-europe.eu/node/508>

³²Commission européenne (2018) Négociations sur un accord de Libre Echange Complet Approfondi entre l'Union européenne et la Tunisie. Proposition de l'UE concernant l'énergie et les matières premières. Fiche explicative.

³³ Messadi O (2015) Desertec ou le plan B de l'Europe face à la menace russe. Note analytique. Observatoire Tunisien de l'Economie

³⁴ Chandoul J. (2017) L'ALECA, un instrument clé dans la politique de l'UE. Briefing paper n°2. Observatoire Tunisien de l'Economie.

³⁵Commission européenne (2018) Négociations sur un accord de Libre Echange Complet Approfondi entre l'Union européenne et la Tunisie. Proposition de l'UE concernant l'énergie et les matières premières. Article 11 interférence et prise non autorisée. Et Annexe II Le mécanisme de consultation dans le domaine de l'énergie.

³⁶ Institut national de la statistique. Commerce Extérieur à prix courant. Communiqué de presse de décembre 2018.

³⁷ En effet, depuis les années 80, la Tunisie a mis en place une politique de maîtrise de l'énergie en passant par des outils institutionnels, réglementaires, financiers et fiscaux. L'ANME est l'outil institutionnel pour mettre en place la politique de l'Etat en matière de promotion des énergies renouvelables et la rationalisation de l'utilisation de l'énergie. Cette promotion est aussi accompagnée d'un Fonds National de Maîtrise de l'Energie (FNME) pour accorder des avantages financiers directs. Des avantages fiscaux complètent les aides directes octroyées par le FNME et sont accordés au profit des biens d'équipements et des produits rentrant dans le cadre de la production des énergies renouvelables. De plus, le code des investissements accorde à un certain nombre d'avantages et d'aides à l'investissement, selon les secteurs et les zones géographiques d'investissement.

³⁸ www.steg-er.com.tn

³⁹ <http://www.anme.nat.tn/index.php?id=101>

⁴⁰ Messadi O (2015) *Desertec ou le plan B de l'Europe face à la menace russe. Note analytique.* Observatoire Tunisien de l'Economie

⁴¹ *Idem*

⁴² <http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/2015/2015F/038/Tf2015121.pdf>

⁴³ <http://www.legislation.tn/sites/default/files/fraction-journal-officiel/2016/2016F/071/Tf201611233.pdf>

⁴⁴ Ces tarifs sont fixés par décision du Ministère de l'énergie, du 1er juin 2010 puis révisé en 2014

⁴⁵ <https://www.leconomistemaghreb.in.com/2014/07/02/des-agents-de-la-steg-en-greve-le-15-juillet/?fbclid=IwAR2QK9L0q9EH7a0KN2yFsem-WzChza0niqxEvHCOj5R9JNgIvzqcbD9PCs>

⁴⁶ Article 24, Section 3. Loi n° 2015-12 du 11 mai 2015, relative à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables.

⁴⁷ Article 26, Section 3. Loi n° 2015-12 du 11 mai 2015, relative à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables.

⁴⁸ Article 15 et 16. Chapitre II de la production d'électricité à partir des énergies renouvelables pour satisfaire les besoins de consommation locale assujetties à une autorisation. Décret gouvernemental n° 2016 - 1123.

En dépit des efforts consentis en matière de maîtrise de l'énergie et la mise en place d'une politique de promotion de l'énergie renouvelable, le mix énergétique tunisien dépend fortement des énergies fossiles. En 2009, l'Agence Nationale pour la Maîtrise de l'Energie (ANME)³⁷ a initié le plan solaire tunisien (PST) pour assurer une impulsion de l'efficacité énergétique et des percées dans le domaine des énergies renouvelables. Dans ce contexte la STEG intervient pour accélérer la transition énergétique, puisqu'elle détient le monopole de la production d'électricité. Mais, le choix s'est porté sur la consécration d'une filiale particulière pour les énergies renouvelables dans un cadre de partenariat public-privé, la STEG-ER³⁸. Cette filiale a comme objectif de concrétiser la politique nationale relative à la promotion des énergies renouvelables et de contribuer à l'impulsion du PST³⁹.

Ce choix est guidé par le fait que le PST était initialement lié au Plan Solaire Méditerranéen (PSM). A cette époque, prenant conscience de l'existence d'un grand potentiel de production d'énergie qui se trouve à ses frontières, l'UE a décidé de lancer, notamment à travers l'Union pour la Méditerranée (UPM), un ensemble de projets d'interconnexion énergétique avec le Maghreb. Le PSM, projet phare de l'UPM lancé en 2008, prévoyait la production de capacités supplémentaires à partir des ressources éoliennes et solaires dans les pays de la région MENA, et l'exportation à travers des lignes d'interconnexion d'une partie de cette énergie vers l'Union européenne⁴⁰. Une aubaine d'investissement direct étranger pour les pays du sud de la méditerranée. Mais le PSM a été abandonné par l'UE. Cet abandon est justifié principalement par la non-conformité du cadre législatif à celui en vigueur en Europe, des subventions énergétiques et du manque de confiance des investisseurs⁴¹.

Ces raisons avancées expliquent entre autre pourquoi le cadre législatif proposé suite à la revisite du PST en 2015 était dirigé vers une libéralisation du secteur de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et l'exclusion de la STEG de ce secteur. En effet, les choix politiques en Tunisie tendent à abandonner les entreprises publiques, sous prétexte qu'elles sont moins performantes que les entreprises privées, et pour se rapprocher des attentes des investisseurs étrangers. La Loi n° 2015-12 du 11 mai 2015, relative à la production d'électricité à partir des énergies renouvelables⁴² et le décret réglementaire du 24 août 2016 fixant les conditions et les modalités de réalisation des projets de production et de vente d'électricité à partir des énergies renouvelables⁴³, avec des tarifs de rachat par la STEG des excédents des auto-producteurs d'électricité⁴⁴, ont largement dilué le rôle central de la STEG. Par ailleurs, ces réformes ont suscité le mécontentement et les réticences de la société civile et du syndicat de la STEG face à cette libération du secteur et à son ouverture aux investisseurs étrangers alors que la STEG peut prendre en charge ce type de projets⁴⁵.

Ainsi le rôle de la STEG est actuellement cantonné à assurer le transport de l'électricité, acheter les excédents d'autoproduction et autoriser la création de sociétés spécialisées dans la production destinée à la consommation locale (cédée à la STEG) ou à l'exportation. Néanmoins, malgré cette importante amputation du monopole de la STEG, celle-ci joue encore un rôle prépondérant comme garant des besoins nationaux. En effet, « Les projets de production d'électricité à partir des énergies renouvelables pour l'exportation sont réalisés dans le cadre de contrats de concession tout en tenant compte des besoins nationaux en énergie renouvelable⁴⁶ ». De plus, pour donner les autorisations à ces sociétés on retrouve entre autre comme conditions d'octroi, une obligation d'offrir à la STEG des preuves préliminaires de garantir d'un pourcentage minimum d'intégration industrielle de l'électricité à partir des énergies renouvelables que ce soit pour l'exportation⁴⁷ ou pour la production locale avec des preuves de la capacité d'employabilité locale du projet⁴⁸.

Or, selon l'article 7 concernant la procédure d'autorisation d'exportation ou de production de bien énergétique, dans la proposition de texte de l'ALECA concernant le commerce de l'énergie et de la matière première, la procédure d'octroi d'autorisation doit se faire conformément aux conditions de ce même accord. En effet, on peut lire entre autre dans le projet de texte concernant le commerce des services, investissement et commerce électronique qu'il n'est pas possible pour les Parties d'imposer un transfert d'une technologie, un procédé de production ou un autre savoir-faire exclusif, de limiter les ventes de biens sur son territoire, d'atteindre un niveau ou un pourcentage donné de contenu national, de recruter un nombre donné de ses ressortissants, de limiter les exportations ou les ventes à l'export etc. Les mesures présentes dans le cadre législatif tunisien cité ci-dessus portent donc atteinte à la libéralisation des investissements selon l'ALECA.

Malgré un important ensemble de réformes du secteur tunisien de la production d'électricité à partir d'énergie renouvelable qui s'inscrit dans un cadre général de l'ALECA et en parallèle de sa négociation, le secteur de la production de l'électricité à partir d'énergie renouvelable tunisien ne se soustrait toujours pas aux valeurs du libre-échange de l'ALECA. Les investissements privés dans ce secteur ne sont donc toujours pas au rendez-vous. Non satisfaisant pour l'UE, celle-ci explique alors qu'un cadre législatif adéquat, transparent et stable tel que présent dans l'ALECA pourrait favoriser davantage les relations de la Tunisie avec l'UE dans le domaine de l'énergie⁴⁹. La politique libérale actuelle de l'UE incite à plus de libéralisation du secteur énergétique, une libéralisation qui fournit le maximum de garanties à l'investisseur européen et qui garantit à l'UE un accès libre et sûr à l'énergie. Ainsi, l'UE utilise l'acquis communautaire dans l'ALECA, et plus particulièrement la charte européenne de l'énergie⁵⁰ qu'on retrouve citée comme référence dans la proposition de texte concernant le commerce de l'énergie et de la matière première⁵¹, alors que la Tunisie n'a pas signé cette charte. Face à cette situation, des amendements ont été encore effectués en mai 2018 par le ministre chargé de l'énergie, qui a amendé les contrats d'achat d'électricité et a lancé un appel à projets sous régime d'autorisation pour enfin convaincre quelques investisseurs européens, avec des investissements très modestes, à s'engager⁵².

Il a fallu attendre 2019 pour que quatre projets qui utilisent l'énergie éolienne soient octroyés à quatre investisseurs étrangers avec des tarifs d'achat de la part de la STEG fixes pour 20 ans⁵³. Un investissement qui va coûter cher à long terme pour la STEG alors qu'elle était parfaitement capable d'investir dans ce domaine puisqu'elle maîtrise la production d'électricité à partir de l'énergie éolienne^{54 55}.

En effet, sur la base du dispositif juridique actuel et afin d'atteindre les objectifs stratégiques de la transition énergétique en Tunisie et pour mieux équilibrer son mix énergétique, plusieurs mesures peuvent être envisagées pour mettre en place une politique publique visant la promotion du secteur des énergies renouvelables. Il est intéressant de mettre en place des exigences de résultats afin de garantir des retombées positives tels que l'embauche et la formation de main d'œuvre locale, l'achat local, le contenu national, des objectifs d'exportation et les liens avec les entreprises locales⁵⁶. Avec son potentiel naturel la Tunisie a tout à gagner à développer le secteur de production d'électricité à partir de ressources renouvelables via ces entreprises nationales en vue de concurrencer les entreprises étrangères et transnationales.

Mais si l'ALECA est ratifié tel qu'il est proposé par l'UE, il est impossible de mettre en place ces démarches, car elles sont interdites dans la proposition de texte concernant le commerce de l'énergie et de la matière première. L'ALECA limitent les possibilités de la Tunisie de consolider son industrie avant d'étendre le commerce extérieur. De plus, les obligations concernant l'alignement sur l'acquis communautaire ne permettent pas le renforcement du développement régional, vu que l'entrée en vigueur est de 5 ans après ratification.

⁴⁹Commission européenne (2018) *Négociations sur un accord de Libre Echange Complet Approfondi entre l'Union européenne et la Tunisie. Proposition de l'UE concernant l'énergie et les matières premières. Fiche explicative.*

⁵⁰<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:l27028>

⁵¹ Article 10 concernant le Transit des biens énergétiques. Accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) entre la Tunisie et l'UE (2018). *Projet de proposition de texte dispositions relatives au commerce de l'énergie et des matières premières.*

⁵²<https://www.ilboursa.com/marches/les-energies-renouvelables-le-petrole-tunisien-15961>

⁵³https://blog.e-electricity.com/fr/tunisie-le-gouvernement-retient-quatre-entreprises-europeennes-pour-la-production-de-lelectricite-renouvelable/?fbclid=IwAR254OmEaytt0Zq8uHP8JzvYpw6hbSszuk0kPBOS_tSl6-guJ0qMYM6OyY

⁵⁴<http://www.steg.com.tn/fr/institutionnel/produire.html>

⁵⁵<https://www.inhiyez.com/2019/01/31/https-www.inhiyez-com-2019-01-30-opinion-steg-walid-hassni/>

⁵⁶ Akyüz Y., (2015) *Foreign direct investment, investment agreements and economic development: myths and realities. Research Paper. South Centre.*

⁵⁷Montes M.F., (2014) *Obstacles to development in the global economic system. Research Paper. South Centre.*

⁵⁸UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2010) *The Least Developed Countries Report 2010: Toward a New International Development Architecture for LDCs.* p. 174. Geneva. Sales No E.10. II. D.5.

Or, il a été démontré que le changement d'orientation en matière de politiques économiques de manière à donner aux marchés financiers privés un pouvoir décisif sur les décisions économiques en raison des politiques nationales et internationales de déréglementation financière a eu pour effet de réduire les ressources et les mécanismes publics servant à réagir aux cycles économiques⁵⁷. Ceci est démontrée aussi par l'exemple des pays en développement et les moins développés qui durant les années 1980 ont procédé à une vaste libéralisation de leur commerce. En effet, il a été observé que certains pays avaient des régimes commerciaux aussi ouverts que ceux de certains pays développés. Ces politiques avaient pour but de faciliter la diversification économique mais, contrairement aux résultats escomptés, les vastes opérations de libéralisation du commerce se sont accompagnées d'une plus grande concentration des exportations sans le développement des pays⁵⁸.

Face au déficit énergétique que subi actuellement la Tunisie, est-il intéressant d'orienter la politique énergétique vers une dépendance au secteur privé et à l'exportation ?

⁵⁹Commission européenne (2018) *Négociations sur un accord de Libre Echange Complet Approfondi entre l'Union européenne et la Tunisie. Proposition de l'UE concernant l'énergie et les matières premières. Fiche explicative.*

⁶⁰Kausch K., (2013) *The End of the (Southern) Neighbourhood. EuroMeSCo Paper. the European Institute of the Mediterranean*

Conclusion

Si approuvé et ratifié par l'Assemblée des Représentants du Peuple (ARP), l'ALECA aurait un rang supra-législatif. Tout le dispositif juridique national serait dans ce cas inférieur à l'accord. Les lois existantes devront changer pour s'aligner sur l'acquis communautaire européen et l'ARP ne pourra plus adopter des lois contraires à l'ALECA ou aux exigences des politiques et droit européens. En effet, dans sa définition de la souveraineté concernant le domaine de l'énergie⁵⁹, l'ALECA précise que celle-ci ne concernera plus que le choix d'exploiter ou non une ressource mais une fois le choix effectué c'est l'acquis communautaire européen qui prend le relai.

La ratification de l'ALECA mènera la Tunisie à abandonner sa liberté d'adopter ses propres lois pour gérer ses ressources naturelles à des fins de développement économique national, irréversiblement au profit de l'UE.

La Tunisie est le pays le plus dépendant économiquement de l'UE du voisinage sud, ce qui lui a valu d'être classée comme un pays « satellite » de l'UE⁶⁰ et ce qui lui offre peu de leviers de négociation pour mieux équilibrer l'ALECA en sa faveur. La question de l'utilité même de la négociation est dans cette situation tout à fait légitime.

Bibliographie

1 : Akyüz Y., (2015) Foreign direct investment, investment agreements and economic development: myths and realities. Research Paper. South Centre.

2 : Ben Rouine C., (2017) Historique des relations commerciales Tunisie – UE : L'heure du désenchantement ?. Briefing paper n°1. Observatoire Tunisien de l'Economie.

3 : Chandoul J. (2017) L'ALECA, un instrument clé dans la politique de l'UE. Briefing paper n°2. Observatoire Tunisien de l'Economie.

4 : Kausch K., (2013) The End of the (Southern) Neighbourhood. EuroMeSCo Paper. the European Institute of the Mediterranean.

5 : Lévêque F., (2017) La nouvelle fée électricité. The Conversation. <https://theconversation.com/la-nouvelle-fee-electricite-87302>

6 : Lupaescu M., (2008) Que devient la Charte européenne de l'énergie ? Nouvelle Europe. <http://www.nouvelle-europe.eu/node/508>

7 : Messadi O (2015) Desertec ou le plan B de l'Europe face à la menace russe. Note analytique. Observatoire Tunisien de l'Economie.

8 : Morales L., Hanly J., (2018). European power markets—A journey towards efficiency. Energy Policy, Volume 116, Pages 78-85.

9 : Montes M.F., (2014) Obstacles to development in the global economic system. Research Paper. South Centre.

10 : Pollitt, M. (2018). The European Single Market in Electricity: An Economic Assessment. Cambridge Working Papers in Economics 1832, Faculty of Economics, University of Cambridge.

11 : Sagan, M. & Sautel, O. (2011). L'ouverture à la concurrence du secteur électrique : rôle et gains du client. Flux, 84(2), 8-20.

12 : UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2010) The Least Developed Countries Report 2010: Toward a New International Development Architecture for LDCs. p. 174. Geneva. Sales No E.10. II. D.5.

* Cet article de recherche a été préparé, à titre personnel, par l' alumni de «ANND Study week on Macroeconomic, Trade and Investment Policies» de 2018. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas le point de vue de l'Arab NGO Network for Development.