

Les notes d'analyse du CIHEAM

N° 64 – Décembre 2011

La céréaliculture en Tunisie

Une politique de régulation à repenser

Mohamed Salah BACHTA

*Professeur
Institut National Agronomique de Tunisie (INAT)*

La céréaliculture en Tunisie

Une politique de régulation à repenser

Mohamed Salah BACHTA

Professeur

Institut National Agronomique de Tunisie (INAT)

En Tunisie, les céréales constituent pour les producteurs des cultures importantes dans l'occupation des sols et des produits de première nécessité pour les consommateurs. Compte tenu de cette importance, les pouvoirs publics ont conçu et mis en œuvre des politiques de régulation de ce sous secteur agricole. Le pilier majeur de ces politiques est de nature économique.

Les politiques économiques peuvent être analysées à la fois en tant que mécanismes de régulation de l'activité économique mais aussi en tant qu'expression des rapports qui existent entre les diverses couches sociales à propos de l'appropriation du résultat de cette activité. Ces deux dimensions, il convient de le préciser, ne sont pas exclusives mais, au contraire, complémentaires en vue d'une meilleure compréhension de ces politiques économiques visant la régulation des marchés. La régulation des marchés des céréales en Tunisie n'a pas échappé à cette règle. La désarticulation qui caractérise la société rurale tunisienne s'est traduite sur les contenus des politiques élaborées par les pouvoirs publics. En effet, la conception de ces politiques reflète la marginalisation, voire l'absence des producteurs en tant que force sociale.

Pour l'évaluation et l'analyse des contenus des politiques agricoles deux approches peuvent être adoptées. La première utilise des indicateurs captant les effets des instruments de politique sur la répartition du surplus social entre les diverses catégories d'acteurs. La deuxième privilégie une démarche plus qualitative fondée sur l'appréciation des rapports de force qu'entretiennent ces acteurs. Il s'agit-là de deux approches d'analyse qui sont toutes les deux partielles mais complémentaires. Cette complémentarité tient au fait que la deuxième approche explique et fournit les justificatifs, de nature non économique le plus souvent, de la première; En effet, c'est en fonction des rapports de force sociopolitiques existant entre les acteurs impliqués à propos du secteur agricole que la régulation des marchés des produits de ce secteur peut être conçue et mise en application et partant comprise et analysée. C'est cette deuxième approche qui sera privilégiée dans la suite de ce texte.

1. Place socio économique de la céréaliculture

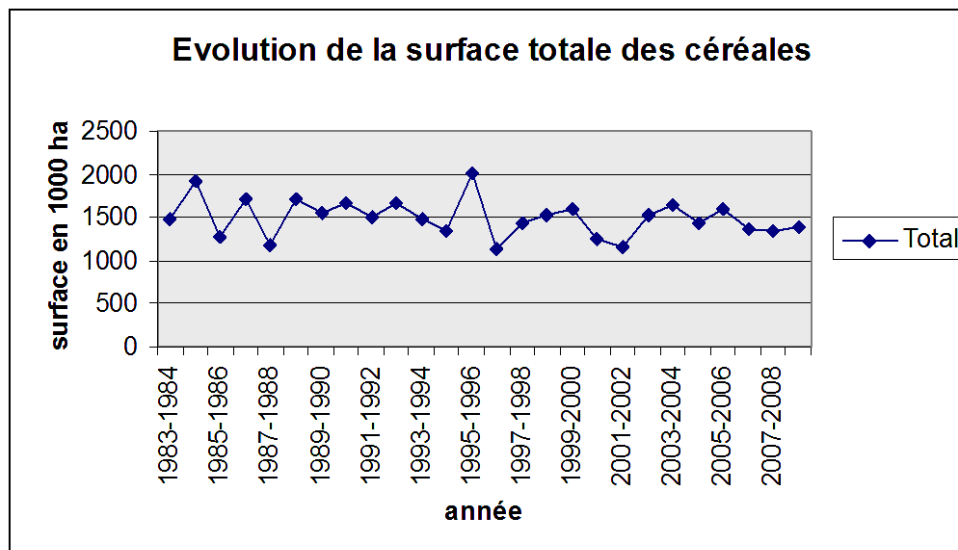
La céréaliculture en Tunisie est une activité ancienne et essentiellement pluviale ; Ses emblavures ainsi que ses rendements sont largement dépendants des conditions climatiques, notamment la pluviométrie. La superficie emblavée annuellement se situe en moyenne autour de 1,45 Million d'ha. Mais cette superficie connaît d'importantes fluctuations interannuelles ; Au cours de deux dernières décennies, 1990 à 2010, ces emblavures ont varié entre 1,17 million d'ha en 2002 contre 2,03 millions d'ha 1996.

a) Variabilité des emblavures

Cette variabilité globale cache des spécificités régionales. En effet, dans la région de l'extrême Nord, zone appartenant essentiellement à l'étage subhumide, les emblavures sont stables. En revanche, les régions où il y a prépondérance du semi aride supérieur, les emblavures sont relativement stables mais le ratio des superficies récoltées sur superficies emblavées est affecté pendant les années de sécheresse. Au centre où dominent le semi-aride moyen et inférieur et l'aride supérieur, les superficies emblavées et les productions céréalières restent strictement liées à la pluviométrie. L'apport du Centre Ouest, Kasserine, Kairouan et Sidi Bouzid, reste cependant décisif pour la production nationale. De son côté, le Centre Est, Mahdia, Sousse et Monastir qui renferme essentiellement des systèmes basés sur l'oléiculture contribue faiblement à la production céréalière.

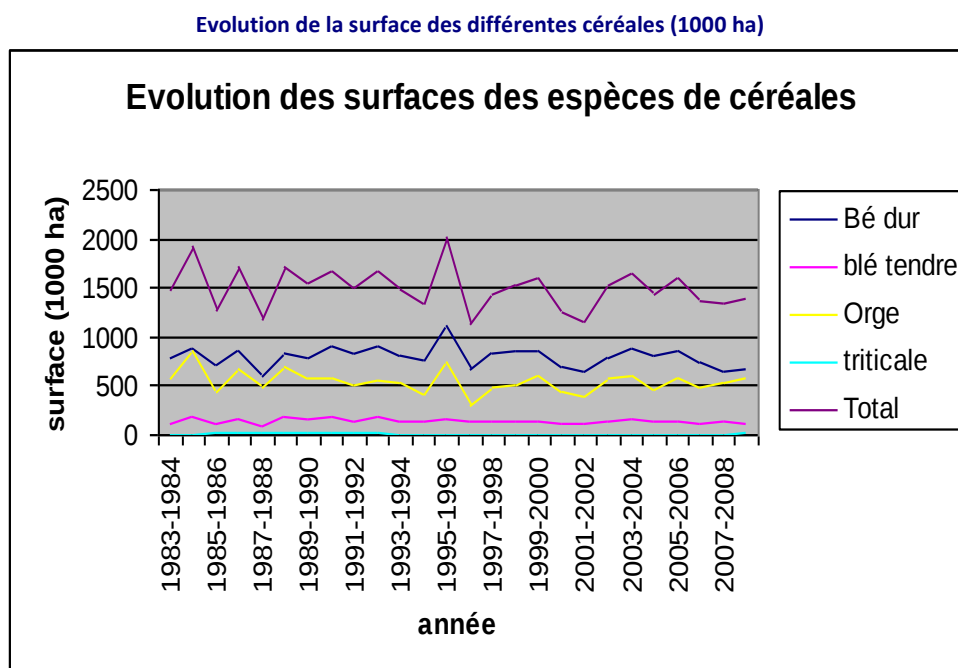
La région du Sud qui est représentée par l'aride supérieur, inférieur et l'étage saharien où la pratique de la céréaliculture, essentiellement l'orge, dépend largement des précipitations. L'importance de ces variations des emblavures globales des céréales est illustrée par le graphique suivant.

Evolution des emblavures céréalières (1983-2008)



Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

Les différences régionales ont des conséquences sur les variations des surfaces des espèces cultivées. C'est ainsi que les emblavures de blé tendre, culture pratiquée essentiellement dans la région la plus arrosée du pays, connaissent le moins de variabilité. En revanche, les surfaces de l'orge qui est l'apanage des zones à pluviométrie les plus fluctuantes offrent les variations les plus importantes. Il en est ainsi du blé dur pratiqué traditionnellement par l'ensemble des céréaliculteurs. Les fluctuations des emblavures des principales espèces céréalières pratiquées sont illustrées par le graphique suivant.



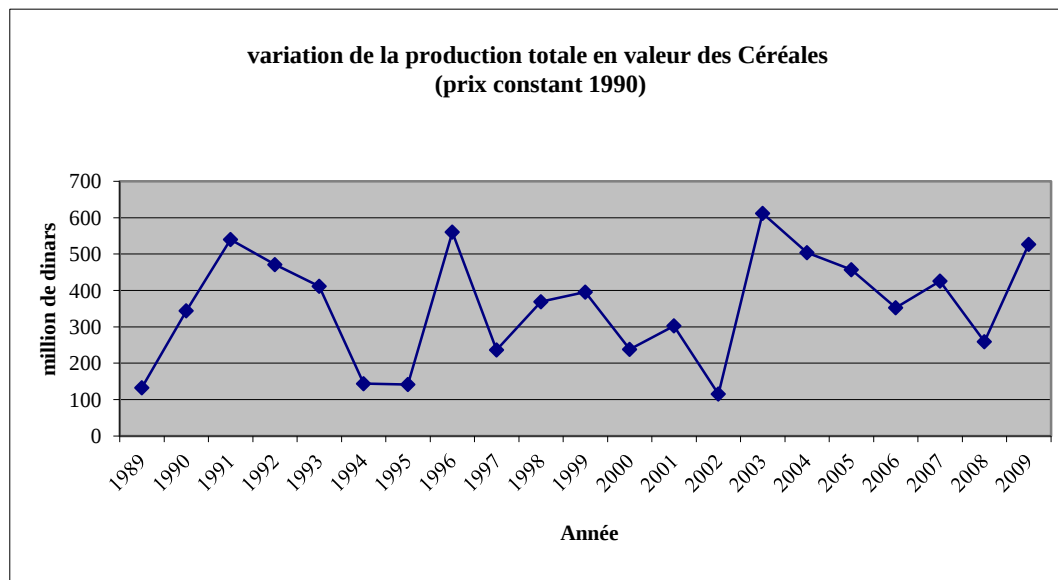
Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

Ces variations des surfaces consécutives aux pluies anticipées et/ou enregistrées rendent, du point de vue agronomique, le respect de rotations des cultures sinon impossible, du moins difficile. On assistera donc à la pratique d'assolements peu protecteurs de la fertilité des sols, du type céréales sur céréales. De telles pratiques sont peu compatibles avec la durabilité de la céréaliculture, notamment sur des sols en pente, épuisés par le manque d'apport de matières organiques et par des processus érosifs bien actifs.

b) Une production et un rendement en forte dépendance de la pluviométrie.

La production céréalière a varié au cours des deux dernières décennies entre un minimum de 5,1 Millions de quintaux obtenu en 2002 et un maximum de 29 Millions de quintaux enregistré en 1996 et en 2003 ; la moyenne annuelle étant, sur cette même période, de 19 Millions de quintaux par an. L'évolution des productions des céréales en valeur et en prix constants 1990 est donnée par le graphique suivant.

Evolution de la production totale en valeur- prix 1990



Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

Les rendements connaissent aussi une variabilité interannuelle considérable, allant de 5 à 20 quintaux pour le blé dur, de 5 à 25 quintaux pour le blé tendre et de 4 à 15 quintaux pour l'orge. Devant cette incertitude associée aux rendements enregistrés, les agriculteurs, du moins les plus réticents au risque, vont adopter une stratégie de minimisation des avances aux cultures, c'est-à-dire en termes de soins apportés aux cultures mais aussi de sols mis en culture. En dépit de telles stratégies, on assiste à une certaine progression des rendements moyens entre 1985 et 2008 passant de 10 à 15 quintaux/ha pour le blé dur et de 6 à 9 quintaux/ha pour l'orge.

En dépit des améliorations des rendements, la part de la céréaliculture dans la valeur de la production a légèrement baissé. Elle a, en effet, représenté près de 14,6% de la valeur de la production agricole durant la période allant de 1971 à 1986 et seulement 13% de cet agrégat au cours de la dernière décennie (2000-2010). Au niveau du consommateur, les achats des céréales s'élevaient en 1986 à environ 8% des dépenses totales des ménages et 5,6 % en 2005, date de la dernière enquête nationale de consommation des ménages. Leur consommation assure 60% et 70% des apports caloriques et protéiniques respectivement.

Les productions nationales n'ont pas permis la satisfaction des besoins domestiques. En effet, le blé dur, qui représente 70 % de la production des céréales, satisfait, en moyenne, 72 % de la demande nationale. La production de blé tendre couvre à peine 20 % des besoins nationaux. Les importations des céréales ont donc constitué la solution pour combler les déficits enregistrés.

c) Importations des céréales

Les importations sont, en moyenne, représenté une part importante du total des importations des produits agricoles et agroalimentaires. Comme corollaire aux fluctuations interannuelles de la production nationale, étant donné la quasi constance de la consommation, les importations ont connu d'importantes variations inter annuelles. .

Evolution de la balance commerciale des produits agro-alimentaires : Détail des importations
(Unité : mille dinars)

année	import	céréales	sucré	huile
2000	782,4	382,9	74,5	103,9
2001	887,6	513,4	79,9	69,2
2002	1134,1	641,5	110,7	144,7
2003	917	447	98	172
2004	1768,1	423,3	99,4	208,1
2005	1932,5	474,6	119,7	244,9
2006	2409,5	598,1	199,8	286,7
2007	3673,9	1183,6	159	289
2008	4782,6	1461,2	162,3	560,6
2009	2796	698	162	336
2010	3304	929	170	347
moyenne	2217,06	704,78	130,48	251,10
structure en %		31,79	5,89	11,33

Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

2. les politiques de régulation mises en œuvre

a) Contenu des politiques

La pression sur le monde rural en général et agricole en particulier a constitué une réalité de la Tunisie indépendante. Les prix administrés ont constitué le moyen privilégié pour opérer la ponction du surplus agricole par l'Etat au profit des classes dominantes. Ces transferts de surplus sont rendus possibles grâce à des rapports de force sur la sphère politique peu favorables à la paysannerie d'une manière générale. Ces transferts sont conçus et mis en œuvre conformément à une vision purement fonctionnaliste du secteur.

Selon cette vision, le secteur agricole devait réaliser plusieurs objectifs. Le premier est l'approvisionnement des consommateurs en produits agricoles à bas prix. De tels prix permettent de réduire les salaires distribués et d'améliorer la compétitivité-coût de l'économie. Au cours de cette période, les prix homologués par l'Etat ont été inférieurs aux cours mondiaux, notamment ceux des céréales. Les céréaliers étaient donc taxés. Avec le renchérissement des prix des produits agricoles sur les marchés internationaux, observé vers la fin des années 1970, les prix fixés par l'Etat ont été révisés à la hausse.

Une telle révision visait la relance de l'offre nationale et la garantie de la sécurité alimentaire. Les prix intérieurs au cours de cette période qui s'est prolongée jusqu'à l'année 2007, année qui a vu une flambée des cours mondiaux des céréales, ont été supérieurs aux prix à l'importation. Il s'agit d'une période de protection de la céréaliculture. L'absence d'une organisation représentative des paysans et efficace a favorisé la domination sur ces derniers. C'est ainsi que la modernisation de l'agriculture a été conçue indépendamment des intérêts des paysans. Il s'agit, dans toutes les réformes, de changements décidés par le haut. Ce constat de modernisation du type « top down » est illustré par l'expérience coopérative mise au cours des années 1960 qui a été purement et simplement improvisée et imposée au monde rural, par la création de périmètres irrigués ne répondant pas, le plus souvent, à des demandes locales.

Il convient de remarquer, cependant, que ces rapports d'exploitation du monde rural devraient être quelque peu nuancés. Il paraît, en effet, que les prélèvements de surplus destinés à l'exportation sont plus faibles. Ce fait peut procéder de la volonté des pouvoirs publics à encourager les secteurs d'exportation. Il peut être aussi interprété comme le résultat d'une meilleure organisation de ces producteurs qui sont, en partie, des conditionneurs-exportateurs. Toutefois, le paradoxe observé dans la plupart des pays en développement consistant à instaurer une économie libérale sans liberté politique a été une réalité. L'on peut même affirmer que l'oppression des libertés a connu un durcissement sans précédent à partir des années quatre vingt dix. L'absence de contre pouvoir et les inégalités sociales qu'elle a générées se sont soldées par la révolution de la dignité qui a éclaté fin 2010.

Le gouvernement provisoire en place en 2011 a réservé un ministre dédié au développement régional pour pallier les inégalités inter régionales. Outre la réalisation d'actions urgentes, aides sociales, activation dès la mise en œuvre de micro-projets, ce département a conduit une réflexion sur le mal développement du pays qui a été consignée dans un document, le livre blanc du développement régional. Son contenu est un essai de caractérisation des inégalités régionales et aussi de formulation de propositions d'actions de rééquilibrage régional. En outre, ces rapports d'exploitation des agriculteurs ont évolué à travers le temps. En effet, durant l'histoire de la Tunisie indépendante, deux grandes périodes peuvent caractériser l'évolution des rapports des forces internes et partant, leur influence des politiques économiques ayant alors prévalu.

- *Première période (1956 à 1969)*

Cette période a été consacrée à la formation des structures administratives, à la restructuration de l'espace national et surtout à lancer les bases d'une économie dans une optique de développement régional. Durant cette période les politiques économiques ont été élaborées dans le souci de la consolidation de l'indépendance politique nouvellement acquise. L'absence de classes sociales organisées à même d'orienter les choix de politiques économiques a permis à l'équipe politique dirigeante beaucoup de latitude de manœuvre.

- *Deuxième période (1970 à 2010)*

L'abandon des choix de politiques économiques des années 1960 marque un tournant dans l'évolution des rapports des forces sociales présentés en Tunisie. En effet, au lendemain de cette date une deuxième ère se voulant plus libérale est entamée. Elle a, comme il a été signalé, permis l'insertion de l'économie tunisienne dans le système capitaliste international; cette insertion était présentée comme la meilleure politique économique à appliquer.

Une bourgeoisie locale, alliée au capital étranger, s'est développée. La dialectique veut que l'émergence de cette bourgeoisie en tant que force sociale s'accompagne inéluctablement par celle des couches sociales exploitées, la classe ouvrière et le monde rural, notamment les petits agriculteurs. Le contenu des politiques agricoles en général et de régulation des marchés des céréales en particulier a été largement influencé par l'absence de forces sociales représentant les intérêts des paysans. Les trois piliers de cette politique ci-dessous exposés montrent la marginalisation des producteurs céréaliers.

b) Modernisation des techniques de production

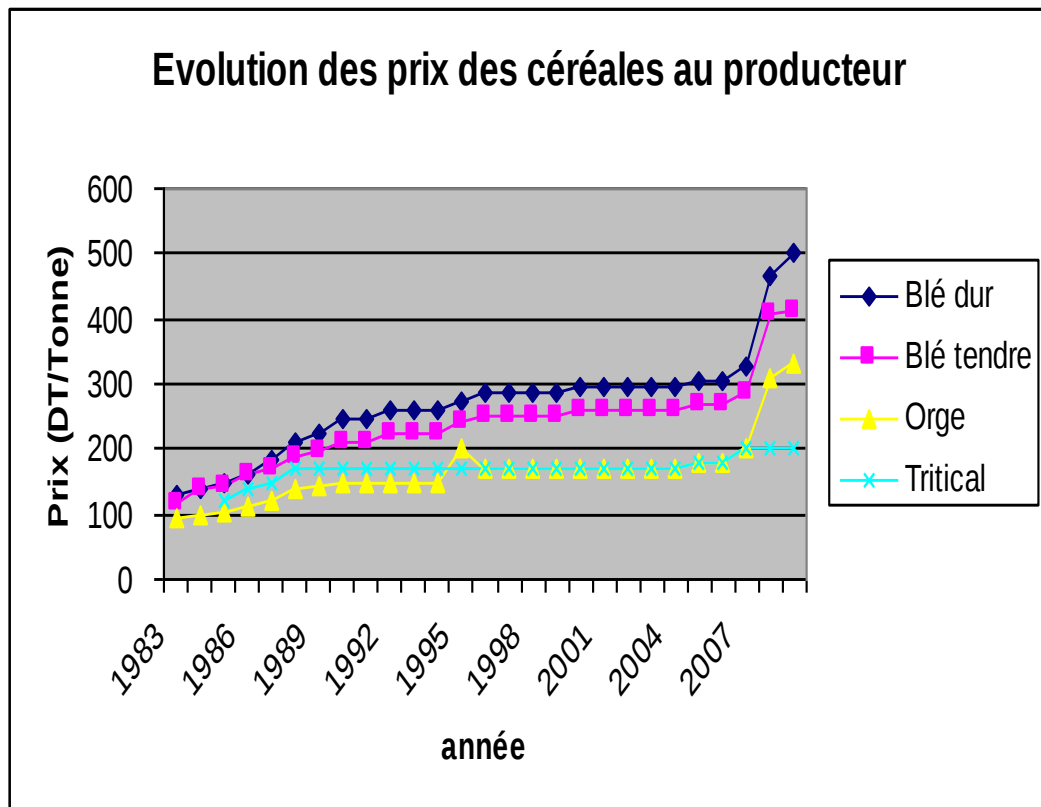
Les techniques de production ont beaucoup évolué. Ainsi en matière de mécanisation, le nombre de tracteurs a été multiplié par trois entre 1960 et 1994. Il est passé de 10000 à 35000. Aussi, et selon les statistiques de la FAO, 5 kg d'engrais chimiques étaient utilisés à l'hectare au début des années 1960 et près de 25 kg au milieu des années 1990.

L'introduction du paquet technologique de la révolution verte peut être considérée comme l'innovation technologique la plus importante qui a caractérisé le secteur agricole durant les trente dernières années. Les semences céréalières sont produites à l'échelle nationale et les agriculteurs s'approvisionnent à 80% sur le marché pour le blé et s'auto approvisionnent à 80 % pour l'orge. L'utilisation des semences sélectionnées reste en deçà des attentes, soit environ 10% des quantités de semences utilisées. L'adoption des nouvelles technologies autorisant des gains de productivité des facteurs de production a été largement influencée par les politiques agricoles mises en œuvre par les pouvoirs publics, notamment celles ayant concerné les prix, la recherche agricole et la vulgarisation. Toutefois, cette évolution technologique est loin d'être uniforme. En effet, des unités de production appliquant les techniques coexistent avec des systèmes de production restés, sous le poids de leurs contraintes de structures, traditionnels sur le plan des techniques adoptées et peu intégrés au marché. On assiste ainsi à une diversité des systèmes de production mais aussi à des stratégies de revenu adoptées par les agriculteurs.

L'exiguïté d'une bonne partie des exploitations agricoles conjuguée à une grande variabilité des rendements des céréales confère aux revenus agricoles un caractère secondaire, voire marginal, et aléatoire. Les exploitants, pour survivre, devront avoir d'autres sources extra agricoles de revenu. Les secteurs non agricoles auront à assurer les compléments de revenus. Dans la négative, l'activité agricole se trouve menacée dans sa viabilité socio-économique.

c) Politique des prix

La fixation des prix et ce, en vertu du régime des prix dits taxés institué par la loi 70-28 du 19 mai 1970, est le deuxième pilier de la politique agricole. Conformément au contenu de cette dernière, les producteurs et les distributeurs sont contraints à vendre à des prix uniques sur tout le territoire. Compte tenu de la fonction d'assurer une alimentation à bas assignée au secteur agricole, ces prix au producteur ont été inférieurs aux cours mondiaux des céréales et ce, jusqu'au milieu des années quatre vingt. Ceci signifie que les céréaliculteurs étaient déprotégés (taxés). A partir du milieu des années 1980, et suite au renchérissement des produits alimentaires à l'échelle mondiale, le secteur devait assurer la sécurité alimentaire comprise comme l'équilibre de la balance commerciale de ces produits. Comme conséquence de cette nouvelle fonction alimentaire du secteur agricole, l'offre nationale des céréales devait augmenter. La réévaluation des prix au producteur a été considérée comme l'incitation appropriée. Les prix intérieurs sont ainsi devenus supérieurs aux cours mondiaux.



Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

L'examen du graphique ci-dessus permet de constater que les prix des céréales ont connu une augmentation notable jusqu'au début des années 1990, pour se stabiliser jusqu'au milieu des années deux mille. Ces prix ont été révisés à la hausse depuis la flambée des cours mondiaux des céréales à partir de 2007. Malgré cette évolution des prix, les céréales ont été protégées jusqu'à 2005 ; A partir de cette date et compte tenu du renchérissement des cours mondiaux de ces produits, les producteurs des céréales sont devenus taxés. Les taux de protection nominale et effective des produits agricoles sont donnés par le tableau suivant.

Taux de protection nominale et effective (moyenne 1990-2009)

	1990-1994		1995-1999		2000-2004		2005-2009	
	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE	TPN	TPE
Céréales	1.36	1.67	1.21	1.40	1.13	1.27	0.87	0.91
Blé dur	1.43	1.74	1.17	1.30	1.14	1.27	0.87	0.91
Blé tendre	1.76	2.53	1.41	1.74	1.33	1.60	1.02	1.11
Orge	1.19	1.46	1.39	1.86	1.01	1.08	0.82	0.84
Arboriculture	0.84	0.61	0.76	0.55	0.77	0.58	0.77	0.54
Agrumes	1.35	1.53	1.46	1.66	1.18	1.34	0.91	1.03
Olive Huile	0.85	0.46	0.61	0.32	0.77	0.41	0.76	0.41
Dattes	0.66	0.44	0.68	0.46	0.63	0.42	0.77	0.53
Elevage	1.46	1.58	1.12	1.14	1.10	1.09	1.10	1.04
Bovins Vivants	0.92	1.01	0.70	0.75	0.74	0.80	0.57	0.59
Ovins vivants	0.53	0.56	0.74	0.81	0.78	--	--	--
Laits	2.3	2.47	1.82	1.80	1.60	1.54	1.31	1.22

Source : Elachhab Fathi et Zidi Faicel, « Distorsions aux incitations et politique agricole en Tunisie »

d) Structures chargées de la mise en œuvre des politiques décidées

La création de structures en charge du fonctionnement des marchés des céréales constitue le deuxième pilier de la politique. L'Office des céréales (OC) créé en 1960 est la structure-pivot de cette création. Il a la charge de la mise en œuvre de la politique des prix, la modernisation des techniques de production. Celui là a recours à des mandataires spéciaux (coopérative du blé, coopérative centrale des grandes cultures) ayant la responsabilité de la collecte et du stockage ainsi que la multiplication et la vente des semences et des autres intrants. L'OC (et ses mandataires) agit en tant que monopsonne sur le marché des céréales, mais toutes ses transactions se font à des prix fixés par des textes législatifs et annoncés au début de chaque campagne. Il a aussi la charge de l'importation des quantités nécessaires pour satisfaire la demande nationale.

Les céréales stockées sont ensuite rétrocédées aux transformateurs à des prix réduits inférieurs à ceux payés aux producteurs. La différence entre les prix pratiquée est financée par le budget de l'OC, rubrique dite de « soutien du marché des céréales » et supportée par la caisse générale de compensation. Cette réduction des prix apparaîtra au niveau des prix à la consommation des produits dérivés des céréales.

En ce qui concerne, l'approvisionnement en intrants, assuré pendant longtemps par l'OC et ses mandataires, a fait l'objet d'une privatisation progressive. De plus et en vue d'encourager l'initiative privée et d'assurer le désengagement de l'OC des activités à caractère concurrentiel, les collecteurs privés se sont engagés depuis 2005 dans l'activité de collecte des céréales locales. L'importance de leur activité a été estimée à près de 25% du total national en 2008.

e) Essai d'évaluation

Cet essai d'évaluation est conduit ici principalement sur la base d'indicateurs de performance. Il s'agit de l'appréciation des déficits interne et externe, de la hausse des prix au consommateur et enfin de la portée particulièrement limitée des prix en tant que déterminant de l'offre agricole dans des contextes d'incertitude.

Cette politique de régulation des marchés des céréales et dérivés a permis l'approvisionnement régulier des consommateurs à des prix fixes réduits et à l'agriculteur d'avoir une connaissance parfaite du prix auquel il pourra vendre sa récolte à la fin de chaque campagne. Elle a toutefois, entraîné un accroissement de la demande nationale de ces produits que l'offre nationale n'a pas pu satisfaire. Des importations de plus en plus chères et importantes sont venues combler le déficit. Le coût de ces importations est venu aggraver le déséquilibre de la balance courante. Il convient de rappeler que celles-là ont représenté en moyenne près de 31% du total des importations des produits agricoles et agro alimentaires et ce, depuis 1980 jusqu'à nos jours.

Le soutien des marchés des céréales s'est soldé par des dépenses de plus en plus difficiles à supporter par le budget de l'Etat dont le déficit n'a fait qu'augmenter. Le montant de la caisse générale de compensation était évalué en 1986 à 2,6% du PIB de la même année. Comme il sera précisé plus loin, ce montant a connu une baisse significative au début des années deux mille pour retrouver ses valeurs initiales ces dernières années. Aggravations des déficits interne et externe sont donc les effets primaires de la régulation des marchés des céréales sur les équilibres macro économiques. Ceux-ci vont se poser avec de plus en plus d'acuité dès le début des années 1980 qui s'est accompagnée à la fois par une baisse des recettes pétrolières et par un renchérissement des produits alimentaires importés.

Les pouvoirs publics ont éprouvé des difficultés à reconduire la même politique de régulation adoptée durant les années où la rente minière (phosphate et pétrole) était à son maximum. Les tentatives de résorber le déficit budgétaire soit par augmentation des recettes soit par diminution des dépenses n'ont pas été politiquement tolérées. En effet, l'Etat Tunisien a, en vue de maîtriser la contrainte budgétaire, adopté depuis 1983 une politique fiscale conséquente visant à augmenter ses recettes par une taxation globale de tous les contribuables. Ces mesures se sont heurtées à l'opposition des contribuables concernés (profession libérale surtout); la loi des finances complémentaire du 30 Juillet 1983 est venue abroger l'essentiel des dispositions prises.

Le soulagement du budget de la caisse générale de compensation par la libéralisation pure et dure des prix à la consommation des produits céréaliers, se traduisant par le doublement de ces prix, mais aussi par des économies équivalentes, à au moins les deux tiers des charges de compensation supportées par le budget de l'Etat en 1984, a rencontré la contre-offensive des masses populaires. Cette dernière a donné lieu aux événements de Janvier 1984 et la compensation de ces prix a été rétablie.

Ces difficultés ont contribué à convaincre les pouvoirs publics, d'alors, à « adopter » un programme d'ajustement structurel (PAS) « suggéré » par le Fonds Monétaire International" et la Banque Mondiale. C'est dans ce cadre que plusieurs dévaluations de la monnaie nationale ont été opérées depuis; celles-ci visaient à relancer les exportations pour améliorer la balance courante. De plus, et conformément au principe de la vérité des prix, ce programme recommande l'élimination, à terme, de tout soutien des prix assuré par les pouvoirs publics. A cet effet, un processus de libéralisation progressive de tous les marchés a été enclenché.

Ces réformes ont permis de réduire le montant de la caisse générale de compensation (0,78% du PIB en 2006) et à soulager la balance courante par une plus grande insertion de l'économie tunisienne dans l'économie mondiale. Au cours des dernières années, à partir de 2008, des augmentations des cours mondiaux des céréales ont été enregistrées. Elles sont dues essentiellement à des baisses de l'offre de ces productions consécutives à des sécheresses sans précédent. C'est ainsi que les céréales sont devenues des cultures climatiques, c'est-à-dire des productions dont la variabilité engendrée par les variations climatiques est supérieure à celle due à des opérations économiques.

Évolution récente du montant de la caisse générale de compensation

	2006	2007	2008
en Millions de dinars	321	668	1048
En % du PIB	0,78	1,46	2,25

Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

Des réflexes de protectionnisme et de recherche d'autarcie, contraire aux principes fondateurs de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), ont été observés chez les grands exportateurs mondiaux de céréales, l'Ukraine et la Russie, qui totalisent près de 30% des échanges mondiaux des céréales. Il importe de signaler que ces deux pays ont assuré près de 34% des importations tunisiennes de céréales au cours de la période 2004-2010.

De tels comportements montrent les limites de la régulation des échanges par les mécanismes du marché. Ils sont de nature à remettre en cause l'acception tunisienne de la sécurité alimentaire comme étant l'équilibre de la balance commerciale. Après des années de stabilité, les prix à la consommation des produits alimentaires de base ont été augmentés en août 2007, puis au début de l'année 2008 comme l'indique le tableau ci-dessous. Ces augmentations, malgré l'importance du déficit intérieur, montrent les limites de la politique des prix mise en œuvre à garantir des prix à la consommation relativement bas et stable

Evolution des prix moyens de détail des produits alimentaires de base (2004-2008, en millime)

	2004	2005	2006	2007	Janvier 2008
Couscous (1 kg)	735	735	735	760	795
Farine (1 kg)	510	510	510	543	560
Pâtes alimentaires (1 kg)	745	745	745	770	805
Pain (1 kg)	240	240	240	240	240
Semoule	420	420	420	433	450
Lait frais (1 litre)	667	680	700	738	800
Lait pasteurisé demi-écrémé (1 litre)	350	350	350	768	900
Beurre (100 g)	455	500	500	513	600
Yaourt naturel (à l'unité)	220	242	242	245	245
Huile de soja (1 litre)	730	730	730	779	900

Source : Chiffres de l'Observatoire National de l'Agriculture (ONAGRI, 2010)

Du côté de la consommation, on peut constater qu'au cours de la période entre février 2007 et février 2008, l'indice général des prix augmentait de 5,7%, tandis que les prix des produits céréaliers augmentaient de 9,4%. Pour contenir les effets de ces augmentations sur le coût salarial et partant sur la compétitivité prix de l'économie, la caisse générale de compensation a été mise à profit. Le montant de son intervention a représenté près de 2,25% du PIB en 2008. Ce défi est d'autant plus crucial que les charges de l'alimentation représentent encore une part relativement importante des dépenses de consommation, soit près de 35% en 2005 (des chiffres plus récents ne sont pas disponibles. Toutefois, compte-tenu des augmentations des prix à la consommation des produits des céréales, cette part dans les dépenses globales n'a pu que croître). Il convient de signaler que cette proportion n'intègre pas les dernières augmentations des cours mondiaux des céréales.

f) Portée limitée des prix en tant que déterminant de l'offre agricole

Il est généralement admis que l'existence du risque réduit la réponse de l'offre à des augmentations du prix de l'output. De plus, les estimations empiriques des fonctions d'offre des céréales montrent, en général, des élasticité-prix relativement faibles. En effet, comme le rapportent Askari et Cummings, les élasticité de long terme de l'offre des céréales par rapport aux prix sont, dans diverses situations, relativement faibles. Les travaux effectués en la matière en Tunisie confirment ces résultats relatifs aux élasticité-prix des offres des céréales. En somme, aux deux déficits interne et externe vient s'ajouter, depuis 2007, la probable difficulté de s'approvisionner sur le marché mondial. Il importe de signaler qu'à partir de cette année 2007, le secteur agricole et sous-céréalier en particulier n'est plus en mesure d'assurer une alimentation à bas prix.

En outre, cette politique de régulation de la céréaliculture en Tunisie qui a été analysée jusque-là en tant qu'un ensemble d'instruments mis en œuvre en vue d'ajuster des offres et des demandes des produits céréaliers est aussi à interpréter en tant que traduction d'équilibre de conflits d'intérêts sociaux à propos de l'appropriation et du partage du surplus de cette activité. C'est ainsi que les tentatives de résorption du déficit interne ont été mises à défaut à travers des actions menées sur la sphère politique. On peut penser que la taxation des céréaliculteurs matérialisant leur domination deviendra contestée après la révolution. Cette contestation prendrait plusieurs formes, mouvements sociaux, écoulements des récoltes sur des marchés parallèles intérieurs ou d'exportation. Pour faire face à ces deux déficits interne et externe, la théorie suggère l'adoption d'une politique mixte combinant les instruments monétaires (variation de la masse monétaire) et fiscaux (instauration de droits de douanes discriminatoires ou non est nécessaire. Il y a lieu, cependant, de relever certaines difficultés de mise en application d'une telle politique, surtout ses aspects fiscaux, et ce, dans le cas d'un petit pays en voie de développement comme la Tunisie.

Les difficultés les plus importantes peuvent être énoncées comme suit :

- l'instauration de droits de douane discriminatoires ou non visant à réduire les importations peut être à l'origine de répressions économiques de la part de nos partenaires commerciaux,
- l'essentiel des importations est constitué de biens d'équipement nécessaires au développement économique du pays et de biens de consommation de base, c'est le cas des céréales qui font l'objet du présent travail de recherche.

Ces facteurs aussi bien internes qu'externes rendent la poursuite de la même politique de régulation des céréales peu judicieuse. Sa réforme devient donc une nécessité.

3. Politiques alternatives

a) Aperçu global du contenu de ces politiques

D'une manière générale, les systèmes de soutien des prix agricoles à travers le monde se sont diversifiés et développés pour mieux s'adapter aux réalités agricole et sociale. Il est d'une importance certaine de remarquer, à ce niveau, que l'évolution de la régulation des marchés agricoles tant sur le plan du contenu qu'au niveau des aspects organisationnels a permis, dans les pays ayant une tradition dans ce domaine, aux producteurs de s'organiser et d'acquérir un pouvoir revendicatif indéniable. Cette évolution a permis aussi aux Pouvoirs Publics de prendre conscience de l'importance économique et sociale du problème agricole, et enfin, aux deux partenaires, d'acquérir une tradition dans la concertation et la négociation en vue de mieux gérer le secteur agricole.

La situation en Tunisie contraste avec ces acquis et avec cette tradition. En effet, le manque d'organisation des producteurs pose le problème des relations de partenariat qui devraient exister entre ces derniers et les Pouvoirs Publics. Avec la révolution, une certaine fluidité politique est à relever. Celle-ci est de nature à rendre la réorganisation des agriculteurs en général et les céréaliers en particulier fort probable. Cette organisation probable conférerait aux céréaliculteurs une capacité de négociation et de rejet des politiques de leur taxation à travers les prix fixés en vigueur.

De ce fait, des politiques alternatives de régulation de l'offre des céréales plus favorables aux producteurs sont envisageables. Celles-ci supposent implicitement que les agriculteurs soient suffisamment organisés pour être en mesure d'influencer les mécanismes de gestion de ces marchés.

Le contenu de la réforme qui sera exposé ci-après est structuré autour de deux principes majeurs distincts mais non moins interdépendants. Le premier recommande la reconnaissance de la diversité des réalités des céréaliculteurs et le second préconise la prise en compte de la variabilité climatique lors du paiement des producteurs. Ce deuxième principe prend en compte plus que les instruments actuellement en vigueur la rationalité des producteurs. Toutefois, ces politiques alternatives, pour être suggérées et appliquées doivent être plus performantes que celles en vigueur. Cette nécessité de comparer les politiques pose le problème de leur évaluation. Dans ce papier, cette comparaison est conduite de façon qualitative cherchant à analyser les interdépendances entre les réalités politiques et économiques. Toutefois, des indicateurs quantitatifs de performance à même de renseigner le degré de réalisation des effets attendus sur les deux déficits interne et externe sont présentés et commentés.

b) Reconnaissance de la diversité des réalités des céréaliculteurs

Un dualisme aussi bien structurel que technologique caractérise les céréaliculteurs. De grandes exploitations de plaine bien équipées contrastent avec d'autres dont les tailles sont faibles. Ces dernières sont en général mal situées ayant la forme de lanières sur les hauteurs. Ces dernières, contrairement aux premières, pratiquent des itinéraires techniques traditionnels. Elles font l'objet de processus érosifs particulièrement avancés ; leur production a un coût environnemental des plus élevés. Ce double dualisme se trouve prolongé par une diversité des stratégies de revenu adoptées par les agriculteurs. La recherche de la subsistance observée essentiellement au niveau d'exploitations de petite taille, mal situées est l'une de ces stratégies ; l'excédant de productions, par rapport aux besoins de la famille, est livré à l'OC.

La stratégie d'appoint de revenu adoptée par des exploitants ayant des revenus extra- agricoles et gérant des exploitations de petite taille est une autre illustration de cette diversité. Les grandes exploitations en revanche adoptent en général une stratégie de préservation du patrimoine. Les propriétaires de telles unités de production profitent d'une rente différentielle de situation et se trouvent, en général, peu incités à intensifier et à diversifier leurs spéculations. Leur potentiel de production n'est pas totalement mis à profit.

Pour les besoins de cet exposé, deux catégories d'exploitations céréalières sont à distinguer. La première regroupe les unités de production ayant des marges d'intensification honnêtement limitées. Il s'agit d'exploitations situées sur des hauteurs ou dans des étages bioclimatiques semi aride inférieur à aride. C'est une agriculture à caractère social.

La deuxième catégorie d'agriculture est pratiquée par les exploitations des plaines du Nord recelant des marges d'intensification indéniables. L'étude « programme de développement du secteur céréalier » élaborée par la FAO en 1986 estime la superficie occupée par ces exploitations à près de huit cent mille hectares. C'est la céréaliculture intensive qui permet d'obtenir des rendements moyens pouvant atteindre les quarante quintaux par hectare.

Les deux catégories d'agriculture devraient être ciblées par des instruments complètement différents par la politique de régulation des marchés des céréales. Cette politique aurait un objectif essentiellement social, de maintien des populations et de protection de l'environnement pour la première catégorie. Des paiements directs couplés avec les prix administrés en vigueur et conditionnés par le respect de la fertilité des sols pourraient constituer l'évolution souhaitée. Pour la deuxième catégorie d'agriculture, les prix homologués actuellement en vigueur, devront être complétés par des paiements de compensation.

c) Paiement pour le gel des terres marginales

Les superficies mises en culture annuellement avoisinent en moyenne les 3,5 millions d'hectares (ha). On estime la perte annuelle de sol, par dégradation de leur fertilité due à leur exploitation, à l'équivalent de près de 20 000 ha. Pour endiguer ces processus érosifs, l'Etat a consenti d'importants investissements dédiés à la protection de l'environnement, aménagements de Conservation des Eaux et des Sols (CES) et reboisement forestier. Ces efforts déployés à cet effet ont été de 10% de l'investissement global au cours de la période 1962-1986 et de 12% durant la période 1987-2011. Il convient de noter que l'essentiel de cet effort est public. Le privé ne contribue qu'à hauteur de 3% et 8% de l'effort de protection durant les deux périodes respectivement. Le traitement des terres à céréales a concerné près de 70 000 ha contre des prévisions de près de 305 000 ha au cours de la première stratégie. Ces réalisations n'ont été que de 5 000 ha contre des prévisions de 100 000 ha cours de la première de la deuxième période 2002-2011

Les investissements prévus et réalisés dans le cadre des stratégies de CES peuvent être interprétés comme la traduction de la volonté de la collectivité nationale de protéger les ressources naturelles, notamment édaphiques. Les écarts observés entre les prévisions et les réalisations des terres à céréales par des techniques antiérosives montrent le peu d'adaptation de ces dernières au fonctionnement des exploitations agricoles. En général, les aménagements nécessités par ces techniques constituent des entraves à la circulation du cheptel introduit sur les parcelles pour valoriser les chaumes.

La lutte contre l'érosion des sols et la perte de leur fertilité peut être envisagée à travers des incitations positives à mettre en œuvre par l'Etat au profit des agriculteurs de la première catégorie d'agriculteurs. Ces incitations aiguillonneraient les agriculteurs concernés vers des options soit de gel de terres c'est-à-dire de leur utilisation uniquement en tant que parcours ou soit d'utilisation de techniques plus conservatrices, agriculture de conservation.

Le montant de l'incitation à mettre en œuvre devra avoisiner le coût de CES soit environ 300 dinars tunisiens, prix 2011. Le montant d'une telle incitation correspond à une production en valeur à l'hectare, calculée aux prix 2011 de 5 quintaux /hectare de blé tendre ou 7,5 d'orge.

d) Prise en compte de l'aversion au risque

Le deuxième principe stipule qu'il soit pris en compte de l'incertitude quant aux résultats physiques à obtenir par les céréaliculteurs consécutive aux importantes fluctuations des productions des céréales et partant des revenus des producteurs. Ces fluctuations sont largement déterminées par la pluviométrie, une variable non contrôlable par les céréaliculteurs. Il convient de relever que les prix annoncés en début de chaque campagne ne prennent aucunement compte de cette variabilité des productions. Il en résulte des fluctuations des revenus bruts de loin plus importantes que celles obtenues dans la situation où les prix refléteraient, un tant soit peu, les tensions sur les marchés des céréales, régulation par le marché. Autrement dit, la régulation actuelle des prix fait supporter la totalité du risque par les producteurs des céréales. En tant qu'agents économiques réticents au risque, les céréaliculteurs n'adopteront pas, dans un souci de minimisation des effets de l'incertitude sur leurs revenus, les techniques de production les plus intensives. Des schémas de stabilisation à concevoir doivent réduire les fluctuations des rendements.

Pour pallier ce risque physique, il s'agit concrètement de réduire les effets sur le revenu des céréaliculteurs des fluctuations des rendements et ce, par des paiements de compensations. Des schémas de stabilisation des rendements par paiement de compensation sont à concevoir en complément de la politique des prix actuellement en vigueur. Cette stabilisation de revenu peut être obtenue par des paiements de compensation, positifs dans le cas de mauvaises années et négatifs dans le cas contraire. Ces programmes de paiement fonctionneraient comme un système d'assurance qui pourrait à terme s'autofinancer. Une première étape pilote est à conduire par l'Etat et à financer sur fonds publics. Celle-là devra fiabiliser les paramètres de ce système d'assurance et conduire, dans un deuxième temps, à sa privatisation. Cette évolution réduira le coût budgétaire de ce deuxième pilier de la politique alternative de régulation

Avec ces paiements de compensation, les exploitations « intensifiables » seront incitées à mettre leurs épargnes à profit pour accumuler et à financer l'adoption des paquets technologiques disponibles, voire même à innover.

La mise à profit du potentiel de production et son extension pour la deuxième catégorie d'agriculture à réaliser à travers cette politique de stabilisation des revenus permettra d'obtenir une augmentation substantielle de l'offre nationale des céréales. Celle-ci constituera une solution au souci de réduction des importations de céréales et améliorera par conséquent la sécurité alimentaire du pays.

Ces suggestions d'amendement sont une première esquisse qui reste à affiner. Elles traduisent, toutefois, la nécessaire diversification du système de soutien des prix agricoles visant à mieux l'adapter aux réalités agricole, sociale et mondiale. L'affinement et l'évolution de ces propositions tant sur le plan du contenu qu'au niveau des aspects organisationnels de mise en œuvre dépendront du pouvoir revendicatif à acquérir par les céréaliculteurs et par leurs représentations.

Les impacts anticipés de cette réforme concernent d'une part, la réduction du déficit externe par une augmentation de l'offre nationale et d'autre part, le soulagement de la caisse générale de compensation dû à l'achat des céréales, sur le marché national, inférieurs à leurs cours mondiaux.

Conclusions

Compte tenu de l'importance socio-économique des céréales, l'état tunisien a, dès les premières années de l'indépendance, mis au point une politique de régulation des marchés des produits et dérivés de ces spéculations. Pour des raisons internes et externes, les pouvoirs publics éprouveront des difficultés à reconduire la même politique de régulation adoptée jusque-là. Celle-ci devra être repensée pour s'adapter aux nouveaux contextes.

Le contenu de la réforme proposée est structuré autour de deux instruments majeurs distincts prenant en compte les catégories d'agriculture. La première appréciation des effets anticipés de la mise en œuvre de ces instruments permet de conclure à une réduction des déficits internes et externes et à une stabilisation des revenus des céréaliculteurs. Ces premiers résultats sont assortis d'une réduction de l'érosion particulièrement active sur les terres marginales cultivées en céréales.

La réussite de cette réforme dépendra dans une large mesure du pouvoir politique à acquérir par les céréaliculteurs et de leur engagement dans la voie de la réforme des politiques en vigueur.

Références bibliographiques

Banque Mondiale, "*Examen de la politique agricole en Tunisie. Eau, Environnement, Développement social et rural* », 2006.

H. Askari et J-T. Cummings, "*Agricultural supply response- a survey of the econometric evidence*", Praeger publishers, 1976.

M.S. Bachta, "*Régulation de l'offre céréalière en Tunisie. Politiques alternatives : Conception et éléments d'évaluation*", Thèse non publiée, KUL, Belgique, 1990.

M.S. Bachta MS Bachta, "*Performance et menaces de non durabilité de l'agriculture en Tunisie*"- Institut arabe des Chefs d'entreprise (IACE), Centre d'Etudes Economiques, 2011.

M. Ben Sania, "*Supply response of cereals in Tunisia*", Thèse non publiée département d'économie de l'université de l'Etat d'Iowa, Ames-Iowa, USA, 1981.

F. Elachhab et F. Zidi, "*Distorsions aux incitations et politique agricole en Tunisie*", papier à paraître en 2012.

Ministère tunisien de l'agriculture et de l'environnement, "*Annuaire annuel des statistiques agricoles 2009* », janvier 2011.

Ministère tunisien de l'agriculture et des ressources hydrauliques et GTZ, « *Stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes aux changements climatiques* », 2007.

Ministère tunisien de l'agriculture et de l'environnement, CIRAD, GRET et IRAM, « *Pour une meilleure prise en compte de la sécurité alimentaire* », Juillet 2010.

Agence nationale tunisienne de la maîtrise de l'énergie, « *Etude Stratégique de développement de la maîtrise de la consommation d'énergie par le secteur de l'agriculture* », 2010.

Ministère tunisien de développement économique et de la coopération internationale, « *Enquête de consommation et du niveau de vie des ménages* », 2005.

S. Abis et F. Tamlilti, « *Les dynamiques agricoles euro- méditerranéennes* », note d'analyse du CIHEAM n°63, mai 2011.



Le CIHEAM a été créé, à l'initiative conjointe de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, le 21 mai 1962.

C'est une organisation intergouvernementale qui réunit aujourd'hui treize Etats membres du bassin méditerranéen (Albanie, Algérie, Egypte, Espagne, France, Grèce, Italie, Liban, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie et Turquie).

Le CIHEAM se structure autour d'un secrétariat général situé à Paris et de quatre Instituts agronomiques méditerranéens (Bari, Chania, Montpellier et Saragosse).

Avec au cœur de son activité trois missions fondamentales (formation, recherche, coopération), le CIHEAM s'est progressivement imposé comme une référence dans ses domaines d'activité : l'agriculture, l'alimentation et le développement durable des territoires ruraux en Méditerranée.

A propos de l'Observatoire du CIHEAM

L'Observatoire méditerranéen du CIHEAM est un instrument d'analyse et de débat sur l'agriculture, le monde rural et l'alimentation en Méditerranée.

Les propos tenus dans les notes d'alerte et les notes d'analyse qui y sont publiées engagent la responsabilité de leurs auteurs, et en aucun cas celle du CIHEAM.

www.ciheam.org