



Analyse des politiques de la sécurité alimentaire en Tunisie

Khaldi R., Naïli A.

in

Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.).
La sécurité alimentaire en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26

1995

pages 91-109

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI951143>

To cite this article / Pour citer cet article

Khaldi R., Naïli A. **Analyse des politiques de la sécurité alimentaire en Tunisie.** In : Padilla M. (ed.), Le Bihan G. (ed.). *La sécurité alimentaire en Méditerranée*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 91-109 (Options Méditerranéennes : Série A. Séminaires Méditerranéens; n. 26)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>



Analyse des politiques de la sécurité alimentaire en Tunisie

Raoudha Khaldi

Institut National de la Recherche Agronomique de Tunisie (Tunisie)

Abderraouf Naïli

Université de Tunis (Tunisie)

Résumé. La Tunisie a une longue tradition d'études, de formation et d'actions dans les domaines alimentaire et nutritionnel. Elle s'est dotée également de structures qui ont joué un rôle important dans la définition des politiques alimentaires et nutritionnelles. L'objectif d'autosuffisance alimentaire a fait place à celui de sécurité alimentaire qui a été introduit dans le VIIème Plan de développement. La politique tunisienne de la sécurité alimentaire repose sur une politique agricole (politiques des prix à la production, des structures et des infrastructures), sur une politique des prix et des subventions alimentaires ainsi que sur des programmes de lutte contre la pauvreté. L'évaluation de ces politiques montre qu'en terme d'équité, les effets ont été plutôt positifs ; ce qui n'est pas le cas si l'on évalue l'efficacité de ces mesures. Il faudrait donc mettre en place un modèle d'évaluation afin de quantifier le coût et d'identifier les véritables bénéficiaires de ces politiques.

Mots clés. Politiques alimentaires – Sécurité alimentaire – Subventions – Tunisie.

Abstract. Tunisia has a long tradition of studies, training operations and action in the field of food and nutrition. It has also acquired structures that have played an important role in the definition of food and nutrition policies. The aim of food self-sufficiency has been replaced by that of food security introduced in the 7th Development Plan. The Tunisian food security policy is based on an agricultural policy (producer price policy, structures and infrastructures), a food price and subsidy policy and programmes to reduce poverty. Appraisal of these policies shows that the effects have been fairly positive in terms of equity but this is not so when the effectiveness of the measures is assessed. An evaluation model should therefore be established to measure the cost and identify the real beneficiaries of these policies.

Keywords. Food policies – Food security – Subsidies – Tunisia.

I – Introduction

L'étude de la sécurité alimentaire réside dans l'analyse des politiques de l'ensemble du système alimentaire, depuis les politiques de production agricole jusqu'aux politiques de la consommation et aux politiques d'assistance sociale et d'aide.

Ce travail présente les interventions politiques dont l'objectif est de faciliter l'accès à la nourriture de l'ensemble de la population. Il se propose de traiter 4 volets différents :

- les grandes étapes de la politique alimentaire et nutritionnelle en Tunisie ;
- les instruments principaux des politiques de sécurité alimentaire ;
- la place de la sécurité alimentaire dans la politique tunisienne ;
- l'équité et l'efficacité des politiques de sécurité alimentaire.

II – Historique des politiques alimentaires et nutritionnelles

Par le passé, plusieurs types d'actions dans le domaine alimentaire et nutritionnel ont été effectués en Tunisie tels que : enquêtes, études et recherches, formation et création de structures institutionnelles. Un rappel chronologique est utile pour mesurer le chemin parcouru et, en même temps, un effort d'analyse et de synthèse s'impose pour faire le bilan de ces expériences. Celles-ci peuvent être décrites et analysées en quatre périodes :

- ❑ 1936-1956 naissance de l'étude et de l'action nutritionnelles ;
- ❑ 1956-1969 avènement de la planification alimentaire et nutritionnelle ;
- ❑ 1969-1975 planification alimentaire et nutritionnelle intégrée ;
- ❑ 1975-1994 éclatement de la planification alimentaire et nutritionnelle.

1. La naissance des études et des actions nutritionnelles (1936-1956)

L'action a débuté au milieu des années 30 sous l'impulsion du Dr Burnet qui engagea la première enquête alimentaire et nutritionnelle en 1937. Cette enquête dura deux années et couvrit l'ensemble du pays. C'est en tant que directeur de l'Institut Pasteur de Tunis que le Dr Burnet joua un rôle pionnier dans l'introduction de la nutrition en Tunisie. C'est ainsi qu'il créa en 1948 avec le Dr Roche, de l'Institut des Hautes Etudes (IHE) de Tunis, le Comité d'Etudes et de Recherches sur l'Alimentation (CERA). « *Ce comité avait pour but d'effectuer toutes les recherches et études concernant l'alimentation, de coordonner tous les travaux et efforts tendant à améliorer la ration alimentaire des populations et de collaborer aux travaux de recherches scientifiques sur l'alimentation et la nutrition du CNRS de Paris... C'est ainsi qu'il recommanda une étude sur l'état nutritionnel des tunisiens qui a été effectuée en 1951-1952 à Tunis, Sousse et Le Kef* » (Mansour, 1994).

Au cours de cette période, plusieurs travaux de recherches et publications avaient pour centres d'intérêt les habitudes alimentaires, les maladies nutritionnelles prévalentes telles que le kwashiorkor, l'anémie nutritionnelle, la pellagre, le rachitisme, l'avitaminose A... La formation n'était pas négligée : l'enseignement de la nutrition fut introduit à l'IHE (qui donnera naissance à l'Université de Tunis). Cet enseignement a formé les cadres de l'alimentation et de la nutrition dans les différents départements de l'administration tunisienne post-coloniale.

Des propositions d'actions et de politiques ont été formulées : par exemple le Dr Burnet pensait que la solution de plusieurs problèmes identifiés était liée au problème de l'eau.

L'ensemble des actions engagées durant cette période va être mis à profit au lendemain de l'Indépendance (1956) pour concrétiser la volonté des autorités tunisiennes d'améliorer la situation économique, sociale, nutritionnelle et sanitaire de la population.

2. L'avènement de la planification alimentaire et nutritionnelle (1956-1969)

En décembre 1956, à la demande du gouvernement tunisien, la FAO fit un bilan de la situation alimentaire et de l'état nutritionnel de la population. En même temps, l'OMS organisait une enquête en milieu scolaire pour repérer les carences nutritionnelles. La situation des groupes vulnérables, en particulier celle des enfants, était jugée inquiétante aux niveaux nutritionnel et sanitaire. La FAO et l'OMS recommandèrent une planification de la production alimentaire, notamment de la viande, du lait et de la pêche, l'organisation d'une campagne d'éducation nutritionnelle, la création d'un service de nutrition à l'échelle nationale. Par la suite, les autorités tunisiennes en collaboration avec la FAO, l'OMS et l'UNICEF conçurent un programme de nutrition appliquée et un Plan d'action. Le Plan visait l'accroissement de la production alimentaire intérieure, l'éducation nutritionnelle des groupes vulnérables (femmes et enfants), la formation du personnel, la création d'un service de nutrition au niveau national... Le programme de nutrition appliquée s'engagea dans la création de cantines scolaires, dans l'éducation nutritionnelle à vaste échelle, dans la formation de cadres et dans les études et recherches. Ce programme était organisé et coordonné par la FAO.

Toutes ces actions se sont traduites par l'intégration de la nutrition dans le processus de planification. Un accroissement important de la production animale avait été ainsi projeté.

Le besoin en informations conduisit à une enquête nationale sur le budget et la consommation des ménages réalisée par la Section des Enquêtes Statistiques du ministère du Plan. Il s'agissait d'une enquête par interview sur le budget et d'une enquête par pesées directes pour la partie alimentaire. On disposait, par là, de données quantitatives et qualitatives beaucoup plus fiables que par le passé et plus objectives pour les projections de la consommation alimentaire.

Sur le plan institutionnel, une cellule de planification alimentaire et nutritionnelle était constituée auprès du ministère de l'Agriculture dont le rôle était d'établir les prévisions de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche « en fonction des besoins nutritionnels humains et du pouvoir d'achat de la population et en tenant le plus grand compte de l'accroissement démographique ».

Ce fut donc une période où plusieurs actions multiformes touchant à la formation, à la production de l'information, à l'éducation nutritionnelle, à la constitution d'une structure de planification, à la coopération internationale, aux études et recherches, ont été entreprises avec un certain succès de l'avis des éléments actifs tant du côté tunisien que du côté des experts internationaux (Autret, Poulton, Claudian...).

3. La planification alimentaire et nutritionnelle intégrée (1969-1975)

La multiplicité des activités nécessitait une coordination que ne pouvaient plus assurer les experts internationaux. A la fin de la première décennie de développement s'est donc posée la question de la coordination des politiques alimentaires et nutritionnelles. La décision a été tranchée dans le sens de la création de l'Institut National de Nutrition en 1969. L'Institut était chargé d'effectuer les travaux de recherche et de vulgarisation dans les domaines de la nutrition, de la diététique et de la technologie alimentaire. Il comportait quatre sections :

- une section de nutrition humaine, avec en son sein une clinique des maladies du métabolisme ;
- une section d'économie et de planification alimentaires ;
- une section de technologie alimentaire ;
- une section de l'enseignement de la nutrition.

L'Institut est né du regroupement de l'Ecole de Diététique et du Laboratoire de Physiologie de la Nutrition de la Faculté des Sciences, de la cellule de nutrition du ministère de la Santé Publique et de la cellule de nutrition et de planification alimentaire du ministère de l'Agriculture. On a donc cherché à intégrer toutes les fonctions qui concourent à l'alimentation et à la nutrition de la population. L'Institut s'est attelé dès sa naissance à l'enseignement et à la formation des cadres. De 1970 à 1975, il a entrepris un projet de fortification du blé en lysine en coopération avec les Universités de Harvard et de Yale. Une enquête nationale de nutrition a été effectuée sous son égide de 1973 à 1975. Les activités cliniques se sont attachées au traitement du diabète et de l'obésité. L'activité de planification et d'études économiques n'a pas fait l'objet de l'attention nécessaire.

Le bilan de cette période est le lieu de controverses sérieuses et d'appréciations très divergentes, voire opposées. En tout état de cause, il s'agit en fait d'une expérience de planification alimentaire intégrée qui a rencontré toutes les difficultés qu'ont connues les tentatives similaires dans d'autres pays. Au-delà du bilan absolument négatif de cette expérience, très largement véhiculé, on peut s'interroger sur l'efficacité du concept de « plan alimentaire intégré ». Les difficultés sont liées au fait que le regroupement d'instances multidisciplinaires a créé un vide dans les départements d'origine, de telle sorte que cela a abouti à l'évacuation de l'approche alimentaire et nutritionnelle et progressivement à une ignorance totale de cette approche. Par ailleurs, les projets qui touchent au domaine alimentaire sont nécessairement multisectoriels et, là, la difficulté réside dans la motivation des secteurs (Agriculture, Santé Publique, Affaires Sociales, Education Nationale...) à prendre en charge des composantes de projets qui ne rentrent pas dans leurs activités et leurs attributions principales.

4. L'éclatement de la planification alimentaire et nutritionnelle (1975-1994)

Après 1975, l'Institut confine ses activités au traitement clinique de certaines maladies, à la formation des nutritionnistes et à la vulgarisation en utilisant les médias (surtout la radio : émission quotidienne du « Dr Hakim »). De fait, il ne prétendait plus intégrer toutes les fonctions de la planification alimentaire. Et on assiste, en réalité à partir des années 70, à l'éclatement de l'action dans les domaines alimentaire et nutritionnel. Cet éclatement, qui ne correspond pas à une décision institutionnelle, s'est traduit par des actions sectorielles non coordonnées, engagées sur différents plans touchant directement ou indirectement à l'alimentation et à la nutrition de la population. L'aspect clinique revient à l'Institut National de Nutrition (INN) ; l'approvisionnement et la production concerne les ministères de l'Agriculture, de l'Economie et du Plan ; la lutte contre la pauvreté concerne pratiquement tous les secteurs ; la politique des prix et des subventions est gérée par les ministères de l'Economie et de l'Agriculture ; le contrôle et la qualité des produits concerne les ministères de l'Economie et de la Santé Publique par l'intermédiaire de l'INN.

En termes de politiques, l'action va s'inscrire dans deux directions : la politique des prix et des subventions d'une part, et la lutte contre la pauvreté d'autre part.

On peut dire que la politique alimentaire, à côté de la recherche constante pour accroître les disponibilités alimentaires, agissait sur leur répartition par le truchement de ces deux types de politiques et, ce, jusqu'à la période actuelle. La politique des prix et des subventions a été mise en oeuvre à partir de 1971, presque en même temps que les programmes de lutte contre la pauvreté (1972). Ces deux politiques seront détaillées dans le troisième point.

III – La sécurité alimentaire à travers les plans de développement

Le développement économique et social est orienté par des plans quinquennaux. C'est dans le Plan que l'Etat exprime sa philosophie, ses principes politiques et sa manière de traiter des problèmes économiques et sociaux. Le traitement de la question de la sécurité alimentaire et son évolution peut donc être appréhendé par une lecture des Plans de développement.

C'est dans le VIIème Plan (1987-1991) que l'objectif de la sécurité alimentaire est introduit pour la première fois comme étant à réaliser par le secteur de l'agriculture et de la pêche et en premier lieu par la filière céréalière : « *Les performances du secteur céréalier ne peuvent passer inaperçues compte tenu de l'importance de ce secteur au niveau de la sécurité alimentaire du pays ainsi qu'au niveau de la balance commerciale* ».

Auparavant, les responsables de la politique agricole soutenaient davantage l'objectif de l'autosuffisance alimentaire. Celle-ci devait être assurée au terme du Vème Plan (1977-1981) : « *l'objectif assigné au secteur de l'agriculture et de la pêche est d'atteindre à l'horizon 1981 l'autosuffisance alimentaire matérialisée par l'équilibre de la balance commerciale des produits alimentaires* ».

Il s'agit de la première référence explicite à l'autosuffisance alimentaire formulée par les responsables de la planification agricole. En même temps, elle est révélatrice de la confusion entre l'autosuffisance alimentaire et l'équilibre de la balance alimentaire. Cette confusion persiste toujours, elle englobe en plus la notion de sécurité alimentaire qui est souvent confondue avec l'équilibre de la balance commerciale des produits alimentaires.

Les VIème (1982-1986) et VIIème (1987-1991) Plans mettent l'accent sur la réduction de la dépendance alimentaire, ce qui correspond à une orientation plus réaliste que l'objectif trop ambitieux projeté par le Vème Plan.

Dans le VIIème et le VIIIème Plans (1992-1996), l'agriculture a pour rôle de contribuer à la réalisation de l'équilibre extérieur, de l'équilibre des finances publiques, de l'équilibre de l'emploi et de l'équilibre régional. Ce sont là les objectifs définis par le Plan d'Ajustement Structurel adopté par la Tunisie en 1987. La réalisation de la sécurité alimentaire correspond précisément à la contribution de l'agriculture dans l'équilibre de la balance commerciale.

Selon le VIIIème plan, « la réalisation de la sécurité alimentaire consisterait à assurer au pays une nourriture de qualité, en quantité suffisante et sans interruption ; par la combinaison optimale entre la production nationale, l'importation et l'exportation. L'optimum se traduira par l'équilibre durable de la balance commerciale alimentaire, voire la réalisation d'un excédent pour contribuer au rétablissement des équilibres économiques globaux ».

On constate que l'équilibre commercial était le point focal de l'approche de l'autosuffisance alimentaire dans un premier temps et reste dans un deuxième temps celui de la sécurité alimentaire. D'une façon plus globale, l'agriculture occupe le premier rôle pour la réalisation de ces objectifs en même temps qu'elle est désignée comme première responsable de la non-réalisation de ces mêmes objectifs. Cette démarche comporte des confusions et des insuffisances.

La principale confusion réside dans l'assimilation de l'autosuffisance alimentaire à l'équilibre de la balance commerciale. L'autosuffisance alimentaire est une notion quantifiable. Le taux d'autosuffisance correspond au rapport de la production alimentaire et des disponibilités alimentaires totales.

Les deux agrégats étant ramenés en équivalents-calories, les disponibilités alimentaires totales sont :

$$P+M-X \pm S \text{ où}$$

P = production alimentaire

M = importations alimentaires

X = exportations alimentaires

S = variations de stocks

$$Ta = (P / P+M-X \pm S) \times 100$$

Ta = taux d'autosuffisance

Le taux d'autosuffisance exprime la part de la production intérieure dans le total des disponibilités alimentaires de l'économie considérée. On peut aussi calculer le taux d'autosuffisance par produit ou par groupe de produits.

Le taux d'autosuffisance ne se limite pas au solde de la balance commerciale. Celui-ci influence le niveau du taux d'autosuffisance mais il n'indique pas le niveau de performances de la production intérieure. C'est ainsi qu'une économie peu ouverte sur l'extérieur peut avoir un taux élevé d'autosuffisance. Par ailleurs, un taux élevé n'indique pas la situation alimentaire et nutritionnelle de la population. Il peut même cacher une distribution inégalitaire ou encore des cas graves de sous-consommation et de malnutrition: cas du Chili et de la Turquie érigés en modèles agro-exportateurs pour les pays en développement où « 60% des Chiliens ne mangent pas à leur faim » (Chonchol, 1988) et où « le tiers de la population turque se situe au-dessous du niveau recommandé » (Padilla, Oncuoglu, 1989). Toutefois, le taux d'autosuffisance est un indicateur comptable qui a son utilité pour comparer la situation globale et son évolution par produit ou par groupe de produits entre pays et sur plusieurs périodes au sein d'une même économie. C'est donc un indicateur utile qu'il faut utiliser avec attention. Cependant, étant donné la complexité de l'estimation de la production alimentaire, l'autosuffisance alimentaire est couramment approchée par le taux de dépendance $\frac{M}{P + M}$ par produit ou par groupe de produits ou par le solde commercial au niveau global.

La sécurité alimentaire est une notion plus récente que celle de l'autosuffisance. Elle fait référence aux capacités d'une économie d'assurer à l'ensemble de la population une ration alimentaire de base. La sécurité alimentaire définit ainsi, à la fois, les capacités du système alimentaire à assurer l'approvisionnement intérieur et les capacités financières du pays à acheter à l'extérieur les productions qu'il n'a pu obtenir localement. La sécurité alimentaire est souvent assimilée à la capacité de produire, de stocker ou d'acheter à l'échelle macro-économique ou micro-économique. Dans cette optique, la recherche de la sécurité alimentaire se trouve confortée par la théorie de la spécialisation et de l'insertion dans l'économie mondiale sur la base des avantages comparatifs. Elle s'intègre bien aussi aux politiques d'ajustement structurel. Là encore le principal indicateur retenu pour mesurer la sécurité alimentaire correspond au solde de la balance commerciale. Ce qui revient à dire, en termes plus communs, que la sécurité alimentaire c'est soit pouvoir produire (et stocker), soit pouvoir acheter (et stocker). La meilleure stratégie à adopter, à défaut de ne pas pouvoir atteindre l'autosuffisance (objectif pas toujours réalisable pour différentes raisons), est de se spécialiser dans les filières où l'on dispose d'avantages comparatifs et de

s'assurer ainsi les recettes nécessaires à l'achat des biens où l'on enregistre un déficit de production. Cette stratégie semble plus réaliste que la stratégie de l'autosuffisance. Parfois elle est présentée comme une alternative raisonnable, possible et réalisable à la stratégie de l'autosuffisance.

Plusieurs expériences incitent à reconsidérer le lien entre l'autosuffisance et la sécurité alimentaires. L'exemple des pays pétroliers montre que la sécurité alimentaire ne posait pas de problème majeur, étant donné leur capacité d'acheter quasi illimitée. L'exemple irakien montre qu'en cas de conflit et en situation d'embargo, l'approvisionnement extérieur devient impossible. Les conséquences sont alors graves au niveau de la population et surtout au niveau des populations à risque. Il convient donc d'avoir un taux d'autosuffisance élevé (de l'ordre de 70%) pour les produits de base de la ration alimentaire moyenne, même dans le cas où la sécurité alimentaire peut être assurée par des capacités financières importantes. Ce qui signifie que la sécurité alimentaire devrait être envisagée en rapport avec un certain niveau d'autosuffisance.

Le contenu de la sécurité alimentaire est à définir en rapport avec les spécificités des situations. Ce contenu n'est pas le même selon qu'il s'agisse d'un pays développé ou d'un pays en développement et il n'est pas possible de concevoir *a priori* le dispositif de sécurité alimentaire. Ce qu'il est possible d'affirmer dans le cas tunisien, c'est qu'il n'y a pas d'approche globale de la sécurité alimentaire. Il y a plutôt une approche pragmatique, éclatée, déconcentrée, prise en charge par les différents secteurs qui ont, de fait, travaillé dans le sens de la recherche de la sécurité alimentaire parfois sans le savoir. Il faudrait en plus en mesurer l'efficacité. Cette approche contient des aspects intéressants et elle apporte des expériences utiles à un travail de systématisation et à une réflexion plus globale. Les différents volets du traitement de la sécurité sont la production agricole, le stockage des produits alimentaires, l'action sur les prix et les revenus, les programmes de lutte contre la pauvreté. Sur ces différents volets interviennent les ministères de l'Agriculture, de l'Economie, du Plan, de la Santé, des Affaires Sociales, ainsi que des ONG (organisations non-gouvernementales).

IV – Les instruments principaux des politiques de sécurité alimentaire

A partir des constats précédents, il est possible de schématiser la politique tunisienne de la sécurité alimentaire (Figure 1). Il apparaît effectivement que toutes ces politiques ont agi, explicitement ou implicitement, dans le sens d'une plus grande sécurité alimentaire. Il apparaît également que le volet nutritionnel n'a pas pris la place qu'il aurait dû occuper dans ce dispositif.

1. La politique agricole

L'agriculture, comme fondement de l'économie nationale, joue un rôle de première importance dans la sécurité alimentaire. La politique agricole comporte trois grandes composantes : la politique des structures, la politique des infrastructures et la politique des prix.

A. La politique des prix à la production

Le système des prix à la production dont dispose le pays est un système complexe. Il concerne un grand nombre de produits et divers niveaux (production, transformation, stockage...).

La politique des prix et des subventions avait, principalement, pour premier objectif de minimiser les répercussions des fluctuations des prix mondiaux mais a été de plus en plus utilisée pour minimiser les risques des hausses des coûts de production sur les consommateurs urbains. Dans certains cas, d'autres considérations sont prises en compte ; par exemple, le maintien des revenus des producteurs et l'encouragement à une amélioration de la productivité.

La politique des prix a connu plusieurs modifications au cours des 30 dernières années. Dans un premier temps, la décennie 60 s'est caractérisée par une faible augmentation des prix alimentaires (3,5%). Les prix des céréales, par exemple, n'ont augmenté qu'une seule fois en 1967 de 14,3%, 24,6% et 12% respectivement pour le blé dur, le blé tendre et l'orge. Dans les années 70, les prix à la production ont augmenté plus fortement que la période précédente (exemple : les prix des céréales ont augmenté en

moyenne de 7% par an contre 2% pour la période précédente). En réalité, on assiste plutôt à une diminution des prix réels pour la plupart des produits de l'agriculture en sec, particulièrement pour les céréales eu égard à la distorsion entre les prix à la production et les charges de production (Annexes, *Tableau 1*). Dans les années 80, on assiste à une accélération des prix pouvant atteindre 11%, soit 10% en moyenne entre 1982-1986 (Annexes, *Tableau 2*). A partir de 1986, le programme d'Ajustement Structurel Agricole (PASA) a accentué la tendance à la libéralisation des prix. Actuellement la majorité des produits agricoles (soit 70% de la valeur de la production agricole) bénéficie du régime de la liberté totale au stade de la production. Toutefois, sur le plan pratique la situation est différente selon la nature du produit.

Pour les produits taxés tels que les céréales et le lait, les prix à la production sont établis en fonction des prix internationaux de référence et les coûts de production en assurant la protection suffisante de la production locale. Alors que, pour l'huile d'olive, les prix sont fixés en fonction des prix à l'exportation.

Pour les cultures maraîchères, les fruits et les produits de la pêche, les prix sont libres et sont soumis à la loi de l'offre et de la demande.

Toutefois, pour pallier au problème des fluctuations des prix au cours de certaines périodes, une politique de régulation est régulièrement menée soit par l'intervention des fonds de stabilisation, soit par le plafonnement des prix (après concertation entre l'administration et la profession) ou par les importations d'appoint.

Le *Tableau 3* en Annexe, montre l'évolution des prix des principaux produits à la production de 1986 à 1990.

B. La politique des structures

Une des caractéristiques les plus frappantes de l'évolution de l'agriculture tunisienne depuis l'Indépendance est la stabilité remarquable des structures agraires. Celles-ci demeurent dominées par une très forte inégalité dans la répartition de la terre et la prédominance de la petite exploitation : 85% des exploitations ont moins de 20 ha et possèdent 36% seulement de la superficie agricole totale. Ce phénomène risque de s'amplifier et d'affecter la viabilité de certaines exploitations si des mesures ne sont pas prises pour favoriser le remembrement.

Ainsi, ce n'est qu'au cours du VIII^{ème} plan (1992-1996) qu'une politique de réforme des structures foncières a été entamée pour la première fois en Tunisie. Il s'agit d'un dispositif juridique à même de lever les contraintes foncières rencontrées permettant ainsi la limitation du morcellement des terres agricoles, la mise en valeur des terres agricoles abandonnées ou insuffisamment exploitées et le réaménagement foncier et agraire des terres agricoles.

On note aussi la présence de terres collectives et domaniales. Mais, avec le PASA, une politique de privatisation a été mise en oeuvre. Aujourd'hui, 12 000 ha de terres collectives sont apurées et 2000 ha de terres domaniales ont été attribuées à des agriculteurs privés et des techniciens agricoles.

Sur le plan institutionnel, l'Etat intervient dans l'encadrement et l'appui aux agriculteurs par l'intermédiaire de ses institutions régionales (CRDA), ses Offices de Mise en Valeur et ses Offices de commercialisation (Office des Céréales, Office de l'Huile...).

Le crédit agricole, bien qu'il constitue l'élément fondamental du développement agricole, demeure encore défaillant. A titre d'illustration, l'agriculture ne bénéficie que de 9% des crédits à l'économie alors que sa contribution au PIB est de 16%. Au cours de la campagne 1990-91, 11% seulement des céréaliculteurs ont eu accès au crédit.

Plusieurs raisons sont à l'origine de cette situation : les problèmes fonciers avec l'absence de titres et l'exiguïté des exploitations, les risques liés à l'activité agricole en relation avec les aléas climatiques, et l'insuffisance des recouvrements des prêts, laquelle est imputable aux adversités climatiques mais pas seulement. Tout ceci freine l'engagement des banques dans le financement du secteur.

Au cours du VIIIème plan, une attention particulière a été accordée à l'identification de solutions permettant la rationalisation de l'intervention de l'Etat dans le financement de l'agriculture et l'accroissement de la participation du système bancaire.

Pour cela, une nouvelle approche du crédit agricole sera introduite, elle fera la distinction entre trois types d'exploitations :

- ❑ ceux qui obtiennent un revenu agricole suffisant permettant d'accéder directement au crédit bancaire ;
- ❑ les agriculteurs exploitant une superficie située dans une fourchette à déterminer en fonction de la nature de l'activité et de la région, et disposant d'un revenu intermédiaire. Ce groupe devra accéder au crédit moyennant un encadrement adéquat par les services techniques agricoles et, après une certaine période, au crédit bancaire normal ;
- ❑ les agriculteurs exploitant une superficie située en deçà de la fourchette. Ceux-ci, difficilement éligibles au crédit, devront bénéficier d'un programme d'assistance de l'Etat à travers les diverses formes d'aide et de promotion sociale (VIIIème Plan 1992-1996).

C. Politique des infrastructures

Conscient du rôle primordial de l'eau et du sol dans le développement durable de l'agriculture, l'Etat a mis en oeuvre une politique de la mobilisation des ressources hydrauliques qu'il a entamé depuis plus de deux décennies et une politique de conservation des eaux et du sol (CES).

L'orientation suivie pour la répartition des investissements a, en effet, privilégié l'infrastructure nécessaire à l'intensification (hydraulique et CES). Ces investissements devraient permettre de :

- ❑ continuer à accorder une priorité à la mobilisation des eaux dans le cadre des plans directeurs établis. Les efforts consentis et les moyens financiers alloués ont permis de doter le pays d'une importante infrastructure (barrages, lacs collinaires, forages profonds, puits de surface) permettant la mobilisation de 62% des eaux. Ce taux devra atteindre 89% en 2001 ;
- ❑ sauvegarder les grands ouvrages hydrauliques et le potentiel du pays en sol par l'allocation de ressources plus importantes à la conservation des eaux et du sol. On estime, sur un total de 5 millions d'ha de terre labourable, 1 million d'ha traités depuis l'indépendance et 600 000 ha gravement menacés ;
- ❑ cette politique a permis de réserver au courant du VIIème plan 41% des investissements à l'hydraulique agricole et 8 % à la protection des ressources (forêts et CES).

2. La politique des prix et des subventions alimentaires

La politique des prix des produits alimentaires est un élément permanent de la politique économique tunisienne. On peut distinguer trois périodes dans l'évolution de la politique des prix.

Le blocage des prix et des salaires (1960-1970) : au cours de cette période, la politique de l'Etat en matière de prix à la production consistait en la fixation et le maintien des prix des produits agricoles à un niveau bas. Cette maîtrise des prix a été possible grâce à une conjoncture favorable des marchés d'approvisionnements internationaux qui a permis d'importer à bas prix certains produits (céréales, huile de soja...). D'un autre côté, cette politique a permis de maintenir les salaires à un bas niveau.

La mise en place des subventions (1970-1984) : en 1971, la Caisse Générale de Compensation (CGC) est créée pour gérer un système de subvention des prix à la consommation et, dans une moindre mesure, du prix de certains intrants au niveau de la production agricole. Les recettes de la CGC provenaient de taxes spéciales sur les produits pétroliers. Les produits subventionnés sont les céréales, le lait, l'huile, le sucre, la viande bovine importée, le maïs et les tourteaux de soja (destinés à l'aviiculture industrielle), le thé et le café. Les céréales représentent 70% des dépenses de la CGC. Les subventions ont permis de contenir la hausse des prix des produits alimentaires à 6%, malgré l'accroissement des prix internationaux des produits importés et des prix à la production (Naïli, 1990). Au début des années 80, on assiste en plus à une baisse de la production pétrolière en même temps qu'à une diminution des prix sur les marchés mondiaux. A partir de 1983, on observe une baisse des recettes de la CGC et une

hausse brutale de son déficit (Annexes, *Tableau 4*). En 1984, le gouvernement tente d'introduire des ajustements dans le sens de la hausse des prix des produits céréaliers subventionnés (pain, semoule, pâtes alimentaires). Il se heurte à une opposition violente et de masse.

A la recherche de l'efficacité (1984-1994) : à partir de 1984, un débat s'instaure sur la question des subventions, sur l'équité et sur l'efficacité du système. Des positions contradictoires sont développées, allant de la non-remise en cause de la gestion de la CGC à sa suppression pure et simple. Les premiers défendent l'idée qu'un système de tarification publique à caractère redistributif ne peut être que déficitaire à partir d'un certain moment, étant donné la croissance des besoins. Le déficit de la CGC est même un indicateur de sa bonne orientation et de son bon fonctionnement. Pour les seconds, les subventions masquent les prix réels, elles profitent davantage aux riches qu'aux pauvres et elles sont source de pertes et de gaspillage. Il faut donc rétablir la « vérité des prix » et restaurer les mécanismes du marché dans leur fonction d'allocation optimale des ressources.

En 1986, la situation économique et financière du pays se dégrade pour plusieurs raisons: crise de l'endettement extérieur, baisse de l'activité économique, aggravation du chômage et accélération de l'inflation (Khalidi et Naili, 1992). Face à cette situation, les pouvoirs publics optent pour le traitement de choc : l'ajustement structurel sans rééchelonnement de la dette. Parmi les orientations principales de l'ajustement structurel, figurent la réduction des dépenses publiques et la compression de la demande. Ce qui s'est traduit par des modifications dans la gestion de la CGC. Le principe du maintien de la politique des subventions n'a pas été remis en cause. Toutefois, plusieurs ajustements à la hausse ont été opérés au niveau des prix à la consommation d'une manière moins brutale qu'en 1984. Certains produits ne figurent plus dans la liste des produits subventionnés (viandes). D'autres verront une élimination graduelle de la subvention, il s'agit en particulier des produits jugés moins sensibles : sucre, céréales destinées à l'alimentation animale, engrais. Les seuls produits qui continuent à être subventionnés sont les céréales d'alimentation humaine, l'huile de graine et le lait. Les prix à la production ont connu plusieurs ajustements, certains prix ont même été totalement libérés (prix des viandes ovine et bovine). La gestion de la CGC pose toujours des problèmes pour les finances publiques et aussi sur le plan social et politique, d'autant plus que depuis 1987 les dépenses de la Caisse sont budgétisées. Les responsables de cette politique s'interrogent aujourd'hui sur l'efficacité du système.

3. Les programmes de lutte contre la pauvreté

Cette composante est l'un des moyens privilégiés utilisés par l'Etat en matière de lutte contre le chômage, l'exode rural et les déséquilibres régionaux. Ces transferts ont toujours existé mais ils prennent une dimension de plus en plus grande. Ils ont même été renforcés depuis la mise en place du Plan d'Ajustement Structurel en 1987. Là encore, les analyses divergent à propos de l'efficacité de ces programmes. De la même manière que les subventions, les transferts réalisés par ces programmes en faveur des classes de revenus les plus faibles agissent indirectement sur la sécurité alimentaire.

Les programmes d'aide et d'assistance : Il s'agit essentiellement d'aide alimentaire servie à diverses populations-cibles: les nourrissons et les enfants en âge préscolaire dans le cadre de l'action des Centres de Protection Maternelle et Infantile (PMI) et les Centres de Santé de Base (CSB), les élèves du primaire à travers les cantines scolaires, les jeunes filles rurales à travers les centres de formation et les travailleurs des chantiers régionaux sous forme de complément de salaire.

Des aides en espèces sont également accordées au titre du Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses (PNAFN) mis en place comme mesure d'accompagnement au Plan d'Ajustement Structurel. Des programmes d'assistance plus orientés vers le soutien sous forme d'actions productives existent aussi : le Programme de la Famille Productive depuis 1981, le Programme des Potagers Familiaux datant de 1985 et le Programme Tuniso-Italien de Lutte contre la Pauvreté lancé en 1986. Leur démarche est différente en ce sens qu'ils visent à créer une dynamique productive, en apportant un petit capital de départ, des moyens de production et un certain encadrement.

Les programmes régionaux de développement : les plus importants sont le Programme Régional de Développement (PRD) et le Programme de Développement Rural Intégré (PDRI). Le premier existe depuis 1973, le second a été initié en 1984. Leurs actions sont diversifiées et touchent à la création d'infrastructures, d'équipements collectifs et au lancement ou à la consolidation d'actions productives

individuelles. La population pauvre, surtout en milieu rural, constitue la population-cible de ces programmes. Ils mobilisent des ressources très importantes et leur administration est devenue de plus en plus complexe.

Le PRD intervient dans trois directions :

- formation professionnelle de jeunes ruraux ;
- création et consolidation d'emplois par l'octroi de prêts et de subventions ;
- amélioration des conditions de vie par des travaux d'infrastructure (eau potable, électrification, voirie, pistes agricoles, assainissement), par la construction (ou l'amélioration) de logements et par la prise en charge d'équipements socio-collectifs (centres de santé de base, écoles, centres culturels).

Le PDRI intervient dans les mêmes domaines à l'exception de l'axe formation professionnelle. La différence vient du fait que le PDRI intègre ces actions d'une façon plus cohérente alors que le PDR agit comme si les différentes actions étaient indépendantes les unes des autres.

V – Équité et efficacité

La recherche d'une plus grande justice sociale reste à traiter à partir d'une problématique centrée sur l'équité et l'efficacité des politiques de redistribution et de lutte contre la pauvreté.

Précisons la signification de ces deux termes :

L'équité se définit de différentes façons. « *Dans l'analyse du dilemme alimentaire, l'équité consiste en une répartition des affectations des fonds publics ou des mesures de distributions des revenus aux agriculteurs et aux consommateurs, qui ne contrarient pas le bien-être alimentaire d'une de ces catégories de population* » (Padilla, 1991). Selon une autre approche et compte tenu des capacités de la nation, « *l'équité consiste à assurer à la plus grande proportion d'individus une certaine satisfaction alimentaire par rapport à la norme sociale de la population considérée* ». Or, comme le fait remarquer Padilla, la satisfaction alimentaire et nutritionnelle est plutôt définie par rapport aux niveaux recommandés par les nutritionnistes.

On parle d'équité maximale lorsque tous les individus d'une population ont accès à un aliment en quantité et en qualité au moins égale aux recommandations. Dans un tel cas, la « satiété » alimentaire et nutritionnelle est généralisée.

Par ailleurs, un système est efficace au sens de Pareto seulement s'il n'est pas possible d'obtenir davantage d'*output* d'un produit donné avec le même niveau d'*input*. Padilla (1991), propose d'élargir le champ à l'ensemble de la nation : l'allocation de ressources est efficace si, et seulement si, il est impossible d'accroître le produit national par une combinaison appropriée des ressources.

Or, pour rendre compte de l'efficacité d'un secteur, la maximisation de la production alimentaire demeure insuffisante. Il serait plutôt plus important de tenir compte de la progression de la production par habitant, de la croissance des charges de population à nourrir, etc...

Les études faites à ce sujet montrent que la politique de subventions des prix à la consommation des produits alimentaires a contribué à réduire les inégalités. Il en est de même des programmes de lutte contre la pauvreté. Toutefois, la permanence de ces politiques ainsi que leur poids sur les finances publiques posent la question de leur efficacité.

Sur un autre plan, on peut mesurer l'impact de la politique agricole à travers les performances du secteur agricole (amélioration de la production et du niveau d'auto-provisionnement). C'est en même temps une mesure de la contribution de l'agriculture à la sécurité alimentaire au niveau macro-économique. Alors que les politiques de prix et de subventions agissent plutôt sur la sécurité alimentaire au niveau micro-économique.

1. Impacts sur la répartition des revenus

A. Politique de subventions

La politique de subventions n'a pas pour objectif une plus grande équité en matière de distribution des revenus, mais il est possible d'en estimer l'impact sur ce plan. En se référant à l'étude de Kamoun et Jaouadi (1993), sur la période 1980-1990, on observe des modifications dans la politique de subventions concernant l'importance de la compensation par type de produit, par zone géographique (urbaine et rurale), par classes de revenu. Les céréales ont reçu, à elles seules, 60% de la subvention totale (286,8 millions de dinars) en 1990 contre 45% en 1980, suivies par le sucre (12,9%), l'huile (10,4%) et le groupe viande-poulet-oeufs-lait (7,5%) (Annexes, Tableau 5). « *La Caisse Générale de Compensation a favorisé les produits riches en calories qui ont vu leur part dans la subvention totale passer de 70% à 83% (entre 1980 et 1990) et ce, aux dépens des produits d'origine animale* ». En tenant compte du milieu de résidence, la répartition de la subvention par produit montre qu'elle a davantage profité aux ruraux pour les produits énergétiques et plutôt aux urbains pour les produits riches en protéines animales (lait, viandes et oeufs) (Annexes, Tableau 6). Ainsi « *la Caisse a contribué davantage à l'amélioration de l'équilibre nutritionnel de la ration des urbains qu'elle ne l'a fait pour les ruraux* » (Kamoun et Jaouadi, 1993). Par ailleurs, l'analyse de Kamoun-Jaouadi montre que globalement, les classes de revenu les plus élevées profitent plus de la subvention, étant donné leurs dépenses en termes absolus. Cependant, si en 1980, la classe la plus élevée de revenu percevait en moyenne trois fois plus de subventions que la classe la plus pauvre, en 1990 ce rapport atteint à peine le double (Annexes, Tableau 7).

En termes d'accroissement, on peut noter que la subvention accordée aux pauvres a augmenté à un rythme plus élevé que pour les riches. Ainsi, la subvention est répartie de manière de plus en plus égalitaire. Ce qui assure à la CGC un effet redistributif positif important. D'ailleurs, on constate que la concentration de la subvention est beaucoup plus réduite que celle des revenus. Le coefficient de Gini de la subvention est passé de 23% à 13% entre 1980 et 1990. Le même indice, calculé pour les revenus, est moins égalitaire et évolue plus lentement vers plus d'équité puisqu'il passe de 43% en 1980 à 39% en 1990.

B. Les programmes de lutte contre la pauvreté

Les programmes de lutte contre la pauvreté ont, de leur côté, apporté une importante contribution à l'éradication de la pauvreté. En 1960, la population pauvre était estimée, selon l'Institut National de la Statistique, à 47% de la population totale. En 1990, cette proportion n'est plus que de 7%. Certes, cette évolution n'est pas seulement la résultante de l'action de ces programmes mais plutôt du développement économique, social et culturel général. Cela n'a pas manqué de provoquer des changements et des évolutions dans l'approche de la lutte contre la pauvreté. Au fur et à mesure que les frontières de la pauvreté reculaient, les programmes ont introduit une démarche productive à l'approche initiale axée sur la solidarité et l'assistance. Prenons l'exemple du Programme Régional de Développement (PRD) et du Programme de Développement Rural Intégré (PDRI) qui figurent parmi les actions les plus massives dans ce domaine. Ces programmes procèdent d'une démarche centrée sur l'élimination des « poches de pauvreté », sur la réduction du déséquilibre régional et des flux migratoires conséquents (exode rural).

Dans les années 60, la politique agricole a eu tendance à privilégier les zones à potentiel élevé dans lesquelles a pu se développer une agriculture dynamique. Il en était résulté des disparités entre ces zones et les régions marginales et défavorisées et une opposition entre une agriculture d'entreprise tournée vers le marché et une petite agriculture à tendance autarcique exerçant une érosion de plus en plus forte sur un milieu confiné, avec à terme l'exode rural. La solution envisagée pour corriger cette situation a pris la forme de distribution de salaires par la mise en oeuvre de « chantiers de lutte contre le sous-développement ». L'importance des sommes allouées à ces chantiers, poussa les autorités à réfléchir sur le sens de leur action. C'est ainsi que le Gouvernement fut amené à une nouvelle politique d'assistance, le Programme de Développement Rural (PDR), qui visait « *la création et la consolidation d'emplois nouveaux et l'amélioration du revenu de la population déshéritée* ». L'évaluation du PDR en 1983 montre que « *seuls 18% des dépenses ont été consacrées à la création d'emplois (contre les 40% initialement prévus), 20% du budget ont été destinés aux chantiers, 48% à l'amélioration des conditions de vie, 8,5% à la formation, le reste étant consacré à la gestion* » (FAO, 1993). L'essentiel du bilan du

PDR se ramène à l'idée qu'il faut dépasser le « saupoudrage » car il confine l'action à l'assistance. A partir de cette expérience, les autorités mirent en place un nouveau Programme de développement Rural Intégré (PDRI) qui avait pour objectif la réduction des déséquilibres régionaux et entre les différentes catégories de revenu. L'approche intégrée signifie la recherche de la complémentarité entre les actions non productives (infrastructures et amélioration des conditions de vie) et les actions productives d'une part et, d'autre part, la complémentarité entre les différentes actions au sein de l'exploitation du bénéficiaire. La démarche adoptée par le PDRI s'inscrit ainsi dans une optique de croissance et constitue un dépassement de l'assistance, soutien de l'ancien PDR.

2. Efficacité des politiques de sécurité alimentaire

A. Efficacité de l'agriculture dans la réalisation de la sécurité alimentaire

On dispose de deux indicateurs de performance de l'agriculture dans l'approvisionnement en produits alimentaires : le taux de couverture à partir de la production locale et le solde de la balance commerciale agro-alimentaire.

Au niveau plus global, la balance commerciale des produits alimentaires a fortement amélioré son taux de couverture qui est passé de l'ordre de 40% au début des années 80 à environ 102% au début des années 90. Ce résultat est dû à l'amélioration à la fois de la production et de l'accroissement des exportations (*Tableau 1*).

Par produit et selon leur importance dans le total des importations, on observe un accroissement de la valeur des importations de céréales jusqu'en 1989 puis une baisse à partir de 1990 (pour l'année 1991, la valeur a baissé de moitié par rapport à 1990). Les huiles alimentaires restent à un niveau presque stationnaire. Les importations de sucre demeurent très variables. On observe une baisse pour les importations de produits laitiers (une baisse de moitié en 1991 par rapport à 1990) (*Tableau 2*).

La couverture des besoins par la production nationale s'est améliorée au cours de la dernière décennie pour les produits de base de la ration alimentaire à l'exception des viandes rouges (Ben Ammar B., 1993) (*Tableau 3*). Pour les céréales, les taux de couverture se sont améliorés sensiblement passant de 71% à 91% pour le blé dur et de 24% à 31% pour le blé tendre ; pour les produits laitiers de 45% à 57%, pour le sucre de 4,5% à 11%. Pour ce dernier produit, il est difficile d'améliorer davantage la contribution de la production de la betterave sucrière du fait des disponibilités en terres pouvant être consacrées à cette culture.

Les principaux produits sont l'huile d'olive, les produits de la mer, les agrumes et les dattes.

L'amélioration des soldes de la balance commerciale est principalement due à l'accroissement de la valeur des exportations d'huile d'olive. La question de l'huile d'olive est devenue une question centrale étant donné les difficultés rencontrées par nos exportations surtout sur les marchés européens.

On peut ajouter également, comme indicateur de sécurité alimentaire, l'amélioration des capacités de stockage en ce qui concerne les produits stratégiques (céréales, huile d'olive). L'objectif par exemple pour les céréales est de doubler les capacités de collecte et de stockage de 5 à environ 10 millions de quintaux d'ici 1996. L'objectif est aussi de garantir un stock stratégique de 3 mois contre 1 mois actuellement.

Les performances de l'agriculture ont été réalisées pour l'essentiel, malgré une conjoncture défavorable, au niveau des prix agricoles. Les prix agricoles ont été comprimés pendant une longue période et c'est surtout depuis l'application du PASA que cette politique a été modifiée en faveur des agriculteurs. Plusieurs ajustements à la hausse de prix ont été décidés depuis 1987.

Toutefois, l'organisation des filières dans le sens d'une plus grande intégration de l'agriculture et de l'agro-industrie s'est traduite dans les économies industrialisées par une rationalisation de l'utilisation des ressources et l'abaissement des coûts. Ce qui permet de dire que les performances de l'agriculture ne sont pas seulement liées au niveau des prix mais également au niveau des coûts.

B. Efficacité de la politique des prix et des subventions

Au-delà des aspects positifs de la politique de subvention sur la répartition des revenus allant dans le sens d'une plus grande équité, on insistera ici sur les aspects qui ont agi plutôt dans le sens de l'inefficacité du système.

Le système de compensation a été alimenté jusqu'en 1987 par plusieurs taxes sur les produits pétroliers et les boissons alcoolisées ; à partir de cette date les charges de la Caisse de Compensation ont été couvertes par les dotations budgétaires. Elles représentent actuellement 6,7% du budget de l'Etat.

Le rythme de croissance des charges était plus rapide que celui des recettes de la caisse mais aussi plus rapide que le rythme d'accroissement des recettes fiscales et des dépenses de l'Etat (de l'ordre du double, soit respectivement 31% et 15%). Le poids des dépenses au titre de la subvention reste excessif même s'il a commencé à baisser à partir de 1991 (cf. annexes, *Tableau 1*). A titre d'illustration, les dépenses de la Caisse en 1991 équivalaient à l'ensemble des recettes d'exportation des produits alimentaires.

D'un autre côté, le système de subvention généralisé s'est traduit par des effets pervers dans la mesure où il profite plus aux riches qu'aux pauvres. Ainsi par exemple, en 1990, la classe la plus élevée de revenu percevait en moyenne deux fois plus de subventions que la classe la plus pauvre (51,8 DT contre 27,5 DT). Ce qui pose le problème de l'universalité des subventions, de la non différenciation des produits selon différentes qualités comportant différents prix.

Un autre effet pervers de ce système consiste en des distorsions de prix. Par exemple, dans le cas des céréales, il y a une aberration remarquable : la semoule de blé dur est moins chère que le blé dur lui-même. C'est ce qui explique par ailleurs la baisse de l'autoconsommation rurale. Les producteurs préfèrent vendre les produits bruts et acheter le produit transformé qui est moins cher.

Le système a aussi généré des détournements et des fuites. Ainsi, et à titre d'exemple, la subvention de la farine boulangère destinée à soutenir le prix du pain est détournée vers les produits de pâtisserie et autres usages : plusieurs éléments d'appréciation permettent d'estimer les fuites sur la farine boulangère à plus de 10% de la quantité totale subventionnée. De même, les abus et les fausses déclarations semblent être importants en ce qui concerne le transport de la farine et de la semoule. En effet, il y a une incitation pour l'acquéreur à s'approvisionner auprès des minoteries les plus éloignées car cela permet des gains en employant pleinement des moyens de transport propres (Khaldi, 1995).

Enfin, on peut aussi remarquer que l'accès facile aux produits subventionnés a favorisé la surconsommation et surtout le gaspillage. Ainsi, plusieurs éleveurs des grandes villes ramassent le pain qui leur sert à l'alimentation du bétail.

C. Efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté

On a vu ci-dessus, que les programmes de lutte contre la pauvreté ont apporté une contribution positive en particulier au niveau de la sécurité alimentaire pour les populations défavorisées. Cependant, l'efficacité de ce programme est discutable pour plusieurs raisons. Tout d'abord leur multiplicité entraînant parfois des doubles emplois et des chevauchements, pose le problème de leur coordination.

Par ailleurs, leur efficacité dans la lutte contre l'exode rural n'a pas été établie dans le sens où ils ont limité l'exode sans pour autant l'arrêter. Les emplois créés ou consolidés n'ont pas de durabilité certaine.

Enfin, le financement de ces programmes s'avère coûteux pour la collectivité d'autant plus que les remboursements des crédits par les bénéficiaires de ces programmes se situent à un niveau faible.

Cependant, les évaluations réalisées concernant ces programmes ont repéré plusieurs problèmes qui mettent en cause leur efficacité :

- le saupoudrage et la dispersion des interventions ;
- l'insuffisante articulation des programmes entre eux ;
- la multiplicité des intervenants ;

- le manque de suivi et d'encadrement ;
- l'absence de critère objectif d'identification et de choix des bénéficiaires (Skouri, 1995).

La volonté d'éradiquer la pauvreté a conduit à des actions de grande envergure touchant une population très importante allant de 100 000 à plus de 800 000 personnes selon les programmes. Leur action redistributive est certainement positive à court terme. Toutefois, le caractère ponctuel des actions ne garantit pas leur pérennité. La durabilité des flux de revenus engendrés et donc des emplois créés ou consolidés n'est pas certaine.

Le plus important c'est qu'à la base il y a un problème d'approche et de conception des différents programmes. Les actions sont de trois sortes :

- les infrastructures et l'amélioration des conditions de vie ;
- les actions productives ;
- les aides.

La première composante occupe un poste important des dépenses. Il s'agit de la création des pistes agricoles, de centres de soins, d'écoles, de centres socioculturels, de l'électrification rurale, de l'approvisionnement en eau potable, de construction (ou d'amélioration) de logements.

Ces actions ont permis de désenclaver les régions touchées et d'améliorer sensiblement les conditions de vie. Les problèmes qui se posent à ce niveau concernent la durabilité des actions « après-projet ». C'est le cas pour l'entretien des pistes agricoles, pour la gestion de l'eau et pour la prise en charge des équipements collectifs.

Les actions productives ont été introduites selon une certaine conception de l'intégration. Celles-ci sont intégrées aux autres composantes et doivent favoriser l'intégration des activités au sein de l'exploitation agricole. Il s'agit notamment de la création de puits de surface, de la distribution de cheptel bovin et ovin, de plantations d'arbres fruitiers, de distribution de semences fourragères...

La durabilité de ces activités n'est pas assurée pour plusieurs raisons : situation financière des bénéficiaires, situation foncière et âge des bénéficiaires, problèmes de commercialisation et d'organisation des producteurs...

La troisième composante correspond à une aide financière directe aux familles nécessiteuses. Là, il s'agit d'une action à « fonds perdus » qui soulage un peu les populations concernées mais qui n'est pas génératrice de revenus.

Les différentes évaluations de ces programmes montrent que la conception des programmes n'a pas engagé une réflexion sérieuse sur la nécessité de promouvoir des activités motrices, évitant le « saupoudrage » et permettant d'assurer la pérennité des revenus créés et une utilisation efficace des énormes ressources mobilisées dans ces programmes. Tout ceci conduit à penser que l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté n'est pas acquise. Des évaluations rétrospectives (6-7 ans après-projet) devront montrer les résultats effectifs car il faut distinguer les réalisations des résultats. Des taux de réalisation élevés établis durant la phase projet ne suffisent pas comme indicateurs de résultats.

VI – Conclusion

Il ressort que l'expérience tunisienne qui remonte à plusieurs décennies est riche d'enseignement. Notre étude a révélé la complexité du traitement de la sécurité alimentaire. Cette complexité est relative aux composantes, aux instruments et aux intervenants qui agissent directement ou indirectement sur la sécurité alimentaire. Elle est aussi liée au champ d'application qui peut être macro-économique ou micro-économique.

Cette complexité est enfin à envisager dans la durée, c'est-à-dire le court terme et le long terme:

Concernant les composantes, on a vu qu'elles sont nombreuses et variées : politiques agricoles de la sécurité, politiques alimentaires des prix et des subventions, politiques sanitaires, politiques de dévelop-

perment régional et politiques sociales de redistribution des revenus. Toutes ces politiques agissent explicitement ou implicitement sur la sécurité alimentaire sans pour autant être considérées comme politique de la sécurité. Nous avons essayé d'identifier les principaux instruments, notamment la politique agricole, la politique des prix et des subventions et les programmes de lutte contre la pauvreté.

Ces instruments ont un champ d'application soit macro-économique, soit micro-économique. La politique agricole et la politique des prix et des subventions agissent au niveau macro-économique, tandis que les programmes de lutte contre la pauvreté ont essayé de prendre en charge la sécurité alimentaire au niveau des ménages.

Il reste un aspect que nous n'avons pas traité qui concerne la sécurité alimentaire à court terme et à long terme. Il semble que les instruments utilisés ont privilégié le court terme. Selon les responsables du ministère de l'Agriculture, il faudrait également envisager la sécurité alimentaire sur le long terme, ce qui reviendrait à traiter de la sécurité alimentaire en rapport avec la recherche d'avantages comparatifs et la formulation de stratégies alimentaires par filière.

Cette complexité incite à oeuvrer pour une meilleure coordination des différentes politiques qui pourrait constituer une tâche importante du Conseil National de l'Alimentation et de la Nutrition qui est en voie de constitution (suite aux recommandations de la Conférence Internationale de la Nutrition, Rome 1992).

L'approche de la sécurité alimentaire présente des défaillances notamment au niveau des aspects hygiène, salubrité et qualité des produits alimentaires. C'est là encore une composante importante de la sécurité alimentaire qui devra être traitée au niveau du Conseil National de l'Alimentation et la Nutrition.

Bien qu'on n'ait pas envisagé l'effet de l'ajustement structurel sur la sécurité alimentaire, il est possible de dire que l'ajustement au-delà des rétablissements des équilibres globaux et de la recherche d'avantages comparatifs, a eu un impact sur le plan social notamment à travers les mesures de compression de la demande publique et privée.

Les effets sur le plan social n'ont pas été désastreux comme dans d'autres pays, en particulier en Afrique Sub-Saharienne, car des programmes sociaux de redistribution des revenus ont été réalisés comme mesure d'accompagnement au Programme d'Ajustement Structurel (Programme National d'Aide aux Familles Nécessiteuses, Fonds National de Solidarité et bien d'autres concernant les handicapés et le 3ème âge...).

L'évaluation de ces politiques doit se faire en termes d'efficacité et d'équité. On a vu que les grands volets de la politique ont oeuvré pour une plus grande équité. La réflexion actuelle porte sur l'efficacité en particulier par la recherche d'un meilleur ciblage. Dans ce sens, une première tentative d'analyse scientifique a été réalisée par l'identification des ménages à risque nutritionnel (Martinez, Périssé 1993).

Cette première tentative doit être élargie par une analyse plus globale, basée sur un modèle d'évaluation des principales composantes de la politique de sécurité alimentaire pour arriver à quantifier le coût de ces politiques et à montrer les bénéficiaires : contribuables, producteurs, consommateurs (modèles proposés par Le Mahe et Pearson).

Bibliographie

• Ben Ammar B. (1993). *Rôle du secteur agricole dans la réalisation de l'objectif d'autosuffisance et de sécurité alimentaire*. Communication au Séminaire National de la Planification des Politiques Alimentaires et Nutritionnelles, Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Santé Publique, 25 p.

• Kamoun A. et Jaouadi M.T. (1993). *Incidences des subventions sur la redistribution du revenu et sur la structure de la ration alimentaire*. Communication au Séminaire National sur la Planification des Politiques Alimentaires et Nutritionnelles, Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Santé Publique, 38 p.

• Khaldi R. (à paraître). La Caisse Générale de Compensation et ses mécanismes d'intervention. In *Les politiques alimentaires et nutritionnelles en Afrique du Nord : d'une assistance généralisée aux interventions ciblées*. Paris : Karthala.

• Khaldi R. et Naili A. (1992). *L'ajustement structurel et les filières agro-alimentaires en Tunisie*. Communication au colloque International sur les Industries Agro-alimentaires en Méditerranée, CIHEAM, CEE, 43 p.

- **Mansour M.** (1993). Cadre institutionnel de formulation et d'orientation des politiques alimentaires et nutritionnelles. Communication au Séminaire National de la Planification des Politiques Alimentaires et Nutritionnelles. Ministère de l'Agriculture, Ministère de la Santé Publique, 30 p.
- **Martinez C. et Périssé J.** (1993). *Caractérisation des familles à risque pour la sélection des bénéficiaires des programmes d'assistance*. Rapport de mission. Rome : FAO.
- **Naili A.** (1990). Population et alimentation : bilan des deux dernières décennies (1965-1985). In *Cahier n°3 de l'Institut de Recherche et d'Etudes sur la Population*, pp. 67-104.
- — (1993). *Evaluation du programme de développement rural intégré de la région Nord-Est*. Ministère du Plan et du Développement Régional, Commissariat Général au Développement Régional, FAO, 44 p.
- **Padilla M.** (1991). *Les politiques de la consommation alimentaire : signification et portée*. Thèse présentée pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques de l'Université de Montpellier I, 361 p.
- **Padilla M. et Oncuoglu S.** (1990). Evolution de la consommation alimentaire en Turquie et en Méditerranée. In *Metu Studies in development*, vol. 17, n° 3-4, pp. 1-40.
- **Skouri M.** (à paraître). Les programmes ciblés d'aides et de réinsertion sociale : cas de la Tunisie. In *Les politiques alimentaires et nutritionnelles en Afrique du Nord : d'une assistance généralisée aux interventions ciblées*. Paris : Karthala.
- **Timmer C.P., Falcon W.P. et Pearson S.C.** (1986). *Analyse de la politique alimentaire*. Paris : Economica.

Figure 1. Les volets de la politique de sécurité alimentaire

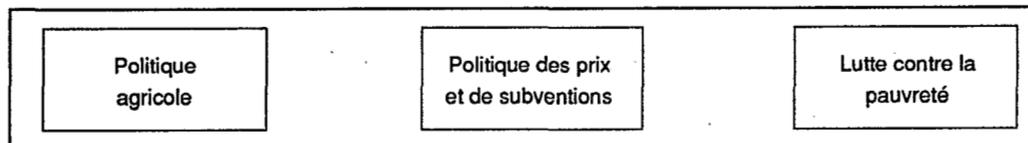


Tableau 1. Evolution de la balance commerciale alimentaire (en millions de dinars courants)

Période	Importations	Exportations	Solde	Taux de couverture
Moyenne 1980-1984	251	99	-152	39,4 %
Moyenne 1985-1989	370	208	-162	56,2 %
Moyenne 1990-1992	378	384	+6	101,6 %

Source : Institut National de la Statistique, Statistique du Commerce Extérieur, de 1980 à 1992.

Tableau 2. Balance commerciale agro-alimentaire (en millions de dinars)

Exportations	1988	1989	1990	1991
Céréales	251	264	193	96
Lait et dérivés	43	53	43	21
Huiles aliment.	43	57	52	56
Sucre	35	47	71	45
Viandes	16	18	32	21
Autres	87	110	53	72
Importations	1988	1989	1990	1991
Céréales	71	82	107	267
Lait et dérivés	91	84	101	79
Huiles aliment.	47	51	55	59
Sucre	42	50	58	90
Viandes	251	267	321	495
Autres	475	549	444	311
Solde	-224	-282	-123	+184

Tableau 3. Evolution du taux de couverture de certains produits alimentaires par la production locale

Produits	Moyenne annuelle 1980-1984			Moyenne annuelle 1985-1989			Moyenne annuelle 1990-1992		
	Production	Besoins	Taux de couv. (%)	Production	Besoins	Taux de couv. (%)	Production	Besoins	Taux de couv. (%)
Blé dur	678	958	71	602	967	62	1215	1335	91
Blé tendre	137	576	24	168	780	21	283	906	31
Viandes rouges	63	71	89	76	88	81	98	83	
Lait et produits laitiers	264	588	45	350	730	48	425	747	57
Sucre	8	177	4,5	21	197	11	24	227	11

Source : Ministère de l'Agriculture, Budget Economique de 1981 à 1993 pour la "production". Les "besoins" ont été déterminés en ajoutant la production aux importations. Ces dernières sont celles publiées par l'Institut National de la Statistique "Statistique du Commerce Extérieur" de 1980 à 1992.

ANNEXES

Table 1. Evolution des prix des céréales de 1971 à 1980 (unité : dinar/quintal)

Années	Indice des intrants	Blé dur		Blé tendre		Orge	
		P. n	P. r	P. n	P. r	P. n	P. r
1971	100	4,8	4,8	4,3	4,3	2,8	2,8
1972	103	4,8	4,6	4,3	4,2	2,8	2,7
1973	109	5,1	4,7	4,5	4,1	3,0	2,7
1974	122	6,1	5,0	5,5	4,5	4,0	3,3
1975	138	6,6	4,8	6,0	4,3	4,5	3,3
1976	153	6,6	4,3	6,0	3,9	4,5	2,9
1977	171	7,1	4,2	6,5	3,8	5,0	2,9
1978	187	7,6	4,0	7,0	3,7	5,5	2,9
1979	203	7,6	3,7	7,0	3,4	5,5	2,7
1980	248	8,6	3,5	7,7	3,1	5,9	2,4

P.n = Prix nominal ; P.r = Prix réel

Source : DG/PDIA, Indice des prix des moyens de production des céréales.

Table 2. Evolution des prix des céréales de 1981 à 1986 (unité : dinar/quintal)

Années	Indice des intrants	Blé dur		Blé tendre		Orge	
		P. n	P. r	P. n	P. r	P. n	P. r
1981	100	9,6	9,6	8,7	8,7	6,9	6,9
1982	120	11,0	9,2	10,0	8,3	8,0	6,7
1983	140	12,8	9,1	11,7	8,4	9,5	6,8
1984	148	14,0	9,5	14,0	9,5	10,0	6,7
1985	161	15,0	9,3	14,5	9,0	10,0	6,5
1986	178	16,0	9,0	16,0	9,0	11,0	6,2

P.n = Prix nominal ; P.r = Prix réel

Source : DG/PDIA, Indice des prix des moyens de production des céréales.

Table 3. Evolution des prix à la production des principaux produits

Produits	Unité	1980	1986	1987	1988	1989	1990
Blé dur	D./Q	8,6	16	18,5	21	22,5	24,5
	indice		100	116	131	141	153
Blé tendre	D./Q	7,7	16	17	19	19,9	20,9
	indice		100	106	119	124	131
Orge	D./Q	5,9	11	12	14	14,5	15
	indice		100	109	127	132	136
Lait	D./T	126	220	240	240	260	290
	indice		100	109	109	118	132
Huile d'olive	D./T	406	935	1026	1240	1335	1483
	indice		100	110	133	143	159
Tomate	Mil./Kg	-	80	80	90	130	138
	indice		100	100	113	163	173
Pomme de terre	Mil./Kg	120	140	170	191	228	237
	indice		100	121	136	163	169
Volailles	Mil./Kg	456	1200	1000	1182	1302	1375
	indice		100	83	99	109	115
Oeufs	Mil./Pièce	25	48	58	64	67	68
	indice		100	121	133	140	142
Indice d'inflation			100	108,2	116	124,9	134,7

Source : DG/PDIA

(1) Prix de 1984.

Table 4. Evolution des charges et des recettes de la caisse générale de compensation

	1970	1975	1976	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Total charges MD	1,3	53,6	36,7	82,3	150,3	168	174,3	260,2	264,2	222	199,4	273,1	362,3	317,3	269,8
Total recettes MD	18,8	56,4	34,3	67	146,5	158	150	145	245	210	189	195	328	313	289
Taux couverture %	1446	105	93	81	98	94	86	56	93	95	95	71	91	99	107

Source : Ministère de l'Agriculture, Direction Générale de la Planification et du Développement et des Investissements Agricoles.

Table 5. Evolution de la compensation par produit (MD = million de dinars)

Produits subventionnés	1980		1985		1990	
	M.D.	%	M.D.	%	M.D.	%
Blé dur transformé	11,7	18,8	57,8	24,8	93,1	32,5
Pain de boulanger	15,9	25,5	81,3	34,9	83,6	29,1
Sucre	11,2	17,9	15,7	6,7	37,0	12,9
Huile	4,6	7,4	48,2	20,7	29,9	10,4
Vde/poulet/oeuf	16,4	26,3	21,4	9,2	21,5	7,5
Lait	2,6	4,2	8,6	3,7	21,7	7,6
Total	62,4	100	233,0	100	286,8	100

Source : A. Kamoun et T. Jaouadi, 1993.

Table 6. Subvention par produit par milieu

Produits subventionnés	Milieu	1980		1990		Rapport 1990/1980
		Dinars	%	Dinars	%	
Produits céréaliers	M.U	5,7	42	21,5	57	3,8
	M.R	3,5	47	21,6	68	6,2
Sucre + huile	M.U	3,0	22	8,0	21	2,7
	M.R	2,6	35	8,1	25,5	3,1
Produits animaux	M.U	4,8	36	8,3	22,0	1,7
	M.R	1,8	18	2,1	6,5	1,6
Total	M.U	13,5	100	37,8	100	2,8
	M.R	7,4	100	31,8	100	4,3

M.U = Milieu urbain ; M.R = Milieu rural.

Source : A. Kamoun et T. Jaouadi, 1993.

Table 7. La subvention alimentaire par milieu (MD = millions de dinars)

		Urbain	Rural	Ensemble	Rapport U/R
1980	M.D	41,6	20,8	62,4	2,00
	%	66,7	33,3	100,0	-
1990	M.D	182,5	104,3	286,8	1,75
	%	63,6	36,4	100,0	-

Source : A. Kamoun et T. Jaouadi, 1993.

