



Libérer le potentiel de l'agriculture
afin de dynamiser la croissance
dans les régions de l'intérieur

09



La Tunisie ne possède pas de politique agricole ; elle
a plutôt une politique de sécurité alimentaire, qui va
à l'encontre du potentiel de son secteur agricole



Libérer le potentiel de l'agriculture afin de dynamiser la croissance dans les régions de l'intérieur

Le secteur agricole joue un rôle clé dans l'économie tunisienne, surtout dans les régions rurales pauvres de l'intérieur. En 2010, le secteur agricole représentait près de huit pourcent du PIB, contribuait à environ un dixième du total des exportations, et représentait près de 20 pourcent de l'emploi (directement dans l'agriculture et indirectement dans les industries agro-alimentaires). En fait près de 34 pourcent de la population vit dans des régions rurales, et dépendent du secteur agricole, que ce soit directement ou indirectement, car le secteur reste la principale source d'emploi dans les régions rurales, représentant environ 44 pourcent des emplois ruraux. Par ailleurs, l'agriculture fournit un emploi à presque toutes les femmes en milieu rural. Ainsi, l'agriculture est un secteur très important pour la croissance et la réduction de la pauvreté, surtout dans les régions souffrant de retard (annexe 9.1). Ce chapitre suggère que la Tunisie n'a pas vraiment une politique agricole mais une politique de sécurité alimentaire qui, en fait, entrave le développement de son secteur agricole.¹

Le système actuel d'intervention de l'Etat a réprimé le secteur agricole détournant la production des produits méditerranéens pour lesquels la Tunisie a un avantage comparatif naturel par rapport aux produits continentaux pour lesquels la Tunisie n'est pas très compétitive, mais qui sont essentiels à la sécurité alimentaire. Cette politique a aidé à améliorer l'autosuffisance en termes de denrées de base en "gonflant" la croissance des produits agricoles continentaux, mais elle a, dans le processus, entraîné des distorsions et une redistribution non équitable des richesses, maintenant la production agricole à un niveau sous-optimal et l'empêchant de réaliser son plein potentiel. De plus, ce chapitre montre que les politiques agricoles actuelles en Tunisie, quoique bien intentionnées, sont en fait à la fois inefficaces et inéquitables, et contribuent paradoxalement à accroître le chômage et les disparités régionales.

La sécurité alimentaire est une priorité essentielle qui ne peut être compromise, mais elle n'est pas synonyme d'autosuffisance alimentaire. La pertinence des questions de sécurité alimentaire a été soulignée de nouveau par la grave montée internationale des prix des denrées alimentaires entre 2007 et 2008.² Toutefois compte tenu des problèmes des politiques agricoles discutés au présent chapitre, la Tunisie doit envisager soigneusement les alternatives possibles pour assurer la sécurité alimentaire sans entraver le développement du secteur agricole.

9.1 / La performance du secteur agricole est en-dessous de son potentiel, et semble biaisée en faveur de la production de biens pour lesquels il n'est pas compétitif

Les pays ont chacun des avantages comparatifs à produire des biens en utilisant intensivement les facteurs dont ils sont bien pourvus — et la Tunisie est relativement bien pourvue en main d'œuvre, mais possède relativement peu de terres arables et de ressources en eau. Ainsi nous supposons que l'avantage comparatif de la Tunisie est dans la production de biens qui sont moins demandeurs de terres arables et d'eau.

Afin d'évaluer l'avantage comparatif de la Tunisie en production agricole, nous avons calculé le coût local de ressources (CLR) de la production des divers produits en utilisant les données de prix pour les années 2000, 2004 et 2008 (Banque Mondiale 2009d). Cet indicateur mesure le ratio du coût social de production (production évaluée aux prix sociaux) au coût de la production à des prix des facteurs intérieurs, donnant ainsi une indication sur la compétitivité de la Tunisie pour la production de chaque produit agricole (encadré 9.1). Les prix internationaux des produits de base agricoles se situent actuellement entre les prix de 2004 et de 2008 (figure 9.1), tels que les résultats de l'analyse de ces deux années peuvent fournir une approximation valable de la compétitivité actuelle de l'agriculture tunisienne.

La Tunisie possède un avantage comparatif dans les cultures à plus forte intensité de main d'œuvre et un désavantage dans les cultures à forte intensité de terres. Les résultats du calcul des CLR suggèrent que la Tunisie n'a pas un avantage comparatif pour les céréales, qui ont une forte intensité de terres et sont "socialement moins rentable" que l'arboriculture, les fruits et les légumes (encadré 9.1). La Tunisie est très compétitive pour la production d'huile d'olive et de tomates (comme démontré par le CLR < 1) pour chacune des trois années pour lesquelles l'analyse a été effectuée (2000, 2004 et 2008). Elle est également compétitive pour la production d'oranges et de pommes de terre, sauf en 2008 lorsque le prix de l'engrais était extrêmement élevé. La Tunisie est également compétitive pour le blé dur (cultures pluviales et irriguées), et était également compétitive pour le blé tendre irrigué lorsque les prix internationaux ont grimpé en 2008, la production de blé tendre en Tunisie devenant ainsi temporairement rentable. La compétitivité pour le blé tendre est limitée aux zones irriguées et jouissant d'une pluviométrie plus favorable (Nord et au Nord-Ouest) (non présentée). En termes de taille d'exploitation agricole, sans surprise, plus l'exploitation est grande, plus la production de blé (non présentée) est compétitive. La Tunisie n'est pas du tout compétitive pour la production de l'orge. En termes de viandes, la Tunisie est très peu compétitive pour la production de bœuf et de lait (CLR > 1), mais elle est très compétitive pour la viande ovine.

Encadré 9.1 : Méthodologie de l'analyse de la compétitivité des produits agricoles en Tunisie, 2000-2008

Une analyse de la compétitivité des produits agricoles en Tunisie a été réalisée en calculant la Matrice d'Analyse Politique (MAP) sur la base des données de 2000, 2004 et 2008 (Banque Mondiale, 2009). Cette analyse permet de mesurer la divergence entre les coûts économiques ou coûts réels de production et les prix internationaux de référence (les prix prévalant dans une situation de parfaite concurrence sans échec ou distorsion de marché). Plus exactement, la MAP est composée de deux types de budgets : l'un évalué aux prix du marché (budget financier) et un autre évalué au coût d'opportunité sociale ou prix économique (budget économique). Les prix de marché sont ceux que les agriculteurs payent (ou reçoivent) alors que les prix économiques reflètent le coût pour l'économie ou la société. Nous pouvons donc calculer la différence entre le budget financier et le budget économique. Au cours du développement du budget, toutes les entrées et les sorties sont classées comme négociables ou non-négociables. Les produits négociables sont ceux qui peuvent être importés ou exportés, et, en théorie, évalués au prix du marché mondial, alors que les biens non-négociables et les facteurs locaux sont ceux qui ne sont habituellement pas négociés sur le marché international. La MAP est utilisée afin de calculer le profit privé (ou profit financier) qui mesure la compétitivité du système de production, et un profit social (ou profit économique) qui mesure l'avantage comparatif.

Les produits passés en revue sont : le blé tendre, le blé dur, l'orge, les tomates, les pommes de terre, l'huile d'olive, les pêches, les oranges, le lait, la viande ovine et bovine. De plus l'analyse différencie la productivité sur quatre catégories différentes de taille d'exploitation agricole (< 5 hectares ; de 5 à 10 hectares ; de 10 à 50 hectares ; et > 50 hectares) et trois différentes zones agro-climatiques et agro-écologiques (humides et subhumides ; semi-arides supérieures; et semi-arides inférieures).

Un indicateur de compétitivité, le coût local des ressources (CLR), a été calculé pour chaque produit : Cet indicateur mesure le ratio du coût social de production (production évaluée aux prix sociaux) au coût de production aux prix des facteurs intérieurs. En pratique, le CLR est calculé en tant que ratio de la valeur des ressources intérieures et intrants non-négociables (terres, main d'œuvre, certains types de capital, et eau) à la valeur ajoutée (définie comme étant la valeur de produit moins le coût des intrants négociables). Le ratio indique si l'utilisation des facteurs intérieurs de production est socialement rentable (CLR <1) ou non (CLR > 1). Donc si le CLR <1 pour un bien donné, il serait moins cher en ressources intérieures de produire localement le bien plutôt que de l'importer (c.-à-d. moins d'un dinar de ressources intérieures est nécessaire afin de produire un dinar de valeur ajoutée) et vice-versa.

Tableau B9.1.1 Coût local des ressources de production Intérieure

Produits	2000	2004	2008
Blé tendre	1.86	3.13	0.9
Blé tendre, irrigué	0.97	n.d.	0.65
Blé dur	1.2	0.96	0.56
Blé dur, irrigué	0.61	n.d.	0.39
Orge	3.14	4.02	1.69
Pommes de terre	0.56	0.5	1.39
Tomates	0.6	0.45	0.66
Oranges	0.83	0.31	1.29
Pêches	0.49	0.49	1.39
Huile d'olive	0.91	0.82	0.36
Bovine intégrée race locale	0.79	2.22	3.65
Bovine, non-intégrée race locale	1.85	2.6	4.57
Bovine, intégrée race pure	1.32	1.75	<0
Bovine, non-intégrée race pure	1.46	2.03	<0
Lait intégrée	0.82	1.23	1.15
Lait non-intégrée	1.06	2.1	1.91
Ovine	0.44	0.65	0.5

Source : Banque Mondiale 2009 (les résultats pour 2000 et 2004 sont basés sur un rapport de IDEACONSULT de 2005).

Ces résultats soulignent que le secteur agricole tunisien ne réalise pas son potentiel de croissance, car il se concentre sur des produits pour lesquels il n'est pas compétitif. Inversement, dans les domaines où la Tunisie est compétitive, elle ne capitalise pas sur son avantage. Les produits les plus compétitifs, notamment le blé dur, l'arboriculture (y compris les fruits et l'huile d'olive), les légumes et la pêche, qui représentent 58 pourcent de la production sur les 20 dernières années, contribuent à la croissance du secteur uniquement à hauteur d'environ 46 pourcent, alors que les produits non-compétitifs (céréales, sauf le blé dur, le bœuf, le lait), qui concernent 39 pourcent de la production, contribuent à environ 52 pourcent (tableau 9.1).

Un passage en revue rapide des exportations tunisiennes vers l'Union Européenne signale également que le potentiel comparatif des segments de l'arboriculture et des légumes n'est pas complètement exploité. En fait, en 1998 la Tunisie a utilisé environ 55 pourcent de son quota d'exportation d'agrumes (CNEA, 2005b), et ce montant n'était que d'environ 60 pourcent en 2010 et 2011 (tableau 9.2 et figure 9.2); les exportations de mandarines et de clémentines sont virtuellement non-existantes car les exploitations agricoles ne peuvent approvisionner que le marché local. Les exportations d'abricots ont augmenté d'à peine 15 pourcent du quota de l'UE disponible en 1998 à environ 70 et -100 pourcent du quota respectivement en 2010 et 2011. De même, la Tunisie n'a utilisé que 25 pourcent de son quota de tomates en 1998 et n'a utilisé que 50 à 70 pourcent de son quota en 2010 et 2011, respectivement. Similairement pour l'huile d'olive, la Tunisie n'a réussi à exporter qu'environ 20 pourcent de son quota.

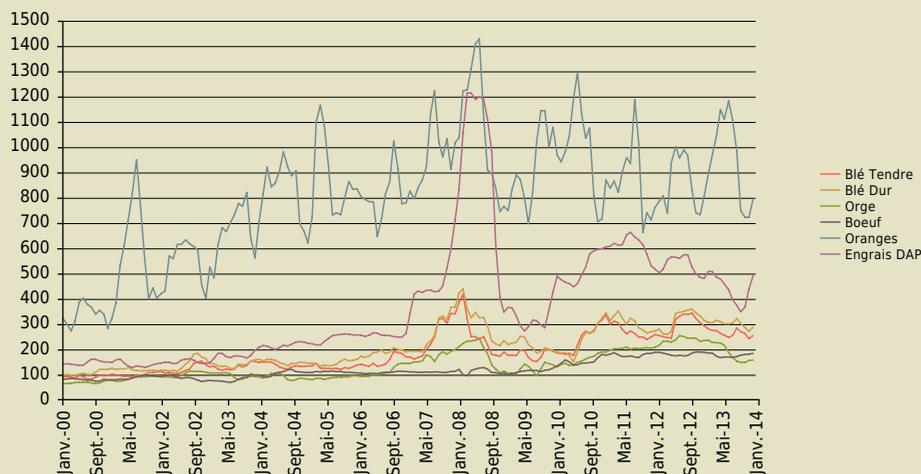
En somme, la Tunisie ne tire pas avantage des opportunités existantes pour l'exportation des produits agricoles vers l'UE. Ceci reflète largement la faiblesse des systèmes de production en Tunisie, qui est en partie le résultat du manque d'action gouvernementale à soutenir ces cultures méditerranéennes, notamment pour l'huile d'olive et les agrumes (encadré 9.2). Pour les produits, tels que les tomates, la faiblesse de l'avantage tiré de ces opportunités d'exportation est également due au fait que les quotas d'importation de l'UE sont soumis à des calendriers spécifiques qui limitent plus leur utilisation.

Tableau 9.1 : Contribution de produits individuels à la croissance du secteur agricole

	Part de la production globale (1990-2010)	Contribution à la croissance du secteur (1990-2010)
Compétitive		
Blé dur	10.0	8.0
Arboriculture	27.0	23.5
Horticulture	15.2	15.2
Pêche	5.8	-0.7
Total	58.0	46.0
Non compétitive		
Céréales (sauf blé dur)	4.2	5.0
Bétail	35.2	46.7
Total	39.4	51.7
Autres produits	2.6	2.3

Source : Calculs des auteurs

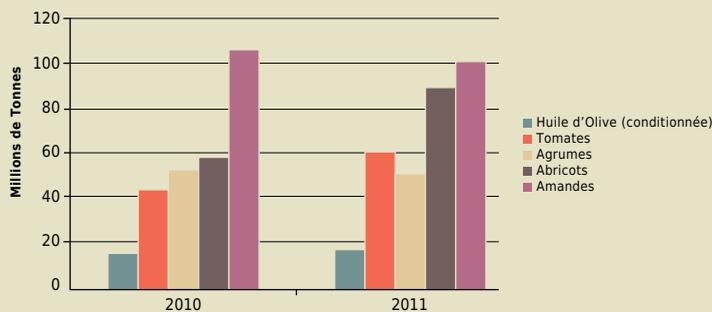
Figure 9.1 : Prix international d'une sélection de produits agricoles et d'engrais, 2000-2014



Source : Indicateur du Développement Mondial (WDI)

Remarque : Blé tendre (US), no. 2, blé tendre rouge d'hiver, prix à l'exportation livré aux ports du Golfe des Etats-Unis pour expédition immédiate ou à 30 jours USD par tonne; Blé Dur, No.1 Blé de Force Rouge d'Hiver, protéine ordinaire, FOB Golfe du Mexique, USD par tonne; Orge, Canadien no.1 Orge de l'Ouest, prix spot, USD par tonne; Bœuf, foies maigres Australiennes et Néo-zélandaises 85%, Prix avec coût, assurance et fret (CIF) en US, Cents US la livre; Oranges, divers oranges prix caf à l'importation France, USD par tonne; DAP (phosphate diammonique), taille standard, vrac, spot, FOB aux ports du Golfe des Etats-Unis USD par tonne.

Figure 9.2 : Exports vers l'UE de produits choisis en %age du quota, en 2010 et 2011



Source : Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydriques

Plus généralement le potentiel d'augmenter la quantité et la valeur des exportations d'huile d'olive dans le monde demeure non-exploité. La Tunisie est le deuxième plus grand exportateur d'huile d'olive en termes de volumes dans le monde, et l'huile d'olive constituait environ 5.5 pourcent des exportations totales de la Tunisie en 2010. En dépit d'un clair avantage comparatif pour la production d'huile d'olive étant donné sa haute qualité et ses faibles coûts de production, la production de la Tunisie a stagné au cours des 12 dernières années alors que la demande dans le monde augmente de manière continue (encadré 9.2).

Encadré 9.2: Fort potentiel non-exploité d'exportation d'huile d'olive et d'agrumes

Les prix de l'huile d'olive dépendent de la qualité. L'huile d'olive vierge est la meilleure qualité d'huile d'olive et représente plus de 70 pourcent du marché international. Néanmoins, les exportations tunisiennes d'huile se composent essentiellement de la plus faible qualité d'huile d'olive vierge. Ce faible taux est le résultat de divers facteurs tels que (a) récolte, méthodes de stockage et de transport inappropriées ; (b) un long cycle de récolte et de stockage ; et (c) équipement d'extraction obsolète. La majorité (plus de 90 pourcent) de l'huile d'olive tunisienne est encore commercialisée sans marque et en vrac. Plusieurs facteurs entravent les investissements productifs dans le secteur de l'huile d'olive tunisien : La variabilité en termes de production est élevée et les retours sont faibles en Tunisie essentiellement en raison de techniques anciennes de production — il a été estimé que la mécanisation pourrait augmenter les retours de 20 pourcent (Banque Mondiale 2008a). Il y a également un manque de normes locales et de normes de qualité claires, ce qui n'aide pas le processus de création d'une marque de qualité et de ciblage de marchés haut de gamme. Alors qu'il existe plusieurs d'appellation d'origine contrôlées en Grèce, en Italie et en Espagne, les producteurs tunisiens d'huile d'olive commencent à peine à développer les appellations d'origine et les labels de qualité. Par ailleurs, l'Office National de l'Huile, ONH, entrave l'action des exportateurs tunisiens car c'est lui qui établit le prix, contrôle l'accès aux quotas de l'UE (attribuant une partie du quota à des opérateurs privés à travers des procédures qui ne sont pas publiques), et en même temps, il monopolise le contrôle de qualité. Il a également parfois interdit l'exportation pendant les périodes de baisse de l'offre et de prix élevés à l'international — entraînant d'importantes pertes aux investisseurs privés. De plus, plusieurs producteurs d'olives ont des difficultés d'accès au financement en partie car il s'agit d'un investissement à long terme (il faut plusieurs années avant que les oliviers ne commencent à produire des olives). Les exportateurs du secteur privé sont convaincus qu'il existe un potentiel important à l'augmentation des exportations d'huile d'olive en ciblant les marchés émergents, tels que la Chine, l'Inde ou la Fédération de Russie , en améliorant l'emballage et le marketing (par exemple en utilisant un label d'origine et de qualité), créant un label d'agriculture bio, et peut-être par la promotion des coopératives. Néanmoins, même si le secteur d'huile d'olive offrirait également une opportunité d'augmenter la demande de main-d'œuvre dans les régions intérieures de la Tunisie, les réformes nécessaires pour booster la performance du secteur semblent avoir stagné depuis des décennies.

La production des agrumes a stagné depuis plus d'une décennie et la demande intérieure en croissance absorbe plus de 90 pourcent de la production locale. Les exportations actuelles d'agrumes vers l'UE

se chiffrent à 24 000 tonnes et représentent uniquement 60 pourcent du quota préférentiel du pays. En vue de tirer avantage de cette opportunité, la Tunisie doit augmenter la quantité et la qualité de la production. Les agrumes tunisiens sont considérés comme étant de qualité "moyenne". De nombreuses exploitations d'agrumes sont anciennes et non productives. La conversion des anciennes exploitations en exploitations jeunes et plus productives est lente. Les rendements sont bas et les fruits sont trop petits pour en tirer de bons prix. La négligence de la récolte endommage les fruits. Les fruits qui sont récoltés sur l'arbre et ceux qui sont ramassés au sol sont souvent mélangés ensemble. Plus d'efforts doivent donc être déployés dans la recherche appliquée et le service d'extension afin de développer des récoltes et des techniques post-récolte appropriées qui assurent une haute qualité de fruits pour l'exportation. Ces techniques doivent être développées pour toutes les étapes de la chaîne de distribution et doivent être faciles à mettre en œuvre par les producteurs d'agrumes, les centres de traitement des fruits et les commerçants. En dépit de la libéralisation des prix, les marges commerciales sont encore régies par un décret de 1988 qui stipule que les marges commerciales doivent être établies sur la base des prix d'achat officiels. Les producteurs et les ramasseurs de fruits sont tenus de vendre leur production au marché de gros officiel, et les distributeurs de fruits doivent acheter leurs marchandises sur le même marché. La marge commerciale autorisée est réduite, encourageant les distributeurs à éviter le marché de gros formel et à acheter directement les fruits auprès des producteurs ou ramasseurs locaux. Cette tendance est associée à des pratiques qui endommagent la qualité lorsque les fruits de tous les niveaux de qualité et de toutes tailles sont mélangés et vendus pêle-mêle sans tenir compte de la taille ou de la différenciation de qualité.

Tableau 9.2 : Exportations vers l'UE de produits choisis sous quota, 2010 et 2011

	Tonnes			%age du Quota de l'UE	
	2010	2011	UE Quota	2010	2011
Agrumes	24580	23610	39355	62	60
Abricots	1522	2337	2240	68	104
Amandes	1384	1330	1120	124	119
Tomates	9820	13384	18816	52	71
Huile d'olive (conditionnée)	10877	12035	56000	19	21

Source : Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques

9.2 / Une politique agricole de distorsion, coûteuse et injuste

La concentration des agriculteurs sur des produits pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive est le résultat direct des politiques agricoles actuelles. En fait une grande partie de la croissance de l'agriculture a été motivée par les subventions et la protection du commerce de produits pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive. La production agricole a augmenté de 67 pourcent (en valeur) au cours de la période de 1990-2010, mais près d'un tiers (17 pourcent de la valeur) découle de la viande bovine et du lait, pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive. En d'autres termes, une grande partie de la croissance de l'agriculture découle du soutien fourni au secteur agricole (subventions aux intrants, soutien aux prix du marché, et protection commerciale) qui a artificiellement gonflé la croissance du secteur, mais avec une perte nette pour le pays (voir ci-dessous). Cette politique de soutien offre à l'agriculture un transfert de ressources qui est supporté par les contribuables, les consommateurs et le reste de l'économie. De plus le montant payé par les contribuables, les consommateurs et les autres secteurs de l'économie est plus important que les avantages reçus par le secteur agricole, ce qui implique une perte nette pour le pays.

La concentration des agriculteurs sur des produits pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive est le résultat direct des politiques agricoles actuelles. En fait une grande partie de la croissance de l'agriculture a été motivée par les subventions et la protection du commerce de produits pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive. La production agricole a augmenté de 67 pourcent (en valeur) au cours de la période de 1990-2010, mais près d'un tiers (17 pourcent de la valeur) découle de la viande bovine et du lait, pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive. En d'autres termes, une grande partie de la croissance de l'agriculture découle du soutien fourni au secteur agricole (subventions aux intrants, soutien aux prix du marché, et protection commerciale) qui a artificiellement gonflé la croissance du secteur, mais avec une perte nette pour le pays (voir ci-dessous). Cette politique de soutien offre à l'agriculture un transfert de ressources qui est supporté par les contribuables, les consommateurs et le reste de l'économie. De plus le montant payé par les contribuables, les consommateurs et les autres secteurs de l'économie est plus important que les avantages reçus par le secteur agricole, ce qui implique une perte nette pour le pays.

La politique agricole tunisienne vise à assurer la sécurité alimentaire, protéger les revenus des agriculteurs et soutenir l'activité économique dans les régions de l'intérieur en offrant des subventions aux intrants, des prix garantis, une protection commerciale, et autres interventions ad hoc. Nous passons ci-dessous brièvement en revue les principales caractéristiques de chacun de ces instruments (tableau 9.3).

- Le soutien des prix du marché est important, et représente plus de 30 pourcent des transferts budgétaires totaux à l'agriculture au cours de ces dernières années. Le volume du soutien des prix pour chaque produit varie d'une année à l'autre selon les mouvements des prix internationaux. Le soutien des prix du marché est apporté essentiellement à travers la mise en œuvre d'un prix minimum garanti pour les producteurs de céréales et les interventions à l'achat offertes par les offices de commerce de l'Etat pour le lait, la betterave à sucre et le tabac.³ Le niveau de prix garantis est annuellement déterminé par les offices du commerce concernés, prenant en compte les prix internationaux, les coûts de production et la situation du marché national. Le soutien des prix du marché est particulièrement important pour le secteur du lait, qui représente plus de 50 pourcent des dépenses au soutien des prix du marché au cours des dernières années. Les céréales (blé tendre, blé dur et orge) représentent un tiers des dépenses au soutien des prix du marché.
- Les politiques tunisiennes commerciales agricoles génèrent des droits de douane et des quotas sur les importations de produits agricoles. Globalement l'impact de la dynamique internationale de libéralisation des échanges agricoles (et notamment les négociations commerciales de l'Uruguay Round de 1994) a eu un impact limité au niveau de la protection et du commerce en Tunisie. Les produits agricoles continuent à être soumis à des droits de douane bien plus élevés par rapport aux normes internationales et la pénétration par les importations, des marchés intérieurs de produits alimentaires est bien inférieure à celle du secteur industriel. En général, la protection tarifaire pour les produits agricoles dépasse de loin celle d'autres produits. La moyenne simple de « la nation la plus favorisée » (NPF) appliquée aux produits agroalimentaires est de 24.6 pourcent (par rapport à 16.5 pourcent pour tous les produits), avec un taux maximum de 36 pourcent. Les "Prix Record" (ceux au-dessus de 15 pourcent, selon la définition de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) représentent environ 60.5 pourcent des lignes tarifaires agricoles, par rapport à 32.5 pourcent pour les produits non-agricoles. Parmi les catégories de produits agricoles, les tarifs généraux les plus élevés (environ 32 pourcent) sont pour les produits animaux, les produits laitiers, et également les fruits et légumes. En plus des droits ad valorem, la Tunisie applique également des "quotas tarifaires" (une combinaison de quotas et de droits de douane si ces droits augmentent lorsque les importations dépassent un volume spécifié).

- Les subventions aux intrants (telles que les semences améliorées, les semences fourragères, l'énergie, l'eau d'irrigation, etc.) jouent également un rôle important et représentent environ 20 à 25 pourcent des transferts budgétaires totaux au cours de ces dernières années. En 2008-2009, la part la plus importante a été attribuée aux subventions aux carburants (environ 40 pourcent du total des subventions aux intrants), aux primes à la collecte de lait (environ 40 pourcent), et aux subventions à l'irrigation (environ 18 pourcent). Les subventions aux engrais ont été supprimées en 1991.
- En plus des offices de commerce, de la protection commerciale, et des subventions aux intrants, l'Etat intervient de manière avancée dans le secteur agricole en orientant les activités des agriculteurs et des distributeurs privés. Par exemple, l'Etat contrôle les marges des commerçants au détail de plusieurs produits, met la pression sur les grossistes afin de maintenir leurs prix bas, les importations lorsque les prix augmentent (y compris pour les produits comme les légumes pour lesquels il n'y a pas de prix garantis), paie des primes de qualité inadéquates pour les céréales et plafonne les prix des produits alimentaires transformés. Alors que l'intention est de stabiliser les marchés et de soutenir les revenus des agriculteurs, en fait toutes ces interventions créent des distorsions aux systèmes de distribution et réduisent l'efficacité de l'attribution des ressources, entravant ainsi la performance du secteur agricole.

Le coût total du soutien à l'agriculture en Tunisie est élevé. En plus des coûts budgétaires qui sont supportés par les contribuables, il y a également des coûts directs aux consommateurs qui doivent payer des prix plus élevés pour les produits alimentaires.⁴ Par ailleurs, la distribution de ces avantages (c'est à dire les transferts pour soutenir la production agricole) est régressive à la fois géographiquement et en termes de richesse des ménages des bénéficiaires. Les interventions de prix faussent également la production et le commerce en générant des pertes d'efficacité qui sont supportées par le reste de l'économie. Enfin, la machine bureaucratique nécessaire à la gestion de cet ensemble d'interventions pose également un défi pour les agriculteurs. Nous avons examiné chacun de ces éléments ci-dessous.

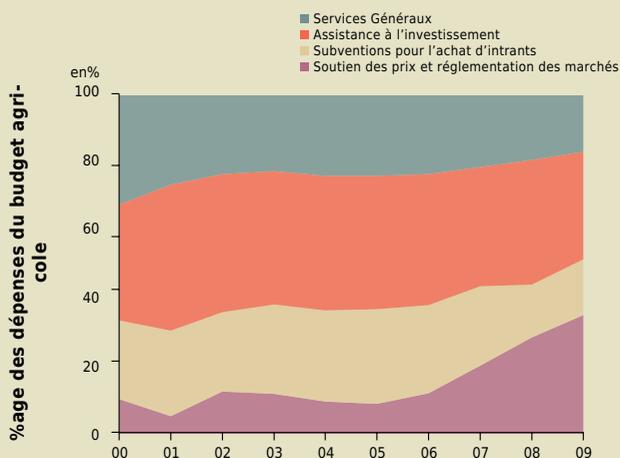
Transferts budgétaires : Les mesures de soutien à l'agriculture (subventions aux prix et aux intrants) sont coûteuses. Les coûts budgétaires directs de ces politiques ont atteint environ 0.8 pourcent du PIB en 2010 (ou TND 350 millions), ce qui représente un fardeau important pour les contribuables. Ces transferts budgétaires se sont considérablement développés au cours des années 2000, essentiellement en raison des dépenses encourues par le soutien des prix du marché et les subventions aux intrants. Ainsi, alors que la Tunisie s'est engagée (dans le cadre des négociations commerciales de l'Uruguay Round de 1994) à réduire la masse globale de soutien intérieur (entre 76 millions et 66 millions dollars), en fait les dépenses budgétaires du soutien à l'agriculture n'ont cessé d'augmenter (tableau 9.3 et figure 9.3). De plus, la composition des transferts budgétaires au secteur agricole montre un passage du type de soutien des mesures horizontales vers des mesures causant plus de distorsion. Entre 2000 et 2009, la part du soutien des prix du marché et des subventions aux intrants a augmenté de 31 à 53 pourcent alors que celle de l'aide à l'investissement (fonds budgétaires pour soutenir les petits agriculteurs et les subventions à l'investissement accordées dans le cadre du Code d'Incitation aux Investissementsw et visant les projets intégrés) et celles visant les services généraux ont en fait baissé (soutien à la recherche et au développement, préservation de l'environnement naturel à travers le travail du sol et des forêts et la lutte contre certaines maladies à travers des campagnes de vaccination et de traitement) (tableau 9.3 et figure 9.1). Cette tendance est à l'encontre des engagements pris par la Tunisie par rapport à l'OMC de s'éloigner des mesures perturbatrices. Ces observations concernant le coût total et la forme de soutien budgétaire au secteur agricole soulignent le besoin de supprimer progressivement les prix administrés (prix garantis et subventions aux intrants) et les remplacer par des aides directes aux revenus (qui ne varient pas des prix internationaux). Ce type de réforme serait en accord avec les changements vers la Politique Commune Agricole de l'UE depuis la moitié des années 1990.

Table 9.3 : Composition des transferts budgétaires au secteur agricole (en millions de TND)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Soutien des prix et régulation du marché	20	10.4	27.3	25.2	20.7	19.5	26.4	49.8	79.9	116.7
Subventions pour l'achat des intrants	44.9	49.9	50.9	55.6	57.7	61.9	57.3	57.3	59.2	73.4
Aide à l'investissement	77	96.1	101	94.6	97.8	99	97	100	103	105
Services Généraux	62.6	52.1	50.5	47.1	50.9	52.2	50.9	52	53.3	55.5
Soutien total	204.5	208.5	229.7	222.5	227.1	232.6	231.6	259.1	295.4	350.6

Source : OMC (soutien interne) et Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

Figure 9.3 : Composition des transferts budgétaires au secteur agricole en Tunisie, 2000-2009



Source : OMC (soutien interne) et Ministère de l'Agriculture et des Ressources Hydrauliques.

Coûts aux consommateurs : En plus des coûts budgétaires, les consommateurs supportent également un coût financier significatif en conséquence des politiques agricoles actuelles. En fait la protection aux frontières augmente les prix au départ de l'exploitation et réduit le bien-être du consommateur. Les consommateurs sont obligés de payer des prix bien supérieurs par rapport aux prix du marché mondial. Ces montants supplémentaires affectent particulièrement les personnes à faibles revenus, qui tendent à dépenser une part supérieure de leurs revenus sur les achats de produits alimentaires. A travers un modèle d'équilibre général calculable (EGC) s'appliquant à l'ensemble de l'économie, la Banque Mondiale estime que l'effet net de la protection commerciale des produits agricoles est équivalent à une perte d'environ quatre pourcent des dépenses au consommateur si les achats du consommateur demeurent constants, et environ 5.6 pourcent si les consommateurs réajustent

leurs dépenses en réaction aux changements des prix relatifs (tableau 9.4) (pour une discussion complète du modèle et ces résultats voir Banque Mondiale 2006).⁵

Coût des subventions alimentaires : En outre, en plus des transferts directs au secteur agricole, l'Etat soutient également l'agriculture en fournissant des subventions à la consommation pour les produits alimentaires clés. En 2009, le coût budgétaire des subventions alimentaires était d'environ 1.5 pourcent du PIB, et ce montant a grimpé à plus de trois pourcent du PIB en 2012 (tableau 9.3). Ce coût doit être comparé au poids de l'agriculture dans l'activité économique, qui est relativement limité avec huit pourcent du PIB.

Pertes d'efficacité supportées par le reste de l'économie : En utilisant le modèle EGC de l'économie tunisienne, la Banque Mondiale a estimé que l'élimination des barrières tarifaires sur les produits agricoles augmenterait le PIB d'environ 0.8 pourcent (l'agriculture perdrait 1.4 pourcent du PIB mais le reste de l'économie augmenterait de 2.2 pourcent du PIB) et produirait un gain total d'environ TND

7.1 milliards sur 25 ans (tableau 9.4 ; Banque Mondiale 2006).⁶ Cependant, l'élimination des barrières tarifaires sur les produits agricoles entraînerait également une perte d'environ 87 000 emplois dans l'agriculture qui devraient être absorbés par d'autres secteurs. La moitié des avantages estimés par les simulations serait générée par la libéralisation des récoltes arables, essentiellement les céréales — qui a un impact limité en termes d'emploi (près de 9 000 emplois) car les récoltes arables utilisent peu de main d'œuvre. Dans ce cadre, il est estimé que le coût annuel de protection de l'emploi dans le secteur des céréales est de quatre fois le revenu national par habitant. Ainsi, les coûts économiques globaux de protection du secteur agricole sont évidents. La protection de l'agriculture encourage les producteurs à maintenir plus de ressources dans l'agriculture et empêche celles-ci d'être allouées à d'autres secteurs (industrie et services), même si elles peuvent être utilisées de manière plus productive dans ces autres secteurs.⁷ Alors que l'apport d'un soutien au secteur agricole pourrait être le résultat d'un choix légitime de la société tunisienne (par exemple, assurer la sécurité alimentaire, protéger les revenus des agriculteurs et soutenir l'activité économique dans les régions de l'intérieur), il apparaît que ces politiques ne réalisent pas leurs objectifs.

Des pertes d'efficacité supportées par le secteur agricole, essentiellement dans les régions intérieures : La situation biaisée introduite par la protection de produits agricoles sélectionnés entraîne une réallocation de capital et de main d'œuvre vers ces produits surprotégés au détriment de produits alternatifs pour lesquels les exportations tunisiennes ont un avantage comparatif, introduisant ainsi une situation biaisée anti-exportation. La libéralisation agricole peut entraîner des gains significatifs de la production pour certains agriculteurs. Utilisant un modèle de programmation linéaire (qui prend en compte des méthodes d'exploitation et la rentabilité selon le type d'exploitation), la Banque Mondiale estime que près de 70 pourcent des fermes tireraient avantage de la suppression des distorsions de prix dans le secteur agricole (tableau 9.5). De plus, les résultats du modèle de programmation linéaire soulignent que les fermes "qui gagnent" dans les zones les plus sèches du Centre et du Sud produisent des moutons, des olives, des fruits et des légumes. Les sous-secteurs "qui gagnent" (essentiellement l'élevage, l'arboriculture et l'horticulture), qui sont des secteurs à forte activité d'échange, représentent dans l'ensemble environ 60 pourcent de la main d'œuvre agricole et sont répartis géographiquement — profitant ainsi aux régions intérieures du pays. En fait les fermes qui souffriraient de la libéralisation sont généralement celles qui produisent les céréales dans les régions les plus humides du Nord et du Nord-Ouest du pays.

Tableau 9.4 : Effets de la libéralisation du commerce des produits agricoles sur l'économie dans son ensemble

Variables et paramètres	Scénario de base	Scénario de libéralisation totale	
		Avec les subventions agricoles de l'UE	Sans les subventions agricoles de l'UE
Croissance économique (% par année au cours de l'année suivant la libéralisation)	5.7	6.5	6.2
Main d'œuvre agricole (% de population employée)	20.2	17.4	18.3
Main d'œuvre transférée à d'autres secteurs (en milliers d'emplois)	-	87	67
Coûts d'ajustement (million TND jusqu'à 2025)	-	984	874
Gains d'ajustement (million TND jusqu'à 2025)	-	7107	4441

Source : Simulations de modèle EGC, Banque Mondiale (2006)

Tableau 9.5 : Gagnants et Perdants d'une réforme des politiques agricoles en Tunisie

Exploitation	Changement de la marge brute	% du total des Exploitations	% des zones arables	Type d'Exploitation
Exploitations profitant de la libéralisation	Gain de 55 à 294%	41	30	Huile d'olive, Horticulture Hors Saison (Gabès) Agrumes (Nabeul)
Exploitations dont la rentabilité serait plus ou moins la même	Gain de 47%	42	41	Arboriculture et élevage ovin (Centre et Sud) Exploitations irriguées
Exploitations souffrant de la libéralisation	Perte de 1 à 79%	16	30	Exploitations céréalières (Nord et Nord-Ouest)

Source : Résultats de la modélisation de Programmation Linéaire, Banque Mondiale (2006)

Encadré 9.3: Savoir-faire mais pas de soutien - Les agriculteurs Tunisiens luttent afin de grimper dans la chaîne de valeur

SOUK ESSEBT, Jendouba --Hassen Abidi froisse un épi de blé qui semble malade dans sa main. Il n'a pas besoin d'un ingénieur agronome pour lui dire qu'il est infecté par une maladie fongique connue des agriculteurs locaux sous l'appellation septoriose. "J'en sais plus sur l'agriculture que n'importe quel docteur en sait sur la médecine. Mais je suis au bout du rouleau avec cette histoire," dit-il. "Parfois, je me demande pourquoi je continue à planter." Cette année ses associés et lui n'avaient pas d'argent pour les pesticides pour le blé, ni pour réparer la pompe cassée qui fait partie d'un système d'irrigation vieillissant. Pour leurs melons et tomates, ils devront amener de l'eau par camion-citerne à une certaine distance.

Cela fait deux ans qu'ils louent ces 37 acres (15 hectares) auprès de personnes des environs, sur simple accord verbal. A 1 000 dinars à l'hectare, ils doivent arriver à collecter 15 000 dinars (environ 6,750 euros) par an pour le loyer.

Leur entreprise à petit volume est au bord de la faillite. Cette année, les semis de tomate ont été payés à crédit par une entreprise produisant du concentré de tomates, qui prête également les machines agricoles et fournira des pesticides à crédit pour les tomates. Mais les marges des producteurs dégagent peu de cash pour d'autres dépenses, dit M. Abidi. Même le plastique pour couvrir les melons a été une dépense importante.

Les économistes agricoles estiment que les agriculteurs comme M. Abidi pourraient tirer profit du passage à des produits haut de gamme tels que les tomates séchées ou les légumes certifiés bios, qui représentent une forte demande sur les tables européennes. Pour cela, cependant, M. Abidi aurait besoin de conseils concernant les goûts changeants des consommateurs européens. "Nous savons cultiver les choses. Nous sommes prêts à travailler jour et nuit. Ce qui nous manque c'est le soutien," dit-il.

Dans le centre de la Tunisie, à 40 miles (65 km) du port de Sfax, Mohamed Messaoudi sait que les olives, les raisins de table sans pépin, et les variétés précoces de pêches sont de haute qualité. Une partie de ses cultures a déjà été certifiée biologique.

L'huile d'olive qu'il produit dans son pressoir de fabrication italienne est vendue en vrac soit à l'Office National de l'Huile, ONH, ou à un exportateur à Sfax – dont la gamme comprend de l'huile extra-vierge infusée au citron, du basilic et de l'ail.

M. Messaoudi veut ajouter une partie de cette valeur lui-même, ici dans les champs. Et il sait qu'en dépit de la qualité reconnue de son huile d'olive la Tunisie n'utilise que 20 pourcent de son quota d'exportation à l'Union Européenne. Depuis plus d'un an il cherche un prêteur pour les 600 000 dinars (270 000 euros) nécessaires pour établir une unité de mise en bouteille et de marketing qui lui permettrait d'exporter directement. Les crédits bancaires à des taux abordables ne sont pas disponibles.

Il prévoit également d'investir dans l'emballage de ses fruits et légumes : "J'ai beaucoup de contacts, en Libye et en Algérie. Ils sont prêts à me prendre mes produits mais ils doivent être bien emballés." Entre temps, il passe ses nuits à gérer son entreprise à partir du Publinet de Regueb. Même à quelques kilomètres de la ville, les connexions internet sont trop lentes et sporadiques pour permettre un bon travail.

Interviews avec Hassen Abidi, près de Souk Essebt (Région de Jendouba, au Nord-Ouest de la Tunisie) et avec Mohamed Messaoudi, près de Regueb (Centre de la Tunisie), Avril 2014.

Impact régressif des interventions : Enfin, contrairement à la croyance répandue, la politique agricole ne favorise pas les petites exploitations familiales, mais profite essentiellement à quelques grands propriétaires (produisant du blé, du lait et du bœuf), qui sont souvent les plus prospères, car la plus grande partie du soutien est fournie sur la base de la production et la taille d'exploitation agricole. Ainsi, la distribution des avantages des subventions agricoles existantes est largement inéquitable. Ainsi, contrairement à une croyance très répandue en Tunisie, les politiques agricoles actuelles sont également incapables de remplir un rôle social positif.

Enfin, le coût le plus important, peut-être, des politiques agricoles actuelles est qu'elles détournent l'attention des produits pour lesquels la Tunisie peut être compétitive. Les politiques actuelles sont fortement ciblées vers le soutien aux produits continentaux (c'est-à-dire, qu'elles sont fortement ciblées vers le soutien aux céréales, au lait et au bœuf), imposant implicitement une discrimination contre les produits méditerranéens. En outre, l'ensemble actuel de politiques porte sur les mécanismes de soutien des prix, les offices de commerce et les barrières commerciales, et, par conséquent, une attention insuffisante est accordée à des problèmes transversaux, particulièrement ceux qui affectent les cultures méditerranéennes pour lesquelles la Tunisie peut être compétitive. Les producteurs agricoles qui sont actifs sur des filières (secteurs) prometteuses (par exemple, fruits séchés, huile d'olive, fruits et légumes), principalement dans les régions de l'intérieur, reçoivent souvent peu ou pas de soutien des politiques agricoles, et ont beaucoup de difficulté à accéder au financement, à accéder aux intrants, à avoir accès à l'information ou aux conseils sur les questions agronomiques, et sur le marketing et l'exportation de leur produit (encadré 9.3). Une meilleure approche serait de concentrer l'intervention du gouvernement sur les politiques horizontales qui ne favorisent pas une culture au détriment d'une autre, mais soutiennent les agriculteurs en améliorant l'accès au financement et la gestion du risque, l'accès à des intrants de qualité, les services de développement, et le marketing de leurs produits.

9.3 / Distinguer la sécurité alimentaire de l'autosuffisance alimentaire⁸

Les distorsions, les coûts et l'iniquité des politiques agricoles en Tunisie sont souvent justifiés par le besoin de la Tunisie d'assurer sa sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire est en fait une priorité essentielle qui ne peut être compromise. La crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008 a fait réfléchir les gouvernements du monde à la sécurité alimentaire de leurs pays, et leur vulnérabilité aux mouvements des marchés céréaliers.

Néanmoins, la sécurité alimentaire ne nécessite pas la réalisation de l'autosuffisance alimentaire. Il existe une panoplie d'options pour assurer la sécurité alimentaire des tunisiens en moment de crise (Banque Mondiale 2008d, Banque Mondiale, FAO et IFAD 2009; Syroka et Nucifora 2010; Wright et Cafiero 2011).⁹ Reconnaisant la non-fiabilité des importations, les pays vulnérables font face à plusieurs options : (i) œuvrer à l'autosuffisance en développant les approvisionnements céréaliers nationaux, (ii) acquérir des terres étrangères afin d'assurer l'approvisionnement de la consommation nationale, (iii) réduire le risques commerciaux à travers une meilleure coordination et intégration régionales, et/ou (iv) investir dans des réserves stratégiques (matérielles et virtuelles) .En décidant des meilleures politiques à adopter, chaque pays doit envisager soigneusement les avantages et les inconvénients des différentes options de politique.¹⁰

Les pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord placent, traditionnellement, l'autosuffisance alimentaire au cœur de leur stratégie de sécurité alimentaire. Dans l'avenir, les pays arabes peuvent prendre des mesures pour développer la production alimentaire locale même avec les contraintes imposées par le manque d'eau et de terre (Banque Mondiale, FAO et IFAD (2009). Cette approche nécessiterait l'amélioration de la productivité agricole à travers des investissements dans la recherche et le développement. Une meilleure technologie permettrait de revigorer les cultures céréalières, qui représentent actuellement la moitié de la moyenne des cultures à travers le monde. Il sera également primordial de mieux gérer les eaux dans le processus d'augmentation de la productivité agricole.

La plupart des pays MENA n'ont, toutefois, aucun avantage comparatif à étendre la production de céréales, étant données les ressources limitées en eau. Mais étant donné les conditions agro-climatiques défavorables, assurer l'autosuffisance alimentaire risque de coûter très cher. L'Arabie Saoudite a reconnu la folie de produire des céréales à un coût cinq fois supérieur des prix prévalant dans le monde, épuisant les rares ressources d'eau fossile et agrandissant la salinité. La Tunisie et d'autres pays MENA autour de la Méditerranée ont un meilleur potentiel agricole. Cependant, comme discuté ci-dessus, l'avantage comparatif agricole de la Tunisie réside dans les produits méditerranéens et non dans la production de blé tendre. A la limite, il serait mieux d'avoir recours à des stocks plus importants plutôt que l'expansion de production des céréales afin d'assurer la sécurité alimentaire.

Pratiquement, la Tunisie (et autres pays arabes) vont devoir continuer à recourir à l'importation pour couvrir une grande partie de leur consommation en céréales même s'ils en produisent un peu. Il existe un équilibre complexe entre les avantages et les sacrifices lorsqu'il s'agit d'importer moins de céréales ou d'obtenir plus de bénéfices à l'exportation de produits agricoles pour les utiliser à l'importation.¹¹ Les compromis entre ces deux options doivent être soigneusement évalués lors de la conception de la politique hydraulique qui va façonner le choix de production. Ce compromis est propre à chaque pays selon ses besoins en produits alimentaires et son potentiel agricole. Du moment où les données de séries chronologiques nécessaires sur les surfaces plantées et les cultures sont disponibles, un modèle d'optimisation peut être utilisé pour évaluer le compromis (Banque Mondiale, 2007b).

La possibilité d'acheter les terres à l'étranger afin de cultiver les céréales pour la consommation intérieure implique des risques inhérents au moment d'une crise. Il est improbable que l'investissement dans les terres étrangères pour la production des céréales puisse résoudre le problème de la non-fiabilité de l'accès aux importations en cas d'urgence, qui se manifeste dans les actions de nombreux exportateurs d'interdire les exportations des produits alimentaires au cours de la récente hausse des prix des produits alimentaires. L'acquisition de terres étrangères laisse l'approvisionnement en produits alimentaires exposé à un risque souverain et d'autres problèmes de chaîne d'approvisionnement hors du contrôle de l'importateur.

L'augmentation des réserves de céréales figurait de manière prééminente dans les discussions internationales en tant que mécanisme de sécurité. L'accumulation de stocks à utiliser en cas de

resserrement des marchés mondiaux peut être une stratégie plus efficace et moins chère que de tenter l'autosuffisance céréalière en élargissant la production intérieure des céréales.¹² Une réserve alimentaire nationale (ou régionale) serait donc un élément essentiel d'une politique de sécurité nationale prudente pour plusieurs pays MENA. La question clé, donc, est celle de la taille de la réserve. La réponse doit dépendre de faits comme la diversité de l'approvisionnement en produits alimentaires, la fiabilité des fournisseurs habituels, et le coût du programme. Ces stocks mobilisent du capital pendant des intervalles de temps importants entre les libérations et peuvent être coûteux à maintenir (les stocks sont gérés "en rotation" sans libération nette, tel que nécessaire pour maintenir la qualité). Leur gestion efficace utilise également un capital humain rare, et les tentations de corruption peuvent facilement se présenter.

Une "réserve virtuelle de céréales" implique également certains risques à l'action du pays hôte et la fiabilité des trajets d'approvisionnement. Une "réserve virtuelle de céréales" fait référence à la possibilité d'avoir accès à un stock de céréales à travers des contrats à terme et des options sur les produits de base. Les contrats à terme éliminent le risque de contrepartie par rapport à la performance des contrats à terme, y compris la livraison à un point désigné. Cependant, la plupart des pays ne voient pas les marchés à terme internationaux comme étant des substituts fiables à l'accumulation locale de stocks. Ceci est facile à comprendre pour les pays enclavés qui dépendent de l'infrastructure de transport des pays avoisinants, et sont sujets à la fermeture des routes commerciales vitales lorsqu'elles sont le plus utiles. Plus généralement, le gouvernement a une crainte peut-être peur infondée que les marchés à terme pourraient fermer ou interdire les exportations du pays hôte pendant une crise grave, et ne représentent donc pas une alternative sûre au fait d'avoir déjà des produits alimentaires disponibles dans le pays. En pratique donc une réserve virtuelle serait plus probablement utile comme complément à la réserve physique.

En somme, la sécurité alimentaire n'est pas synonyme d'autosuffisance. Il existe un ensemble d'options afin d'assurer la sécurité alimentaire des tunisiens au moment d'une crise possible. (Banque Mondiale 2008d, Banque Mondiale, FAO et IFAD 2009 ; Syroka et Nucifora 2010; Wright et Cafiero 2011). Compte tenu des problèmes des politiques agricoles discutés au présent chapitre, les tunisiens doivent envisager soigneusement des alternatives possibles afin d'assurer la sécurité alimentaire, qui soient rentables et n'entravent pas le développement de leur secteur agricole.

9.4 / Calendrier des réformes : Libérer le potentiel du secteur agricole

La Tunisie a un important potentiel dans la production de nombreux produits agricoles méditerranéens, notamment le blé dur, l'huile d'olive, les fruits, les légumes et la pêche, mais ses politiques agricoles ne lui permettent pas d'atteindre ce potentiel. Les politiques agricoles actuelles ciblent la sécurité alimentaire, en visant l'autosuffisance de la production de produits alimentaires. Cet objectif, cependant, est atteint au détriment du soutien de la performance du secteur agricole, car cela concentre la production sur les produits continentaux qui sont essentiels à la sécurité alimentaire (blé, lait et bœuf) mais pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive.

En vue de libérer le potentiel de l'agriculture et renforcer sa compétitivité, une réforme majeure des politiques agricoles doit être mise en œuvre. Comme discuté dans la section précédente, une condition préalable est de décider d'une politique de sécurité alimentaire qui n'entrave pas le secteur agricole. Une fois que la politique de sécurité alimentaire a été séparée, alors la réforme de la politique agricole doit suivre cinq priorités parallèles: (a) supprimer progressivement le soutien aux prix et aux subventions aux intrants et les remplacer avec un système de soutien direct aux revenus qui crée le moins de distorsions; (b) progressivement mettre fin à l'intervention directe de l'état

sur la distribution des produits agricoles; (c) mettre en œuvre des programmes ciblés d'assistance sociale afin d'aider directement les citoyens pauvres et vulnérables (et non à travers le soutien à l'agriculture); (d) investir de manière importante et améliorer l'infrastructure légère et lourde et les services au secteur agricole, notamment en renforçant la recherche et le développement, l'irrigation, le cadastre foncier, le financement et l'infrastructure de transport, qui sont essentiels à la croissance de l'agriculture; et, (e) simplifier les procédures et améliorer l'efficacité de l'administration publique. Nous discutons chacun de ces 5 axes brièvement ci-dessous :

(a) S'éloigner progressivement du soutien aux prix et orienter la politique agricole vers le soutien direct aux revenus. La réforme de la politique de tarification implique la réduction des tarifs douaniers et les contrôles gouvernementaux ainsi que l'élimination progressive du rôle commercial des offices de commerce de l'Etat. Il est important de souligner que les distorsions ne peuvent être corrigées rapidement dans le secteur agricole. Contrairement au secteur industriel, par exemple, où il est possible de passer d'une activité à une autre relativement rapidement selon les données du marché international, dans le secteur agricole le temps de réaction est plus long et peut nécessiter plusieurs années pour changer d'activité. La première étape serait de convertir toutes restrictions quantitatives en équivalent tarifaire et ensuite réduire tous les droits de douane (atterrissage en douceur). La réduction des prix garantis à la production (pour les céréales, le sucre, et le tabac) et la suppression des subventions aux intrants généreraient des économies budgétaires qui pourraient être réallouées à l'investissement dans l'infrastructure rurale, dynamisant ainsi l'investissement privé dans les régions rurales. Cette réforme devra être accompagnée par des mesures afin d'aider les agriculteurs à ajuster leur production aux nouveaux systèmes de prix relatifs et les compenser par rapport aux pertes potentielles de revenus dues à la libéralisation des prix. La suppression progressive du soutien des prix et des subventions aux intrants doit s'accompagner d'un système de soutien direct pour les revenus sur la base d'un paiement uniforme par région (ce qui crée moins de distorsion). L'expérience d'autres pays émergents (tels que le Mexique et la Turquie) montre que ce type de réforme est faisable. En Tunisie, l'établissement d'un tel mécanisme de soutien direct basé sur la région nécessiterait d'abord le renforcement du cadre institutionnel de propriété et d'enregistrement foncier. Comme discuté plus haut, cette réforme apporterait des avantages économiques à la Tunisie qui dépassent de loin les pertes d'emplois. En fait, le secteur agricole est compétitif pour les activités à forte intensité en capital humain (notamment, l'arboriculture, les fruits et légumes et l'élevage ovin).

(b) Mettre progressivement fin à l'intervention de l'Etat dans la distribution des produits agricoles. Afin de libérer le Potentiel de l'agriculture, l'Etat doit jouer un rôle différent dans les marchés agricoles. L'Etat permet aux marchés d'établir librement les prix et doit éviter l'intervention directe sur le marché, portant son attention à offrir un cadre législatif et des biens publics afin de soutenir le développement du secteur. L'expérience d'autres pays suggère trois principaux rôles pour l'Etat: (a) concevoir et mettre en œuvre un cadre législatif afin d'assurer le fonctionnement efficace des marchés de biens, services et facteurs de production (financement, terres, main d'œuvre); (b) protéger la santé des personnes, les ressources naturelles et l'environnement; (c) fournir des biens publics essentiels afin d'encourager la production de haute qualité à travers la recherche, le développement, le lutte antiparasitaire et la réglementation de la sécurité des aliments. Il serait également nécessaire de développer une réserve stratégique de céréales à des fins de sécurité alimentaire (avec une combinaison de stocks matériels et de dérivés financiers, afin de couvrir environ trois mois d'importations).

(c) Introduire des programmes sociaux pour alléger le coût de l'ajustement : Œuvrer à séparer la politique agricole de la politique sociale, tout en s'assurant que la politique sociale est efficace pour la protection de toutes les personnes pauvres et vulnérables (y compris, mais sans s'y limiter, les

agriculteurs pauvres et vulnérables). Comme discuté ci-dessus, les politiques agricoles actuelles n'aident pas les petites exploitations familiales, et favorisent en fait les grandes exploitations agricoles (qui sont souvent les plus prospères). Toutefois, il est estimé que la transition d'une agriculture protégée et faussée à une agriculture plus compétitive pourrait entraîner la perte de 87 000 emplois dans l'agriculture. Alors que les réformes dans les secteurs non-agricoles doivent générer de l'emploi supplémentaire (dans l'industrie et les services — voir Chapitre Sept et Chapitre Huit), ces mêmes travailleurs ne pourront pas être ceux qui trouvent ces nouveaux emplois. Des tensions sociales peuvent survenir, et les travailleurs les moins qualifiés et ceux qui ne peuvent gérer l'ajustement seront les plus affectés. Afin de faire réussir la transition, la réforme du secteur agricole doit ainsi avancer de concert avec l'introduction de programmes plus forts de protection sociale en vue de mitiger le coût d'ajustement économique, et plus généralement en vue de soutenir les personnes pauvres et vulnérables.

(d) Orienter le soutien afin d'investir de manière importante dans et améliorer l'infrastructure légère et lourde et les services horizontaux pour l'agriculture : Afin de stimuler la croissance agricole il faut substantiellement améliorer le cadre légal et institutionnel des intrants et produits. Une simple discussion brève est fournie dans cette étude car une discussion approfondie a été fournie dans les précédents rapports de la Banque Mondiale (2006; 2009; 2012b). De même, les questions liées aux marchés fonciers et aux cadastres sont discutées en détail dans un récent rapport (Banque Mondiale 2014g). Il est important de souligner, cependant, que ces interventions gouvernementales doivent être considérablement renforcées et portées à une autre échelle afin de permettre au secteur agricole de réaliser son potentiel. Les principaux aspects de l'infrastructure légère/immatérielle comprennent :

- Redéfinir le rôle des associations professionnelles agricoles (coopératives de services agricoles, groupements d'intérêts collectifs (GIC), Groupements de Développement Agricoles, etc.) (Banque Mondiale 2006; 2009);
- Concentrer le travail du Ministère de l'Agriculture sur la révision des programmes et objectifs vers la fourniture de biens publics essentiels à l'encouragement de produits de haute qualité (à travers la recherche, le développement, la lutte antiparasitaire et la réglementation de la sécurité des aliments) (Banque Mondiale 2006; 2009);
- Mettre beaucoup plus l'accent sur la recherche, le développement et la formation, qui sont les clés du développement agricole ; dans le cadre de cet effort il est nécessaire de réformer la gestion de la recherche et du développement, en institutionnalisant l'implication des agriculteurs en dirigeant la recherche et la gestion des services de développement ainsi que la mise en œuvre de la budgétisation par objectifs (Banque Mondiale 2006; 2009);
- Mettre en œuvre un système de gestion intégrée de l'eau qui peut déterminer les moyens les moins chers afin de mieux réaliser les objectifs d'augmentation du volume d'eau et de la stabilité de la fourniture d'eau (ex. investissement en infrastructure vs. conservation des sols, services de développement, protection contre la pollution de l'eau, etc.) (Banque Mondiale 2006; 2009);
- Faciliter la consolidation des lots de terrain en simplifiant le cadre juridique et réglementaire ; créer des guichets uniques pour les transactions foncières, et favoriser le développement du marché foncier (voir Chapitre Quatre; Banque Mondiale 2006);
- Simplifier et améliorer l'accès aux terres (notamment les terres domaniales) et le processus d'enregistrement des terres et le cadastre. Il est également nécessaire

de permettre les baux immobiliers à long terme afin de faciliter les investissements importants dans l'agriculture (Banque Mondiale 2014g)

- Entreprendre des actions afin d'améliorer l'accès au financement pour le secteur agricole.¹³ L'accès au financement est particulièrement difficile pour les investissements dans l'arboriculture (huile d'olive et fruits) qui nécessitent plusieurs années entre l'investissement initial et le début de la phase de production. Des réformes spécifiques nécessaires pour améliorer l'accès au crédit aux agriculteurs (telles que par exemple la réalisation de la réforme des cadres juridiques et institutionnels de la microfinance) sont discutées de manière détaillée dans un rapport consacré aux services de financement pour l'agriculture en Tunisie (Banque Mondiale 2012b);
- Etablir un cadre pour faciliter la gestion du risque dans l'agriculture. Par exemple la promotion du développement d'instruments d'assurance contre les aléas climatiques peut aider les agriculteurs à supporter l'impact de la sécheresse dans les terres/zones où il n'y a pas d'accès à l'irrigation (Banque Mondiale 2006; 2009c; 2009d).

(e) Simplifier les procédures bureaucratiques et améliorer la performance de l'administration publique: Le lourd système d'intervention est soutenu par un appareil bureaucratique complexe. Les agriculteurs se plaignent de la bureaucratie et du manque de responsabilisation de l'administration publique (encadré 9.4). Il est nécessaire de réduire de manière significative les exigences bureaucratiques dans l'agriculture et d'améliorer l'efficacité, la redevabilité et la transparence de l'administration publique. En fait, des efforts sont en cours afin de revitaliser l'administration publique dans le secteur de l'agriculture. Le Ministère de l'Agriculture qui a conscience des difficultés de l'appareil administratif conduit une réorganisation des services de l'administration. Il assume également consciencieusement son rôle dans la réforme de simplification réglementaire en cours lancée par le gouvernement en 2012 sur 212 procédures identifiées, le ministère a proposé d'éliminer 61 (24 pourcent) et de simplifier 109 (43 pourcent) et de garder uniquement 42 (17 pourcent).

Encadré 9.4 : Témoignage des problèmes d'exploitation du secteur agricole et des priorités pour l'intervention de l'Etat

“Il existe plusieurs problèmes dans l'agriculture en Tunisie. Pour commencer l'Etat devrait distribuer les terres domaniales à ceux qui peuvent les utiliser de manière efficace, et il devrait y avoir beaucoup plus de transparence concernant le processus d'attribution de ces terres. Ces processus sont très lents, prenant parfois environ deux ans, ce qui semble totalement inutile.

Plus généralement la léthargie de l'administration frustre les agriculteurs et constitue une réelle barrière à l'investissement agricole, notamment pour les questions relatives aux ressources en eau. Et je ne veux même pas parler de la corruption largement répandue dans l'administration.

Il y a donc un besoin fort de laboratoires de recherche afin de développer les graines et les semis locaux, car ceux qui sont importés sont très chers. De plus les semis importés ne sont souvent pas bien adaptables à notre climat. Aujourd'hui, de nombreux agriculteurs ont des variétés de graines locales (tunisiennes) d'excellente qualité, mais le Ministère de l'Agriculture n'accorde pas d'autorisation de les produire. La Coopérative Centrale de Semences et de Plantes (CCSP) et l'Office des Terres Domaniales ont un monopole sur les graines et la production de semis. Les seules graines produites localement sont pour le blé et quelques autres céréales.

Il faut également encourager les entreprises à investir dans la production des engrais composés. Nous sommes l'un des plus grands producteurs et exportateurs de phosphates et nous importons des engrais ! Le Ministère de l'Industrie doit essayer de comprendre pourquoi cela arrive.

Et aussi pourquoi il n'y a pas d'entreprises pour produire des produits phytosanitaires ? Les produits importés sont très chers ...

Pour dynamiser la rentabilité des produits agricoles il faut encourager la transformation de base (ex. séchage) ou l'emballage local (tri local, emballage, stockage). Cela aiderait à contrôler le flux de produits sur le marché et éviter la vente sur place à des intermédiaires ou au marché de gros à des prix très bas. Les opérateurs de gros ne savent pas comment différencier les diverses variétés de haute qualité et imposent un prix plafond sur la meilleure qualité — mais ensuite ils les vendent à un prix bien plus élevé aux marchands de fruits et légumes. Mon impression est que les marchés de gros représentent du vol pour l'agriculteur — il n'y a pas de transparence !

Ensuite il y a les problèmes de main d'œuvre et de mécanisation, etc.... Nous pourrions continuer pendant longtemps ...”

Source : Entretien avec un investisseur agricole tunisien, février 2014

9.5 / Conclusions

Les politiques agricoles actuelles visent l'autosuffisance pour la production des céréales afin d'assurer la sécurité alimentaire. Alors qu'il est clair que la sécurité alimentaire ne peut être compromise, assurer la sécurité alimentaire ne peut être synonyme d'œuvrer à l'autosuffisance dans la production céréalière. Une condition préalable à la réforme de la politique agricole est la mise en place d'une politique de sécurité alimentaire qui n'entrave pas le secteur agricole. Compte tenu des problèmes des politiques agricoles discutés au présent chapitre, il est raisonnable de se demander s'il n'existe pas de meilleurs moyens d'assurer la sécurité alimentaire qui n'entraveraient pas le développement du secteur agricole en Tunisie. Plusieurs options ont été proposées qui peuvent faciliter l'établissement d'une politique de sécurité alimentaire différente qui n'irait pas à l'encontre du développement du secteur agricole en Tunisie.

Les politiques agricoles actuelles entravent la croissance et l'emploi, et exacerbent les disparités régionales. Ce chapitre a montré que, quoique bien intentionnées, les politiques agricoles en Tunisie ont réprimé le secteur agricole en détournant la production des produits méditerranéens à forte intensité de main d'œuvre pour lesquels la Tunisie est compétitive et vers les produits continentaux tels que les céréales, le bœuf et le lait, pour lesquels la Tunisie n'est pas compétitive. Une telle politique peut être logique d'un point de vue d'autosuffisance afin d'assurer la sécurité alimentaire, elle va toutefois à l'encontre du développement du secteur agricole car elle maintient la production agricole à un niveau sous-optimal et incapable de réaliser son plein potentiel.

La Tunisie ne tire pas avantage des opportunités existantes pour l'exportation de produits agricoles, notamment vers l'UE. L'UE ne subventionne pas sa production de fruits et légumes autant que les produits continentaux. Toutefois, alors que la Tunisie possède un avantage comparatif pour les produits méditerranéens, pour la plupart de ces produits la Tunisie n'utilise qu'une petite fraction de ses quotas d'exportation vers l'UE. Au lieu de tirer avantage de cette opportunité d'exportation la Tunisie subventionne des produits pour lesquels elle ne possède pas un avantage et qui continuent à être protégés dans le cadre de la Politique Agricole Commune de l'UE. Au-delà de l'UE le potentiel d'augmentation des exportations agricoles (en quantité et en valeur), plus particulièrement pour l'huile d'olive, demeure inexploité.

Les politiques agricoles actuelles sont coûteuses et inéquitables. En plus des coûts budgétaires supportés par les contribuables, qui s'élèvent à environ 1 pourcent du PIB, il existe également des coûts directs payés par les consommateurs qui doivent payer des prix plus élevés pour les produits

alimentaires, estimés à 4 pourcent de la consommation. Par ailleurs, au-delà des coûts budgétaires et de consommateurs, les interventions agricoles faussent également la production et le commerce, générant des pertes d'efficacité qui sont supportées par l'économie dans sa totalité, et qui sont estimées à environ 0.8 pourcent du PIB. Le résultat est une perte nette de bien-être pour le pays, ainsi que la redistribution des consommateurs et contribuables vers les agriculteurs dans les régions du littoral. De plus, contrairement à certaines idées largement répandues en Tunisie, la distribution des avantages des subventions de la production agricole actuelle est très inéquitable. En fait, les avantages profitent essentiellement à quelques grands propriétaires fonciers (production de viande, lait et bœuf), et ne profitent pas aux petits propriétaires. Ainsi les politiques agricoles actuelles échouent également à remplir un rôle social positif, contrairement à l'idée largement répandue en Tunisie.

De plus, quoique bien intentionnées, les politiques agricoles actuelles en Tunisie sont inefficaces et contribuent paradoxalement à accroître le chômage et les disparités régionales. Alors que les produits méditerranéens sont à forte intensité de main d'œuvre et mieux adaptés aux régions intérieures du pays, les produits continentaux à forte intensité de terres et d'eau, et ne sont produits que sur les régions du littoral nord. Ainsi, paradoxalement, les politiques agricoles contribuent à éloigner/réduire la production des produits à forte intensité de main d'œuvre pour lesquelles les régions intérieures de la Tunisie sont compétitives, augmentant ainsi le chômage et les disparités régionales. Le résultat des politiques actuelles a été une perte nette de bien-être pour le pays, ainsi que sa redistribution hors des régions intérieures et vers les zones côtières.

Une réforme majeure des politiques agricoles pour les éloigner des politiques de soutien des prix sources de distorsions et les diriger vers le renforcement horizontal des interventions aiderait à libérer le potentiel de l'agriculture et à réduire les disparités régionales. Il serait dans l'intérêt de la Tunisie de basculer le soutien vers les produits à forte intensité de main d'œuvre, et d'aider l'investissement dans l'arboriculture (fruits et huile d'olive) et les serres. L'Etat doit progressivement se retirer de l'intervention dans la distribution des produits agricoles. Dans le même temps, la réforme de la politique agricole doit progressivement supprimer le soutien aux prix et les subventions aux intrants et les remplacer par des mesures horizontales qui créent moins de distorsion. Ceci permettrait l'adoption de fortes mesures afin d'améliorer l'infrastructure légère et lourde et les services pour le secteur agricole, notamment en renforçant la recherche et le développement, l'irrigation, le cadastre foncier, le financement et l'infrastructure de transport, qui sont des éléments essentiels à la croissance de l'agriculture. La Tunisie doit également simplifier les procédures bureaucratiques et améliorer la performance de l'administration publique.

Un passage de la politique agricole source de distorsions, vers une politique pour soutenir plutôt l'agriculture avec des politiques horizontales, générerait des avantages pour près de 70 pourcent des agriculteurs et bénéficierait essentiellement aux régions intérieures du pays. En fait, les agriculteurs profitant de la libéralisation des prix seront particulièrement ceux situés dans les régions les plus sèches du Centre et du Sud qui produisent de l'agneau, des olives, des fruits et des légumes. Les sous-secteurs "gagnants" (essentiellement l'élevage ovin, l'arboriculture et l'horticulture) sont des secteurs d'échange, pour lesquels la Tunisie pourrait booster ses exportations sans aucune subvention, et représentent ainsi environ 60 pourcent de la main-d'œuvre agricole et sont géographiquement dispersés.

Un système de paiements directs en complément de revenus pourrait être introduit afin de limiter l'impact de la réforme sur les bénéficiaires existants. Au-delà des transferts de compensation vers les bénéficiaires actuels, il est nécessaire d'assurer le bon fonctionnement des programmes de protection sociale ciblés directement vers les citoyens pauvres et vulnérable (à part le soutien à l'agriculture).

Notes

¹ Ce chapitre s'appuie sur les rapports précédents de la Banque Mondiale sur le secteur agricole tunisien (Banque Mondiale 2006 ; 2009). Le chapitre ne discute pas des questions de gestion de l'eau et de l'utilisation des ressources naturelles même si cela est au cœur de l'agriculture durable, car elles ont été discutées dans des études séparées de la Banque Mondiale (Banque Mondiale 2006; 2013c).

² En 2007-2008 les stocks globaux des principales céréales ont baissé aux niveaux minimaux possibles, en raison d'une croissance élevée globale de revenus et des mandats de biocarburants. Etant donné ces stocks minimaux, les prix étaient très sensibles aux chocs, tels que la sécheresse en Australie, et la poussée de la demande des biocarburants en raison de la hausse des prix du pétrole. Les effets de ces chocs ont été magnifiés par une séquence des restrictions d'échanges par les exportateurs clés afin de protéger les consommateurs vulnérables. Démarrant sur le marché étroit du riz au cours de l'automne 2007, ces effets ont transformé l'anxiété du marché en panique, ce qui a propulsé les prix des produits de base agricoles à la hausse au cours de la période de fin 2007 à l'été 2008. Les prix ont depuis baissé de plus de 50 pourcent mais demeurent bien au-dessus de la moyenne au cours de la décennie précédent la crise de 2008 (Figure 9.1).

³ Par exemple, l'Office des Céréales est responsable des contrôles des achats de blé auprès des producteurs et de l'approvisionnement des minoteries. En plus de son intervention intérieure, il a également le monopole des importations hors taxes des céréales (de blé dur, blé tendre, orge, maïs et farine de soja). L'Office établit le prix d'achat du blé payé aux producteurs ainsi que le prix de vente aux minotiers. Le prix d'achat est habituellement supérieur au prix de vente. L'Office peut remplir cette fonction car il reçoit les subventions nécessaires afin de maintenir le prix de vente en-dessous des prix d'achat et d'importation. Ce mécanisme réduit le prix moyen facturé aux traiteurs. Ainsi le mécanisme d'intervention fournit un soutien aux producteurs (le prix d'achat étant plus élevé que le prix d'importation) et également aux traiteurs et donc aux consommateurs, car en fait toutes les marges ainsi que la chaîne de valeur du minotier au consommateur sont régies par la loi. En général, la centralisation administrative de la distribution des céréales est dommageable de plusieurs manières: (a) elle est coûteuse pour le budget, (b) elle ne cible pas les pauvres car ce sont les grandes exploitations qui en profitent le plus (c) elle décourage la restructuration du secteur privé (d) elle favorise artificiellement la croissance des céréales non-compétitives au détriment d'autres récoltes, (e) elle empêche le développement de marchés compétitifs, et (f) elle a souvent un impact négatif sur l'environnement car elle entraîne une utilisation inefficace des rares ressources en eau. Dans le secteur laitier, le prix au producteur est fixé par accord entre les professions impliquées dans le métier, sous les auspices du Groupement Interprofessionnel du Lait.

⁴ Par ailleurs, lorsque les prix des denrées alimentaires sont subventionnés, tel que pour le blé, cela entraîne des coûts supplémentaires au budget.

⁵ Un modèle EGC est l'une des méthodes quantitatives de pointe les plus rigoureuses, afin d'évaluer l'impact des chocs économiques et politiques - particulièrement les réformes politiques - dans l'économie dans son ensemble. La modélisation EGC reproduit - de la manière la plus réaliste possible - la structure de toute l'économie et donc la nature de toutes les transactions économiques existantes parmi les

divers agents économiques (secteurs productifs, ménages, et le gouvernement, entre autres). Donc, l'analyse EGC, en comparaison à d'autres techniques disponibles, capture un ensemble d'impacts économiques dérivés d'un choc ou la mise en œuvre d'une réforme de politique spécifique. Ainsi, il est possible d'évaluer la mise en œuvre d'une réforme politique ainsi que les effets distributifs au sein de l'économie à différents niveaux de désagrégation. L'analyse EGC, d'autre part, présente plusieurs réserves. La première est liée à ses exigences importantes de données et de temps. La collecte de données mises à jour, de haute qualité, multirégionales, l'établissement de Matrices de Comptabilité Sociale, et la programmation et le calibrage d'un modèle EGC sont des processus qui prennent du temps, et ils nécessitent souvent des suppositions et une imputation de données afin de s'adapter aux lacunes des données disponibles. Une deuxième mise en garde doit être faite concernant l'interprétation des résultats. En raison de sa complexité (ironiquement, sa complexité est aussi son point fort), l'interprétation des résultats doit être plus concentrée sur les magnitudes, les directions, et les schémas distributifs que sur les résultats numériques en soi. Dans ce sens, les résultats des modèles EGC doivent être utilisés en tant que "feuilles de route" pour la mise en œuvre de la politique, qui devraient être complétées par un autre travail d'analyse utilisant des méthodes quantitatives alternatives. Troisièmement, alors que les suppositions peuvent être introduites afin de tenir compte de l'inertie et de la viscosité des prix, la plupart des modèles EGC supposent généralement le parfait fonctionnement des marchés. En pratique, toutefois, la transmission de prix peut être moins que parfaite à travers les diverses étapes de la chaîne de valeur, ce qui impactera alors les résultats en termes de croissance, d'emploi et d'effets de bien-être.

⁶ La croissance du PIB n'augmentera que de 0.5 pourcent si les subventions agricoles de l'UE sont levées simultanément à la libéralisation en Tunisie. En fait, la levée des subventions sur les produits européens augmenterait les prix sur les marchés internationaux d'environ 10 pourcent, ce qui augmentera en conséquence la facture des produits alimentaires pour les consommateurs tunisiens.

⁷ Il est à noter que l'évaluation des effets de bien-être de la libéralisation des échanges agricoles en Tunisie ne prend pas en compte les barrières au niveau de l'intégration de marché, ce qui entraînerait une transmission de prix verticale et horizontale imparfaite. En d'autres termes la magnitude et la vitesse à laquelle les mouvements de prix sont transmis au cours des diverses étapes de la chaîne agroalimentaire (de l'exploitation au niveau du traitement et de la vente ou vice versa) dépendent du niveau d'intégration de marché, qui peut être faible surtout dans les zones éloignées (voir Chapitre Dix). Ceci peut entraver la réalisation de tous les impacts, surtout dans les zones éloignées, car les suppositions de transmission de prix sur la chaîne d'approvisionnement jouent un rôle important dans la détermination de la taille et de la distribution des effets de bien-être des réformes de politique d'échanges.

⁸ Cette section se base sur : Banque Mondiale, FAO et IFAD (2009) et sur Wright et Cafiero (2011).

⁹ L'étude de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) sur la sécurité alimentaire en Afrique du Nord recommande de gérer conjointement la volatilité des prix des prix des céréales afin d'améliorer l'approvisionnement des marchés intérieurs et d'assurer des prix stables et abordables.

Les aspects clés sont : (a) la création d'un observatoire Maghrébin des céréales pour assurer l'approvisionnement continu des marchés ; (b) l'établissement d'une réserve céréalière stratégique pour le Maghreb pour mieux gérer la volatilité des prix internationaux ; et (c) l'expansion des échanges de produits alimentaires parmi les pays du Maghreb. (Programme du FAO pour le Maghreb relatif à la gestion de la volatilité du marché international des céréales)

¹⁰ De plus la Tunisie doit sérieusement évaluer si sa politique qui subventionne substantiellement la consommation de céréales, même pour les citoyens riches, et décourage le contrôle des déchets et la diversification des sources de calories, est efficace en termes de dépenses budgétaires et n'augmente pas paradoxalement la vulnérabilité de la Tunisie et sa dépendance par rapport à l'approvisionnement étranger.

¹¹ Encourager les agriculteurs à remplacer les céréales par des cultures à forte valeur peut avoir des implications mitigées pour la sécurité alimentaire. Le Rapport 2008 de la Banque Mondiale sur le Développement dans le Monde indique que la première priorité agricole pour la majorité des pays arabes consiste à diversifier la production pour sortir des produits de base et aller vers des cultures à forte valeur (comme les fruits et les légumes) pour l'exportation. La production de cultures à forte valeur offre aux propriétaires terriens plus d'opportunités d'entrepreneuriat, crée davantage d'emplois pour les femmes et les travailleurs qui ne possèdent pas des terres et élève le salaire agricole. Dans les pays qui ont une agriculture composée de cultures irriguées et non irriguées tels que les pays du Maghreb, du Mashreq et le Soudan, la tarification de l'eau pourrait créer une division naturelle ; les céréales seraient cultivées essentiellement sous régime pluvial et les cultures à haute valeur seront irriguées. Cela pourrait créer une dépendance aux céréales importées mais apporterait aussi plus de devises à travers l'exportation des produits agricoles à haute valeur qui permettraient de couvrir le coût des importations supplémentaires de céréales. La

situation serait également plus bénéfique aux agriculteurs et leur permettrait de disposer de revenus pour acheter les produits de base. Cela ne veut en aucun dire que les pays qui dépendent totalement de l'irrigation doivent arrêter la culture céréalière là où une telle activité est économiquement viable (comme, par exemple, dans le bassin du Nil en Egypte). Dans les pays du Golfe où l'eau d'irrigation est plus limitée, la production des céréales pourrait être complètement éliminée en faveur de cultures plus efficaces.

¹² L'Arabie Saoudite a reconnu que le fait de stocker l'approvisionnement pour une ou deux années sous son climat désertique sec, même s'il entraîne un coût important en capital, pourrait être une utilisation durable et bien plus économique que l'utilisation de ses ressources que son ancien régime de production.

¹³ En date de 2010, la portion d'agriculteurs bénéficiant de crédits bancaires ne dépassait pas les sept pourcent, et le financement bancaire représentait uniquement 11 pourcent de l'investissement agricole total. La part des investissements financée par le crédit a été divisée par deux au cours de la deuxième moitié des années 2000, et le crédit de campagne ne couvre que 1/14ème de l'utilisation d'intrant agricole. La portion d'agriculteurs signalant que leur demande de crédit a été satisfaite est tombée de 54 pourcent en 1990-94 à 36 pourcent en 2000-04. La part des agriculteurs qui investissent est tombée de 36 pourcent à 26 pourcent au cours de la même période, ce qui limite la capacité de modernisation et de développement du secteur.

Références

CNEA (Centre National des Etudes Agricoles). 2005b. "Etude de la Filière Fruits et Légumes." Unpublished mimeo, Centre National des Etudes Agricoles, Tunis.

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2003. "Regional Integration and Food Security in Developing Countries." Prepared for the Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division, Training Materials For Agricultural Planning 45, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

Syropa, Joanna, and Antonio Nucifora. 2010. "National Drought Insurance for Malawi." Policy Research Working Paper 5169, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2006. "Tunisia: Agriculture Policy Review." Report No. 35239-TN, World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2007b. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2008a. "Etude sur la compétitivité des entreprises tunisiennes." Unpublished Report Prepared by LINPICO, World

Bank, Washington, DC.

World Bank. 2008d. "Risk Management & the Global Food Crisis." Agriculture & Rural Development Department Commodity Risk Management Group. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009c. "Tunisie: Développements Récents De La Filière Agro-Industrielle Du Secteur Céréalière; Actualisation de la Revue Sectorielle Agricole de 2006." Update of the 2006 Agricultural Policy Review. Unpublished. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2009d. "La Compétitivité de L'agriculture Tunisienne: Rétrospective et Perspectives; Actualisation de la Revue Sectorielle Agricole de 2006." Update of the 2006 *Agricultural Policy Review*. Unpublished. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2012b. "Tunisia: Agricultural Finance Study." Report No. 62471-TN. World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2013c. "Tunisia in a Changing Climate: Assessment

and Actions for Increased Resilience and Development.” Report No. 68132 – MNA, World Bank, Washington, DC.

World Bank. 2014g. *Tunisia Urbanization Review: Reclaiming the Glory of Carthage*. Washington, DC: World Bank.

World Bank, FAO (Food and Agriculture Organization), and IFAD (International Fund for Agricultural Development). 2009. “Improving Food Security in Arab Countries.” Joint report by the World Bank, the Food and Agriculture Organization, and

the International Fund for Agricultural Development; World Bank, Washington, DC.

Wright, Brian, and Carlo Cafiero. 2011. “Grain Reserves and Food Security in the Middle East and North Africa.” *Food Security* (2011) 3 (Suppl. 1): S61-S76 .