



Ministère de
l'agriculture et de
l'environnement



ACTUALISATION CONCERTÉE DE LA POLITIQUE AGRICOLE

ORIENTATIONS POUR UN NOUVEL AGENDA AGRICOLE TUNISIEN

Décembre 2011





Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement

30, rue Alain Savary - 1002 Tunis Belvédère

tél. +216 71 786 833



Agence Française de développement (AFD)

Immeuble Melika, Rue du Lac Windermere

1053 Les Berges du Lac - Tunisie

tél. +216 71 861 799 - www.afd-tunisie.org

PRÉSENTATION DES EXPERTS

- ▶ **Moncef BEN SAID.** Ingénieur agroéconomiste, Enseignant-Chercheur au département d'économie de l'Institut National Agronomique de Tunisie (INAT) dans les domaines de l'économie de la production, la gestion de l'entreprise agricole, l'analyse et la gestion financière de l'entreprise. Chargé de mission conseiller auprès du Ministre de l'Agriculture sur des dossiers tels que : stratégies et politiques agricoles, gestions des ressources naturelles et développement durable, intégration économique régionale et sécurité alimentaire. A occupé le poste de Secrétaire d'Etat chargé de la Formation Professionnelle successivement auprès du Ministre de la Formation professionnelle et de l'emploi et du Ministre de l'Education et de la Formation.
 - ▶ **Jérôme COSTE.** Après une formation d'ingénieur en agriculture, complétée par deux spécialisations en économie, il effectué l'essentiel de son parcours professionnel au sein de l'IRAM, bureau d'études associatif spécialisé dans l'appui au développement des pays du Sud. Les domaines d'expertise de J. Coste sont principalement la formulation et l'évaluation des politiques agricoles et de sécurité alimentaire ; l'analyse des processus d'intégration régionale et l'évaluation des politiques de coopération. Depuis 2004, J. Coste est directeur de l'IRAM.
- Mohamed ELLOUMI.** Ingénieur agroéconomiste, Maître de Recherche Agricole à l'Institut National de Recherche Agronomique de Tunisie (INRAT), participe, à travers de multiples réseaux de recherche et des projets nationaux et internationaux, à des travaux sur les politiques agricoles, le développement rural et la gestion des ressources naturelles, avec une attention particulière aux stratégies des acteurs et au changement institutionnel. Il a coordonné et coédité plusieurs ouvrages portant sur ces questions en Tunisie et dans les pays du Bassin Méditerranéen.

- ▶ **Vincent RIBIER.** De double formation agronome et économiste, Chercheur au CIRAD depuis 1989. Ses domaines de recherche portent notamment sur les conditions d'élaboration des politiques agricoles, la réduction des inégalités et l'aide publique au développement. Auteur de nombreux articles sur les processus de politique agricole, il a écrit le chapitre « Des transitions agricoles conditionnées par des politiques publiques » du livre « Défis agricoles africains » publié par l'AFD en 2008. Il intervient fréquemment comme animateur scientifique de groupes de travail sur les politiques agricoles et à évalué de nombreux dispositifs d'appui institutionnel aux politiques agricoles.

- ▶ **Jean-Pierre ROLLAND.** Economiste de formation spécialisé en économie du développement et politique agricole, a débuté sa carrière dans l'ONG SOLAGRAL, puis a passé 5 ans à Madagascar comme assistant technique au Ministère de l'agriculture, avant d'intégrer le GRET au pôle Politiques publiques et régulations internationales. Ses domaines d'expertise sont principalement la formulation et l'évaluation des politiques agricoles ; l'analyse des processus d'intégration régionale ; le suivi et l'analyse des négociations commerciales internationales et leur impact notamment sur les pays en développement ; le suivi et l'analyse des politiques d'aide au développement et en particulier de l'aide au commerce ainsi que la cohérence des politiques publiques.

- ▶ **Boubaker THABET.** Ingénieur agroéconomiste, Professeur d'Economie Agricole au Département d'Economie de l'INAT, spécialisé dans les questions de planification et de l'analyse des politiques agricoles ainsi que dans les techniques d'analyse économique (économétrie, recherche opérationnelle). Il a été Représentant de la Tunisie et Directeur Adjoint au Conseil Oléicole International, basé à Madrid, Espagne. Il a été par ailleurs Chercheur, Conseiller et Coordonnateur de plusieurs projets en rapport avec les politiques agricoles dans la région MENA.



Groupe de recherche et d'échanges technologiques

Campus du Jardin tropical, 45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00 - Fax : 33 (0)1 70 91 92 01
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Campus du Jardin Tropical

45 bis avenue de la Belle Gabrielle - 94736 Nogent-sur-Marne

Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement

49, rue de la Glacière - 75013 Paris
Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 - Fax : 33 (0)1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org - www.iram-fr.org

PRÉAMBULE

À LA SECONDE ÉDITION (2011)

L'AFD est un apporteur de financements, mais aussi un partenaire soucieux d'être en dialogue constructif sur les politiques publiques des pays dans lesquels elle est mandatée par les pouvoirs publics français. Dans ce cadre, elle coopère avec le Ministère de l'agriculture tunisien depuis 2006.

En 2009, la Direction générale des études et du développement agricole (DGEDA) du ministère de l'agriculture a demandé à l'AFD de l'accompagner méthodologiquement dans l'exercice ambitieux qu'elle lançait pour actualiser la politique agricole du pays. Le parti a alors été pris de le faire de manière concertée, c'est-à-dire en mettant autour de la table, pour la première fois, un groupe d'acteurs issus de l'administration et de la société civile.

Il en est sorti un document rendu public, qui est le produit d'une année de réflexion et de concertation entre tous les acteurs, sur l'avenir de la politique agricole de la Tunisie. Ce travail a eu le souci constant d'améliorer l'impact économique de celle-ci sur le développement du pays et sur les conditions de vie des paysans, en même temps que sur la préservation du capital naturel des campagnes tunisiennes.

Cette problématique est plus que jamais d'actualité, comme l'a montré la Révolution tunisienne, qui est née –entre autres causes– des déséquilibres de développement entre les zones littorales fortement urbanisées et les zones intérieures, majoritairement rurales.

Le rééquilibrage du développement territorial et, en particulier, le développement de ces zones rurales, passe par une politique agricole efficace au niveau macro économique et prenant en compte les problèmes micro économiques et sociaux des exploitations familiales de moins de 10 ha en agriculture pluviale, qui représentent la majorité de la population agricole du pays.

La présente seconde édition, intitulée « Actualisation concertée de la politique agricole tunisienne, Orientations pour un Nouvel Agenda Agricole Tunisien », se veut une modeste contribution à l'élaboration de cette nouvelle politique agricole, dont la Tunisie a besoin. L'AFD espère que ce document sera utile aux décideurs publics désignés à l'issue des élections du 23 octobre 2011.

Roger GOUDIARD
Directeur de l'AFD pour la Tunisie

LETTRE INTRODUCTIVE

À LA PREMIÈRE ÉDITION (2010)



Amor Chouchane

Directeur Général
des études et
Développement
Agricole, MARHP



Roger Goudiard

Directeur de l'AFD
pour la Tunisie

Nous sommes très heureux de mettre en partage le présent document, qui est le fruit d'un travail collectif, que nous avons initié en novembre 2009, avec l'objectif d'ouvrir un espace de réflexion et de production d'idées sur les nouvelles orientations possibles pour le développement agricole tunisien. Ce secteur doit en effet faire face à de nouveaux défis qui sont : l'adaptation aux changements climatiques, la libéralisation du secteur, la gestion de la sécurité alimentaire et de ressources naturelles limitées et ce, dans un contexte de prix agricoles mondiaux fluctuants. Ce travail devrait donc alimenter la réflexion sur la politique agricole en Tunisie et son évolution dans les années à venir.

La réflexion sur les politiques agricoles est une priorité de l'agenda international

En Tunisie, comme dans de nombreux autres pays du monde, la crise alimentaire de 2008 a conduit les décideurs à remettre la priorité sur les questions agricoles et de sécurité alimentaire.

Les chefs d'Etat du monde entier, réunis en novembre 2009 dans le cadre du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, ont adopté les principes d'action suivants :

- Instituer des systèmes de gouvernance de la sécurité alimentaire, plus cohérents et efficaces aux deux niveaux, national et international ;

- Etre compétitifs sur les marchés mondiaux des produits agricoles, moyennant une réduction des distorsions sur les marchés internationaux (politiques de soutien des pays développés) ;
- S'adapter aux changements climatiques et en atténuer les effets ;
- Permettre aux agriculteurs d'avoir des revenus comparables à ceux de leurs concitoyens employés dans les secteurs secondaire et tertiaire ;
- Mobiliser les investissements publics et privés supplémentaires en faveur de l'agriculture et des infrastructures rurales.

C'est dans ce contexte, que le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP) a lancé en 2009 un chantier pour la rénovation de la politique agricole du pays, basé sur un processus d'élaboration concertée entre les acteurs. Ce chantier, dont le premier atelier de lancement de ce chantier s'est tenu en novembre 2009 a reçu l'appui de l'Agence française de développement (AFD).

Cette dynamique tunisienne vise à relever les défis agricoles de l'avenir, en mobilisant tous les acteurs du secteur.

Le chantier de réflexion sur la rénovation de la politique agricole en Tunisie a donné lieu à un cycle d'ateliers de travail, entre novembre 2009 et novembre 2010, et s'est inscrit dans une dynamique concertée, impliquant une cinquantaine d'acteurs du secteur agricole et du développement : profession agricole, agro industrie et administrations.

Ceux-ci ont contribué, par la confrontation de leurs expériences, de leurs idées de leurs objectifs et de leurs ambitions, à la production des orientations, qui sont formulées dans le présent document : d'une part, sous la forme synthétique d'une « Note de politique agricole » et, d'autre part, sous la forme plus détaillée d'un « Argumentaire de politique agricole ».

Ce chantier n'aurait pu voir le jour sans le partenariat stratégique fructueux qui unit la DGEDA, l'AFD et la BM, depuis la Revue sectorielle agricole initiée en 2006, et sans la collaboration riche et productive d'experts tunisiens, de l'Institut national agronomique de Tunis (INAT) et de l'Institut national de recherche agronomique de Tunisie (INRAT), et d'experts français du Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), du Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) et de l'Institut de recherche et d'application des méthodes de développement (IRAM). Ces experts ont mis en commun leurs savoir-faire et connaissances respectives.

Ce partenariat s'inscrit pleinement dans le « Mémoire pour un dialogue stratégique », signé en avril 2009, lors de la visite officielle en Tunisie du Premier ministre français, qui, mandate l'AFD pour appuyer les politiques publiques de la Tunisie.

La nécessité d'argumenter la politique publique

L'exercice mis en place par le MARHP avec l'appui des experts mobilisés par l'AFD, visait à construire un argumentaire de l'intervention publique, dans le cadre d'une politique agricole concertée. L'objectif n'est pas de proposer des politiques agricoles « clé en main », sous la forme d'avis d'experts, mais de prendre en compte la complexité des intérêts respectifs et du jeu des acteurs et d'associer ces derniers à la mise en place de la politique publique qui les concerne ; de leur fournir des éléments de langage et de vision communs, leur permettant de mieux comprendre, évaluer, définir et finalement négocier les politiques agricoles.

Il s'agit donc d'une co-construction, entre acteurs du secteur et experts, d'une vision commune sur le développement de l'agriculture en Tunisie et sur les nouvelles orientations qui pourraient être celles du pays, face aux défis qui l'attendent.

Le séminaire final de ce chantier, qui nous réunit ce 11 novembre 2010 –soit juste un an, après le lancement de l'exercice– doit être l'occasion de remettre officiellement au Ministre de l'agriculture, le fruit du travail collectif de tous ces acteurs. Celui-ci est appelé à éclairer la décision publique tunisienne, en matière de rénovation de la politique agricole dans les années à venir.

Tunis, le 11 novembre 2010



**PROCESSUS D'ACTUALISATION CONCERTÉE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE**

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

AVANT PROPOS

La présente note constitue une synthèse de la note d'argumentaire définissant les contours d'un modèle de développement agricole et rural pour la Tunisie en s'inscrivant dans les orientations du XIIème Plan (2009-14) en matière d'agriculture. Elle reprend les principales conclusions d'un processus de réflexion mené sur une période d'un an par un groupe de travail d'une cinquantaine de personnes-ressources appartenant à la DGEDA, aux autres services du MARHP et organismes sous tutelle, à d'autres ministères impliqués et concernés par le développement du secteur agricole, ainsi que des représentants de la société civile (organisations professionnelles de base, associations professionnelles, etc.) et du secteur privé (agriculteurs, exportateurs, etc.).

Elle tente de tirer les leçons du passé pour répondre aux difficultés présentes et faire face aux nouveaux enjeux auxquels est confrontée l'agriculture tunisienne. Elle fournit divers éléments d'analyse relatifs à la problématique du secteur, aux objectifs et aux orientations stratégiques souhaitables afin d'accompagner le MAHRP dans sa mission régalienne d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole tunisienne. Elle se présente comme un argumentaire raisonné de l'intervention publique dans le secteur agricole et vient consolider les infléchissements opérés avec la mise en œuvre du XIIème Plan.

La note de politique agricole et la note d'argumentaire pour une politique agricole renouvelée, font partie d'un ensemble de documents d'orientation stratégique, qui comprend également trois notes thématiques (la sécurité alimentaire, la promotion des exportations et la gestion des ressources naturelles) et une note sur la compatibilité des mesures de politique agricole avec les engagements commerciaux de la Tunisie.

I - LE BESOIN RESENTI D'UNE ACTUALISATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Le modèle de développement agricole tunisien a permis des avancées importantes telles qu'un accroissement significatif de la production et l'amélioration des disponibilités agricoles et alimentaires. Le processus de développement a toutefois montré des signes de fragilité et la crise internationale de 2007-2008 qui a secoué les marchés des produits agricoles et alimentaires a servi de révélateur aux limites structurelles du modèle. Dans le même temps émergent de nouveaux enjeux de portée mondiale mais ayant des conséquences notoires au niveau national, alors que le pays poursuit son processus d'ouverture économique. La Tunisie doit donc adapter et ajuster son modèle de développement agricole afin de poursuivre le processus d'intensification et de croissance de la production et assurer une meilleure répartition des fruits de la croissance en préservant les ressources naturelles et en améliorant la maîtrise de l'insertion de l'agriculture tunisienne dans l'économie mondiale.

1 – LES FONDEMENTS DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE TUNISIEN

Au-delà de quelques inflexions temporaires, la politique agricole tunisienne s'est inscrite au cours des 30 dernières années dans une relative continuité caractérisée par l'importance accordée aux mécanismes de marché (tant nationaux qu'internationaux) et les efforts réalisés en matière d'infrastructures rurales. Cette politique a mobilisé principalement deux types d'outils, à savoir des interventions sur les prix et des interventions relatives aux structures de production. Les principaux éléments constitutifs du modèle de développement agricole tunisien peuvent être caractérisés de la manière suivante :

- ▶ La priorité accordée au rôle du marché intérieur, à la sécurité alimentaire et à la préservation du pouvoir d'achat du consommateur ;
- ▶ Le soutien à l'agriculture familiale et aux moyennes exploitations, à travers les projets de développement agricole et rural, la promotion de l'irrigation et les garanties de prix pour certains produits. Ce soutien se manifeste notamment par le rôle important de la pluriactivité et du mode de faire valoir direct ;
- ▶ L'accent mis sur la promotion des recettes d'exportation à partir d'une gamme limitée de produits traditionnels pour lesquels la Tunisie dispose d'avantages comparatifs ;
- ▶ La mobilisation importante des ressources naturelles avec pour destination prioritaire le secteur agricole ;
- ▶ Le développement des infrastructures rurales (routes, eau potable, électrification) depuis le début des années 1980, en mobilisant des moyens relativement importants.

Les résultats de ce modèle sur la longue période sont assez éloquentes tant sur le plan du développement du secteur agricole lui-même que sur l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. La production agricole a ainsi connu une croissance supérieure à

celle de la population (une moyenne supérieure à 3 % sur la longue période), améliorant par là même les disponibilités alimentaires du pays. Dans le même temps, la Tunisie a su préserver, voire améliorer, ses parts de marché pour certaines productions pour lesquelles elle dispose d'un avantage comparatif et d'une tradition exportatrice. Les recettes d'exportation ont ainsi augmenté et, de ce fait, le taux de couverture des importations par les exportations s'est amélioré.

Ces progrès significatifs enregistrés durant les trente dernières années en matière de croissance du secteur agricole n'ont cependant pas empêché la réduction progressive de la place de l'agriculture dans l'économie tunisienne, comme cela se produit dans de nombreux autres pays. Cette évolution explique sans aucun doute la réduction relative du soutien des pouvoirs publics, en termes de pourcentage des investissements agricoles dans le total des investissements publics, eu égard au développement rapide des autres secteurs de l'économie et la réalisation de l'ensemble des grands projets publics (les barrages et les périmètres publics irrigués).

2 - LES LIMITES DU MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Les réflexions menées dans le cadre des trois groupes de travail confirment nombre d'analyses récentes sur le secteur agricole tunisien, mais aussi sur celui des pays voisins :

le modèle de développement choisi, basé sur une forte mobilisation des ressources naturelles et un désengagement progressif de l'Etat vis-à-vis du secteur agricole, a atteint ses limites. Il n'est plus en mesure de faire face au nouveau contexte caractérisé par une plus grande instabilité des marchés internationaux, à laquelle s'ajoutent les effets croissants du changement climatique de nature à amplifier les risques auxquels est confrontée l'activité agricole. Lors de la flambée des cours internationaux des produits alimentaires en 2007/2008, le gouvernement tunisien a dû répondre dans l'urgence à cette conjoncture aiguë en révisant à la hausse certains prix à la production, tout en maintenant des prix à la consommation bas afin de préserver le pouvoir d'achat du consommateur.

Le développement de l'agriculture tunisienne se heurte aujourd'hui à un certain nombre de contraintes structurelles, notamment :

- ▶ les limites du modèle agronomique qui rencontre des contraintes de croissance et de stabilisation de la production tant en sec qu'en irrigué ;
- ▶ une pression de plus en plus forte sur les ressources naturelles entraînant une dégradation à la limite de la réversibilité et de la capacité de résilience de certains écosystèmes ;
- ▶ la dégradation des conditions de la sécurité alimentaire du fait de la forte croissance des importations, notamment de certains produits de base ;
- ▶ un déficit de compétitivité prix et non prix des produits agricoles nationaux ;

- ▶ la difficile maîtrise des marchés à l'exportation, dont la volatilité des prix met en péril les stratégies des producteurs, et la faible valorisation des produits exportés ;
- ▶ des éléments multiples de blocage du secteur agricole :
 - la stagnation, voire la baisse tendancielle, des investissements publics, sans reprise significative des investissements privés,
 - la faible organisation des filières,
 - un cadre institutionnel peu performant et un manque d'organisation de la profession,
 - des structures agraires qui limitent fortement l'effort de développement.

3 - EMERGENCE DE NOUVEAUX DÉFIS

L'élaboration de la politique agricole tunisienne se doit de tenir compte de nombreux éléments de prospective qui vont influencer sur la production et les échanges de produits agricoles. Il s'agit principalement :

- i. des effets attendus du changement climatique, avec principalement une augmentation des températures et de la récurrence des phénomènes extrêmes qui rendent la gestion des ressources plus complexe ;
- ii. des implications de la hausse de la demande nationale et internationale pour des produits agricoles et alimentaires de qualité accrue. Cela constitue à la fois un risque pour les approvisionnements de la Tunisie, mais aussi des opportunités pour les produits exportables ;
- iii. de la hausse et de la volatilité des cours internationaux des produits agricoles. Si la hausse peut constituer un facteur favorable à l'augmentation de la production, la volatilité rend les investissements privés plus risqués ;
- iv. de l'augmentation très probable des coûts de l'énergie qui pèsent sur les coûts de production et de commercialisation.

Il - Pour un nouveau modèle de développement agricole et rural : un nouvel agenda agricole

Les différents problèmes et enjeux évoqués ci-dessus plaident pour une actualisation de la politique agricole dans le cadre de la politique économique globale, dont l'inflexion a commencé avec la mise en œuvre du XII^{ème} Plan, avec une attention renouvelée accordée au secteur agricole, à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté. Cette actualisation ambitionne aussi le renouvellement des méthodes de mise en œuvre de la politique agricole afin de parvenir à une plus grande réactivité du cadre institutionnel face aux mutations du contexte national et international.

LES PRINCIPAUX CONTOURS D'UNE POLITIQUE AGRICOLE RÉNOVÉE

Cette politique rénovée se caractérise par :

1) La construction d'un argumentaire raisonné.

La promotion d'un nouveau modèle qui soit collectivement souhaitable plaide pour de nouvelles formes d'intervention publique qu'il convient de raisonner avec la plus grande rigueur et avec l'adhésion du plus grand nombre d'opérateurs. **La fragilité du modèle de développement et l'existence de chocs exogènes, tels que le changement climatique et une plus forte volatilité des prix agricoles internationaux, ne pourront être surmontés par le seul jeu des forces du marché. Les domaines et modalités d'intervention publique sont ainsi argumentés sur la base de la correction effective des défaillances de marché et des défaillances de gouvernement.**

2) Les axes stratégiques des XIème et XIIème Plan actualisés et articulés entre eux

Les axes stratégiques formulés dans le XIème Plan et repris dans le XIIème Plan restent d'actualité, mais ils doivent être reconsidérés en prenant mieux en compte les interactions entre eux : interdépendance des différentes productions agricoles, tension entre niveau de production et risque d'épuisement des ressources, meilleure prise en compte de la durabilité. Les axes actualisés sont :

- Atteindre la sécurité alimentaire par un accès raisonné aux marchés et une évolution du modèle de production ;
- Valoriser les exportations par la recherche systématique d'une meilleure valeur ajoutée des produits ;
- Gérer durablement les ressources naturelles par une meilleure valorisation des externalités environnementales de l'agriculture.

3) Une cohérence renforcée entre la politique agricole et les autres politiques publiques

Un renforcement de la cohérence aux différents niveaux (articulation entre sous-secteurs, cohérence de la politique agricole avec les autres politiques transversales et sectorielles en matière de développement économique et social) à travers une redéfinition du rôle de l'Etat et de la relation producteurs-consommateurs et par le biais d'un cadre institutionnel favorable à la concertation et à la participation de tous les acteurs.

4) Une insertion maîtrisée dans l'économie mondiale

Une politique qui prend en compte le processus global de libéralisation des échanges et les engagements commerciaux pris par la Tunisie aux niveaux bilatéral et multilatéral et qui tire parti des avantages négociés dans ces accords.

III - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE RÉNOVÉE

Les orientations stratégiques (OS) formulées ici découlent de la réflexion collective menée au sein de chacun des 3 groupes de travail thématiques (sécurité alimentaire, promotion des exportations et gestion durable des ressources naturelles). Les objectifs et les mesures qui y ont été identifiés ont ensuite fait l'objet d'une synthèse afin de prendre en compte l'articulation et les interdépendances entre ces trois thèmes. Les orientations stratégiques proposées à l'issue de cette synthèse ne sont donc plus la juxtaposition d'objectifs propres à chaque thème, mais bien les orientations de la politique agricole dans son ensemble.

Trois grandes catégories d'orientations stratégiques ont ainsi été identifiées :

Améliorer le cadre institutionnel et à la coordination des acteurs :

- ▶ Améliorer l'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat ;
- ▶ Améliorer l'organisation des filières et renforcer la participation des populations rurales ;
- ▶ Orienter le comportement des acteurs dans le sens d'une gestion durable des ressources naturelles.

Améliorer la fourniture de services publics :

- ▶ Améliorer l'accès à des instruments de crédit et d'assurance adaptés ;
- ▶ Adapter les services de la recherche agronomique, de la vulgarisation et de la formation aux priorités de la mise à niveau et aux besoins des acteurs du secteur.

Optimiser l'insertion de la Tunisie dans l'économie internationale :

- ▶ Améliorer la compétitivité de l'offre nationale ;
- ▶ Stabiliser l'offre nationale de produits agricoles ;
- ▶ Adopter une politique commerciale cohérente avec les objectifs de la politique agricole ;
- ▶ Favoriser l'accès à une alimentation suffisante, de qualité garantie et équilibrée.

Chacune des orientations stratégiques donne lieu à la présentation d'une problématique, suivie des principales mesures identifiées au long de la réflexion collective menée en ateliers. Les orientations stratégiques font ici l'objet d'une présentation très succincte. Elles font l'objet d'une description plus détaillée dans la note d'argumentaire.

1 - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES CORRESPONDANT AU CADRE INSTITUTIONNEL ET À LA COORDINATION DES ACTEURS

OS 1 : Améliorer l'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat

PROBLÉMATIQUE

L'analyse des causes de certaines défaillances a mis en évidence une faible efficacité de l'intervention des pouvoirs publics à différents niveaux. Celle-ci se traduit par l'absence ou l'insuffisance de mécanismes de régulation et de coordination entre les acteurs et d'un non respect dans l'application des normes et des règles. L'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat peuvent être améliorées de différentes manières : i) améliorer l'environnement dans lequel interviennent les acteurs, ii) améliorer le contrôle et la réglementation de l'Etat et iii) corriger l'ensemble des mesures d'intervention publique inadaptées à une gestion durable des ressources naturelles.

PRINCIPALES MESURES

Les mesures proposées ici sont de trois types :

- Ouvrir un chantier institutionnel pour la clarification des prérogatives des différentes institutions intervenant dans le secteur agricole sur les grandes questions (qualité des produits, financement, ressources naturelles et foncier).
- Elaborer des stratégies de développement et des schémas d'aménagement concertés en améliorant la coordination interministérielle et en favorisant l'implication de la société civile.
- Renforcer les moyens de l'intervention publique tout en améliorant la qualité de son partenariat avec le secteur privé et la société civile.

OS 2 : Améliorer l'organisation des filières et renforcer la participation des populations rurales

PROBLÉMATIQUE

L'amélioration de l'action collective au niveau des filières et le renforcement de la compétitivité territoriale sont deux dimensions de l'intervention publique visant à intensifier la participation des populations rurales à leur propre développement. Ces deux approches, l'une par les produits et l'autre sur une base territoriale, devraient être mises en cohérence par le biais d'une organisation pyramidale de la profession et une intégration qui prend en considération les spécificités régionales et les systèmes de production dominants.

MESURES

Les mesures proposées ici sont de deux types :

- renforcer l'organisation des filières et des organisations professionnelles (renforcement de l'autonomie des organismes interprofessionnels, introduction de la gestion par objectifs, suivi des résultats, etc.) ;
- conforter la participation des populations rurales au niveau des territoires (mode de gouvernance des GDA, extension du champ d'intervention de certaines structures associatives, procédures de passation de marchés publics, etc.).

OS 3 : Renforcer le système d'incitation de manière à orienter le comportement des acteurs individuels dans le sens d'une gestion durable des ressources, compatible à la fois avec les objectifs de sécurité alimentaire et de promotion des exportations.

PROBLÉMATIQUE

L'existence de nombreuses défaillances de marché dans le domaine des ressources naturelles génère des comportements d'acteurs individuels incompatibles avec une gestion durable des ressources. Les principales défaillances à considérer sont l'existence d'externalités, certaines positives, d'autres négatives, l'existence de biens communs et l'existence de biens publics, ce qui s'éloigne du contexte des marchés concurrentiels qui ne couvrent généralement que le cas des biens privés. Les défaillances de marché sont amplifiées par des problèmes de gouvernance, qui ont pour origine la faible prise en considération des points de vue de la société civile.

MESURES

Les mesures sont classées selon le type de défaillance de marché :

- limiter les externalités négatives en appliquant le principe du «dégradeur-payeur» et/ou en taxant les pratiques agricoles entraînant une dégradation;
- valoriser les externalités positives en mettant en place des mécanismes de paiements de ces externalités (séquestration du carbone, création et entretien des paysages, protection de la biodiversité, ...);
- promouvoir une gestion durable des biens communs en renforçant l'autonomie des organisations de base (GDAP);
- instaurer et/ou renforcer le paiement de services à caractère de biens publics par la mise en place d'incitations et de moyens de contrôle.

2 - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES RELATIVES À LA FOURNITURE DE SERVICES PUBLICS

OS°4 : Améliorer l'accès à des instruments de crédits et d'assurance adaptés au secteur agricole et de la pêche afin de favoriser l'investissement privé agricole

PROBLÉMATIQUE

Le manque de trésorerie et la faible possibilité de recours à des systèmes d'assurance sont deux facteurs limitant fortement l'investissement privé agricole. Il est donc crucial de trouver des solutions à ces contraintes pour redynamiser l'activité agricole.

MESURES

Les mesures ont été classées en deux grandes catégories :

- améliorer l'accès à des instruments de crédit adaptés aux besoins des opérateurs (ciblage des subventions comme moyen de financement, adaptation des conditions de crédit à certaines situations et à la rentabilité attendue des activités, etc.) ;
- promouvoir l'assurance agricole (prise en charge partielle des primes d'assurance, élargissement des mécanismes d'assurance à d'autres risques tels que les nuisibles ou le risque prix).

OS °5 : Adapter la recherche agronomique, la vulgarisation et la formation aux besoins prioritaires des acteurs du secteur.

PROBLÉMATIQUE

Les principales faiblesses du système de recherche et d'encadrement agronomique tunisien concernent à la fois la nature des programmes de recherche qui ont des finalités très technicistes, le manque de contrôle et de suivi-évaluation et la faiblesse des processus de transfert des résultats de recherche vers les usagers. La clarification des missions des différentes structures intervenant dans la recherche agricole est nécessaire afin d'assurer une meilleure coordination et complémentarité de leurs activités.

MESURES

Les mesures proposées ont été classées en trois grandes catégories :

- améliorer le fonctionnement et la programmation de la recherche sur la base d'une évaluation indépendante et la clarification de la mission des différentes structures ;
- revoir le contenu thématique de la recherche en prenant en compte les aspects socio-économiques des problématiques et en améliorant la cohérence des programmes avec les besoins du contexte national et international ;

- veiller à une plus large diffusion des acquis de la recherche en renforçant les mécanismes de diffusion et en appuyant les agriculteurs dans les premières phases de l'adoption des innovations.

3 - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES EN LIEN AVEC LE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE DE AGRICOLE POUR UNE MEILLEURE INSERTION DE LA TUNISIE DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

OS°6 : Améliorer la Compétitivité de l'offre nationale

PROBLÉMATIQUE

La question de la compétitivité des produits agricoles tunisiens se pose à la fois dans une optique d'amélioration de la sécurité alimentaire (compétition entre les denrées importées et les produits tunisiens dans la satisfaction de la demande nationale) et dans une optique de promotion des exportations (compétition avec les autres pays exportateurs sur les marchés internationaux). L'amélioration de la compétitivité des produits tunisiens repose sur trois grands facteurs: (1) les gains de productivité, (2) la conformité des produits aux normes de qualité et (3) l'efficacité des politiques de prix.

MESURES

Les mesures proposées ont été classées en trois grandes catégories :

- améliorer l'efficacité agronomique des systèmes productifs en tenant compte de la carte agricole (recherche en conditions semi-arides portant sur l'économie d'eau, la fertilité des sols, l'intégration de l'élevage...) et réviser les dispositifs d'appui-conseil, de veille de l'évolution de la compétitivité, etc. ;
- promouvoir la qualité des produits agricoles et alimentaires (délimitation d'indications géographiques, encouragement de l'agriculture biologique, promotion d'investissements pour le conditionnement, etc.).
- améliorer l'efficacité de la politique des prix : définir et mettre en place un mécanisme de fixation des prix à la production variable en fonction de la qualité livrée d'une part et cibler les subventions aux intrants sur ceux qui contribuent particulièrement à l'amélioration de la compétitivité et de la qualité des produits (transport et emballage des produits, conditionnement, plants certifiés, engrais et traitements phytosanitaires pour les petits producteurs) d'autre part.

OS 7 : Stabiliser l'offre nationale de produits agricoles

PROBLÉMATIQUE

Les conditions climatiques de l'agriculture tunisienne se traduisent par d'importantes fluctuations interannuelles des récoltes, notamment céréalières. Cette situation pénalise lourdement un approvisionnement régulier des marchés interne et à l'exportation en

produits agricoles tunisiens. Les aléas climatiques courants, et à fortiori les événements extrêmes, ont des répercussions au niveau macroéconomique : une forte instabilité de l'offre nationale conduit nécessairement à donner une place prépondérante au recours au marché international pour assurer l'approvisionnement du pays, hypothéquant sérieusement l'atteinte de l'objectif de sécurité alimentaire. Cette instabilité de l'offre affecte également l'objectif de promotion des exportations. Au niveau microéconomique, ces aléas fragilisent les systèmes de production, notamment en zones marginales (chute des revenus, surendettement, dépendance à l'égard de l'aide publique).

MESURES

Les mesures proposées ont été classées en trois grandes catégories :

- alléger les contraintes structurelles à la modernisation de l'agriculture telles que le statut foncier des terres, le vieillissement, le très faible niveau de qualification de la population des exploitants : remembrement des terres dans les zones d'agriculture pluviale, encouragement à l'installation des enfants d'agriculteurs, d'ingénieurs et techniciens agricoles, formation professionnelle agricole, etc. ;
- accroître la résilience des systèmes de production aux aléas climatiques courants : mise au point d'itinéraires techniques (processus recherche / développement) adaptés à la diversité des problématiques des territoires et des systèmes de production, appui à la reconversion de certains systèmes d'activités ;
- accroître la résilience des systèmes de production aux changements climatiques : mise en œuvre du plan d'action découlant des conclusions de l'étude MARHP/GTZ, mise à jour, adaptation territoriale et dynamisation de la carte agricole, rationalisation du recours aux mesures de sauvegarde du cheptel, ciblage et intégration locale des programmes « filets sociaux » tels que PDRI, microcrédits, programmes d'emploi ;
- veiller au maintien de l'équilibre entre les capacités du stock halieutique et l'effort de pêche en renforçant les mécanismes de gestion des ressources (repos biologique, moyens de contrôle, respects des normes : pêches illicites non déclarées et non réglementaires, etc.) et en développant l'aquaculture.

OS 8 : Adopter une politique commerciale efficace et cohérente avec les objectifs de la politique agricole

PROBLÉMATIQUE

La forte dépendance de la Tunisie aux marchés internationaux lui impose d'adapter sa politique d'importation afin de gérer les risques de prix élevés et volatiles tout en tenant compte de l'objectif de souveraineté alimentaire et des engagements pris en matière de libéralisation des échanges. Par ailleurs, si le pays dispose déjà d'une panoplie relativement complète de mécanismes et d'instruments visant à la promotion de ses exportations, ce dispositif doit être amélioré afin de mieux répondre à certains problèmes structurels

(faible diversification des produits exportés et des marchés de destination, quotas d'exportation octroyés à la Tunisie non remplis, faible valeur ajoutée des exportations. Enfin, les mesures de politique commerciale prises par la Tunisie, tant à l'importation qu'à l'exportation, doivent tenir compte de ses engagements commerciaux tant au niveau international qu'au niveau bilatéral. Ces accords commerciaux imposent au pays des contraintes en matière d'échanges agricoles, mais lui offrent aussi des marges de manœuvre qu'il doit saisir pour promouvoir ses intérêts.

MESURES

Les mesures proposées ont été classées en trois grandes catégories :

- adapter la politique d'importation aux risques liés à l'instabilité des marchés et à l'objectif de sécurité alimentaire (politiques d'achat et de gestion des stocks en favorisant des partenariats public-privé, mécanismes de compensation et de régulation, cadre réglementaire) ;
- élaborer et à mettre en œuvre une stratégie nationale d'exportation et améliorer l'image de marque du pays (renforcement des structures interprofessionnelles, coordination des structures impliquées dans la promotion des exportations, dynamisation des représentations commerciales de la Tunisie à l'étranger).
- améliorer les capacités de négociation de la Tunisie concernant les accords commerciaux et la valorisation de ces accords

OS°9 : Favoriser l'accès à une alimentation suffisante, de qualité garantie et équilibrée

PROBLÉMATIQUE

De manière schématique, les interventions publiques relatives à la consommation des denrées alimentaires sont confrontées à un ciblage insuffisant des subventions à la consommation, à l'émergence d'un régime alimentaire déséquilibré et à une trop faible prise en compte par les consommateurs des critères de qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments.

MESURES

Pour y faire face les principales mesures proposées portent sur :

- l'étude d'un meilleur ciblage des subventions afin d'accroître l'équité et de réduire le gaspillage ;
- le renforcement du contrôle de la qualité générique des produits ;
- la mise en œuvre d'une stratégie de rationalisation de la consommation de certains produits stratégiques à travers la politique de prix, d'une part, et des programmes d'éducation nutritionnelle d'autre part.

IV - DEUX CONDITIONS COMPLÉMENTAIRES : RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE ET TIRER PARTI DU CONTEXTE INTERNATIONAL

1 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE

Ce changement dans les objectifs qui structurent la politique agricole rénovée doit être accompagné par une mise en cohérence de cette politique à plusieurs niveaux.

Il s'agit en premier lieu de donner plus de cohérence à la politique agricole en termes d'articulation entre les sous secteurs, de choix des productions et de degré d'ouverture. La proposition présentée précédemment a pour ambition d'assurer cette cohérence à travers une hiérarchie plus claire des objectifs et une plus forte articulation entre eux.

Il s'agit aussi d'assurer la cohérence de la politique agricole avec les autres choix en termes de politique de développement économique et social. Cela nécessite entre autres des arbitrages clairs, à travers les politiques de prix et le renforcement de la capacité de négociation des acteurs concernés, entre la tendance légitime à protéger les consommateurs et l'attention, non moins légitime, portée au revenu des producteurs. Cela passe aussi par la clarification du rôle assigné au secteur agricole dans l'économie nationale et notamment dans le développement régional.

En troisième lieu, la politique agricole doit rester cohérente au regard des engagements pris par la Tunisie avec ses partenaires commerciaux aux niveaux bilatéral et multilatéral. L'élaboration de cet argumentaire a pour objectif principal d'assurer cette cohérence et de justifier le cas échéant des mesures qui pourraient paraître non conformes avec certains accords.

2 – TIRER PARTI DU CONTEXTE INTERNATIONAL

Enfin, pour assurer une meilleure insertion de la Tunisie dans son environnement commercial régional et international, il est nécessaire de mieux valoriser les opportunités offertes par les accords commerciaux, ce qui nécessite notamment une amélioration de l'information sur les marchés internationaux des produits agricoles et de la pêche.

Les mesures de politique agricole et de politique commerciale prises par la Tunisie doivent tenir compte de ses engagements, tant au niveau international (accords de l'OMC) qu'au niveau bilatéral (accords de libre échange avec l'AELE, accord d'association avec l'UE, GAFTA au niveau régional...). Ces accords commerciaux laissent une marge de manœuvre dont la Tunisie doit se saisir pour promouvoir ses intérêts. Si la Tunisie dispose de cadres expérimentés en matière de négociations commerciales, la multiplication des accords commerciaux et l'élargissement des thèmes de négociations de plus en plus techniques et ardues, nécessite des connaissances et des expertises pointues et sans cesse renouvelées pour défendre ses intérêts. Par ailleurs, au-delà de mieux défendre ses intérêts lors des négociations commerciales, notamment dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE, la Tunisie doit également mieux valoriser les avantages que lui offrent ces accords et tirer profit des opportunités offertes par certains accords internationaux, comme les

Accords de l'OMC portant sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) traitant des obstacles techniques au commerce (OTC) qui permettent de bénéficier d'une assistance technique et financière afin de mettre à niveau les filières de production et de dynamiser ainsi les exportations agricoles.

CONCLUSION

Les éléments proposés dans cette note de politique agricole sont le fruit d'un processus de construction concertée qui a abouti à trois résultats principaux :

- ▶ La formation de cadres de l'administration et d'organisations professionnelles à l'argumentation, en commun, de l'intervention des pouvoirs publics dans le développement et la régulation du secteur agricole ;
- ▶ La construction d'un cadre d'analyse de la politique agricole tunisienne, commun à l'ensemble des participants et mettant en évidence les limites du modèle de développement actuel au regard des enjeux et défis des prochaines années ;
- ▶ La formulation concertée de propositions d'orientations stratégiques, point de départ de l'élaboration d'une politique agricole rénovée.

En ce qui concerne le troisième résultat, les propositions de mesures regroupées selon 9 orientations stratégiques constituent l'apport principal de ce travail qui va au-delà d'une analyse critique et d'une mise en perspective. Ces mesures qui ont été obtenues sur la base d'un consensus construit avec tous les participants, représentent une innovation de taille qui donne un contenu opérationnel à l'ébauche de politique agricole proposée. La formulation complète de celle-ci, incluant l'estimation du coût des mesures et l'évaluation de leurs impacts (économiques, sociaux et environnementaux) reste à conduire par le MARHP et les parties prenantes concernées.

Dans cette perspective, la présente note pourrait servir de support au dialogue i) entre la DGEDA et les autres directions générales du MARHP, ii) entre le MARHP et les différents acteurs de la politique agricole (autres ministères, organisations professionnelles, secteur privé, ...) et iii) entre le gouvernement tunisien et les bailleurs de fonds. Les orientations stratégiques proposées afin d'intégrer de manière cohérente les différentes mesures pourraient notamment favoriser la mise en place d'une approche programme dans la coopération entre la Tunisie et ses principaux partenaires techniques et financiers en matière de développement agricole.

Ces différents axes de travail (dialogues entre les parties prenantes débouchant sur des priorités partagées par tous les acteurs, estimation des coûts et évaluation des impacts) pourraient constituer les prochaines étapes de mise en œuvre d'une politique agricole dans les prochaines années.



Moncef Ben Saïd
Jérôme Coste
Mohamed Elloumi
Vincent Ribier
Jean-Pierre Rolland
Boubaker Thabet



NOTE D'ARGUMENTAIRE

POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE
TUNISIENNE RÉNOVÉE

AVANT PROPOS

Ce rapport est l'aboutissement du processus d'appui à l'élaboration de la politique agricole de la Tunisie mis en œuvre à la demande de la Direction Générale des Etudes et du Développement Agricole (DGEDA) du Ministère de l'Agriculture, des Ressources Hydrauliques et de la Pêche (MARHP), avec le soutien de l'Agence française de développement (AFD).

Il a été réalisé par Moncef Ben Saïd (MARHP/INAT), Jérôme Coste (IRAM), Mohamed Elloumi (INRAT), Vincent Ribier (CIRAD), Jean-Pierre Rolland (GRET) et Boubaker Thabet (MARHP/INAT).

L'ensemble du processus d'appui à l'élaboration de la politique agricole de la Tunisie a bénéficié, tout au long des 4 ateliers de travail, de la participation active des personnes suivantes :

► **Groupe « sécurité alimentaire » :**

- Mme Hajlaoui Naziha (OEP)
- Mme Hazami Neila (GIL)
- Mme Bouzid Dalila (DGPA)
- Mme Mezghani Sahla (DGEDA)
- Mme Nabli Raja (INGC)
- Mme Gmir Nadoua (DGEDA)
- Mme Mkacher Najet (Min. Ind.)
- M. Mabrouk Abdelaziz (UTAP)
- M. Daoud Karim (UTAP)
- M. Hantous Moncef (MDCI)
- M. Laajimi Abderraouf (INAT)
- M. Amamou.Habib (IRESA)
- M. Zeramdini Hamda (AVFA)
- M. Khalifa Agran, (DGPCQPA)
- M. Brahmi Omar (DGPCQPA)
- M. Bouziri Chokri (CCVE)
- M. Hajjem Mansour (DGEDA)

► **Groupe « promotion des exportations » :**

- Mme Hella Tebib (CEPEX)
- Mme Itaf Majeri (UTAP)
- Mme Lamia Boudraa (UTAP)
- Mme Mouna Kbaier (GI Fruits)
- Mme Nejia Hayouni (DG/EDA)
- Mme Rakia Belkahia (DG/PA)
- Mme Saoussen Jami (GIL)
- M. Walid Gaddas (UTICA)
- M. Noûmen Ben Hamouda (DG/Industries alimentaires – Min. Industrie)
- M. Nabil Arfaoui (Min. Commerce et Artisanat)
- M. Moncef Mejri (DGSV)
- M. Malek Ouali (APIA)
- M. Lofti Messai (DG/EDA)
- M. Kamel Khalifa (DGPCQPA)
- M. Jilani Neffati (GI Fruits)
- M. Hafedh Khelif (DG/EDA)
- M. Habib Methlouthi (GIPP)
- M. Adel Jemmazi (DGPCQPA)

► **Groupe « gestion des ressources naturelles » :**

- Mme Latiri Rakia (DG/GREE)
- M. Al Agoune Aissa (CRDA Kébili)
- M. Basti Mehrez (DG/Pêche)
- M. Ben Becher Laieth (APAD)
- M. El Echi Mohamed Lazhar (DG/EDA)
- M. El Euch Faten (DG/ Forêts)
- M. Ridha Gabouj (DG/GREE)
- M. Guesmi Abdelhalim (DG/EDA)
- M. Kallali Abderrahmen (CRDA Kairouan)
- M. Mejri Ahmed (ODESYANO)
- M. Saadi Najib (DG/ACTA)
- M. Tila Mohamed (DG/Pêche)
- M. Toumia Mohamed Lamine (DG/FIOP)

Nous tenons à remercier pour leur appui sans faille tout au long du processus M. Amor CHOUCHEM, directeur général de la DGEDA (MARHP), M. Badr BEN AMMAR (MARHP), Mme Naomi NOEL et MM. Roger GOUDIARD et Zacharie MECHALI (AFD).

SOMMAIRE

SOMMAIRE	28
PREAMBULE	30
PREMIERE PARTIE LE BESOIN RESSENTI D'UNE ACTUALISATION DE LA POLITIQUE AGRICOLE	31
I. LES FONDEMENTS DU MODELE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE TUNISIEN.....	32
II. LES LIMITES DU MODELE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL.....	34
1. les limites agronomiques du modèle agricole.....	34
1.1 Les limites agronomiques de la valorisation des périmètres irrigués.....	35
1.2 Les limites agronomiques du modèle d'intensification/stabilisation en agriculture pluviale.....	35
2. des risques sur la durabilité des ressources naturelles.....	36
3. dépendance du marché international et risque sur la sécurité alimentaire.....	37
4. un déficit de compétitivité prix et non prix de l'offre agricole nationale vis-à-vis des denrées alimentaires importées.....	39
5. une faible capacité d'exportation et une valorisation insuffisante des produits exportés.....	40
6. des éléments de blocage multiples au développement du secteur agricole.....	42
6.1 La stagnation, voire la baisse tendancielle, des investissements publics.....	42
6.2 La faible organisation des filières.....	43
6.3 Un cadre institutionnel peu performant et un manque d'organisation de la profession agricole.....	43
6.4 Des structures agraires qui limitent fortement l'effort de développement.....	44
III. ELEMENTS DE PROSPECTIVE : L'EMERGENCE DE NOUVEAUX DEFIS.....	44
1. les effets du changement climatique.....	44
2. une hausse de la demande nationale et internationale pour des produits agricoles et alimentaires de qualité accrue.....	45
3. tendance à la hausse des prix internationaux de produits agricoles et amplification de leur volatilité.....	47
4. l'importance de l'évolution du prix de l'énergie.....	48

IV.	LES REPONSES DU PLANIFICATEUR.....	48
1.	la promotion des exportations.....	49
2.	la gestion des ressources naturelles.....	50
3.	la sécurité alimentaire.....	51
V.	UN NOUVEAU CONTEXTE CREE PAR LA SORTIE DU XIIEME PLAN 2010-2014.....	53
DEUXIEME PARTIE POUR UN NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL.....		54
I.	CONSTRUIRE UN ARGUMENTAIRE.....	54
II.	LES BASES D'UNE POLITIQUE AGRICOLE RENOVEE.....	55
1.	les grandes lignes.....	55
2.	les orientations stratégiques pour une politique agricole rénovée.....	58
2.1	Les orientations stratégiques correspondant au cadre institutionnel et à la coordination des acteurs.....	59
2.2	Les orientations stratégiques relatives à la fourniture de services publics.....	64
2.3	Les orientations stratégiques en lien avec l'amélioration de l'offre agricole nationale et l'insertion de l'agriculture tunisienne à l'économie mondiale.....	68
III.	UNE COHERENCE DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE INDISPENSABLE.....	76
1.	réinvestir l'agriculture.....	77
2.	cohérence de la politique agricole avec les autres politiques publiques.....	79
IV.	UNE POLITIQUE AGRICOLE QUI DOIT MIEUX TIRER PARTI DU CONTEXTE INTERNATIONAL.....	81
1.	les mesures de protection aux frontières.....	82
2.	les soutiens aux exportations.....	83
3.	le soutien interne a la production.....	84
CONCLUSION.....		86

PREAMBULE

La présente note propose les contours d'un modèle de développement agricole et rural pour la Tunisie. Elle tente de tirer les leçons du passé pour répondre aux difficultés présentes et faire face aux nouveaux enjeux auxquels est confrontée l'agriculture tunisienne. Elle fournit divers éléments d'analyse relatifs à la problématique du secteur, aux objectifs et aux orientations stratégiques souhaitables afin d'accompagner le MAHRP dans sa mission régalienne d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole tunisienne. Elle se présente comme un argumentaire raisonné de l'intervention publique dans le secteur agricole.

Cette note est le fruit d'une réflexion menée sur une période d'un an par un groupe de travail d'une cinquantaine de personnes-ressources appartenant à la DGEDA, aux autres services du MARHP, à d'autres ministères impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de la politique agricole, ainsi que des représentants de la société civile (organisation professionnelles de base, groupements interprofessionnels, etc.) et du secteur privé (agriculteurs, exportateurs, etc.). Lors de ce processus de réflexion 3 thèmes ont été déroulés en parallèle tout au long de la réflexion : i) l'amélioration de la sécurité alimentaire, ii) la promotion des exportations et iii) la gestion durable des ressources naturelles.

La réflexion collective a été menée dans le cadre d'une série d'ateliers selon la séquence suivante :

- Le premier atelier a porté sur l'analyse de la problématique du secteur agricole ; il s'est conclu par l'identification des problèmes auxquels la politique agricole est appelée à apporter des solutions ;
- Le deuxième atelier a été consacré à la caractérisation des objectifs spécifiques correspondant aux problèmes précédemment identifiés ;
- Le troisième atelier a permis de préciser les principales mesures destinées à atteindre les objectifs spécifiques ;
- Le quatrième atelier a mis en débat la synthèse de la réflexion collective, à savoir cette note d'argumentaire.

Outre cette note d'argumentaire, la réflexion collective a donné lieu à l'élaboration de 3 notes thématiques reprenant en détail, pour chacun des 3 thèmes, l'analyse des problèmes, la formulation des objectifs et la caractérisation de paquets de mesures destinés à atteindre les objectifs. Enfin, une note sur la compatibilité des mesures de politique agricole avec les engagements commerciaux bilatéraux et multilatéraux pris par la Tunisie complète ces documents.

PREMIERE PARTIE



LE BESOIN RESSENTI D'UNE ACTUALISATION

DE LA POLITIQUE AGRICOLE



Le modèle de développement agricole tunisien (dont les principales lignes sont rappelées dans le point I) a permis des avancées importantes telles qu'un accroissement significatif de la production et l'amélioration des disponibilités agricoles et alimentaires. Le processus de développement a toutefois montré des signes de fragilité et la crise internationale qui a secoué les marchés des produits agricoles et alimentaires en 2007-2008 a servi de révélateur aux limites structurelles du modèle (décrites dans le point II). Dans le même temps, de nouveaux enjeux de portée mondiale émergent (changement climatique, volatilité accrue des prix agricoles mondiaux, augmentation de la demande alimentaire nationale et internationale pour des produits de qualité accrue, hausse du prix de l'énergie), ayant des conséquences notoires pour l'agriculture tunisienne, alors que le pays poursuit son processus d'ouverture commerciale (point III). Quelques enseignements tirés de la relecture du XI^{ème} Plan complètent l'analyse et fournissent des clés pour poursuivre et améliorer l'effort de planification (point IV), notamment dans le cadre du XII^{ème} Plan dont les inflexions par rapport au plan précédent sont mises en exergue (point V).

I. LES FONDEMENTS DU MODELE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE TUNISIEN

Au-delà de quelques inflexions conjoncturelles, la politique agricole tunisienne s'est inscrite au cours des 30 dernières années dans une relative continuité. Le fil directeur de cette politique est l'importance accordée aux mécanismes de marché (tant nationaux qu'internationaux), avec en parallèle une politique assez active en matière de développement rural. Pour ce faire, la Tunisie a mobilisé principalement deux types d'outils : des interventions sur les prix et une politique de structures en encourageant particulièrement les exploitations moyennes et en sécurisant la propriété privée.

Les principaux éléments constitutifs du modèle de développement tunisien peuvent être caractérisés de la manière suivante :

- priorité accordée au rôle du marché intérieur et à la préservation du pouvoir d'achat du consommateur tunisien ;
- soutien à la petite agriculture, généralement familiale, et aux exploitations moyennes, à travers des projets de développement agricole et rural, le développement de l'irrigation et le soutien à certains produits. Ce soutien se manifeste par le rôle important de la pluriactivité et du mode de faire valoir direct ;
- accent mis sur la promotion des recettes d'exportation à partir d'une gamme limitée de produits traditionnels pour lesquels la Tunisie dispose d'avantages comparatifs ;

- mobilisation importante des ressources naturelles avec pour destination prioritaire le secteur agricole ;
- développement depuis le début des années 1980 des infrastructures rurales (routes, eau potable, électrification), en mobilisant des moyens relativement importants.

Sur longue période, les résultats de ce modèle sont assez éloquentes, tant sur le plan du développement du secteur agricole lui-même que sur l'amélioration des conditions de vie en milieu rural. La production agricole a ainsi connu une croissance supérieure à celle de la population (une moyenne supérieure à 3 %), améliorant par là même les disponibilités alimentaires du pays. L'étalement des périodes de production pour plusieurs produits et le développement des périmètres irrigués ont contribué à atténuer les effets des aléas climatiques. Dans le même temps, la Tunisie a su préserver, voire améliorer, ses parts de marché pour certaines productions pour lesquelles elle dispose d'avantages comparatifs et d'une tradition exportatrice. Les recettes d'exportation ont également augmenté et permis une amélioration du taux de couverture des importations.

La politique de développement rural accompagnant la politique agricole proprement dite a contribué à améliorer les conditions de vie en milieu rural : amélioration de l'accès à l'électrification (> 96 %), à l'eau potable (> 90 %), au système de santé de base et aux infrastructures de communication, réduction du taux de pauvreté (< 2,9 % en 2000), du chômage, du logement rudimentaire (< 2 %), de l'analphabétisme et amélioration du taux de scolarisation des jeunes. Dans certaines régions cette politique a permis une diversification des économies locales en offrant des alternatives d'emploi et des sources de revenu hors de l'agriculture.

Ces progrès significatifs enregistrés sur les trente dernières années en matière de croissance du secteur agricole n'ont pas empêché une baisse progressive de la place de l'agriculture dans l'économie tunisienne, comme cela est le cas dans de nombreux autres pays. En effet, la croissance a été plus forte dans les autres secteurs de l'économie, et les termes de l'échange ont été défavorables à l'agriculture. En conséquence, la part de l'agriculture dans le PIB et la part des exportations agricoles dans la balance commerciale globale ont diminué. La contribution du secteur agricole à l'emploi a également baissé pour atteindre environ 18,3 % de la population active actuellement. Cette baisse est même perceptible dans le milieu rural, avec une contribution du secteur agricole inférieure à 50 % de l'emploi total. L'économie tunisienne est ainsi devenue quantitativement moins dépendante de l'évolution du secteur agricole. Cette moindre dépendance se manifeste notamment par une atténuation relative de l'impact des années climatiquement défavorables sur la croissance, contrairement à ce que l'on peut observer dans d'autres pays de la région (par exemple le Maroc).

La diminution de la place du secteur agricole dans l'économie tunisienne explique sans aucun doute la réduction relative du soutien des pouvoirs publics à ce secteur en termes de pourcentage des investissements destinés à l'agriculture dans les investissements totaux. Ce pourcentage est ainsi descendu en dessous de 10 % durant les premières années du XI^{ème} plan. La baisse des transferts vers le secteur agricole s'explique aussi par la réalisation de l'ensemble des grands projets publics (les barrages et les périmètres publics irrigués)

II - LES LIMITES DU MODELE DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Les réflexions menées dans le cadre du groupe de travail confirment nombre d'analyses récentes sur le secteur agricole tunisien, mais aussi sur celui des pays voisins : le modèle de développement agricole, basé sur une forte mobilisation des ressources et un désengagement progressif de l'Etat vis-à-vis du secteur rural, atteint ses limites. Le nouveau contexte, caractérisé par une plus grande instabilité des marchés internationaux, à laquelle s'ajoutent les effets croissants du changement climatique, est de nature à amplifier les risques auxquels est habituellement confrontée l'activité agricole. Le gouvernement tunisien a dû répondre dans l'urgence à cette conjoncture aiguë en révisant à la hausse certains prix à la production et certains prix à la consommation, mais dans de moindres proportions, afin de ne pas affecter outre mesure le pouvoir d'achat du consommateur. Le développement de l'agriculture tunisienne se heurte aujourd'hui à un certain nombre de blocages et d'éléments structurels, notamment :

- les limites agronomiques du modèle agricole ;
- une pression de plus en plus forte sur les ressources naturelles entraînant une dégradation à la limite de la réversibilité et de la capacité de résilience de certains écosystèmes ;
- les défis croissants pour l'atteinte de l'objectif de sécurité alimentaire du fait de la forte croissance des importations, notamment pour certains produits de base ;
- le déficit de compétitivité « prix » et « non prix » de l'offre agricole nationale vis-à-vis des denrées alimentaires importées ;
- la difficile maîtrise des marchés à l'exportation dont la volatilité des prix, et la stagnation dans certains cas, mettent en péril les stratégies des producteurs pour la meilleure valorisation des produits exportés ;
- d'autres éléments de blocage du secteur agricole.

1 - LES LIMITES AGRONOMIQUES DU MODÈLE AGRICOLE

En dépit des résultats positifs enregistrés tout au long des dernières décennies, la croissance de l'agriculture tunisienne est limitée par un manque de valorisation des périmètres irrigués et une faible intensification de l'agriculture pluviale.

1-1 Les limites agronomiques de la valorisation des périmètres irrigués

L'agriculture irriguée, avec 8 % de la SAU, a-t-elle atteint ses objectifs de stabilisation de l'offre et de réduction de la dépendance vis-à-vis des importations ? La politique de promotion de l'agriculture irriguée s'est traduite par l'accroissement significatif du potentiel productif des terres sous irrigation. Ce potentiel est estimé théoriquement à un « équivalent extension de superficie en sec » de l'ordre de 1,5 millions d'hectares. Si la contribution des périmètres irrigués passait à 50 % de la production agricole, comme le prévoit le XI^{ème} plan, cet équivalent serait de plus de 2 millions d'hectares. L'accroissement des surfaces irriguées n'a toutefois pas eu l'impact agronomique et agro économique désiré : le taux d'exploitation (78 à 83 %) et le taux d'intensification (85 à 92 %) montrent en effet une faible valorisation de ce potentiel additionnel.

Par ailleurs, la baisse de la fertilité des sols affecte maintenant la majorité des zones irriguées et la baisse des résidus organiques accélère le déclin de cette fertilité. La salinité et l'engorgement sont des problèmes généralisés, particulièrement dans les zones à faible drainage. Presque la moitié des zones irriguées ont actuellement des niveaux élevés de salinité et environ 22 % des surfaces irriguées sont affectées par un engorgement élevé. **Ces effets directs ou indirects d'une irrigation insuffisamment maîtrisée sont de nature à provoquer dans le long terme des baisses considérables de la production et ce malgré l'utilisation massive d'engrais et autres intrants.**

Une question en rapport direct avec l'objectif de stabilisation de l'offre, mérite cependant d'être soumise à questionnement : il s'agit précisément de la place des céréales dans les périmètres irrigués dont l'opportunité ne semble pas faire l'unanimité des experts en la matière, ni celle des agriculteurs. D'aucuns doutent de la capacité des 110.000 hectares actuellement cultivés en blé irrigué, même avec des rendements dépassant les 40 quintaux/ha, à transformer significativement l'équilibre du bilan céréalier du pays.

1-2 Les limites agronomiques du modèle d'intensification/stabilisation en agriculture pluviale

Le modèle tunisien de politique du développement agricole, fortement dominé par l'intensification de l'agriculture pluviale (92 % de la SAU), présente, sur cet aspect, un important manque à gagner en termes de réalisation du potentiel agricole du pays :

- Les rendements céréaliers sont faibles comparativement à l'ensemble de la région MENA (Middle East and North Africa) (RDM 2008, option pour la Tunisie). Ceux de l'oléiculture sont aussi inférieurs, à ceux des pays producteurs de la rive nord de la méditerranée.
- La production agricole, plus particulièrement celle des céréales et de l'oléiculture, est de plus en plus instable avec des écarts interannuels croissants (cf. tableau ci-dessous) et élevés en comparaison avec d'autres régions telles que l'Amérique latine et l'Asie du sud-est (RDM 2008, option pour la Tunisie)

Tableau 1 : Evolution de la production céréalière tunisienne (en millions de quintaux)

Périodes	1985-1988	1995-1996	2002-2003
Max de production	20,8 (1985)	28,7 (1996)	29 (2003)
Min de production	2,9 (1988)	6,2 (1995)	5,1 (2002)
Ecart	17,9	22,5	23,9

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ONAGRI

2 - DES RISQUES SUR LA DURABILITÉ DES RESSOURCES NATURELLES

La politique agricole tunisienne a fait de la mobilisation et de l'amélioration du niveau d'utilisation des ressources naturelles une constante des différents plans et stratégies de développement depuis l'Indépendance. Ces politiques, qui ont permis à l'agriculture tunisienne de réaliser un taux de croissance assez respectable sur la longue période, se heurtent depuis une dizaine d'années à des limites à la fois d'ordre naturel (la rareté et la fragilité des ressources) et d'ordre institutionnel suite au désengagement de l'Etat et à la difficile émergence des organisations professionnelles.

Les analyses de la situation actuelle pour chaque ressource (eau, sol, couvert végétal, ressources halieutiques et biodiversité) ont mis en évidence à la fois les résultats positifs des stratégies de mobilisation et une convergence des problématiques qui se résument comme suit : une mobilisation et une utilisation excessives des ressources, une faible efficacité des différents usages¹ avec des pratiques inadéquates souvent aggravées par l'inadaptation du cadre institutionnel². L'analyse a mis aussi en évidence l'existence de facteurs structurels qui caractérisent l'économie nationale et locale et qui concourent à l'exacerbation de la pression sur les ressources naturelles³.

Face à l'urgence et à l'acuité de la dégradation des ressources, la réponse du planificateur qui a intégré depuis le X^{ème} plan l'objectif d'une gestion durable des ressources ne semble pas répondre à la gravité de la situation et reste en deçà des exigences de la situation. Elle se caractérise par un manque d'intégration au niveau du terrain, voire, par moment, par une certaine contradiction entre les objectifs de mobilisation et une gestion durable des ressources. Elle ne prend pas en considération non plus la nécessité d'élargir le débat sur

1 Pour illustrer cette situation on peut citer le faible niveau des taux d'irrigation et d'intensification des périmètres irrigués et notamment des périmètres publics irrigués qui affichent des taux d'intensification inférieure à 90 % et d'irrigation inférieure à 75 % durant la campagne agricole 2008-2009 (Enquête périmètres irrigués, 2009)

2 Ainsi, à titre d'exemple et en ce qui concerne les ressources en eau, le niveau de mobilisation a atteint près de 90 % (MARH, 2009) des ressources mobilisables avec des signes de surexploitations dans plusieurs régions et des impacts négatifs sur la qualité et l'accessibilité de certaines ressources. En ce qui concerne les ressources halieutiques, la trop forte concentration des activités de pêche dans le Golfe de Gabes, s'est traduite par une surexploitation de l'ordre de 30 % par rapport au potentiel (MARH, 2008). Pour plus d'indicateurs le lecteur est prié de se reporter aux notes thématiques qui ont été produites à l'occasion du processus d'accompagnement ...

3 Il s'agit principalement du déséquilibre que connaissent les structures des exploitations agricoles avec une prédominance de petites exploitations difficilement viables et de la répartition du cheptel sans rapport avec les capacités fourragères des régions et des exploitations et qui conduisent à une dégradation des parcours.

la gestion des ressources naturelles à l'ensemble des acteurs, sachant que les choix qui sont faits comportent en eux des choix de société.

La mise en perspective régionale et prospective prenant en compte à la fois l'évolution du contexte national et de l'environnement international (changement climatique et ouverture des marchés) montre l'urgence de la mise en place d'une stratégie globale. Celle-ci doit apporter des réponses aux problèmes de la surexploitation et de la dégradation tout en assurant une valorisation équilibrée des ressources et un arbitrage concerté entre les usages et les usagers dans une perspective de développement local durable.

En matière de gestion des ressources, les problèmes identifiés comme devant être traités par la politique agricole sont :

- une exploitation physique excessive des ressources naturelles conduisant à leur dégradation ;
- un cadre institutionnel insuffisant pour assurer une gestion durable des ressources naturelles ;
- une utilisation des ressources naturelles basée sur des considérations conjoncturelles, exclusivement ;
- l'existence de facteurs structurels exacerbant la pression sur les ressources et la concurrence entre les secteurs dans l'usage des ressources.

3 - DÉPENDANCE DU MARCHÉ INTERNATIONAL ET RISQUE SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Depuis l'Indépendance, la sécurité alimentaire quantitative de la population tunisienne a connu une amélioration significative. Les disponibilités énergétiques alimentaires (DEA) par habitant ont progressé de 2.000 à 3.500 kcal/personne/jour entre le début des années 1960 et le milieu des années 2000. Cette progression des disponibilités alimentaires a concerné toutes les catégories sociales et, aujourd'hui, la très grande majorité de la population est à l'abri de la sous-nutrition. Concernant la dimension qualitative de la sécurité alimentaire, de nouveaux problèmes apparaissent : la prévalence des maladies de carence se réduit tandis que celle des maladies résultant d'une alimentation trop riche en sucres et en matières grasses augmente (obésité, diabète, hypertension artérielle, accidents cardiovasculaires).

Ces évolutions sont en partie le résultat des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre durant les dernières décennies. Dans une première phase (de l'Indépendance jusqu'au milieu des années 1980), ces politiques avaient affiché un objectif d'autosuffisance alimentaire via d'importantes mesures de soutien à la production combinées à une subvention significative des prix à la consommation des denrées alimentaires de base. Ensuite, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et du mouvement général de libéralisation (interne et externe) de l'économie tunisienne, l'accent a été mis sur

l'objectif de sécurité alimentaire⁴, donnant aux mécanismes de marché un rôle croissant dans la satisfaction des besoins alimentaires de la population.

La crise provoquée par la flambée des prix internationaux des produits alimentaires et des produits pétroliers en 2007/2008 a mis en lumière certaines fragilités de la politique agricole et alimentaire tunisienne, dont les principales sont :

- **Une exposition forte à l'instabilité des marchés internationaux.** En effet, pour les céréales et les huiles végétales, qui représentent 80 % des DEA, les importations constituent une part significative de la consommation : 75 % pour le blé tendre, 20 % pour le blé dur et près de 100 % pour les huiles⁵. De plus, si la balance commerciale des produits agricoles et alimentaires a connu une nette amélioration au cours des vingt dernières années⁶, cette dépendance vis-à-vis des marchés internationaux constitue une source de préoccupation pour les finances publiques, en raison des subventions à la consommation toujours en vigueur pour les denrées qui constituent la base de la ration alimentaire des consommateurs à faible revenu. Or, durant les dix prochaines années (horizon 2020), les projections laissent prévoir un accroissement important de la demande alimentaire tunisienne : + 27 % pour les céréales, + 34 % pour les huiles, + 47 % pour les fruits et légumes, + 47 % pour le lait et dérivés, et + 59 % pour les viandes rouges⁷
- **Une possible exacerbation des fluctuations interannuelles de la production agricole**, notamment sous l'effet du changement climatique. Pour l'essentiel, l'agriculture et l'élevage tunisiens sont des activités de zones arides ou semi-arides. Malgré les différentes mesures adoptées tout au long des dernières décennies, force est de constater que les rendements (céréales notamment) demeurent très irréguliers et plafonnent à des niveaux nettement inférieurs au potentiel de productivité. En l'absence de stratégie adaptée, les conséquences du changement climatique (élévation des températures, modification du volume et de la répartition des pluies) risquent d'accroître cette irrégularité de la production agricole nationale.
- **Un ciblage limité des mesures en faveur de l'accès à l'alimentation des catégories les plus vulnérables.** Si l'abandon du système de subvention généralisée (intervenue au milieu des années 1980) a été bénéfique, en termes d'équité sociale et d'équilibre budgétaire, il apparaît nécessaire de faire évoluer le ciblage des bénéficiaires des subventions à la consommation. Cette évolution devrait répondre à une double préoccupation : d'une part, réduire autant que possible la dimension « assistance » de ces mesures et les diriger vers les classes sociales les plus démunies ; d'autre part, orienter les instruments de politique agricole vers la promotion d'une production dont la compétitivité est davantage tirée par la qualité que par des bas prix.

4 Le XI^{ème} plan inscrit la sécurité alimentaire comme un objectif explicite de la politique agricole du pays.

5 Moyenne au cours du X^{ème} Plan (2001 – 2007).

6 Le taux de couverture des importations agro-alimentaires par les exportations est supérieur à 80% au cours des années 2000.

7 MARHP, vers une nouvelle stratégie pour le développement du secteur agricole (2008, doc. En langue arabe).

- **Une faible prise en compte des problèmes de santé publique posés par l'évolution de la diète alimentaire** (excès de graisse et sucre pour une fraction croissante de la population).

Ces fragilités, révélées ou potentielles, de la politique agricole et alimentaire prennent une acuité particulière lorsqu'elles sont mises en regard des éléments de prospective relatifs aux ressources naturelles (tout particulièrement l'eau), aux potentialités de modernisation de la société rurale et de l'appareil de production agricole et aux évolutions structurelles des marchés internationaux de produits alimentaires. Le secteur agricole fonctionne nettement en deçà de son potentiel de production, avec un manque à gagner estimé par la Banque Mondiale entre 40 et 60 % (RSA 2006). La politique agricole est tenue d'œuvrer à la réalisation de ce potentiel.

4 - UN DÉFICIT DE COMPÉTITIVITÉ « PRIX » ET « NON PRIX » DE L'OFFRE AGRICOLE NATIONALE VIS-À-VIS DES DENRÉES ALIMENTAIRES IMPORTÉES

La politique de prix garantis à la production, ainsi que les autres mesures de soutien⁸, ont eu un effet positif sur les revenus des producteurs. Cependant, les modalités actuelles d'intervention publique n'incitent pas les producteurs, ni les opérateurs de l'aval des filières, à se placer dans une démarche résolument orientée « client ». Cela affaiblit la capacité des produits tunisiens à conquérir durablement des parts de marché vis-à-vis des produits importés. Une telle situation est particulièrement préoccupante dans la perspective de concrétisation des engagements pris en matière de libéralisation des échanges internationaux.

Le « forçage économique » (Pillet 2002) ou forçage de la production agricole par la compétitivité identifiée, à un moment donné et pour des niveaux donnés de performance économique, les gagnants et les perdants parmi les produits, les acteurs et les zones soumis à son champ d'exigence et définit par là même la **frontière de compétitivité** qui les sépare. Des analyses de sensibilité donnent une mesure des marges de rendement et de prix qui placent chaque produit par rapport à cette frontière (cf. Etude compétitivité, BM 2006). Parallèlement, le résultat de cette simulation **met en évidence les limites économiques du modèle actuel de la politique agricole tunisienne en termes de compétitivité**.

A gros traits, un groupe de produits (céréales dans les régions du nord ouest et du centre ouest, élevage bovin laitier, etc.) sont classés en tant que produits non compétitifs et 30 % des terres cultivées seraient exposées à des pertes importantes de revenus⁹.

⁸ Telle que la prime de collecte dans le secteur laitier.

⁹ L'étude sur la compétitivité financée par la Banque Mondiale en 2008 met en évidence les augmentations de rendement nécessaires pour que les produits agricoles tunisiens soient compétitifs vis-à-vis des produits importés. Pour les productions végétales, ces augmentations nécessaires varient entre 9% (cas de l'orge) et 50% (pomme de terre). S'agissant de productions animales, ces augmentations se situent entre 30% (élevages bovins intégrés de race locale) et 70% (élevages non intégrés de bovins de race pure).

Les conclusions de ce travail méritent toutefois d'être relativisées ; elles soulèvent, en effet, un problème méthodologique de mesure de la valeur, mais aussi un problème d'appréciation de la rationalité économique du producteur. Conduites avec la prudence requise, ces analyses économiques peuvent être d'un apport précieux à la fois pour l'évaluation des politiques et pour l'aide à la décision en matière d'ajustement de politiques au niveau macroéconomique ou d'optimisation des choix productifs au niveau microéconomique. C'est ainsi qu'elles ont permis de mettre à nu, dans l'agriculture tunisienne, des écarts importants par rapport à l'optimum de certains choix productifs ; à savoir que **les produits les moins compétitifs (blé tendre, lait, bœuf, etc.) ont une part dans la croissance de la VA agricole (40 %) supérieure à leur part dans la production (27 %) ; c'est l'inverse pour les produits les plus compétitifs (blé dur, arboriculture, horticulture, etc.) soit (60 %) contre 73 %**. L'interprétation de ce paradoxe est que la croissance agricole est tout simplement faussée par la prédominance parmi ses composants d'activités dont le coût en ressource intérieure est plus élevé que le prix frontière ; cela entraîne autant de pertes pour l'économie du secteur mais aussi de l'économie nationale.

Enfin, s'agissant de la qualité, composante essentielle de la compétitivité, elle se présente désormais comme une nouvelle expression de la demande du consommateur : le modèle actuel de la politique agricole ne semble pas, du moins dans les faits, refléter l'option prise de promouvoir la compétitivité de l'agriculture par la qualité ; souvent, le fonctionnement des filières aval ainsi que les mesures prises dans le cadre de la régulation viennent à l'appui de ce constat (BM 2006).

5 - UNE FAIBLE CAPACITÉ D'EXPORTATION ET UNE VALORISATION INSUFFISANTE DES PRODUITS EXPORTES

L'examen des échanges tunisiens de produits agricoles, agroalimentaires et de la pêche révèle depuis le début du X^{ème} Plan (2002), une tendance croissante et significative des recettes d'exportations courantes. Les exportations tunisiennes ont sans doute profité du glissement du dinar par rapport aux principales monnaies d'échange international (Dollar, Euro) mais aussi des mécanismes institutionnels mis en place pour les promouvoir. Cependant, cette progression reflète davantage une augmentation des volumes exportés qu'une progression de la valeur unitaire des produits échangés. Si on examine l'évolution de ces mêmes recettes d'exportations en dinars constants 2002, celle-ci devient encore moins significative. Enfin, globalement la part relative des exportations agricoles, agroalimentaires et de la pêche dans les exportations totales a fléchi sur la période étudiée passant d'environ 14 %, au début de la décennie, à un niveau avoisinant les 10 % actuellement. Cela reflète avant tout une plus forte progression des exportations des produits non-agricoles et donc une évolution des termes de l'échange en défaveur des produits agricoles. Cependant, si elle se prolonge, cette tendance pourrait aussi traduire

un essoufflement possible sur certains marchés où la concurrence est de plus en plus forte et être le signe de difficultés pour la Tunisie à diversifier ses marchés et les produits qu'elle exporte.

La Tunisie opère, en effet, dans un environnement de plus en plus concurrentiel, du fait de la libéralisation accrue des échanges négociée dans le cadre des différents accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux auxquels le pays a adhéré au cours des deux dernières décennies (accords OMC, UE, AELE, Zone Arabe, etc.). Ces accords constituent pour les exportations tunisiennes des opportunités via l'extension des marchés traditionnels, l'accès à des marchés en forte croissance et l'identification de nouvelles niches de marché, mais sont aussi des défis et des contraintes, du fait de la concurrence accrue des autres fournisseurs internationaux et des exigences croissantes en matière de normalisation et de qualité.

Une caractéristique fondamentale des exportations agricoles et de la pêche tunisiennes est leur concentration sur le marché de l'Union européenne (notamment l'Italie, la France et l'Espagne) pour lequel la Tunisie bénéficie d'un accès privilégié. Or, d'une part, les préférences accordées à la Tunisie diminuent avec la libéralisation générale des échanges et d'autre part, ces préférences sont de moins en moins capitalisées. Si les raisons en sont multiples, les informations disponibles suggèrent que cette faible capitalisation serait due principalement aux difficultés à se conformer aux normes exigées, à l'irrégularité de l'offre agricole et à la non-compétitivité de certains produits.

De plus, pour utiliser pleinement les avantages offerts, il est nécessaire que les modalités de gestion de ces avantages, notamment les quotas tarifaires, qui sont définis et gérés pour l'essentiel par les administrations européennes et tunisiennes, soient plus souples et favorisent une meilleure circulation des produits tunisiens. Il s'agit aussi pour les exportateurs nationaux de pouvoir être en meilleure position de négociation face aux monopsones existants, notamment en Europe, ou de chercher d'autres partenaires commerciaux. Les calendriers d'exportation définis dans les Accords commerciaux sont également très contraignants, or, ils sont en général établis sur la base des considérations du pays importateur qui souhaite protéger ses propres producteurs ou son industrie de transformation. Ces éléments militent pour que la Tunisie défende, dans le cadre des négociations commerciales multilatérales (OMC) mais encore plus bilatérales, une plus grande ouverture des marchés d'exportation, qui passe par un réexamen des instruments de politique commerciale (quotas, calendriers d'exportations, etc.), y compris leurs procédures de mise en œuvre.

Il s'agit aussi de diminuer la dépendance aux marchés traditionnels pour prospecter d'autres marchés qui peuvent s'avérer plus porteurs, comme la Tunisie l'a fait ces dernières années, notamment au profit des pays arabes, en particulier la Libye, et des Etats-Unis. Les exportations agricoles, agro-alimentaires et de la pêche tunisiennes sont

aussi concentrées sur quelques produits traditionnels (huile d'olive, produits de la mer et dattes). On assiste toutefois là aussi à des efforts de diversification (pêche, pommes, poires, melons, etc.) et au développement des exportations de produits transformés.

A travers le XI^{ème} Plan de développement agricole qui fait de la promotion des exportations de produits agricoles et de la mer un des axes stratégiques du développement agricole, à l'instar de la sécurité alimentaire et la préservation des ressources naturelles, la Tunisie se fixe comme objectif d'améliorer ses recettes d'exportation. Or, la promotion des exportations de produits agricoles, agro-alimentaires et de la pêche, la Tunisie doit d'ores et déjà tenir compte de contraintes internes et externes de plus en plus fortes. C'est le cas en particulier de la pression accrue sur les ressources naturelles, sachant que la terre disponible est rare et que le développement des cultures d'exportation s'appuie beaucoup sur l'irrigation et donc sur une consommation accrue de l'eau, autre ressource rare. Cette pression se traduit par une concurrence croissante, d'un côté entre les produits d'exportation en fonction de leurs rentabilités respectives et d'un autre côté entre les produits destinés à l'exportation et certains produits alimentaires stratégiques. L'autre élément fondamental auquel devra faire face l'agriculture tunisienne et en particulier ses productions destinées à l'exportation, est le coût de l'énergie qui a des effets en termes de coûts de production (augmentation du prix des engrais notamment), mais aussi de coûts de commercialisation.

Tenant compte de ces contraintes et du diagnostic précédent, le principal défi que doivent relever les opérateurs et le pays, en matière d'exportations agricoles, agroalimentaires et de la mer est donc de mieux valoriser les produits exportés plutôt que de chercher à augmenter toujours plus les volumes exportés. Il s'agit en particulier de répondre aux cinq problèmes majeurs suivants :

- l'irrégularité et la faiblesse de l'offre agricole et de la pêche ;
- le manque de maîtrise de la qualité de la production à l'exportation et les difficultés à se conformer à des normes multiples, en constante évolution et variables suivant les destinations ;
- le manque de compétitivité des produits agricoles et de pêche ;
- la faible valorisation des avantages préférentiels sur les marchés traditionnels ;
- le faible niveau de diversification des marchés et des produits exportés.

6 - DES ÉLÉMENTS DE BLOCAGE MULTIPLES AU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR AGRICOLE

Outre les éléments développés dans les 5 points précédents, l'essoufflement du secteur agricole tunisien résulte également d'un certain nombre de facteurs et contraintes que l'on peut énumérer comme suit :

6-1 La stagnation, voire la baisse tendancielle, des investissements publics

La part du secteur agricole dans les investissements globaux n'a cessé de décroître depuis le début des années 2000, pour atteindre 8,4 % en 2007 contre 13,7 % en 1999. Cette

baisse relative s'est accompagnée d'une baisse du volume des investissements agricoles en dinars constants. Cela reflète une volonté de désengagement de l'Etat, conformément à l'esprit général de l'ajustement structurel mis en œuvre au début des années 80. Les budgets publics destinés au secteur agricole ont ainsi atteint un niveau relativement bas compte tenu de l'importance de l'agriculture dans l'économie tunisienne et du développement des tâches et institutions que la puissance publique continue à assumer dans le secteur. La conséquence en est un émiettement et un manque d'efficacité dans l'usage de ces dotations.

Les investissements publics destinés à l'agriculture continuent cependant à être indispensables du fait, non seulement de leurs incidences multiples en termes de fourniture de services publics à l'ensemble des acteurs du secteur, mais aussi de leurs effets d'entraînement sur l'investissement privé. Conjugué à la dégradation des termes de l'échange des produits agricole, cette baisse des investissements s'est traduite par une dégradation de la situation des agriculteurs et des ouvriers agricoles. En effet alors que la pauvreté continue à régresser dans le pays, les chefs d'exploitation et les ouvriers agricoles ont vu leur taux de pauvreté augmenter en passant respectivement de 3 à 5,5 % et de 8,2 à 10,6 % de 2000 à 2005 (INS, 2005).

6-2 La faible organisation des filières

Hormis certains cas isolés, les filières agricoles sont pour l'essentiel peu intégrées. Les connexions entre l'activité de production et les autres maillons de la filière (stockage, transformation, conditionnement, transport, etc.) sont relativement faibles. La mise en place de groupements interprofessionnels vise à renforcer cette nécessaire organisation. Et des tentatives récentes d'incitation à l'établissement de contrats entre agriculteurs et industriels ont également pour but de lever ou du moins limiter l'incertitude à laquelle sont confrontés les différents acteurs des filières agroalimentaires.

6-3 Un cadre institutionnel peu performant et un manque d'organisation de la profession agricole

Le cadre institutionnel, caractérisé par une représentation massive de l'Administration publique tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, notamment en matière d'encadrement des agriculteurs, crée une multitude de doubles emplois et est par conséquent source d'inefficacité.

A ce poids de l'administration, s'ajoute une inertie de la part des opérateurs à s'organiser et à se prendre en charge en vue d'atténuer, ne serait-ce que partiellement, les difficultés auxquelles sont confrontées les activités agricoles (commercialisation, financement, accès aux innovations techniques, etc.) De fait, le cadre institutionnel dans lequel opèrent les agriculteurs et les agroindustriels gagnerait à s'assouplir et à augmenter en efficacité. Cela pose le problème des marges de manœuvre laissées par l'administration et le pouvoir politique pour créer et gérer des organisations professionnelles agricoles et des interprofessions autonomes.

6-4 Des structures agraires qui limitent fortement l'effort de développement

Les structures foncières sont dans leur écrasante majorité morcelées et de petite taille¹⁰, avec des possibilités de développement assez limitées. Outre l'exigüité des moyens propres des opérateurs, l'accès au capital extérieur – soit pour investir et augmenter l'appareil de production, soit pour financer les campagnes agricoles – reste très limité. Du fait du caractère aléatoire de leurs rendements économiques, mais aussi des difficultés d'accès à des cautions de garantie, le secteur agricole est en effet considéré, notamment par les banques commerciales, comme un secteur à risques. De plus, les mécanismes d'assurance agricole sont encore peu développés et ne répondent pas ou mal aux besoins très variés des agriculteurs¹¹.

Il faut aussi souligner le faible niveau de formation des agriculteurs tant en matière de formation de base (4 % d'analphabètes et 40 % ne dépassant pas les études primaires), que de formation professionnelle (< 2 %). Par ailleurs, une part importante des actifs agricoles est en sous-emploi, puisque 52,3 % d'entre eux sont faiblement occupés et seulement 38,8 % le sont à plein temps (MARH, 2006). Enfin, il s'agit d'une population vieillissante (43 % des chefs d'exploitation ont 60 ans et plus).

III - ELEMENTS DE PROSPECTIVE : L'EMERGENCE DE NOUVEAUX DEFIS

Parallèlement à la nécessité de continuer à améliorer l'efficacité des systèmes de production existants et des politiques mises en œuvre, l'élaboration de la politique agricole tunisienne se doit de tenir compte aussi de nombreux éléments de prospective qui vont influencer à l'avenir sur la production et les échanges de produits agricoles. C'est le cas notamment i) des effets attendus du changement climatique, ii) de la hausse et de la volatilité des cours internationaux des produits agricoles et, iii) de l'évolution des coûts de l'énergie.

1- LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Il existe aujourd'hui un large consensus dans la communauté scientifique sur le fait que ce sont les zones de production agricole les moins résistantes qui souffriront le plus de l'augmentation des températures. L'OCDE et la FAO soulignent que « le changement climatique est susceptible d'accroître les risques portant sur la sécurité alimentaire, la hausse des températures et la multiplication des inondations (...). La variabilité de la production et les incertitudes sur les approvisionnements devraient s'aggraver face à l'occurrence plus fréquente d'événements extrêmes, comme les sécheresses ou les inondations. Dans les cas les plus graves, les zones de production pourraient être modifiées. Il est également acquis que l'agriculture doit apporter une contribution importante à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ».

¹⁰ En 2005, plus de la moitié des exploitations ont moins de 5 ha (54 %) et occupent 11 % de la SAU, situation en aggravation par rapport à 1994 et qui fait suite à une forte augmentation du nombre d'exploitations qui passent de 471 000 à 516 000 unités. (MARH, 2006).

¹¹ On pourra se référer à l'étude en cours sur le Financement de l'agriculture - Diagnostic et recommandations (MARHP, BM, AFD, 2010)

Or, la région de l'Afrique du Nord est parmi celles qui devraient connaître la plus grande incidence des changements climatiques à venir. La Tunisie devrait ainsi connaître une augmentation sensible des températures, une légère réduction des précipitations et une plus grande occurrence des événements extrêmes (sécheresses, inondations soudaines, épisodes de grandes chaleurs, etc.). Dans ces conditions, la gestion des ressources naturelles va devenir de plus en plus complexe avec une dimension temporelle plus importante. A l'horizon 2025, selon la Banque Mondiale, la Tunisie sera en «rareté absolue» vis-à-vis de l'eau. Les analyses des effets du changement climatique sur l'agriculture tunisienne¹² ont mis en évidence la vulnérabilité des systèmes de production, notamment dans le Centre et le Sud du pays. L'augmentation des températures devrait engendrer une évapotranspiration plus importante et donc une baisse des ressources disponibles en eau de surface, alors que les besoins des plantes sont en augmentation. Enfin, la remontée du niveau de la mer devrait avoir comme conséquence des pertes de surfaces agricoles et notamment de surfaces irrigables dans les plaines côtières et l'aggravation du phénomène d'intrusion marine dans les nappes.

2 - UNE HAUSSE DE LA DEMANDE NATIONALE ET INTERNATIONALE POUR DES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES DE MEILLEURE QUALITÉ

Du fait de la croissance démographique mondiale et d'une urbanisation croissante, de la croissance économique dans les grands pays émergents (Inde et Chine notamment), de la hausse du pouvoir d'achat dans les zones urbaines, la demande alimentaire devrait croître fortement dans les prochaines décennies. On devrait notamment assister à une consommation mondiale croissante de produits animaux (viande, produits laitiers, œufs), ce qui augmentera les besoins céréaliers pour l'alimentation du bétail. Ainsi, la FAO estime qu'il sera nécessaire d'augmenter la production alimentaire de 40 % d'ici 2030 et de 70 % d'ici 2050. A cette demande alimentaire il faut ajouter une demande croissante de produits agricoles pour répondre à la production de biocarburants. Si pour la Tunisie cette hausse de la demande alimentaire mondiale est source de risque en termes d'approvisionnement, du fait de la hausse probable des cours mondiaux, elle peut aussi être source d'opportunités en termes de relance de la production nationale et d'exportation. En Tunisie, on prévoit également, à l'horizon 2020, une forte progression de la demande alimentaire, à la fois pour les huiles, les fruits et légumes, les produits laitiers et la viande. La croissance de la demande de céréales devrait toutefois se stabiliser, au vu des niveaux record atteints jusque-là, en raison des améliorations des niveaux de vie enregistrés et attendus et du caractère basique de ces produits¹³.

Parallèlement à cette hausse de la demande de produits agricoles et alimentaires, on assiste à une multiplication des normes sanitaires, phytosanitaires et techniques (emballage, étiquetage, etc.) qu'elles soient obligatoires ou privées. Le renforcement des normes, en particulier dans les pays développés, est confirmé par une réorientation complète des

¹² Etude MARH-GTZ : Stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes aux changements climatiques, Tunis 2007.

¹³ Loi économique d'Engel

méthodes de contrôle de qualité. On est passé d'un contrôle des produits finis à une gestion de la qualité à travers les procédés de production. Ainsi, l'Union Européenne, a modifié sa législation en matière de sécurité alimentaire en instituant comme principe de base de « la ferme à la table » ou principe de traçabilité. Dans les pays développés ces normes répondent à des attentes croissantes souvent légitimes de la part des consommateurs en matière de sécurité sanitaire des aliments. Cependant, ces normes peuvent aussi devenir d'excellents instruments de protection remplaçant avantageusement les traditionnels droits de douane. Du fait de l'ouverture croissante des marchés, le développement des normes est donc devenu un enjeu essentiel concernant l'accès aux marchés des pays développés, mais aussi des pays en développement. Afin d'éviter leur utilisation à des fins de protection, il existe dans les Accords de l'Organisation Mondiale du Commerce deux Accords traitant des normes : l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Dans l'Accord SPS, il est fait référence à plusieurs institutions de référence où sont définies les normes internationales (Codex alimentarius, CIPV et OIE). La participation active aux activités et délibérations de ces structures est essentielle pour pouvoir défendre les intérêts de la Tunisie.

Etant donné l'importance des produits agricoles dans les exportations de la Tunisie, le respect des normes est un enjeu majeur pour le pays. C'est également un enjeu important du fait que la demande de qualité est croissante, en raison notamment de l'urbanisation et de l'amélioration du pouvoir d'achat. Le respect des normes est en effet un problème de santé publique et de protection de l'environnement : les modes de production et de commercialisation en Tunisie, mais aussi l'augmentation des importations liée à la libéralisation des échanges, sont sources de risques pour la santé des hommes et des animaux, ainsi que pour la protection des végétaux et de l'environnement.

Parallèlement à ces normes qu'il est nécessaire de respecter, il existe de nombreux labels ou certifications volontaires permettant de promouvoir les produits échangés : produits biologiques, produits du commerce équitable, appellations d'origine contrôlée, etc. Ce sont autant d'opportunités de valorisation des produits tunisiens, notamment ceux destinés à l'exportation.

Pour la Tunisie, le respect des normes et la promotion de la qualité des produits agricoles et de la pêche supposent de lever de nombreuses contraintes concernant à la fois la mise à niveau des exploitations et des entreprises, l'actualisation des textes réglementaires et le contrôle de leur respect, la mise à niveau des infrastructures, le renforcement des capacités des institutions publiques concernées, ainsi que des agriculteurs et des opérateurs privés.

3 - TENDANCE A LA HAUSSE DES PRIX INTERNATIONAUX DES PRODUITS AGRICOLES ET AMPLIFICATION DE LEUR VOLATILITÉ

La crise alimentaire de 2008 a été révélatrice du risque encouru en termes de sécurité alimentaire par les pays fortement dépendants des marchés internationaux. Or, d'après les Perspectives agricoles de la FAO et de l'OCDE¹⁴ les prix des produits agricoles et alimentaires pourraient à moyen terme demeurer élevés et leur volatilité pourrait aussi s'amplifier.

Ainsi, « pour la période 2010-2019, les prix des matières premières agricoles devraient afficher des niveaux supérieurs à ceux des années 2000-2006. Les cours moyens du blé et des céréales secondaires seraient, sur les dix prochaines années, supérieurs de 15 à 40 %, en termes réels à leur moyenne de la période 1997-2006. Dans le cas des prix réels des huiles végétales, le différentiel devrait être de plus de 40 %. Les prix des produits laitiers devraient être plus élevés de 16 à 45 % en moyenne, comme d'ailleurs le prix du sucre. Toujours d'après les prévisions, la hausse des prix des animaux d'élevage sur les dix prochaines années devrait être moins marquée dans l'ensemble, même si la demande mondiale de viande augmente plus vite que celles des autres produits agricoles. » Cette hausse serait notamment portée par un retour de la croissance économique, par des prix de l'énergie orientés à la hausse, par une progression de la demande mondiale et dans le cas des céréales, mais aussi des huiles et du sucre, par la poursuite de l'augmentation de la production de biocarburants.

Par ailleurs, comme l'indique le rapport de l'OCDE et de la FAO « même si les évaluations sont contrastées, il n'en reste pas moins que les marchés agricoles continuent d'être caractérisés par une forte volatilité des prix. » Parmi les facteurs qui influeraient sur la volatilité des cours, le rapport souligne l'incertitude liée aux marchés de l'énergie, alors que le lien de dépendance s'est renforcé entre les marchés des énergies et ceux des denrées du fait du développement des biocarburants. « Un autre élément qui apparaît est la présence de puissants investisseurs institutionnels sur les marchés à terme et le potentiel de spéculation préoccupant qui pourrait influencer les prix des denrées alimentaires à court terme. Quant à l'action des pouvoirs publics, d'après Chavas et Kim (2006), le retrait des mesures de stabilisation des prix et la réduction des stocks nationaux de céréales alimentaires ont créé des conditions propices à une plus grande volatilité des prix. » Enfin, « outre ces facteurs, il y a les inquiétudes que provoquent les événements climatiques extrêmes associés au changement climatique, dont la fréquence et l'impact sont en augmentation. De fortes variations des approvisionnements, surtout au niveau des principaux fournisseurs/exportateurs, induiraient une plus forte volatilité des prix à l'avenir. »

Une hausse des cours internationaux des produits agricoles est un élément incitatif fort pour développer la production, à condition d'une bonne transmission aux producteurs.

¹⁴ Les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2009-2018, Paris 2009.

De plus, des cours élevés et très volatiles militent, dans le cas de pays très dépendants des importations, comme la Tunisie, pour la promotion d'une meilleure autonomie alimentaire et un niveau de production nationale minimum. La forte volatilité des cours n'est cependant pas très favorable aux investissements et suggère la nécessité d'un minimum de régulation des marchés y compris en interne, dans un contexte général de libéralisation.

4 - L'IMPORTANCE DE L'ÉVOLUTION DU PRIX DE L'ÉNERGIE

L'agriculture tunisienne, en particulier pour les productions destinées à l'exportation, devra tenir compte de l'évolution du coût de l'énergie. L'évolution du prix de l'énergie influe, en effet, sur les coûts de production (augmentation du prix des intrants¹⁵) et sur les coûts de commercialisation. Le Rapport de l'OCDE et de la FAO sur les Perspectives souligne que « l'émergence du secteur des biocarburants établit désormais un lien plus étroit avec les marchés du pétrole brut, en particulier pour les céréales secondaires, les oléagineux et le sucre. »

Les prévisions à terme sont plutôt orientées à la hausse du fait d'une reprise de la croissance économique et donc de la demande d'énergie, alors que les ressources d'énergies fossiles vont peu à peu diminuer sans que l'offre d'énergie renouvelable ne soit en mesure de prendre le relais. L'agence internationale de l'énergie dans son rapport 2009 tablait ainsi, dans son scénario moyen, sur un baril aux alentours de 100 USD (dollars 2008) en 2020 et 115 USD en 2030. Il faut également tenir compte de la forte variabilité des cours notamment du pétrole, liée notamment à l'instabilité politique de nombreux pays producteurs.

Le coût de l'énergie est une contrainte forte, mais il peut aussi devenir un atout pour la compétitivité des productions tunisiennes vis-à-vis des importations. Cette évolution favoriserait le développement d'une agriculture moins consommatrice d'intrants et le développement des échanges de proximité au détriment des échanges de longue distance.

IV - LES REPONSES DU PLANIFICATEUR

L'élaboration du XI^{ème} Plan pour le secteur agricole a bénéficié d'un ensemble d'études et de la préparation de stratégies décennales pour différents sous-secteurs et pour la gestion des ressources naturelles. Le XI^{ème} Plan identifie quatre axes stratégiques pour le secteur agricole qui semblent effectivement répondre aux principales contraintes et enjeux précédemment identifiés. L'axe 1 passe en revue les différents facteurs jouant sur la compétitivité du secteur agricole : foncier, investissement, financement, assurances, recherche et encadrement, formation. L'axe 2 identifie diverses orientations visant à favoriser la production et la promotion des exportations. L'axe 3 appelle

¹⁵ On peut citer à ce propos l'étude du CNEA en 2009 sur la rentabilité des unités de pêche qui montre que dans ce cas les dépenses de consommation de l'énergie représentent près de la moitié de la masse commune des dépenses

à l'adoption d'une vision globale pour la mobilisation et la gestion des ressources naturelles. L'axe 4 enfin place la sécurité alimentaire comme vecteur de la souveraineté alimentaire nationale. Le planificateur a ainsi pris en compte les principales contraintes que rencontre le secteur agricole dans une perspective de développement intégré. Une relecture détaillée des orientations du XI^{ème} Plan permet de formuler une série d'observations relatives à chaque axe stratégique, afin de poursuivre et d'améliorer l'effort de planification.

1 - LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

Le XI^{ème} plan identifie la promotion des exportations comme moteur de la croissance, et propose pour ce faire un ensemble ambitieux d'objectifs et d'instruments. La stratégie de promotion des exportations se base à la fois sur des instruments de promotion du commerce extérieur (amélioration de la qualité des produits, soutien aux exportateurs, etc.) et sur l'augmentation de la disponibilité des produits exportables à travers l'orientation des systèmes de production et l'encouragement de la transformation.

Cette stratégie s'insère dans une perspective de libéralisation des marchés agricoles favorable aux exportations tunisiennes. Toutefois un certain nombre de problèmes demeurent. Ainsi, une connaissance insuffisante des opportunités d'exportation empêche les opérateurs nationaux de valoriser au mieux leurs productions sur les marchés internationaux. De plus, les produits tunisiens ne sont pas suffisamment connus sur les marchés non traditionnels que la Tunisie souhaite conquérir ou développer. Seuls les quelques « produits classiques » tunisiens (huile d'olive, agrumes, dattes, produits de la pêche, ...) sont connus sur leurs marchés traditionnels, ce qui constitue à l'évidence un frein pour la diversification des exportations. Les campagnes de promotion devraient notamment mettre en évidence la diversité de l'offre tunisienne.

De plus, dans un contexte où le recours aux importations s'avère de plus en plus problématique et où l'augmentation de l'offre nationale de produits agricoles est limitée par la rareté et la fragilité des ressources naturelles d'une part, et les effets du changement climatique d'autre part, il convient de souligner le risque que comporte un fort développement des exportations sur la sécurité alimentaire du pays. De fait, l'arbitrage entre l'objectif de sécurité alimentaire et celui de la promotion des exportations est une question centrale pour une politique agricole tunisienne rénovée. A cet effet, la prise en compte de l'objectif de compétitivité offre un cadre particulièrement approprié à la recherche d'une stratégie permettant un compromis, voire une optimisation des deux objectifs dont l'incompatibilité reste, en dernière analyse, à vérifier.

2 - LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Le XI^{ème} Plan renforce l'objectif d'une gestion durable des ressources naturelles, apparu au cours du X^{ème} Plan. Il préconise une approche intégrée visant à dépasser les inconvénients des approches sectorielles des stratégies par ressources. Ainsi, le planificateur reprend les notions antérieures de mobilisation, de préservation et de rationalisation de l'usage des ressources naturelles, mais appelle à aller plus loin avec l'adoption d'une vision globale pour la promotion des différentes ressources naturelles et leur gestion. Cette vision tient compte des différentes stratégies sectorielles, plaide pour la poursuite de la politique de mobilisation tout en misant sur la rationalisation de la demande ce qui devrait se traduire par un relâchement de la pression sur les ressources. Le recours, dans le cas de l'eau, aux ressources non conventionnelles constitue une alternative dont le développement à court terme est limité par le coût de l'énergie dans le cas du dessalement et par la disponibilité et l'acceptation par les usagers dans le cas des eaux usées traitées (EUT). Dans le domaine des ressources halieutiques, le plan met l'accent sur la préservation de l'équilibre entre les ressources et l'effort de pêche. Pour ce faire, il préconise le renforcement des mécanismes de gestion et de contrôle (repos biologique, surveillance de la flottille par satellite, etc.), l'adoption des techniques de pêche sélective et la généralisation de l'utilisation des sonars qui permettent de minimiser l'utilisation de l'énergie.

Toutefois, le XI^{ème} Plan et les stratégies proposées ne prennent pas suffisamment la mesure des risques qui se profilent pour l'agriculture tunisienne et restent insuffisants pour répondre aux principaux défis qu'impliquent notamment le changement climatique. Le diagnostic est sans doute optimiste, en minimisant l'ampleur du processus de dégradation des ressources naturelles, ainsi que les menaces sur la résilience des systèmes. L'analyse des organisations professionnelles en charge de la gestion des ressources reste marquée par l'approche fonctionnelle et n'aborde pas assez les différents aspects de la gouvernance (transparence, inclusivité, redevabilité). De ce fait, les propositions relatives à la modification du statut des GDA ne semblent pas aller dans un sens opportun, en soumettant davantage ces derniers à l'autorité des pouvoirs publics au lieu de leur accorder plus d'autonomie¹⁶.

Un débat public, basé sur les résultats d'études approfondies, reste nécessaire dans ce domaine, car la durabilité des ressources naturelles concerne l'ensemble de la société : leur affectation intergénérationnelle, mais aussi intersectorielle, constitue un enjeu de société qui engage autant le présent que le futur du pays.

¹⁶ Une étude sur la pérennisation des GDA dans le domaine de l'eau potable et des périmètres irrigués a mis en relief le rôle joué par ces organisations dans le fonctionnement de l'infrastructure hydraulique, mais aussi leur besoin de renforcement et d'autonomisation (MARHP, mars 2010). Une stratégie a été proposée pour la réalisation des ces objectifs, il est souhaitable de généraliser ce type d'études pour les GDA œuvrant dans d'autres secteurs pour en tirer des stratégies de pérennisation pour l'ensemble des GDA.

3 - LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

La sécurité alimentaire, autre axe majeur du XI^{ème} plan, est également un enjeu de société. La stratégie retenue vise à promouvoir la production nationale, l'organisation de la commercialisation et de la transformation et la recherche d'un arbitrage juste et équilibré entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs.

Toutefois l'approche retenue reste encore basée sur des aspects quantitatifs sans tenir compte de la gestion de la qualité de la ration alimentaire et sans prendre en compte les fortes fluctuations de la production tant au niveau intérieur que sur le marché international.

La stratégie, de fait, ne se prononce pas sur l'arbitrage entre le recours au marché intérieur et à l'importation, sauf à travers un objectif d'équilibre de la balance commerciale alimentaire et ne prend pas en compte, non plus, la possible contradiction entre l'objectif de promouvoir l'exportation et celui d'assurer la sécurité alimentaire du pays.

La crise de 2007-2008 a ainsi mis en évidence les insuffisances de cette politique et conduit les pouvoirs publics à des interventions massives pour sauver l'approvisionnement du marché intérieur et l'accès de certaines catégories de la population à une alimentation suffisante et à un prix abordable pour les classes sociales à revenu limité, notamment.

V - UN NOUVEAU CONTEXTE CREE PAR LA SORTIE DU XIIEME PLAN 2010-2014

Depuis le début du processus de réflexion en matière d'accompagnement des politiques qui s'appuyait sur le XI^{ème} plan, la Tunisie a adopté son XII^{ème} plan. Dans sa partie agricole, celui-ci répond en partie aux insuffisances mises en évidence dans le cadre du présent travail. Ainsi un certain nombre de décisions ont été prises dans différents domaines¹⁷. Le travail en cours permettra de compléter ou parfois de réorienter ces réponses du planificateur.

En effet, les grands objectifs ont été reconduits avec toutefois un réaménagement qui fait passer l'objectif de sécurité alimentaire au premier rang devant celui de la compétitivité qui conserve le deuxième rang. Cette mise en avant de la sécurité alimentaire est justifiée explicitement par les enseignements tirés de la crise de 2007-2008 relatifs à l'ampleur du risque que comporte le recours à l'importation pour couvrir la demande nationale de produits alimentaires de base. Un fait saillant mérite d'être signalé concernant cet axe : le volontarisme qui caractérise la décision prise d'atteindre en 2014 l'autosuffisance en blé dur. Cette décision illustre bien la priorité accordée à la céréale la plus ancienne, la

¹⁷ A titre d'exemple, des études stratégiques à l'horizon 2050, relatives au secteur de l'eau, seront réalisées avant la fin de 2014 ; elles devraient donner les orientations pour assurer un équilibre entre ressources et emploi à cet horizon et identifier la stratégie idoine pour y parvenir. Dans un autre domaine, le mise en place d'un label «Made in Tunisia» a été engagée et devrait permettre une reconnaissance de la qualité des produits tunisiens, de même qu'une étude sur le renforcement des groupements interprofessionnels, etc.

plus adaptée aux conditions du pays et pour laquelle l'agriculture tunisienne détient un des avantages comparatifs les plus reconnus. L'autre nouveauté réside dans l'émergence du programme de mise à niveau des exploitations agricoles qui, dans sa phase pilote de trois ans, s'inscrit dans le droit fil de l'objectif de compétitivité.

Concernant les 3^{ème} et 4^{ème} objectifs, le XII^{ème} plan s'inscrit dans la continuité du XI^{ème} plan sans innovations particulières. En revanche, au niveau des modalités envisagées pour la réalisation des objectifs, certaines orientations nouvelles méritent d'être signalées, telles que l'accroissement significatif des investissements publics, le renforcement des structures professionnelles, le développement des partenariats entre ces structures et les autres acteurs en vue de promouvoir l'appui et les services aux agriculteurs. Ici aussi, il existe une relative concordance entre les principales orientations retenues par le XII^{ème} plan et celles préconisées dans la présente note.

Cependant et indépendamment de ces fortes convergences, l'apport majeur de la présente contribution réside dans les acquis méthodologiques du processus d'actualisation concertée de la politique agricole tunisienne. Ces acquis méthodologiques sont en effet susceptibles d'être mis en application, par les cadres formés à cet effet, dans les différents chantiers actuellement engagés (ou à engager) par le MAHRP au titre de la mise en œuvre du XII^{ème} plan.

DEUXIEME PARTIE



POUR UN NOUVEAU MODÈLE

DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL



Les différents problèmes et enjeux évoqués dans la première partie plaident pour une actualisation de la politique agricole dans le cadre du XII^{ème} Plan, avec une attention renouvelée accordée au secteur agricole, à la sécurité alimentaire et à la lutte préventive contre la pauvreté. Cette deuxième partie du document propose ainsi les contours d'une politique agricole rénovée à la mesure des problèmes et enjeux précédemment évoqués. Ce nouveau projet politique présente les caractéristiques suivantes :

- **Une politique qui se réfléchit et s'élabore de manière concertée** à toutes les étapes de sa formulation et dont les domaines et les modalités d'intervention sont argumentés sur la base de la correction de défaillances de marché et de défaillances de l'intervention publique ;
- **Des axes stratégiques actualisés par rapport au XI^{ème} et au XII^{ème} Plan** et qui interagissent entre eux :
 - Atteindre la sécurité alimentaire par un accès raisonné aux marchés et une évolution du modèle productif national;
 - Valoriser les exportations par une recherche systématique d'une meilleure valeur ajoutée des produits ;
 - Gérer durablement les ressources naturelles par une meilleure valorisation des externalités environnementales de l'agriculture.
- **Un renforcement de la cohérence de la politique agricole aux différents niveaux** (articulation entre sous-secteurs, cohérence avec les autres politiques transversales et sectorielles en matière de développement économique et social) à travers une redéfinition du rôle de l'Etat et de la relation Producteur-Consommateur et par le biais d'un cadre institutionnel favorable à la concertation et à la participation de tous les acteurs du secteur ;
- **Une politique qui prend en compte les mécanismes/contraintes du contexte international**, impliquant la conformité de la Tunisie avec les engagements pris auprès de ses partenaires commerciaux, mais qui tire parti des avantages contenus dans les accords commerciaux négociés.

I - CONSTRUIRE UN ARGUMENTAIRE

L'évolution des esprits, accordant une place croissante aux forces du marché, a été telle depuis les années 80 que l'intervention publique, hier légitime par elle-même, ne va plus de soi : elle doit aujourd'hui être de plus en plus justifiée sur la base d'arguments précis. Ce constat d'ordre général est tout à fait applicable à la Tunisie, où l'Etat, historiquement très présent, a commencé à se désengager progressivement au profit du secteur privé et d'autres acteurs non gouvernementaux.

Il est clair cependant que la fragilité du modèle de développement et l'existence de chocs exogènes, tels que le changement climatique et une plus forte volatilité des prix agricoles internationaux, ne pourront être surmontés entièrement par le seul jeu des mécanismes du marché. La promotion d'un nouveau modèle qui soit collectivement souhaitable plaide donc pour de nouvelles formes d'intervention publique qu'il convient de raisonner avec la plus grande rigueur. Il ne s'agit pas de reformater une intervention publique massive sans discernement, mais bien au contraire de raisonner au cas par cas les domaines spécifiques du secteur agricole dans lesquels une intervention publique est souhaitable et de préciser ensuite quelles sont les modalités opérationnelles de cette intervention.

L'option prise par la démarche méthodologique développée tout au long du processus est de considérer qu'une intervention publique est souhaitable quand elle corrige réellement des défaillances de marché ou des défaillances de gouvernement. Les défaillances de marché les plus communes dans le secteur agricole sont l'existence de biens publics ou d'externalités (positives ou négatives), l'incomplétude de certains marchés, l'asymétrie d'information, ou encore les situations de pouvoirs de marché significatifs. Les défaillances de gouvernement quant à elles sont des interventions publiques qui provoquent des comportements individuels ou collectifs socialement non désirables¹⁸.

Afin de fournir un argumentaire raisonné de la politique agricole tunisienne, les trois groupes de travail ont adopté la séquence suivante : i) analyse des différents axes stratégiques du XI^{ème} Plan et caractérisation des principales défaillances de marché et de gouvernement, ii) conversion des défaillances en objectifs spécifiques visant à les corriger, iii) caractérisation des mesures de politique agricole envisagées pour pallier ces défaillances. Une synthèse des objectifs spécifiques retenus dans chaque groupe de travail est présentée dans les points suivants. Elle est complétée par la formulation de « grands paquets de mesures » correspondant à ces différents objectifs.

II - LES BASES D'UNE POLITIQUE AGRICOLE RENOVÉE

1- LES GRANDES LIGNES

Les limites endogènes de l'agriculture tunisienne (blocages structurels, faible productivité, ressources limitées) ne créent pas les conditions favorables permettant de faire face de manière satisfaisante aux différents chocs externes, dans un contexte global de plus en plus incertain tant en termes de prix (volatilité internationale) que de climat (changement climatique). Cette situation remet en cause la poursuite du développement du secteur agricole tunisien selon le paradigme actuel et appelle à baser la politique agricole rénovée sur le principe fondamental de la durabilité.

¹⁸ Pour une définition détaillée des défaillances de marché et des défaillances de gouvernement, voir Daviron et al., *Manuel d'élaboration des politiques agricoles*, éditions du GREC, 2004.

La prise en compte simultanée des trois dimensions de la durabilité a des implications fortes pour la politique agricole :

- **La dimension économique avec une amélioration de la compétitivité des productions.** C'est la condition de la survie de l'agriculture tunisienne sur le marché national face à la concurrence contre les produits importés, mais aussi sur les marchés internationaux pour les exportations. Le concept de « durabilité économique » est proposé pour exprimer l'importance de la compétitivité en tant que nouvelle orientation à imprimer à l'offre de produits agricoles. Il y va de la durabilité des exploitations, au plan micro économique, mais aussi de la contribution du secteur agricole à la croissance de l'économie, au plan macro économique. Sans cette orientation, une protection excessive inciterait les exploitations les moins performantes à le rester et contribuerait au surcoût de l'alimentation ;
- **La dimension sociale avec une meilleure répartition des fruits de la croissance** entre les différentes catégories d'exploitants, les différents secteurs de production et les différentes régions agricoles ;
- **La dimension environnementale avec une gestion durable des ressources naturelles** qui prend en compte la capacité de résilience des systèmes et des niveaux de prélèvements qu'elle permet. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la politique mise en œuvre devrait tenir compte des capacités limitées de production et arbitrer entre le court et le long terme. Pour cela, elle devrait comporter des mesures susceptibles d'induire des modifications du comportement des usagers ainsi que la prise en compte des externalités, notamment celles qui sont positives.

La prise en compte des 3 dimensions de la durabilité implique d'une part de lever les contraintes d'ordre institutionnel défavorables à une vision à long terme des questions agricoles et, d'autre part, de créer les conditions qui favorisent la concertation entre les différentes parties prenantes et la participation pleine et active de tous les acteurs du secteur agricole et du monde rural. Il s'agit, pour cela, de réactiver des institutions dont le rôle est de faciliter la concertation, et de mettre en place les conditions d'une gouvernance adéquate, qu'il s'agisse de gestion des ressources naturelles, de sécurité alimentaire ou de promotion des exportations. Les axes stratégiques formulés dans le XI^{ème} Plan et repris dans le XII^{ème} Plan (amélioration de la sécurité alimentaire, promotion des exportations, gestion durable des ressources naturelles) restent d'actualité, mais ils doivent être reconsidérés en prenant mieux en compte les interactions qui existent entre eux.

Atteindre la sécurité alimentaire par un accès raisonné aux marchés et une évolution du modèle productif

Les évolutions récentes des marchés alimentaires mondiaux et les prévisions disponibles plaident pour une réaffirmation de la priorité accordée au renforcement et à une meilleure conception de la sécurité alimentaire. L'objectif est d'assurer à l'ensemble de la population la disponibilité et l'accès, en quantité raisonnable et en qualité, à une

diète suffisante. Cela suppose de travailler sur les deux sources d'approvisionnement, le marché intérieur d'une part et le recours aux importations d'autre part.

L'amélioration de l'offre interne est la priorité. Elle passe par un renforcement de la compétitivité de la production agricole nationale, mais aussi par une stabilisation de la production. Les importantes fluctuations interannuelles sont en effet un obstacle majeur à la sécurité alimentaire.

Le recours aux importations ne doit pas être négligé pour autant. L'offre interne est contrainte par la rareté des ressources et par l'exacerbation de la concurrence des autres secteurs dans leurs usages. La volatilité croissante des prix sur le marché international impose cependant de mettre en œuvre des mécanismes de stabilisation pour en atténuer l'impact sur le pouvoir d'achat des populations.

Valoriser les exportations par une recherche systématique d'une meilleure valeur ajoutée des produits

Le temps de la maximisation des volumes exportés est révolu. La pression croissante sur les ressources limite la profitabilité des exportations et il est impératif de se montrer plus sélectif dans la stratégie de promotion des exportations. L'obtention de devises pour financer les importations alimentaires reste d'actualité, mais à condition de passer d'une logique d'augmentation des recettes par l'augmentation des volumes exportés à la recherche d'une meilleure valeur ajoutée des produits exportés.

Cela passe par une amélioration de la compétitivité prix, mais aussi par la promotion de la qualité et la mise en valeur des produits tunisiens (appellations d'origine, labels). Par ailleurs, les exportations agricoles tunisiennes restent actuellement trop concentrées tant en termes de marchés que de produits échangés. La recherche de nouveaux marchés porteurs, tout en valorisant les préférences accordées sur les marchés traditionnels et l'élargissement de la gamme de produits exportés sont essentiels à une meilleure valorisation des exportations tunisiennes.

La recherche d'une meilleure valeur ajoutée des produits exportés doit permettre de concilier la promotion des exportations avec l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire, tout en permettant de limiter la pression sur les ressources naturelles.

Gérer durablement les ressources naturelles par une meilleure valorisation des externalités environnementales de l'agriculture

Jusqu'à récemment, les ressources naturelles ont été fortement mobilisées pour produire à court terme, sans tenir suffisamment compte des conditions de leur reproduction. Par ailleurs, la politique publique a maintenu, en matière de gestion des ressources naturelles, une certaine confusion entre deux fonctions distinctes, **la fonction de mobilisation/ utilisation d'une part, et celle de contrôle d'autre part, étant de ce fait à la fois juge et partie dans le choix de l'affectation des ressources.**

La gestion des ressources naturelles est un domaine qui se prête à l'analyse en termes de défaillances de marché (externalités positives et négatives, existence de biens publics et de biens communs) et à la recherche d'interventions publiques visant à les corriger. Les principales implications en matière de politique agricole portent sur la recherche d'une meilleure gouvernance sollicitant et responsabilisant davantage les principaux usagers et sur une meilleure valorisation des externalités environnementales de l'agriculture.

Cette reformulation des objectifs qui structurent la politique agricole rénovée doit être accompagnée par une mise en cohérence à différents niveaux (cf. points III et IV) :

- d'une part, la politique agricole doit être intrinsèquement cohérente compte tenu des différents objectifs qui lui sont fixés et les sous secteurs agricoles couverts par celle-ci ;
- d'autre part, elle doit être cohérente avec les autres politiques publiques sectorielles et transversales ;
- enfin, elle doit être cohérente avec les engagements commerciaux pris aux niveaux bilatéral et multilatéral

Il s'agit finalement de redonner à l'agriculture tunisienne la place qu'elle mérite en réinvestissant un secteur essentiel pour le développement économique et social de la Tunisie.

2 - LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POUR UNE POLITIQUE AGRICOLE RÉNOVÉE

Les orientations stratégiques formulées ici découlent de la réflexion collective menée au sein de chacun des 3 groupes de travail thématiques (sécurité alimentaire, promotion des exportations et gestion durable des ressources naturelles). Les objectifs et les mesures qui y ont été identifiés ont ensuite fait l'objet d'une synthèse afin de prendre en compte l'articulation et les interdépendances entre ces trois thèmes. Les orientations stratégiques proposées à l'issue de cette synthèse ne sont donc plus la juxtaposition d'objectifs propres à chaque thème, mais bien les orientations de la politique agricole dans son ensemble. Trois grandes catégories d'orientations stratégiques ont ainsi été identifiées :

La première catégorie d'orientations stratégiques regroupe celles qui correspondent au **cadre institutionnel et à la coordination des acteurs** :

- Améliorer l'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat ;
- Améliorer l'organisation des filières et renforcer la participation des populations rurales ;
- Orienter le comportement des acteurs dans le sens d'une gestion durable des ressources naturelles.

La deuxième catégorie d'orientations stratégiques regroupe celles en relation avec **la fourniture de services publics** :

- Améliorer l'accès à des instruments de crédit et d'assurance adaptés ;
- Adapter la recherche agronomique, la vulgarisation et la formation aux besoins des acteurs du secteur.

La dernière catégorie regroupe les orientations stratégiques en lien avec **l'amélioration de l'offre agricole nationale et une meilleure insertion de l'agriculture tunisienne à l'économie internationale** :

- Améliorer la compétitivité de l'offre nationale ;
- Stabiliser l'offre nationale de produits agricoles ;
- Adopter une politique commerciale cohérente avec les objectifs de la politique agricole ;
- Faire évoluer le concept de sécurité alimentaire davantage en termes, d'une vision exclusivement quantitative, vers les concepts d'alimentation suffisante, de qualité requise et équilibrée, dans un contexte économique ouvert.

Chacune des orientations stratégiques donne lieu, ci-dessous, à la présentation d'une problématique, suivie des principales mesures identifiées au long de la réflexion collective en ateliers. De nombreux renvois sont signalés pour indiquer les parties des notes thématiques qui présentent la problématique et les mesures de manière plus détaillée.

2 - 1 Les orientations stratégiques correspondant au cadre institutionnel et à la coordination des acteurs

La première catégorie d'interventions vise à améliorer le cadre institutionnel et réglementaire, en précisant les rôles et les missions de chaque type d'acteurs, publics comme privés. Cela concerne la coordination des structures gouvernementales entre elles (orientation stratégique n°1), le renforcement de la participation des populations rurales à leur propre développement (orientation stratégique n°2) et le cadre incitatif visant à orienter le comportement des acteurs dans le sens de l'intérêt général (orientation stratégique n°3°).

Orientation stratégique n°1 : Améliorer l'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat

PROBLÉMATIQUE

L'analyse des modalités de l'intervention des pouvoirs publics dans les différents groupes de travail met en évidence divers problèmes de régulation, de coordination entre les acteurs (en matière d'approvisionnement, de politique alimentaire, de politique commerciale et surtout de politique de prix) et d'application partielle des normes et des règles en vigueur. Il s'agit alors de proposer un ensemble de mesures qui permettent d'améliorer le contrôle et la réglementation de l'Etat, de corriger les mesures d'intervention publique inadaptées, et enfin de renforcer la coordination entre les structures publiques intervenant dans le secteur agricole. L'efficacité et la coordination des interventions de l'Etat peuvent être améliorées de différentes manières :

- **Améliorer l'environnement dans lequel interviennent les acteurs**, afin de renforcer leur compétitivité : cela concerne notamment la régulation de l'offre, la subvention des produits alimentaires, la stratégie nationale d'exportation, la cohérence et la coordination des structures ;

- **Améliorer le contrôle et la réglementation de l'Etat** : de multiples mesures et normes sont édictées par les pouvoirs publics, mais leur respect reste limité ; d'autres règles et mesures restent à définir et mettre en œuvre. Cela concerne des domaines aussi variés que la lutte contre les nuisibles, les standards de qualité, la traçabilité, mais aussi la réglementation relative au transport routier ;
- **Corriger l'ensemble des mesures d'intervention publique inadaptées à une gestion durable des ressources naturelles**. Le caractère inadapté peut découler de raisons aussi diverses que le manque de vision intégrée de l'aménagement du territoire, le traitement trop cloisonné de chaque ressource naturelle, le manque de cohérence globale des stratégies de développement, ou encore un cadre juridique et institutionnel inadapté.

MESURES

Mesures destinées à préciser les missions des institutions publiques et à éviter ainsi les redondances et la dilution des moyens

- Clarifier les prérogatives des différentes structures du MARHP et celles qui incombent aux autres ministères intervenant dans la gestion des ressources naturelles (Intérieur, Santé, Equipement, etc.). Il est notamment recommandé de **séparer la fonction de mobilisation et d'affectation des ressources de celle de contrôle**¹⁹ ;
- Dans cet esprit, mettre en place une **police des ressources naturelles** qui soit indépendante des services du MARHP ;
- Mettre en œuvre des **sanctions effectives** en cas de non application de la réglementation ;
- Clarifier et mettre en cohérence les rôles et les missions des différentes structures de promotion des exportations pour éviter les redondances et mettre en commun les moyens techniques et financiers (cas notamment des instances de représentation commerciale à l'étranger)²⁰ ;
- Mettre en place et/ou renforcer les systèmes d'information favorisant une meilleure régulation de l'offre.

Mesures destinées à élaborer des stratégies de développement, des schémas d'aménagement, en améliorant la coordination interministérielle et en favorisant l'implication de la société civile

- Renforcer les **cadres de concertation** par l'implication des différentes parties prenantes et notamment celles représentant la société civile. Cette concertation est souhaitable à tous les niveaux, pour la redéfinition des règles d'accès aux biens communs, pour la conception et l'utilisation des aménagements hydro agricoles, pour l'organisation des filières comme pour la promotion des exportations ;
- Activer un **cadre interministériel de coordination des stratégies de développement agricole** et de gestion des ressources naturelles pour améliorer leur cohérence.

¹⁹ Pour plus de détail, voir les points 7 à 12 des pages 52 et 53 de la note thématique Ressources Naturelles

²⁰ Pour plus de détail, voir le point 2.6 page 43 de la note thématique Exportation

Dans le cas des ressources naturelles, il importe de préserver un équilibre entre les différents secteurs d'usage et d'activer le Conseil National de l'Eau²¹ ;

- Elaborer **une stratégie nationale d'exportation des produits agricoles et agro-alimentaires**, en impliquant davantage les interprofessions ;
- Définir et mettre en œuvre une stratégie interministérielle de rationalisation de la consommation de certains produits stratégiques à travers la politique de prix, d'une part, et des programmes d'éducation nutritionnelle, d'autre part.

Mesures visant le renforcement des moyens de l'intervention publique

- Doter les entités qui accomplissent des missions de service public (telles que les missions de réglementation, de contrôle et de fourniture de services essentiels) des ressources humaines et financières nécessaires à ces missions ;
- Augmenter le nombre de laboratoires d'analyse accrédités ;
- Assurer une meilleure présence de la Tunisie dans les forums internationaux dont le pays est membre (COI, CLAM, OIV, etc.).

Orientation stratégique n°2 : Améliorer l'organisation des filières et renforcer la participation des populations rurales

PROBLÉMATIQUE

Aujourd'hui l'agriculture tunisienne s'appuie avant tout sur des petits et moyens producteurs (75 à 80% des exploitations) qui demeurent peu organisés. L'amélioration de l'action collective au niveau des filières et la promotion d'actions de coordination et de renforcement de la compétitivité territoriale sont deux dimensions de l'intervention publique visant à impliquer davantage les populations rurales à leur propre développement. Ces deux approches, l'une par produit et l'autre sur une base territoriale, devraient être mises en cohérence par le biais d'une organisation pyramidale de la profession et une intégration qui prend en considération les spécificités régionales et les systèmes de production dominants.

En matière d'organisation de la profession agricole et des filières, il convient de souligner l'existence de l'UTAP et les efforts notoires entrepris via les Groupements interprofessionnels et la création de Sociétés mutuelles de services sont encore peu organisés. Ces initiatives doivent être développées et renforcées dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des producteurs et des opérateurs tunisiens.

MESURES²²

Mesures destinées à renforcer l'organisation des filières et des organisations professionnelles

- Valoriser les expériences réussies en matière d'organisations professionnelles (notamment les coopératives exerçant dans le domaine viticole) et en tirer les leçons pour les autres filières ;

²¹ Pour plus de détail, voir le point 21 page 56 de la note thématique Ressources Naturelles

²² Pour plus de détail sur l'ensemble des mesures, voir les points 56 à 60 page 48 de la note thématique Sécurité Alimentaire, ainsi que le point 11 page 59 de la note thématique Exportations

- Concrétiser l'autonomie des organismes interprofessionnels vis-à-vis de l'administration, notamment par une évolution du mode de financement et une participation accrue des différents acteurs ;
- Améliorer le processus de budgétisation sur la base de la gestion par objectifs, l'obligation de résultats et le suivi-évaluation ;
- Mettre en place des mécanismes de motivation pour le management ;
- Respecter le concept de «filière» dans la délimitation sectorielle des missions des GIP afin d'améliorer leur efficacité ;
- Diversifier les sources de financement par le développement de la prestation de services payants ;
- Renforcer les capacités des organisations professionnelles et interprofessionnelles (OPI) vis à vis de différentes fonctions : vente et gestion des stocks des produits agricoles, achat et gestion des intrants et des biens d'équipement.

Mesures destinées à conforter la participation des populations rurales au niveau des territoires

- Revoir le texte de loi 99-43 du 10 mai 1999 relatif aux Groupements de développement agricole et de la Pêche, tel que modifié par la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, en donnant plus d'autonomie aux GDA (en matière d'activités à caractère économique et d'indépendance par rapport aux autorités locales) ;
- Augmenter l'autonomisation des GDA et autres organisations de base en renforçant leurs capacités humaines et financières, tout en leur inculquant les règles de gouvernance autonome²³ ;
- Définir les conditions préalables pour l'appropriation et la mise en œuvre de l'approche participative et partenariale ;
- Etendre le champ d'intervention des Associations de développement et des OP aux actions de développement agricole ;
- Réviser les procédures de passation et de gestion des marchés impliquant les Associations de Développement (AD), en faveur d'un rôle accru de ces dernières en tant que maîtres d'ouvrage (ou co-maîtres d'ouvrage) ;
- Elargir la représentation de la société civile dans les instances de décision concernant la gestion des ressources naturelles. Rendre leur participation plus formelle et les décisions à caractère obligatoire et non seulement consultatif : cela implique de modifier la composition des différentes commissions consultatives et de changer leur nature (CNDD, les Commissions de LCD au niveau des conseils régionaux, etc.).

Orientation stratégique n°3 : Renforcer le système d'incitation de manière à orienter le comportement des acteurs individuels dans le sens d'une gestion durable des ressources, compatible avec les objectifs de sécurité alimentaire et de promotion des exportations

PROBLÉMATIQUE

L'existence de nombreuses défaillances de marché dans le domaine des ressources naturelles génère des **comportements d'acteurs individuels incompatibles avec une gestion durable des ressources**. Les principales défaillances à considérer sont l'existence d'externalités, certaines positives, d'autres négatives, l'existence de biens communs et l'existence de biens publics, ce qui s'éloigne du contexte des marchés concurrentiels qui ne couvrent généralement que le cas des biens privés.

Les défaillances de marché sont amplifiées par des problèmes de gouvernance, qui ont pour origine la faible prise en considération des points de vue de la société civile.

MESURES

L'existence de ces défaillances de marché peut justifier une intervention publique destinée à modifier le comportement des acteurs vis-à-vis des ressources naturelles. Les modalités de cette intervention dépendent de la nature des défaillances.

Limiter les externalités négatives

- Appliquer le principe « dégradeur » - payeur : faire supporter le coût de la dégradation à celui qui la provoque ;
- Instaurer une taxe sur les pratiques agricoles entraînant une dégradation des ressources naturelles (labours dans le sens de la pente, utilisation d'outils inadaptés, dépassement du niveau des prélèvements autorisés dans les nappes profondes, labour dans les parcours, etc.).

Valoriser les externalités positives

- Mettre en place des mécanismes de paiement de certaines externalités (paiement de services environnementaux : séquestration du carbone dans le cas de semis direct, travaux de Conservation des Eaux et du Sol (CES), création et entretien des paysages, conservation de l'agro-biodiversité) ;
- Etablir de contrats qui valorisent les activités créatrices d'externalités positives ;
- Mettre en place des labels de qualité et des écolabels.

Promouvoir une gestion durable des biens communs (nappes phréatiques et profondes, parcours collectifs, indications géographiques, labels de qualité, etc.)

- Améliorer le cadre institutionnel pour une meilleure coordination entre les membres des communautés propriétaires ou bénéficiaires de certaines ressources naturelles. L'instance de gestion doit associer les différents partenaires, dont l'Etat (profession, administration et recherche)

Instaurer ou renforcer le paiement de services à caractère de biens publics

- de celle du privé. Dans le premier cas, il s'agit de mettre en place une politique d'investissement, dans l'autre cas il s'agit de lancer des appels d'offre pour la livraison de ces services ;

- Mettre en place des mécanismes de contrôle quand le privé intervient ;
- Renforcer la capacité de négociation des différents acteurs, et notamment des acteurs privés et des usagers des ressources naturelles;
- Activer la publication des cahiers des charges pour l'intervention des acteurs privés dans la fourniture de biens publics.

2-2 Les orientations stratégiques relatives à la fourniture de services publics

La fourniture de services publics vise à mettre à disposition du plus grand nombre un ensemble de biens et services de nature publique qui ont un effet d'entraînement positif sur l'activité économique des agents, mais qui ne peuvent être assurées par le secteur privé du fait du difficile retour sur investissement (caractéristique d'un bien public de non possibilité d'exclusion d'usage). On distingue ici les instruments de crédit et d'assurance (orientation stratégique n°4) et les actions portant sur la recherche, l'encadrement et la formation (orientation stratégique n°5).

Orientation stratégique n°4 : Améliorer l'accès à des instruments de crédits et d'assurance adaptés au secteur agricole et de la pêche afin de favoriser l'investissement privé agricole

PROBLÉMATIQUE

Le manque de trésorerie et la faible possibilité de recours à des assurances sont deux facteurs limitant fortement l'investissement privé agricole. Il est donc crucial de trouver des solutions à ces problèmes pour dynamiser l'activité agricole.

L'agriculture tunisienne s'autofinance dans une large mesure et seuls 20 % des investissements se font par recours au crédit bancaire, essentiellement à travers la Banque Nationale Agricole (BNA)²⁴. Les principaux bénéficiaires des crédits commerciaux sont les producteurs du secteur moderne en système irrigué. Les petits producteurs ont, quant à eux, du mal à avoir accès à des instruments de crédit adaptés à leurs besoins. La difficulté d'accès au crédit touche également d'autres opérateurs tels que les transporteurs et les exportateurs. Quelques initiatives tentent de pallier le déficit de crédit : des associations de microcrédit telles que ENDA accordent des prêts qui sont refinancés par la banque tunisienne de solidarité (BTS). Ces crédits sont dirigés pour l'essentiel vers la promotion du petit entrepreneuriat rural (40 %).

Les programmes d'assurances agricoles ne touchent actuellement que 35.000 exploitants agricoles, soit 7,75 % du nombre total d'exploitations²⁵. Conscient de l'importance de la diffusion de l'assurance pour le développement des investissements dans le secteur agricole et de la pêche, l'Etat a pris récemment plusieurs mesures telles que la généralisation de l'exonération de la taxe unique sur l'assurance et la réduction de 30 à 40 % des tarifs appliqués à la couverture de certains risques (grêle, incendie agricole, mortalité de bétail). La réponse à ces incitations demeure cependant timide.

²⁴ Des informations plus détaillées sur la situation du crédit sont mentionnées au point 8, pages 55 et 56, de la note thématique Exportations.

²⁵ Des informations plus détaillées sur l'assurance sont mentionnées au point 9, page 57, de la note thématique Exportations.

Dans le domaine spécifique de l'exportation, la Compagnie tunisienne pour l'assurance du commerce extérieur (COTUNACE) a développé des contrats d'assurance export qui couvrent les pertes de non paiement, les pertes d'interruption de marché et les pertes de possession d'un matériel d'entreprise à l'étranger.

MESURES

Mesures destinées à améliorer l'accès à des instruments de crédits adaptés aux besoins des opérateurs

- Sensibiliser plus activement les agriculteurs sur l'offre de crédit : produits disponibles, conditions d'obtention et modalités de remboursement, coûts, etc. ;
- Réviser la politique de subvention au regard de sa contribution au financement de l'activité agricole : i) cibler les subventions sur les exploitants qui en ont besoin du fait du manque de fonds propres et sur les secteurs prioritaires, ii) faire passer les subventions aux achats individuels d'équipements agricoles de 25 % à 35 % pour inciter à l'investissement individuel, en plus des incitations à l'investissement collectif de 40 %, dans le service des transports ;
- Adapter les conditions de crédit à certaines situations spécifiques²⁶ : i) diminuer la part de l'autofinancement et assouplir les garanties nécessaires pour les crédits accordés aux agriculteurs à faible revenu, ii) adapter le taux d'intérêt du crédit en fonction de la rentabilité attendue des activités financées, et iii) adapter les délais de grâce et de remboursement à la nature des activités bénéficiant de crédits d'investissement ;
- Faire du crédit agricole un facteur d'incitation pour certaines activités telles que le travail collectif (financement des groupements d'intérêt communautaires offrant des garanties morales et/ou administratives pour le remboursement) et l'intégration des filières (financement d'activités favorisant l'intégration) ;
- Prendre en compte les spécificités du crédit agricole dans les programmes de restructuration bancaire.

Mesures destinées à promouvoir l'assurance agricole

- Promouvoir l'assurance sécheresse en accélérant la préparation des modalités pratiques de sa mise en œuvre ;
- Elargir les mécanismes d'assurance à d'autres risques comme les nuisibles ou le risque de prix de marché ;
- Alléger le coût des primes d'assurance en jouant sur différents facteurs : i) subventionnement des primes d'assurance, en particulier pour les petits agriculteurs, ii) développement de contrats d'assurance collectifs entre les agriculteurs (associations, coopératives agricoles et autres groupements agricoles) et iii) diminution des charges de gestion des assureurs agricoles et notamment la CTAMA ;
- Actualiser la législation de l'assurance agricole ;
- Accentuer les campagnes de sensibilisation auprès des opérateurs sur les outils d'assurance existants ;

²⁶ Pour plus de détail, voir points 44 et 45, page 46, de la note Sécurité Alimentaire

- Poursuivre les actions de la COTUNACE en matière d'assurance des exportations.

Orientation stratégique n°5 : Adapter la recherche agronomique, l'enseignement supérieur, la vulgarisation et la formation aux besoins prioritaires des acteurs du secteur.

PROBLÉMATIQUE

Il existe en Tunisie de nombreux organismes de recherche agricole et agronomique publics qui ont développé des programmes ciblés et régionalisés visant à offrir aux agriculteurs des paquets technologiques adaptés à leurs besoins. Parallèlement aux structures publiques se sont aussi développés des structures de recherche/développement à caractère privé et/ou interprofessionnels (centres techniques, pépinières, structures commerciales...) qui assurent des activités de recherche développement et/ou d'appui conseil dans le secteur agricole. Par ailleurs, l'Institution de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur Agricoles (IRESA) a été créée il y a vingt ans pour assurer la coordination des activités de recherche agricole et agronomiques publiques. Un réseau de formation/recherche et vulgarisation s'est développé pour couvrir les différentes régions économiques du pays et les divers sous secteurs de l'agriculture tunisienne (Instituts de formation et de recherche, Centres techniques, Pôles de recherche et de développement, etc.). L'IRESA a aussi développé des conventions cadre en matière de recherche avec les groupements interprofessionnels et notamment le Groupement interprofessionnel des légumes (GIL), le Groupement interprofessionnel fruits (GIFruits) et le Groupement interprofessionnel des produits de la pêche (GIPP).

Malgré ce foisonnement de structures, si l'on s'en tient aux performances limitées des productions agricoles en générale, et des productions destinées à l'exportation en particulier, on peut douter de la pleine efficacité des programmes de recherche mis en œuvre pour répondre aux besoins des secteurs agricole et de la pêche. Plusieurs faiblesses peuvent ainsi être identifiées :

- Le manque de coordination et de suivi des activités et des structures de recherche est source d'inefficacités et d'émiettement des ressources. Un recentrage de l'IRESA sur ses missions semble indispensable ;
- Des programmes de recherche ayant une finalité agronomique très techniciste et n'intégrant pas suffisamment les variables économiques nationales et internationales ;
- Certaines productions et certaines spécialités délaissées par les programmes de recherche. C'est notamment le cas du thème de la qualité, pourtant déterminant en matière d'exportation ;
- Des résultats de la recherche insuffisamment valorisés auprès des bénéficiaires potentiels que sont les producteurs et les pêcheurs.

MESURES

Mesures en lien avec le fonctionnement et la programmation de la recherche

- Réaliser une évaluation indépendante (technique, économique et institutionnelle) sur l'adéquation des acquis de la recherche agricole et des programmes en cours aux besoins et demandes des opérateurs et des producteurs agricoles ;
- Clarifier les missions des différentes structures intervenant dans la recherche agricole afin d'assurer une meilleure coordination et complémentarité de leurs activités ;
- Renforcer la cellule de programmation et d'évaluation des priorités en matière de recherche agronomique (CPERA) existant au niveau de l'IRESA et actualiser ces priorités à la lumière de l'évolution de l'économie nationale et internationale ;
- Renforcer les conventions de recherche en veillant à leur caractère multi institutionnel (notamment avec les GIP et les centres techniques) et pluridisciplinaire ;
- Ouvrir à l'international les programmes de formation et de recrutement des chercheurs (bourse d'études, échanges internationaux, formation de formateurs).

Mesures en lien avec le contenu de la recherche

- Mieux prendre en compte les aspects socioéconomiques dans la recherche agricole afin de produire des référentiels plus adaptés aux besoins des utilisateurs ;
- Développer des programmes de recherche sur les aspects de qualité des principaux produits d'exportation en concertation avec les besoins de la profession ;
- Renforcer les programmes de recherche développement dans le domaine des ressources naturelles ;
- Redéfinir pour les produits les plus porteurs les paquets technologiques existants en concertation avec les OP et les opérateurs privés en prenant mieux en compte les exigences de qualité, la gestion des ressources naturelles et les considérations économiques ;
- Développer des programmes de recherche mettant en évidence les spécificités valorisables des principaux produits d'exportation ;
- Renforcer les recherches sur le niveau de couverture des besoins fourragers du cheptel au niveau des exploitations et au niveau régional : i) consolider et renforcer des recherches sur l'alimentation animale, ii) renforcer l'emploi des ressources alimentaires alternatives (sous-produits de l'agroalimentaire, déchets des oasis et palmeraies), iii) vulgariser les cultures fourragères adaptées aux systèmes de cultures en place dans les régions céréalières.

Mesures en lien avec la diffusion des acquis de la recherche

- Réviser et renforcer les mécanismes de diffusion des résultats de la recherche agricole, notamment les centres techniques et l'AVFA, sur la base d'une évaluation de l'existant ;
- Améliorer la diffusion des référentiels et appui des agriculteurs dans la maîtrise de ceux-ci. Cela peut passer par i) l'organisation de journées d'information, ii) la mise en

place de conventions entre recherche et vulgarisation pour des messages à la portée des utilisateurs, iii) des projets pilotes de recherche-développement visant à tester de nouvelles méthodologies d'articulation entre l'élaboration de référentiels et leur diffusion, iv) le renforcement de l'organisation des usagers des ressources naturelles pour en faire des partenaires de la recherche et du développement, v) le renforcement de la profession dans la composition des commissions de programmation de la recherche ;

- Promouvoir des projets de recherche-développement sur la question de l'articulation entre l'élevage et les systèmes de culture, afin de renforcer l'intégration de l'élevage dans les systèmes de production.

2 - 3 Les orientations stratégiques en lien avec l'amélioration de l'offre agricole nationale et l'insertion de l'agriculture tunisienne à l'économie mondiale

La troisième et dernière catégorie d'orientations stratégiques vise à créer les conditions d'une amélioration de l'offre agricole nationale et une meilleure insertion de l'agriculture tunisienne à l'économie mondiale. Cela nécessite d'améliorer la compétitivité de l'offre nationale (orientation stratégique n°6), de stabiliser l'offre nationale de produits agricoles (orientation stratégique n°7), et d'adopter une politique commerciale cohérente avec les objectifs de la politique agricole (orientation stratégique n°8). Le renforcement de l'accès à une alimentation suffisante, de qualité garantie et équilibrée (orientation stratégique n°9) est également rattaché à cette catégorie car il est le fruit d'un arbitrage raisonné entre un approvisionnement national et des importations.

Orientation stratégique n°6 : Améliorer la compétitivité de l'offre nationale

PROBLÉMATIQUE

La question de la compétitivité des produits agricoles tunisiens se pose à la fois dans une optique d'amélioration de la sécurité alimentaire (compétition entre les denrées importées et les produits tunisiens pour satisfaire de la demande nationale) et dans une optique de promotion des exportations (compétition avec les autres pays exportateurs sur les marchés internationaux). L'amélioration de la compétitivité repose sur trois conditions : (i) Les gains de productivité, (ii) la conformité des produits aux normes de qualité et (iii) l'efficacité des politiques de prix.

L'amélioration de la productivité agricole nécessite de jouer sur les différents paramètres de l'efficacité agronomique des systèmes de production, tels que le rendement²⁷, le coût de revient et la qualité. Il est aussi indispensable d'optimiser l'utilisation des ressources naturelles dans le processus productif, notamment de l'eau dont la raréfaction annoncée à l'horizon 2030-2050 impose de développer de nouvelles formes de production.

²⁷ L'étude sur la compétitivité financée par la Banque Mondiale en 2008 met en évidence les augmentations de rendement nécessaires pour que les produits agricoles tunisiens soient compétitifs vis-à-vis des produits importés. Pour les productions végétales, ces augmentations nécessaires varient entre 9% (cas de l'orge) et 50% (pomme de terre). S'agissant de productions animales, ces augmentations se situent entre 30% (élevages bovins intégrés de race locale) et 70% (élevages non intégrés de bovins de race pure).

En matière d'amélioration de la qualité, plusieurs leviers peuvent être actionnés. Il importe tout d'abord de garantir la qualité générique des produits et de généraliser la traçabilité. Il convient ensuite de promouvoir la qualité spécifique pour les produits à fort potentiel, via l'élaboration et la mise en œuvre de marques distinctives particulières (marques privées, indications géographiques, label biologique, etc.). Cela suppose, enfin, de renforcer la capacité des acteurs du secteur agricole à porter des démarches de qualité²⁸.

Dans la mesure où les marchés ne sont que partiellement libéralisés, l'efficacité de la politique des prix joue un rôle important dans la compétitivité globale du secteur agricole. Tout en tenant compte des intérêts des différents acteurs de l'amont et de l'aval des filières agroalimentaires, la politique de prix doit permettre d'améliorer les performances de ces filières en termes de valeur ajoutée globale et surtout de répartition de celle-ci, en accordant une attention particulière à la préservation des revenus des producteurs. Une politique agricole ambitieuse en matière de qualité est de nature à orienter les agriculteurs vers une compétitivité plus axée sur la qualité que sur les faibles coûts, la qualité étant entendue au sens de la conformité à la demande du client au sens de l'assurance qualité. Dans cette optique, l'objectif de compétitivité implique de la part de l'agriculteur l'adoption d'une stratégie de compromis entre la maîtrise des coûts et celle de la qualité et ce dans le respect des contraintes agronomiques garantes de durabilité et de stabilité des systèmes de production. A cet égard, l'innovation est appelée à jouer un rôle moteur et le rôle de la recherche/développement est tout à fait primordial.

MESURES

Mesures visant l'amélioration de l'efficacité agronomique des systèmes productifs²⁹

- Adapter les modèles de systèmes de production à performance élevée et durable (agriculture de conservation) au contexte technologique et économique actuel en vue d'améliorer les conditions de leur reproductibilité à grande échelle ;
- Mettre au point, par la recherche-développement, de nouveaux modèles adaptés aux types d'exploitation non couverts, en particulier dans les zones arides et semi-arides (amélioration de l'efficacité et de l'efficacité des périmètres publics irrigués) ;
- Réviser le dispositif d'appui-conseil (organisation et contenu des programmes d'appui) afin de mieux répondre aux attentes des producteurs, en vue d'une adoption large et durable du dispositif ;
- Mettre en place un dispositif de veille technico-économique de l'évolution de la compétitivité, et mettre à jour les indicateurs utilisés pour sa mesure³⁰ ;

²⁸ Ces différents aspects relatifs à la qualité sont développés au point 7.1 de la note thématique sur les exportations, page 51.

²⁹ Pour plus de détails, voir la page 47 de la note thématique sécurité alimentaire et le point 1.1 pages 36-37 de la note thématique exportations.

³⁰ Un tel dispositif servirait d'outil de réorientation permanente des systèmes de production adoptés dans les différents types d'exploitation, mais pourrait également servir d'instrument de mise à jour de la carte agricole.

Mesures visant à promouvoir la qualité des produits agricoles et alimentaires

- Assurer la diffusion de l'information sur les normes et standards, ainsi que sur les exigences du marché mondial en matière de conditionnement et d'étiquetage ;
- Systématiser la mise à jour des normes et standard internationaux et mettre en place une politique de délimitation d'indications géographiques, accompagnée d'incitations pour les producteurs et les opérateurs à développer une démarche qualité et à mettre en œuvre les AOC, IG, label biologique ;
- Développer les normes nationales permettant de promouvoir la qualité des produits tout en prenant en compte le pouvoir d'achat des consommateurs et inciter à leur mise en œuvre ;
- Promouvoir des contrats de production liés à une approche qualité et valorisant les normes, notamment dans le cadre des organisations interprofessionnelles ;
- Promouvoir des investissements en matière de conditionnement via i) l'élargissement du Fonds PACKTEC à d'autres produits que l'huile d'olive et ii) l'utilisation des appuis du FOPRODEX pour la conception d'un nouveau design du produit et/ou d'un emballage pour l'exportation ;

Mesures visant à améliorer l'efficacité de la politique des prix³¹

- Définir et mettre en place un mécanisme de fixation des prix à la production variable en fonction de la qualité livrée ;
- Cibler les subventions aux intrants sur ceux qui contribuent particulièrement à l'amélioration de la compétitivité et à l'amélioration de la qualité des produits (transport et emballage des produits, conditionnement, plants certifiés, engrais et traitements phytosanitaires pour les petits producteurs).

Orientation stratégique n°7 : Stabiliser l'offre nationale de produits agricoles

PROBLÉMATIQUE

Les conditions climatiques de l'agriculture tunisienne se traduisent par une importante fluctuation interannuelle des récoltes, notamment céréalières. Cette situation pénalise lourdement l'approvisionnement régulier du marché en produits agricoles locaux. Les aléas climatiques courants, et à fortiori les événements extrêmes dont la fréquence devrait augmenter en raison du changement climatique, ont des impacts négatifs sur la situation des exploitations agricoles, notamment les plus fragiles. Ils ont aussi des répercussions au niveau macroéconomique : une forte instabilité de l'offre nationale conduit nécessairement à donner une place prépondérante au recours au marché international pour assurer l'approvisionnement du pays, hypothéquant sérieusement l'atteinte de l'objectif de sécurité alimentaire.

Deux axes d'intervention sont envisagés pour réduire les fluctuations de l'offre nationale :
i) accroître la résilience des systèmes de production aux aléas climatiques courants et

aux événements climatiques extrêmes et ii) alléger les contraintes structurelles à la modernisation de l'agriculture.

Il ne saurait y avoir un seul type de mesures pour améliorer la résilience des systèmes de production. Diverses actions sont à conduire dans le domaine de la recherche – développement pour mettre au point des modèles techniques de production plus adaptés à l'augmentation de la fréquence d'années sèches. D'autres actions pourraient porter sur le renforcement des filets de sécurité permettant aux producteurs les plus vulnérables de faire face aux années difficiles en conservant leur outil de production. Par ailleurs, la réduction des fluctuations de l'offre nationale implique une amélioration des performances technico-économiques des différents types d'exploitation. Celle-ci résultera, entre autres conditions, de l'allègement de certaines contraintes structurelles qui caractérisent l'agriculture tunisienne, en particulier dans les domaines du foncier, de l'installation des jeunes agriculteurs et de la formation professionnelle des actifs agricoles.

MESURES

Mesures visant à accroître la résilience des systèmes de production

- Améliorer la gouvernance des terres irriguées moyennant une plus grande capitalisation des résultats des nombreux travaux de recherches agronomiques ayant porté sur la maîtrise de l'irrigation (CRGR, INRAT, INRAT, etc.) ;
- Renforcer les actions de recherche et développement spécifiques aux situations de sécheresse (en lien avec les mesures de l'orientation stratégique n°5 sur la recherche) ;
- Examiner l'opportunité d'orienter les superficies allouées au blé en irrigué principalement à la production de semences sélectionnées de céréales ;
- Axer les stratégies d'économie d'eau en sec comme en irrigué sur les choix productif (assolement) à même de valoriser au mieux la ressource et de techniques culturales (travail du sol, succession des cultures, recours raisonné aux intrants, intégration de l'élevage) propres à assurer le développement optimal des cultures.
- Lancer une étude stratégique sur les perspectives de développement de l'agriculture pluviale. La conduite de cette études doit être menée en synergie avec celle consacrée aux ressources en eau à l'horizon 2050, moyennant un système de pilotage intégré serait un gage de cohérence ;
- Définir et mettre en œuvre un plan d'action à partir des conclusions de l'étude MARHP/GTZ portant sur la stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes aux changements climatiques ;
- Mobiliser et valoriser la carte agricole : i) favoriser la reconversion de certains systèmes de production (céréaliculture ou oléiculture) dans les zones à vocation pastorale ou forestière, ii) mettre au point, avec les structures d'encadrement, un dispositif de veille régionale rapprochée relatif au respect de la carte agricole par les agriculteurs ;
- Valoriser les produits du système d'information et d'alerte sur les aléas climatiques, dans le sens d'un renforcement des capacités d'anticipation des producteurs et de leurs structures professionnelles respectives ;

- Réviser l'application des mesures de sauvegarde du cheptel, notamment pour limiter les risques de surexploitation des parcours ;
- Actualiser l'évaluation de la diversité biologique en rapport avec les modes d'exploitation des ressources et dans le but de mieux la valoriser dans les différents secteurs de l'économie ;
- Mettre en œuvre les résultats de l'étude³² « coûts / bénéfices » sur la mise en place d'une assurance spécifique « sécheresse », non liée à l'octroi de crédit bancaire (voir aussi les mesures relatives à l'assurance de l'orientation stratégique n°4) ;
- Améliorer le ciblage des programmes « filets sociaux » en milieu rural par l'élaboration d'un mécanisme de mise en cohérence des programmes de microcrédit avec les PDRI.

Mesures visant à alléger les contraintes structurelles à la modernisation de l'agriculture

- Réaliser un programme de remembrement des terres dans les zones d'agriculture pluviale en utilisant des approches innovantes telles que l'incitation à la création de sociétés familiales d'exploitation ;
- Adapter la législation relative à l'encouragement des jeunes promoteurs dans l'agriculture (accès au lotissement des terres domaniales ; taux privilégié pour les emprunts fonciers, d'investissement ou d'exploitation) afin de favoriser l'installation des enfants d'agriculteurs ;
- Accélérer la mise en œuvre des projets de développement et de réforme de la qualité de la formation professionnelle agricole (FPA), tels que prévus dans le cadre du programme MANFORME, en étroite collaboration avec le ministère en charge de ce secteur, dans le but d'améliorer le niveau de qualification de la main d'œuvre agricole et d'atténuer le sous emploi en milieu rural.

Orientation stratégique n°8 : Adopter une politique commerciale efficace et cohérente avec les objectifs de la politique agricole

PROBLÉMATIQUE

Différentes mesures relatives aux importations et exportations de produits agricoles relèvent de la politique commerciale. Se pose donc la question de la cohérence de celle-ci avec la politique agricole : il faut, d'une part, adapter la politique d'importation aux risques liés à l'instabilité des marchés et à l'objectif de souveraineté alimentaire et, d'autre part, élaborer et mettre en œuvre une stratégie de promotion des exportations répondant en particulier à un objectif de valorisation des produits exportés et de diversification des marchés.

D'une part, la forte dépendance de la Tunisie aux marchés internationaux lui impose d'adapter sa politique d'importation afin de gérer les risques liés à des cours internationaux élevés et volatiles tout en tenant compte de l'objectif de souveraineté alimentaire et des engagements pris en matière de libéralisation des échanges. D'autre part, l'ouverture des marchés internationaux et les avantages négociés dans le cadre des

accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux offre à la Tunisie des opportunités en matière de développement et de valorisation de ses exportations. Si la Tunisie dispose déjà d'une panoplie relativement complète de mécanismes et d'instruments visant à la promotion de ses exportations qui est un des axes de développement agricole du XII^{ème} Plan³³, ce dispositif doit être amélioré afin de mieux répondre à certains problèmes structurels (faible diversification des produits exportés et des marchés de destination, quotas d'exportation octroyés à la Tunisie non remplis, faible valeur ajoutée des exportations, etc.).

Enfin, les mesures de politique commerciale, tant à l'importation qu'à l'exportation, prises par la Tunisie doivent tenir compte de ses engagements commerciaux tant au niveau international (accords de l'OMC) qu'au niveau bilatéral (accords de libre échange avec l'AELE, accord d'association avec l'UE, GAFTA au niveau régional, etc.). Ces accords commerciaux imposent à la Tunisie des contraintes en matière d'échanges agricoles, mais lui offrent aussi des marges de manœuvre qu'elle se doit de saisir pour promouvoir ses intérêts. Si la Tunisie dispose de cadres expérimentés en matière de négociations commerciales, la multiplication des accords commerciaux et l'élargissement des thèmes de négociations de plus en plus techniques et ardues, nécessite des connaissances et des expertises pointues et sans cesse renouvelées pour défendre ses intérêts. Par ailleurs, au-delà de mieux défendre ses intérêts lors des négociations commerciales, notamment dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE, la Tunisie doit également mieux valoriser les avantages que lui offre ces accords.

MESURES

Mesures visant à adapter la politique d'importation aux risques liés à l'instabilité des marchés et à l'objectif de souveraineté alimentaire

- Améliorer l'efficacité des politiques d'achat et de gestion des stocks de sécurité alimentaire en favorisant des partenariats entre les opérateurs publics (OC, ONH, OEP, OCT) et des opérateurs privés ;
- Rationaliser le recours aux outils de protection des producteurs par l'adaptation des mécanismes de compensation et de régulation. Il s'agit d'étudier les coûts/avantages de scénarios d'autonomisation des mécanismes de compensation/régulation par les prix impliquant le secteur privé et les structures professionnelles ;
- Adapter le cadre réglementaire régissant la protection de la production nationale en veillant à concilier sécurité alimentaire et croissance compétitive, via l'élaboration, dans le cadre des négociations commerciales bilatérales et multilatérales, de calendriers de poursuite du processus de libéralisation des échanges et de dispositifs de protection complémentaires adaptés à la situation tunisienne ;
- Mettre en œuvre le cas échéant les dispositifs de protection complémentaires disponibles négociés dans le cadre des accords commerciaux (augmentation des

³³ Pour plus de détails sur ces mécanismes et instruments, voir la note thématique *Exportations* page 15.

droits de douane en fonction des droits maximums notifiés, mesures de sauvegarde spéciale et quotas tarifaires).

Mesures visant à élaborer et mettre en œuvre une stratégie nationale d'exportation et à améliorer l'image de marque du pays

- Elaborer une stratégie nationale d'exportation des produits agricoles-agro-alimentaires et de la pêche en concertation avec les opérateurs privés et les interprofessions, servant de cadre général aux stratégies par filières et identifiant les filières et les actions prioritaires ;
- Renforcer les structures interprofessionnelles tant en matière de moyens humains (économistes et agroéconomistes) que d'outils techniques (notamment d'observatoires) et de moyens financiers adéquats, afin qu'elles puissent jouer un rôle actif dans la conception et la mise en œuvre des stratégies d'exportation opérationnelles pour les principales filières d'exportation ;
- Améliorer la coordination des activités de l'ensemble des structures qui ont la charge de la politique de promotion des exportations (CEPEX, APIA, Interprofessions) via le renforcement du Conseil supérieur des exportations et des investissements (CSEI) ou la création d'un Comité consultatif de la promotion des exportations ;
- Redynamiser les représentations commerciales de la Tunisie à l'étranger : i) renforcer la présence aux forums internationaux dont le pays est membre (COI, CLAM, OIV, etc.), ii) redéfinir l'implantation des représentations en fonction des marchés prioritaires (qui ne sont pas nécessairement qu'agricoles) et des besoins identifiés ;
- Améliorer l'information sur les marchés internationaux par une série d'actions³⁴ portant sur i) la mise en place de différents dispositifs tels qu'un réseau d'observatoires, un système de veille des marchés ou encore une plateforme d'informations basée à l'ONAGRI, ii) la diffusion d'informations (site internet, émissions radios, presse, etc.) concernant l'accès au marché des pays importateurs (y compris normes, et règles d'origine) ;
- Améliorer la connaissance des circuits de la grande distribution en renforçant i) le recueil et la diffusion des informations concernant les principaux circuits de la grande distribution et ii) la prospection auprès des circuits de grande distribution ;
- Poursuivre les actions de la COTUNACE en matière d'assurance des exportations.

Mesures visant à améliorer les capacités de négociation de la Tunisie concernant les accords commerciaux et la valorisation de ces accords

- Associer plus étroitement les représentants des opérateurs privés, des OP et des pêcheurs à la construction des positions de négociation commerciale et intégrer ces représentants dans les équipes de négociateurs ;
- Mettre en place un Comité de suivi et de préparation des négociations commerciales agricoles et de la pêche associant le MARHP, les OP, les pêcheurs et le secteur privé. Confier le Secrétariat du Comité de suivi à une unité spécifique pluridisciplinaire

- créée au sein de la DGEDA pouvant mobiliser les capacités d'analyse et d'étude d'impact adéquates ;
- Définir et mettre en œuvre un programme de formation continue destiné aux cadres du MARHP et des représentants des organisations paysannes et des pêcheurs et des représentants du secteur agro-industriels et de la pêche, concernant les négociations commerciales en cours, en développant notamment des modules sur des questions spécifiques (règles d'origine, normes, mesures de sauvegarde, etc.) et également les techniques de négociation ;
 - Définir des positions de négociations offensives favorables aux exportations agricoles tunisiennes (subventions aux exportations, soutiens à la production, accès au marché, la mise aux normes, etc.) notamment en identifiant et en renforçant les marges de manœuvre disponibles, pour la Tunisie en tant que pays en développement, dans les accords commerciaux mis en œuvre ou en cours de négociation ;
 - Renégocier le volet agricole de l'accord d'association avec l'UE en matière d'exportation agricole : augmentation des quotas d'exportation, assouplissement des calendriers, etc. ;
 - Développer des programmes de coopération technique et financière au niveau multilatéral (OMC dans le cadre des accords SPS et OTC) et bilatéral (Accord d'association avec l'UE, accord de libre-échange avec l'UE) en matière de mise à niveau des productions agricoles et de la pêche et de respect des normes et standards européens.

Orientation stratégique n°9 : Faire évoluer le concept de sécurité alimentaire en termes d'alimentation suffisante, de qualité requise et équilibrée, dans un contexte d'ouverture

PROBLÉMATIQUE

Entre 2000 et 2005, la part des dépenses alimentaires dans les dépenses totales des ménages est passée de 38 % à 34 %. Au cours des vingt dernières années, la structure de la consommation a également changé, avec notamment : une diminution de la consommation des céréales traditionnelles (orge et blé dur) et une augmentation de la consommation celle de blé tendre, de riz et de produits à base de céréales (biscuits et pâtisseries) ; un recul de la consommation d'huile d'olive au profit des huiles importées ; une augmentation de la consommation des produits animaux (viandes, produits laitiers, œufs) et de la consommation de sucre. Ces évolutions résultent de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier la politique des prix à la consommation non différenciée, mais aussi l'urbanisation. De manière schématique, les interventions publiques relatives à la consommation des denrées alimentaires sont confrontées à trois grandes catégories de problèmes :

- Un ciblage insuffisant des subventions à la consommation destinées à améliorer la sécurité alimentaire des consommateurs les plus démunis ;

- L'émergence d'un régime alimentaire déséquilibré et trop riche en produits à base de céréales notamment de blé tendre, en sucre et en matière grasse en particulier d'origine végétale. Parallèlement à cette tendance, des signes annonciateurs de pathologies liées à la suralimentation commencent à être observés ;
- La trop faible prise en compte par les consommateurs des critères de qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments achetés.

MESURES

- La définition et l'application de programmes de formation et de communication focalisés sur la qualité des denrées alimentaires et adaptés aux différentes catégories de consommateurs ;
- L'étude des possibilités d'amélioration du ciblage des subventions à la consommation afin d'accroître leur équité et réduire les gaspillages ;
- Le renforcement du contrôle de la qualité générique, en généralisant les méthodes de traçabilité et en dotant les structures de contrôle des moyens nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ;
- L'amélioration du système de catégorisation et de classification des produits, notamment par l'accélération des actions prévues dans le cadre du programme de mise à niveau des circuits de distribution des produits alimentaires ;
- La définition et la mise en œuvre d'une stratégie interministérielle de rationalisation de la consommation de certains produits stratégiques à travers la politique de prix, d'une part, et des programmes d'éducation nutritionnelle, d'autre part.

III - UNE COHERENCE DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE INDISPENSABLE

L'impératif de cohérence de la politique agricole se situe à différents niveaux. Le premier niveau de cohérence est interne à la politique agricole et concerne la cohérence entre les différents objectifs fixés à cette politique et les sous secteurs agricoles couverts par celle-ci. Il implique un choix raisonné concernant l'importance relative accordée à ces objectifs et aux sous-secteurs en termes de mesures (y compris le degré de libéralisation) et en termes d'allocation des ressources. Les orientations stratégiques proposées précédemment ont pour ambition d'assurer cette cohérence à travers une meilleure articulation entre les différents axes du XII^{ème} Plan.

Le deuxième niveau de cohérence concerne la cohérence de la politique agricole avec les autres politiques publiques sectorielles ou transversales. Cela passe par la clarification du rôle assigné au secteur agricole dans l'économie nationale et notamment dans le développement régional. Une telle cohérence suppose aussi une approche résolument interministérielle pour mettre en œuvre la politique agricole et un renforcement du MARHP.

En troisième lieu, la politique agricole doit rester cohérente avec les engagements de la Tunisie auprès de ses partenaires commerciaux aux niveaux bilatéral et multilatéral. L'élaboration de cet argumentaire a pour objectif principal d'assurer cette cohérence et de justifier le cas échéant des mesures qui pourraient paraître non conformes à certains accords (cf. point IV de cette seconde partie).

Enfin, la politique agricole ne pourra donner sa pleine mesure sans une relégitimation de l'agriculture comme moteur d'un développement équilibré et durable. Pour que les effets de la politique rénovée puissent s'exprimer pleinement, il est indispensable que l'agriculture retrouve une place de choix dans la politique de développement tunisienne, ce qui implique des moyens humains et matériels adaptés, tant au niveau des institutions publiques que du secteur privé et de la société civile.

1 - RÉINVESTIR L'AGRICULTURE

Longtemps marginalisé par les politiques d'aide et de coopération internationale, le développement agricole a bénéficié au lendemain de la crise de 2007-2008 d'un regain d'intérêt. L'une des orientations majeures qui se dégage du contexte de sortie de crise, est précisément la nécessité de relancer l'investissement agricole pour une agriculture au service du développement. D'une part, comme le souligne la Banque mondiale dans son rapport de 2008³⁵, l'agriculture est le secteur le plus efficace pour lutter contre la pauvreté. D'autre part, le développement du secteur agricole est central pour répondre à un objectif de sécurité alimentaire en favorisant l'augmentation de l'offre nationale. Enfin, un réinvestissement adéquat dans ce secteur pourrait conduire à une meilleure valorisation du secteur d'exportation.

Au-delà de la lutte contre la pauvreté, un argument majeur pour réinvestir dans le secteur agricole est le retour sur investissement. Celui-ci doit être favorisé par une politique agricole qui permette de tirer profit des nouvelles opportunités offertes, à la fois par l'accroissement de la demande mondiale et la tendance à la hausse des cours internationaux des produits agricoles.

Or, l'investissement consacré au secteur agricole en Tunisie a progressé à un rythme inférieur à celui du PIB agricole (cf. encadré). L'investissement privé dans le secteur a vu son poids relatif augmenter de 38 % en 1982 à 55 % en 2006, mais cette dynamique risque d'être hypothéquée par la croissance insuffisante de l'investissement public constatée depuis le début des années 2000 (cf. encadré).

³⁵ *Une agriculture au service du développement, options pour la Tunisie, 2008 Banque Mondiale. Rapport sur le développement dans le monde.*

Investissements consacrés au secteur agricole en Tunisie

Augmentation du PIB agricole sur la période 1982-2007 : 3 %/an

Augmentation de l'investissement agricole 1982-2007 : 1,7 %/an

Croissance de l'investissement public dans le secteur agricole
durant les années 2000 :

-3,7 % pour l'administration

-1,1 % pour les entreprises publiques

Réinvestir dans le secteur agricole suppose non seulement l'augmentation des investissements publics dans ce secteur, mais également l'amélioration de l'efficacité de ces investissements, en particulier en termes d'induction des investissements privés. Dans cette perspective, un rééquilibrage de la structure du budget d'investissement du MARHP est préconisé en faveur des **investissements immatériels, notamment dans les domaines de la formation, de la recherche, de la vulgarisation et de l'appui aux structures professionnelles et interprofessionnelles.**

En ce qui concerne les investissements matériels et compte tenu du contexte de raréfaction accrue des ressources en eau³⁶ (BM, janvier 2010), l'effort devrait porter sur les infrastructures hydro agricoles (mobilisation, transport, aménagement amont et aval des ressources en eau) en **priviliégiant de manière significative l'agriculture pluviale appelée à jouer un rôle déterminant dans les nouvelles stratégies de développement agricole.** Dans ce contexte, le schéma classique d'extension des périmètres publics irrigués touchant à ses limites, sera appelé à céder progressivement du terrain à des schémas plus adaptés à l'économie de rareté des ressources en eau et de fragilité des systèmes productifs (épandage, alimentation des nappes, emmagasinement dans le sol et dans des micro ouvrages, constitution de réserves sur pied, etc.).

Par ailleurs, le redéploiement des investissements matériels devrait privilégier les zones où les petites exploitations non irriguées sont dominantes, mais qui ne sont pas nécessairement des zones marginales en termes de vocation agricole. Dans ces zones, les programmes de développement rural intégré (PDRI), moyennant ce redéploiement, pourraient favoriser l'intégration au marché d'exploitations fragilisées par les politiques d'ajustement et par les effets croissants des aléas climatiques.

Pour atteindre les objectifs fixés par la politique agricole à la stratégie de relance des investissements agricoles, deux pré-requis doivent en priorité être respectés (cf. encadré) :

- Le renforcement des capacités du MARHP ;
- Le renforcement des capacités de négociation budgétaire du MARHP.

Les pré-requis pour une stratégie de relance des investissements agricoles efficaces

Le renforcement des capacités du MARHP

Il est indispensable de renforcer les capacités managériales et de planification du MARHP par un programme ambitieux de réforme institutionnelle répondant aux exigences du nouveau modèle de politique agricole préconisé dans la deuxième partie de cette note, à savoir :

- ▶ **La définition et l'application d'un plan de restructuration organisationnelle aux deux niveaux central et régional**, dans une optique de mise en cohérence des interventions respectives des différentes structures dans la mise en œuvre de la politique agricole ;
- ▶ **La mise en place d'un système d'information** susceptible de moderniser les échanges internes et externes, ainsi que le suivi et l'évaluation des activités des différentes structures ;
- ▶ **La mise en place d'un système de gestion des ressources humaines** adapté aux besoins des structures en matière de développement des compétences et favoriser la promotion professionnelle du personnel ;
- ▶ **La mise en place d'une démarche qualité**, afin de favoriser un fonctionnement des structures compatible avec l'objectif qualité de la politique agricole.

Le renforcement des capacités de négociation budgétaire du MARHP

Le MARHP dispose à cet effet d'un atout majeur, celui de la gestion budgétaire par les objectifs (GBO) pour laquelle il figure parmi les quatre ministères pilotes engagés dans le processus. Une fois mis en œuvre par le ministère, ce dernier est en mesure d'argumenter ses besoins en ressources humaines et matérielles sur la base d'objectifs retenus et validés par le gouvernement et les bailleurs de fonds concernés, dans le cadre d'un CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) muni d'indicateurs objectivement vérifiables.

2- COHÉRENCE DE LA POLITIQUE AGRICOLE AVEC LES AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES

D'une part, la politique agricole n'est pas définie ex nihilo, elle dépend de la politique générale de l'Etat, dans laquelle s'inscrivent d'autres politiques publiques sectorielle ou transversale. D'autre part, une partie des mesures de la politique agricole ne sont pas mises en œuvre par le MARHP mais par d'autres ministères, notamment le Ministère de l'Industrie, le Ministère en charge du Commerce, le Ministère en charge de la recherche, etc.

Il est donc indispensable que la politique agricole soit cohérente avec les autres politiques publiques à la fois pour atteindre les objectifs fixés par la politique générale de l'Etat et pour mettre en œuvre efficacement la politique agricole.

A titre d'exemple, depuis plusieurs décennies la Tunisie a adopté une politique économique visant à la fois la promotion du secteur agricole et la stabilité sociale, via le maintien de prix bas à la consommation, avec un accès uniforme aux produits alimentaires de base. Ce choix a été permis par des soutiens à la production, l'importation de produits à bas prix et la promotion des exportations. Mais cette politique a pu avoir des effets négatifs tant sur la production que sur les habitudes de consommation (niveaux moyens par tête d'habitant parfois excessifs pour les céréales, le sucre, les matières grasses, etc.). La crise de 2007-2008 a mis en évidence les limites de ce modèle à la fois en termes de régulation des échanges et de développement et de valorisation des productions nationales.

Cet exemple montre que **la politique agricole est étroitement liée à la politique commerciale définie par le pays**. Une meilleure régulation des importations comme cela est proposé dans les mesures, dépend donc de la politique commerciale adoptée par la Tunisie (droits de douane, mesures de sauvegarde, contingent tarifaire, etc.) qui est liée aussi aux engagements pris au niveau national et international. La politique commerciale concerne également les soutiens apportés aux exportations (cf. subventionnement du fret). Une grande partie des actions de promotion des échanges dépend aussi directement ou indirectement du Ministère du Commerce.

Au-delà de la politique commerciale, la mise en œuvre de la politique agricole tunisienne et son efficacité seront conditionnées, notamment, par :

- **la politique de change**

La compétitivité des produits tunisiens, tant vis-à-vis des importations que pour les produits exportés, est intimement liée à la politique de change. Ainsi, il est important que les taux de change ne s'éloignent pas significativement de leurs coûts d'opportunité, car toute appréciation du dinar par rapport aux principales monnaies d'échange international est de nature à renchérir les produits nationaux à l'export et toute dépréciation exagérée a, en revanche, des conséquences négatives sur le pouvoir d'achat du dinar à l'étranger.

- **la politique industrielle**

La valorisation des produits tunisiens, via d'une part, la transformation des produits agricoles et d'autre part, la mise aux normes de ces produits, grâce à une mise à niveau des exploitations et des entreprises, concerne aussi la politique industrielle du pays.

- **la politique économique générale**

Les mesures en matière d'assurance agricole ou commerciale et d'appui au crédit agricole, ainsi que les mesures fiscales dépendent finalement de la politique économique adoptée par le pays et donc du Ministère des Finances.

- la politique foncière

Les mesures relatives au foncier dépendront de la politique foncière développée par le Ministère des Domaines d'États et des affaires foncières. Les initiatives d'enregistrement foncier récemment entreprises dans le pays, quoiqu'affichées comme étant obligatoires mais assurées gratuitement par les services publics, méritent d'être consolidées car elles sont de nature à réduire l'acuité d'un certain nombre de contraintes à l'investissement et au financement de l'activité agricole d'une manière générale, dont le crédit.

- la politique de recherche et la politique d'éducation

Les mesures préconisées en matière de recherche agricole dépendront de la politique de recherche élaborée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. De même, les mesures relatives à la formation et à l'éducation des paysans dépendront du Ministère de la formation professionnelle et de l'emploi et du Ministère de l'éducation. A ces titres, les innovations à apporter à la politique économique en la matière devraient porter en priorité sur l'adaptation des programmes et sessions de formation aux besoins effectifs exprimés par les opérateurs ciblés.

- la politique de transport et la politique d'aménagement du territoire

Une partie des investissements dans les infrastructures dépend de la politique de transport ou de la politique d'aménagement du territoire. Or, la question du transport, tant des produits de la ferme vers les lieux de consommation qu'à l'exportation, constitue une contrainte majeure pour la plupart des opérateurs en majorité de petite taille. La politique en vigueur, aidant à l'investissement dans les équipements de transport, est donc ici à consolider.

- la politique environnementale

Les mesures relatives à la gestion des ressources naturelles s'inscrivent dans les choix que la Tunisie fait en matière de politique environnementale. Les politiques économiques orientées vers la dynamisation de la production devraient plus prendre en compte la préservation des ressources. A titre d'exemple, les autorités régionales et locales devraient être dotées de pouvoirs les autorisant à pénaliser toute pratique anti protectrice des ressources (labour selon de pentes, gaspillage physique de l'eau d'irrigation, etc.)

IV - UNE POLITIQUE AGRICOLE QUI DOIT MIEUX TIRER PARTI DU CONTEXTE INTERNATIONAL

A l'instar des autres pays, la Tunisie opère dans un contexte international de plus en plus mondialisé marqué par une ouverture accrue des marchés. Dans ce nouveau contexte les relations commerciales de la Tunisie avec ses principaux partenaires sont régies par les Accords internationaux multilatéraux établis dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et par des Accords bilatéraux, en particulier l'Accord d'association avec l'Union Européenne (UE), son premier partenaire commercial. Ces Accords fixent un certain nombre de règles que la Tunisie et ses partenaires commerciaux se

sont engagés à mettre en œuvre. La politique agricole que la Tunisie va élaborer dans les années à venir, en particulier dans le cadre du XIIe Plan (2012-2016), doit donc tenir compte de ces engagements qui concernent à la fois les mesures de politique commerciale (mesures de protection ou mesures à l'exportation) et des mesures de soutien à la production.

Les principaux accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux

Les accords de l'OMC : l'accord sur l'agriculture,
l'accord sur les produits non-agricoles,
l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, ...
L'accord d'association avec l'Union européenne
L'accord de libre-échange avec les pays de l'Association européenne
de libre-échange (AELE)
La Grande zone arabe de libre-échange (GAFTA)
L'accord arabo-méditerranéen de libre échange d'Agadir

1 - LES MESURES DE PROTECTION AUX FRONTIÈRES

En matière de protection aux frontières, la Tunisie a notifié en 1994, à l'OMC des droits de douane pour les produits agricoles compris entre 17 % pour les tourteaux de soja et 200 % pour certains fromages. Après réduction de 24 % de ces droits entre 1994 et 2004, les taux maximum sont aujourd'hui de 150 %. Il s'agit des taux que la Tunisie s'est engagée à ne plus dépasser. Les droits de douane réellement appliqués par la Tunisie sur les produits agricoles sont très inférieurs et varient entre 0 et 60 %. Ainsi, la Tunisie, selon les produits dispose, ou non, de la possibilité d'augmenter ses droits de douane mais dans la limite des taux notifiés. Pour certains produits la Tunisie a aussi notifié des quotas tarifaires ou peut utiliser des mesures de sauvegarde spéciale (cf. encadré).

Les niveaux de protection notifiés à l'OMC et les taux réellement appliqués

- ▶ Notification en 1994 de droits de douane maximum compris entre 17% et 200%
- ▶ Réduction des droits de douane notifiés à l'OMC de 24% entre 1994 et 2004
- ▶ Aujourd'hui des droits de douane maximum notifiés à l'OMC de 150%
- ▶ Des droits réellement appliqués compris entre 0 et 60%

D'après les données de l'OMC, dans le cas des céréales le taux appliqué au blé dur est de 60% et le taux notifié avant réduction était de 80%, soit environ 60% après réduction, donc la marge de manœuvre est limitée. Par contre, pour la farine de froment le taux appliqué est aussi de 60%, mais le taux notifié est de 150 %.

- ▶ Notification pour un certain nombre de produits de la possibilité d'utiliser la mesure de sauvegarde spéciale (elle permet d'augmenter ponctuellement les droits douane en cas de forte hausse des importations ou de baisse du prix des produits importés).
- ▶ Notification de quotas tarifaires, c'est-à-dire de quotas avec des niveaux de droits de douane inférieurs aux droits normalement appliqués notamment pour les viandes, le lait, le beurre, le blé, le sucre...

En dehors de ces règles de l'OMC, la Tunisie doit également tenir compte des engagements pris en matière d'accès à son marché dans le cadre des accords commerciaux bilatéraux :

- Au niveau sous-régional la Tunisie est membre de la **Grande zone arabe de libre-échange** entrée en vigueur en 1998. Dans ce cadre, la Tunisie offre à 14 pays la libre entrée et l'exonération totale des droits tarifaires et non tarifaires. Elle a aussi signé en mars 2007 l'**Accord d'Agadir** avec le Royaume du Maroc, celui de la Jordanie et l'Egypte, qui prévoit notamment de libéraliser le commerce des produits agricoles et agro-industriels conformément au programme exécutif de l'Accord de gestion et de développement des échanges commerciaux entre les pays arabes pour la création de la Grande Zone arabe de libre-échange (GAFTA).
- La Tunisie accorde des concessions particulières d'accès à son marché aux pays de l'**Association européenne de libre-échange (AELE)** qui regroupe le Liechtenstein, la Suisse, la Norvège et l'Islande. Cet accord de libre-échange entrée en vigueur en 2005 et qui ne concernait au départ que les produits industriels a été complété par des Accords bilatéraux entre la Tunisie et chacun des pays de l'AELE pour inclure des produits agricoles dans la zone de libre-échange.
- Enfin, la Tunisie a signé avec l'**Union européenne**, son principal partenaire commercial, un **accord d'association** qui est entré en vigueur en 1998. Dans ce cadre, la Tunisie accorde à l'Europe des contingents tarifaires notamment pour le sucre et les céréales. Les négociations sont actuellement en cours pour accorder des concessions réciproques de manière à introduire une plus grande libéralisation de leurs échanges de produits agricoles et de pêche.

2 - LES SOUTIENS AUX EXPORTATIONS

Concernant les exportations, l'Accord agricole de l'OMC impose la baisse (et à terme la suppression) des subventions aux exportations de produits agricoles généralement utilisées par les grands pays exportateurs, ce qui devrait atténuer le degré de concurrence sur les marchés internationaux ou sur le marché tunisien. Par contre, dans le cadre de

l'Accord agricole, la Tunisie, en tant que pays en développement, bénéficie toujours de la possibilité de subventionner ses exportations via des aides au transport, pour le fret par exemple, ce qu'elle fait d'ailleurs déjà.

Par ailleurs, en tant que pays membre de l'OMC, la Tunisie bénéficie au minimum, de la part des autres Etats-membres, de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) qui implique qu'un Etat-membre se doit d'appliquer, sauf exception, le même traitement commercial à tous ses partenaires commerciaux.

De plus, en tant que pays en développement, la Tunisie bénéficie, de la part de certains partenaires commerciaux (notamment avec le Canada, la Russie, le Japon et les Etats-Unis), du système de préférence généralisé (SPG) qui permet un traitement dérogatoire à la clause NPF et offre des préférences supplémentaires à l'accès au marché de ces partenaires commerciaux, par rapport aux pays qui ne sont pas en développement.

Enfin, elle bénéficie d'un accès préférentiel dans le cadre des accords de libre-échange négocié notamment dans le cadre de la GAFTA ou avec l'AELE et l'UE. Dans le cas de l'Union européenne la négociation actuelle concernant les produits agricoles concerne aussi l'amélioration de l'accès au marché européen.

Les principaux engagements en matière de soutien aux exportations tunisiennes (y compris accès au marché des pays tiers)

OMC : baisse des subventions aux exportations de produits agricoles sauf les aides au transport pour les pays en développement

En tant que PED bénéficie du système de préférence généralisé de la part de certains partenaires commerciaux

Accès privilégié à certains marchés dans le cadre d'accord de libre échange bilatéraux : pays arabes, AELE, UE

3 - LE SOUTIEN INTERNE A LA PRODUCTION

En matière de soutien à la production, l'Accord agricole définit les aides qui doivent être à terme supprimées (classées en boîte orange) et celles qui peuvent être poursuivies et même augmentées (classées en boîte verte). La Tunisie a ainsi notifié à l'OMC 68,4 millions de dinars en 1995 d'aides classées en boîte orange, qu'elle s'est engagée à diminuer à 59,30 millions de dinars en 2004. Il s'agit notamment des soutiens des prix à la production de céréales. En tant que pays en développement, la Tunisie, conserve cependant la possibilité de subventionner les intrants agricoles et les investissements ou bien d'appuyer le crédit à ce secteur contrairement aux autres pays.

De plus, de nombreux soutiens (recherche, service de vulgarisation, service de formation, service de santé animale, normes et réglementations, stocks de sécurité alimentaire, protection des végétaux, infrastructures collectives, garanties de revenu au titre d'évènements exceptionnels, programme de protection de l'environnement, etc.) sont classés boîte verte. Ces soutiens recouvrent une grande partie des appuis de la Tunisie à son secteur.

Les principaux engagements à l'OMC en matière de soutien à la production agricole

- ▶ Baisse des aides octroyées par la Tunisie ayant des effets de distorsion sur les échanges et classées en boîte orange : de 68,4 millions de dinars en 1995 à 59,30 millions de dinars en 2004
- ▶ Le subventionnement des intrants agricoles, des investissements et du crédit agricole ne sont pas soumis à réduction pour les PED
- ▶ De nombreux soutiens classés dans la boîte verte et donc non soumis à réduction : recherche, service de vulgarisation, service de formation, service de santé animale, normes et réglementations, stocks de sécurité alimentaire, protection des végétaux, infrastructures collectives,...

Du fait de l'ouverture croissante des marchés, le développement des normes est devenu un enjeu essentiel concernant l'accès aux marchés des pays développés, mais aussi des pays en développement. Ainsi, l'Europe a développé de nombreuses normes sanitaires et techniques que la Tunisie doit respecter pour y exporter ses produits. Cependant, et afin d'éviter que ces normes ne deviennent de nouveaux instruments de protection, les Accords de l'OMC portant sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et traitant des obstacles techniques au commerce (OTC), fixent des règles concernant la définition et de mise en œuvre de ces normes, cela concerne aussi les normes appliquées par la Tunisie. De plus, dans le cadre de ces Accords, la Tunisie peut bénéficier d'une assistance technique et financière afin de mettre à niveau ses filières de production ce qui permettrait de dynamiser ses exportations agricoles.

Pour finir, soulignons que l'Accord agricole de l'OMC est en cours de renégociation dans le cadre du cycle de Doha. Le futur accord est à prendre en compte dans l'élaboration de la politique agricole de la Tunisie. Cela justifie que le MARH accorde une attention particulière à ces négociations afin de défendre les intérêts réels de l'agriculture tunisienne (cf. OS 8 « Mesures visant à améliorer les capacités de négociations de la Tunisie concernant les accords commerciaux et la valorisation de ces accords »). C'est également le cas pour le volet agricole de l'accord d'association en cours de renégociation avec l'UE.

CONCLUSION

Les éléments proposés dans cette note d'argumentaire sont le fruit d'un travail d'animation qui a duré près d'une année et qui a mobilisé une cinquantaine de responsables du MARHP, d'autres ministères et d'organisations de la société civile. Ce processus a abouti à trois résultats principaux :

- La formation de cadres de l'administration et d'organisations professionnelles à l'argumentation, en commun, de l'intervention des pouvoirs publics dans le développement et la régulation du secteur agricole ;
- La construction d'un cadre d'analyse de la politique agricole tunisienne, commun à l'ensemble des participants et mettant en évidence les limites du modèle de développement actuel au regard des enjeux et défis des prochaines années ;
- La formulation concertée de propositions d'orientations stratégiques, point de départ de l'élaboration d'une politique agricole rénovée.

En ce qui concerne le troisième résultat, les propositions de mesures regroupées selon 9 orientations stratégiques (OS) constituent l'apport principal de ce travail qui va au-delà d'une analyse critique et d'une mise en perspective. Ces mesures qui ont été obtenues sur la base d'un consensus construit avec tous les participants, représentent une innovation de taille qui donne un contenu opérationnel à l'ébauche de politique agricole proposée. La formulation complète de celle-ci, incluant l'estimation du coût des mesures et l'évaluation de leurs impacts (économiques, sociaux et environnementaux) reste à conduire par le MARHP et les parties prenantes concernées.

Dans cette perspective, la présente note d'argumentaire pourrait servir de support au dialogue i) entre la DGEDA et les autres directions générales du MARHP, ii) entre le MARHP et les différents acteurs de la politique agricole (autres ministères, organisations professionnelles, secteur privé, etc.) et iii) entre le gouvernement tunisien et les bailleurs de fonds. Les orientations stratégiques proposées afin d'intégrer de manière cohérente les différentes mesures pourraient notamment favoriser la mise en place d'une approche programme dans la coopération entre la Tunisie et ses principaux partenaires techniques et financiers en matière de développement agricole.

Ces différents axes de travail (dialogues entre les parties prenantes débouchant sur des priorités partagées par tous les acteurs, estimation des coûts et évaluation des impacts) pourraient constituer les prochaines étapes de mise en œuvre du XII^{ème} plan et la formulation de la politique agricole dans le cadre de la préparation du XIII^{ème} Plan du secteur agricole.

ANNEXES

SYNTHÈSE DES NOTES
THÉMATIQUES





**POUR UNE MEILLEURE PRISE
EN COMPTE DE LA SECURITE
ALIMENTAIRE**



**PROCESSUS D'ACTUALISATION CONCERTEE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE :**

RESULTATS DES TRAVAUX DU GROUPE N°1

1 - PROBLÉMATIQUE

LES GRANDES PHASES DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE :

Depuis l'Indépendance, la sécurité alimentaire quantitative de la population tunisienne a connu une amélioration significative. Les disponibilités énergétiques alimentaires (DEA) par habitant ont progressé de 2.000 à 3.500 kcal / personne / jour entre le début des années 1960 et le milieu des années 2000. Cette progression des disponibilités alimentaires a concerné toutes les catégories sociales et, aujourd'hui, la très grande majorité de la population est à l'abri de la sous-nutrition. En ce qui concerne la dimension qualitative de la sécurité alimentaire, de nouveaux problèmes apparaissent : la prévalence des maladies de carence se réduit tandis que celle des maladies résultant d'une alimentation trop riche en sucres et matières grasses augmente.

Ces évolutions sont le résultat des politiques agricoles et alimentaires mises en œuvre durant les dernières décennies. Dans une première phase (de l'Indépendance jusqu'au milieu des années 1980), ces politiques ont affiché un objectif d'**autosuffisance alimentaire**, poursuivi à travers des mesures importantes de soutien à la production combinée à une subvention significative des prix à la consommation des denrées alimentaires de base. Ensuite, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel et du mouvement général de libéralisation (interne et externe) de l'économie tunisienne, l'accent a été mis sur l'objectif de **sécurité alimentaire**¹, donnant aux mécanismes de marché un rôle croissant dans la satisfaction des besoins alimentaires de la population. Cette nouvelle vision est à relier étroitement à l'émergence du concept de compétitivité de l'offre locale de produits agricoles, celle-ci constituant une condition essentielle à la maîtrise des importations et à l'accroissement des exportations de produits alimentaires.

IDENTIFICATION DES PRINCIPAUX PROBLÈMES

La crise provoquée par la flambée des prix internationaux des produits alimentaires et des produits pétroliers en 2007/2008 a mis en lumière certaines fragilités de la politique agricole et alimentaire, dont les principales sont :

- Une exposition forte à l'instabilité des marchés internationaux. En effet, pour les céréales et les huiles végétales, qui représentent 80% des DEA, les importations constituent une part significative de la consommation : 80% pour le blé tendre, 33% pour le blé dur et près de 100% pour les huiles². Même si la balance commerciale des produits agricoles et alimentaires a connu une nette amélioration au cours des vingt dernières années³, cette dépendance vis-à-vis des marchés internationaux constitue une source de préoccupation pour les finances publiques, en raison des subventions à la consommation qui sont toujours en vigueur pour les denrées constituant la base

1 Le 11^{ème} plan inscrit la sécurité alimentaire comme un objectif explicite de la politique agricole du pays.

2 Moyenne 2001 – 2007.

3 Le taux de couverture des importations agro-alimentaires par les exportations est supérieur à 80% au cours des années 2000.

de l'alimentation de la population et particulièrement des consommateurs à faible revenu.

- Une possible exacerbation des fluctuations interannuelles de la production agricole, notamment sous l'effet du changement climatique. Pour l'essentiel, l'agriculture et l'élevage tunisiens sont des activités de zones arides ou semi-arides. Malgré les différentes mesures adoptées tout au long des dernières décennies, force est de constater que les rendements (céréales notamment) demeurent très irréguliers. Leurs valeurs moyennes plafonnent à des niveaux nettement inférieurs au potentiel. En l'absence de stratégie adaptée, les conséquences du changement climatique (élévation des températures, modification du volume et de la répartition des pluies) risquent d'accroître cette **irrégularité** de la production agricole nationale et d'hypothéquer l'amélioration de sa **productivité**.
- Une faible compétitivité, prix et non prix, des productions alimentaires nationales vis-à-vis des denrées importées. La politique de prix garantis à la production, ainsi que les autres mesures de soutien⁴, ont eu un effet positif sur les revenus des producteurs. Cependant, les modalités actuelles d'intervention publique n'incitent pas les producteurs, ainsi que les opérateurs de l'aval des filières, à se placer dans une **démarche qualité** résolument orientée vers les attentes des consommateurs. Cela affaiblit la capacité des produits tunisiens à conquérir durablement des parts de marché vis-à-vis des produits importés. Une telle situation est particulièrement préoccupante dans la perspective de la mise en place de l'accord de libre échange avec l'Union européenne.
- Une efficacité et une efficience sous-optimales des mesures en faveur de l'**accès à l'alimentation** des catégories les plus vulnérables. Si l'abandon du système de subvention généralisé (intervenu au milieu des années 1980) a été bénéfique, en termes d'équité sociale et d'équilibre budgétaire, des marges d'amélioration de l'efficacité (meilleur ciblage) et de l'efficience (moindre gaspillage des denrées) semblent exister. Par ailleurs, l'évolution de la diète alimentaire (excès de graisse et sucre pour une fraction croissante de la population), d'une part, et le respect insuffisant des normes de sécurité sanitaire des aliments, d'autre part, posent des problèmes de santé qui sont pour l'instant insuffisamment pris en compte par les politiques publiques.

Ces fragilités, avérées ou potentielles, de la politique agricole et alimentaire correspondent selon les cas à des **défaillances de marché**, à des **défaillances de gouvernement** ou à une combinaison des deux sans oublier également les **cas d'inéquité**. Quoi qu'il en soit, elles prennent une acuité particulière lorsqu'elles sont mises en regard des éléments de prospective relatifs (i) à la raréfaction et/ou la fragilisation des ressources naturelles (tout particulièrement l'eau), (ii) aux potentialités de modernisation de la société rurale et de l'appareil de production agricole et (iii) aux évolutions structurelles des

⁴ Telle que la prime de collecte dans le secteur laitier.

marchés internationaux des produits alimentaires. En somme, **l'urgence de réaliser le potentiel de l'agriculture se présente comme une impérieuse** nécessité d'améliorer la contribution du secteur agricole au développement de l'économie nationale en termes de **croissance, de compétitivité et d'emploi**.

2 - FORMULATION DES PRINCIPAUX OBJECTIFS

Face à ces défis et enjeux, l'objectif global de renforcement de la sécurité alimentaire de la Tunisie peut être décliné en 4 objectifs principaux :

- **Adapter la politique d'importation à l'instabilité des marchés internationaux**, notamment en renforçant les capacités d'anticipation, en organisant une réelle complémentarité entre acteurs publics et privés, en élargissant (dans le respect des règles de l'OMC) la gamme des instruments de politique commerciale extérieure.
- **Stimuler et stabiliser l'offre locale de produits agricoles**, en particulier à travers la mise au point d'itinéraires techniques (processus recherche / développement) adaptés à la diversité des problématiques des territoires et des systèmes de production, l'appui à la reconversion de ces systèmes, l'évolution de la politique foncière et la promotion de démarches adaptées des aménagements hydro-agricoles.
- **Renforcer la compétitivité de l'offre nationale de produits agricoles**, tout en garantissant une exploitation durable des ressources naturelles (au premier rang desquelles l'eau) et un équilibre de développement entre les territoires.
- **Favoriser l'accès à une alimentation suffisante et équilibrée**.

Dans une démarche « construction d'argumentaire », ce sont ces objectifs (et leur décomposition en sous-objectifs) qui ont structuré la réflexion du groupe de travail dans l'identification des mesures, ou groupes de mesures, considérées comme les plus importantes pour parvenir à un renforcement de la sécurité alimentaire.

3 - MESURES IDENTIFIÉES POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS

Mesures relatives à l'objectif « Adapter la politique d'importation à l'instabilité des prix internationaux »

Face au risque de persistance voire d'accentuation de l'instabilité des prix internationaux et aux conséquences que celle-ci peut avoir sur l'approvisionnement du marché et sur les équilibres macro-économiques du pays, trois groupes de mesures ont été identifiés :

- Renforcer les capacités d'anticipation, à travers un système d'information adapté aux nouveaux enjeux ;
- Améliorer l'organisation des importations à travers, d'une part, une redéfinition des rôles respectifs des opérateurs privés et publics et, d'autre part, un élargissement de la gamme des instruments aux frontières ;

- Optimiser le coût de la politique d'importation et de soutien des prix intérieurs, en améliorant les « performances » des politiques de prix en termes de compétitivité des produits locaux, d'une part, et de coût budgétaire, d'autre part.

Mesures relatives à l'objectif « Stabiliser l'offre locale de produits agricoles »

La fluctuation interannuelle des récoltes notamment céréalières constitue, eu égard aux exigences de la sécurité alimentaire, un handicap majeur à l'approvisionnement du marché par les produits agricoles locaux. En année sèche, la capacité des exploitations à faire face aux effets de la sécheresse est insuffisante. En cas de succession d'années sèches, cette capacité s'amenuise ; certaines catégories d'exploitation s'exposent à des pertes en capital, voire à un risque de pénurie alimentaire. Face à ces situations graves, il est indispensable de définir et de mettre en œuvre des stratégies d'anticipation. Dans cette perspective, trois groupes de mesures ont été identifiés :

- **Mesures visant à accroître la résilience des systèmes de production au changement climatique** ; les principales de ces mesures sont :
 - ▶ Renforcer les actions de recherche – développement spécifiques aux situations de sécheresse ;
 - ▶ Définir et mettre en œuvre un plan d'action à partir des conclusions de l'étude MARHP/GTZ portant sur la stratégie nationale d'adaptation de l'agriculture tunisienne et des écosystèmes aux changements climatiques ;
 - ▶ Mobiliser et valoriser la carte agricole : i) favoriser la reconversion de certains systèmes de production (céréaliculture ou oléiculture) dans les zones à vocation pastorale ou forestière, ii) mettre au point, avec les structures d'encadrement, un dispositif de veille régionale rapprochée relatif au respect de la carte agricole par les agriculteurs ;
 - ▶ Réviser l'application des mesures de sauvegarde du cheptel, notamment pour limiter les risques de surexploitation des parcours ;
 - ▶ Mettre en œuvre les résultats de l'étude⁵ « coûts / bénéfices » sur la mise en place d'une assurance spécifique « sécheresse », non liée à l'octroi de crédit bancaire ;
- **Mesures visant à améliorer la pertinence et l'efficacité de la politique de l'eau destinée à l'agriculture**, en particulier :
 - ▶ Allouer à l'agriculture pluviale une part du budget d'investissement davantage conforme à sa contribution à la production dans un contexte de raréfaction des ressources en eau ;
 - ▶ Promouvoir et accompagner des dispositifs de négociation lors de la mise en place d'aménagements hydro-agricoles afin d'impliquer toutes les parties concernées et de favoriser des processus d'arbitrage appropriés entre les intérêts en présence ;

- ▶ Renforcer les actions de sensibilisation en faveur des stratégies d'ordre agronomique d'économie d'eau, de préservation de la fertilité des sols et d'intégration de l'élevage ;
 - ▶ Poursuivre la construction de réserves stratégiques et intensifier la mise en réseau des différents ouvrages.
- **Mesures visant une meilleure prise en compte des problématiques spécifiques aux petites exploitations des zones marginales :**
- ▶ Améliorer le ciblage des programmes « filets sociaux » en milieu rural par l'élaboration d'un mécanisme de mise en cohérence des programmes de microcrédit avec les projets de développement rural intégré (PDRI) ;
 - ▶ Définir, pour chaque zone concernée et en relation avec les collectivités locales, un programme de mise à niveau spécifiquement dédié à l'agriculture de subsistance.

MESURES RELATIVE À L'OBJECTIF « RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'OFFRE NATIONALE DE PRODUITS AGRICOLES »

Cet objectif consiste à promouvoir un développement de la production agricole dans une optique non seulement productiviste mais également de compétitivité et de meilleure contribution à la croissance de l'économie. Dans cette optique, les mesures ont été organisées autour de 4 sous-objectifs : a) alléger les contraintes structurelles à une modernisation de l'agriculture ; b) encourager l'investissement dans le secteur agricole ; c) améliorer les performances économiques des exploitations agricoles ; d) améliorer la qualité des produits agricoles nationaux.


- **Mesures visant à alléger les contraintes structurelles à la modernisation de l'agriculture :**
- ▶ Réaliser un programme de remembrement des terres dans les zones d'agriculture pluviale en utilisant des approches innovantes, telles que l'incitation à la création de sociétés familiales d'exploitation ;
 - ▶ Adapter la législation relative à l'encouragement des jeunes promoteurs dans l'agriculture afin de favoriser l'installation des enfants d'agriculteurs ;
 - ▶ Accélérer la mise en œuvre des projets de développement et de réforme de la qualité de la formation professionnelle agricole (FPA), tels que prévus dans le cadre du programme MANFORME.
- **Mesures visant à renforcer la participation des populations rurales aux actions de développement :**
- ▶ Définir les conditions préalables à l'appropriation et la mise en œuvre de l'approche participative et partenariale ;
 - ▶ Étendre le champ d'intervention des associations de développement (AD) et des organisations professionnelles aux actions de développement agricole ;

- ▶ Réviser les procédures de passation et de gestion des marchés impliquant les associations de développement, en faveur d'un rôle accru de ces dernières en tant que maîtres d'ouvrage (ou co-maître d'ouvrage au côté des structures publiques) ;
- **Mesures visant à encourager l'investissement dans le secteur agricole** ; ces mesures comprennent :
 - ▶ Les mesures destinées à améliorer la pertinence et l'efficacité des investissements publics dédiés au secteur agricole, en particulier l'accélération de la mise en place de la « gestion basée sur les objectifs ».
 - ▶ Les mesures destinées à encourager **l'essor de l'investissement privé** dans l'agriculture, en particulier :
 - Réviser la politique de subvention au regard de sa contribution au financement de l'activité agricole ;
 - Adapter les conditions de crédit à certaines situations spécifiques ;
 - Prendre en compte les spécificités du crédit agricole dans les programmes de restructuration bancaire.
 - Promouvoir l'assurance sécheresse en accélérant la préparation des modalités pratiques de sa mise en œuvre ;
- **Mesures visant à améliorer les performances économiques des exploitations agricoles** qui regroupent :
 - ▶ Les mesures destinées à augmenter la productivité sur des bases durables, en particulier :
 - Adapter les modèles de systèmes de production à performance élevée et durable au contexte technologique et économique actuel ;
 - Mettre au point, par la recherche-développement, de nouveaux modèles adaptés aux types d'exploitation non couverts, en particulier dans les zones arides et semi-arides ;
 - Réviser le dispositif d'appui-conseil afin de mieux répondre aux attentes des producteurs ;
 - Lancer une étude approfondie sur les perspectives de développement de l'agriculture pluviale ;
 - Mettre en place un dispositif de veille technico-économique de l'évolution de la compétitivité.
 - ▶ Les mesures destinées à améliorer la pertinence et l'efficacité des politiques de régulation des marchés et d'organisation des filières, notamment :
 - Concrétiser l'autonomie des organismes interprofessionnels vis-à-vis de l'administration, notamment par une évolution du mode de financement et une participation accrue des différents acteurs ;
 - Renforcer les capacités des organisations professionnelles et interprofessionnelles (OPI) vis à vis de différentes fonctions : vente et gestion des stocks de produits agricoles, achat et gestion des intrants et des biens d'équipement.

- Valoriser les expériences réussies en matière d'organisations professionnelles (notamment les coopératives exerçant dans le domaine viticole) et en tirer les leçons pour les autres filières ;
 - Définir et mettre en place un mécanisme de fixation des prix à la production visant à améliorer la productivité et la qualité (en tenant compte des spécificités des différents types de systèmes de production).
- **Mesures visant à améliorer la qualité des produits agricoles nationaux, en réponse à l'évolution de la demande des consommateurs, en particulier :**
- ▶ Systématiser la mise à jour des normes et standard internationaux et mettre en place une politique de délimitation d'indications géographiques, accompagnée d'incitations pour les producteurs et les opérateurs à développer une démarche qualité et à mettre en œuvre les AOC, IG, label biologique...
 - ▶ Développer les normes nationales permettant de promouvoir la qualité des produits tout en prenant en compte le pouvoir d'achat des consommateurs et inciter à leur mise en œuvre ;
 - ▶ Promouvoir des contrats de production liés à une approche qualité et valorisant les normes, notamment dans le cadre des organisations interprofessionnelles ;

MESURES RELATIVES À L'OBJECTIF « FAVORISER L'ACCÈS À UNE ALIMENTATION SUFFISANTE ET ÉQUILBRÉE »

- Définir et appliquer des programmes de formation et de communication focalisés sur la qualité des denrées alimentaires et adaptés aux différentes catégories de consommateurs ;
- Etudier les possibilités d'amélioration du ciblage des subventions à la consommation afin d'accroître leur équité et réduire les gaspillages ;
- Renforcer le contrôle de la qualité générique, en généralisant les méthodes de traçabilité ;
- Améliorer le système de catégorisation et de classification des produits ;
- Définir et mettre en œuvre une stratégie interministérielle de rationalisation de la consommation de certains produits stratégiques à travers la politique de prix, d'une part, et des programmes d'éducation nutritionnelle, d'autre part.



**POUR UNE MEILLEURE
PROMOTION DES
EXPORTATIONS**

**PROCESSUS D'ACTUALISATION CONCERTÉE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE :**

RESULTATS DES TRAVAUX DU GROUPE N°2

La promotion des exportations de produits agricoles est un des principaux axes de développement agricole retenus par le XI^{ème} Plan couvrant la période 2007-2011. Au-delà des recettes attendues en devises permettant de couvrir les dépenses croissantes d'importation de produits alimentaires, la promotion des exportations vise une meilleure contribution du secteur agricole et agro-alimentaire au développement économique du pays en générant davantage de valeur ajoutée et d'emplois, tout en mobilisant des ressources additionnelles et continues pour le financement des investissements.

Pour les exportations tunisiennes, la libéralisation croissante des économies négociées dans le cadre de multiples Accords commerciaux internationaux et bilatéraux est source de nouvelles opportunités via l'extension des marchés traditionnels, l'identification de nouvelles niches de marché et l'accès à de nouveaux marchés en forte croissance. Le processus d'ouverture générale des marchés entraîne aussi, pour les exportations tunisiennes, une concurrence accrue de la part des autres fournisseurs internationaux. Ainsi, le XI^{ème} Plan souligne que la libéralisation du commerce des produits agricoles constitue le principal défi de la prochaine décennie du fait des retombées de cette libéralisation en termes de concurrence additionnelle pour l'ensemble des marchés. Au-delà de cette concurrence accrue, le développement des exportations tunisiennes doit tenir compte d'une contrainte de plus en plus forte en matière d'accès aux ressources naturelles et de gestion de ces ressources (eau et terre notamment). Cette contrainte est d'autant plus prégnante qu'après la crise des marchés internationaux de 2007-2008, la Tunisie cherche à réexaminer son modèle de développement agricole avec le souci d'assurer une meilleure souveraineté alimentaire basée sur une valorisation plus appropriée de ses ressources naturelles.

L'examen de l'évolution des exportations tunisiennes sur la période 2002-2008 montre que le pays s'intègre globalement dans l'économie mondiale. Les exportations tunisiennes ont sans doute bénéficié d'une évolution favorable du dinar par rapport à l'euro et au dollar mais aussi des mécanismes institutionnels mis en place pour les promouvoir. Si les exportations de produits agricoles, agro-alimentaires et de la pêche ont rempli voire dépassé les objectifs fixés par le X^{ème} Plan, leur part dans les exportations totales de la Tunisie a accusé un certain relâchement. Cette tendance reflète avant tout une plus forte progression des exportations des produits non-agricoles et donc une évolution des termes de l'échange en défaveur des produits agricoles. Cependant, si elle se prolonge, elle pourrait aussi traduire un essoufflement possible sur certains marchés où la concurrence est plus forte et refléter aussi des difficultés pour le pays à diversifier ses marchés et les produits qu'il exporte. Notons notamment que la progression des exportations agricoles résulte d'une progression des volumes alors que le prix unitaire, surtout en dinar constant, progresse beaucoup plus lentement.

Les exportations agricoles, agro-alimentaires et de la pêche tunisiennes restent concentrées sur les produits traditionnels que sont l'huile d'olive, les produits de la

mer et les dattes. On assiste toutefois à des efforts de diversification (pêche, pommes, poires, melons, etc.) et au développement des exportations de produits transformés. De même, du fait de relations historiques, mais aussi de l'Accord d'association entre la Tunisie et l'Union européenne, les exportations agricoles, agro-alimentaires et de pêche tunisiennes sont encore fortement dépendantes des marchés de l'UE (notamment Italie, France et Espagne). Notons que la Tunisie qui bénéficie d'un accès privilégié au marché européen a des difficultés à remplir ses quotas préférentiels d'exportation à la fois pour des raisons d'offre de produits agricoles irrégulière, des exigences de qualité ou encore de la complexité des procédures de gestion des quotas. La dépendance du marché européen semble s'estomper ces dernières années notamment au profit des pays arabes, en particulier la Libye, et des Etats-Unis.

Pour promouvoir ses exportations de produits agricoles et agro-alimentaires, la Tunisie doit d'ores et déjà tenir compte de contraintes internes et externes de plus en plus fortes. C'est le cas en particulier de la pression accrue sur les ressources naturelles, sachant que la terre disponible est rare et que le développement des cultures d'exportation s'appuie notamment sur l'irrigation et donc sur une consommation accrue de l'eau, autre ressource rare. Or, la pression sur ces ressources risque de s'aggraver avec les effets déjà perceptibles du changement climatique. Cette pression sur les ressources naturelles se traduit par une concurrence croissante, d'un côté entre les produits d'exportation entre eux en fonction de leurs rentabilités respectives et d'un autre côté, entre les produits destinés à l'exportation et certains produits alimentaires stratégiques. Par conséquent, la Tunisie devra de plus en plus arbitrer entre l'objectif d'augmentation des recettes d'exportations, l'objectif d'amélioration de la sécurité alimentaire et enfin, l'objectif de préservation inter-temporelle des ressources naturelles. D'ailleurs, suite à la crise des marchés internationaux de 2007-2008 la Tunisie cherche à réviser son modèle agricole avec un souci à la fois d'assurer une plus grande souveraineté alimentaire et une meilleure gestion de ses ressources naturelles.

L'autre élément fondamental auquel devra faire face l'agriculture tunisienne, et en particulier ses productions destinées à l'exportation, est le coût de l'énergie. L'évolution du coût de ce facteur a des effets en termes de coûts de production mais aussi de coûts de commercialisation. Il s'agit d'une contrainte forte qui peut devenir aussi un atout pour les exportations tunisiennes (développement d'une agriculture moins consommatrice en intrants et développement des échanges notamment vers les marchés proches).

Tenant compte de ce diagnostic le principal défi que doivent relever les opérateurs, et le pays, en matière d'exportations agricoles, agroalimentaires et de la pêche est celui d'une meilleure valorisation des produits écoulés sur les marchés internationaux. Il s'agit en particulier d'atténuer les principaux problèmes suivants :

- L'irrégularité et la faiblesse de l'offre agricole
- Le manque de maîtrise de la qualité de la production à l'exportation et les difficultés

à se conformer à des normes multiples, en constante évolution et variables suivant les destinations

- Le manque de compétitivité des produits agricoles et de pêche exportés
- La faible valorisation des avantages préférentiels sur les marchés traditionnels
- Le faible niveau de diversification des marchés et des produits exportés

La méthode utilisée a permis de dérouler chacun de ces problèmes pour aboutir à des défaillances de marché ou de gouvernement. Pour chaque type de défaillance, des objectifs généraux puis des objectifs spécifiques ont été formulés. Etant donné qu'un objectif peut répondre à plusieurs défaillances (par exemple encadrement insuffisant des agriculteurs, crédit inadéquat, faible capacité de négociation, faible organisation professionnelle, etc.), une synthèse a été élaborée. Sur cette base pour chaque objectif les mesures de politique agricole existantes ont été identifiées et commentées afin de mettre en évidence leurs portées respectives et de faire des propositions de mesures complémentaires ou correctives, le cas échéant.

Au total 11 objectifs généraux ont été identifiés qui se divisent en 37 objectifs spécifiques :

- Renforcer et réorienter la recherche agronomique et la vulgarisation
 - ▶ Mettre au point des paquets technologiques adaptés et mieux diffuser les résultats de la recherche
 - ▶ Développer des activités de recherche sur les spécificités des produits tunisiens et mieux valoriser les variétés locales à l'exportation
- Améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat
 - ▶ Améliorer les outils et les mécanismes de régulation de l'offre existants
 - ▶ Repenser la politique de subventionnement des produits alimentaires
 - ▶ Revoir la politique de prix, de fixation des marges et de taxation concernant les exportations
 - ▶ Définir une réelle stratégie nationale d'exportation et améliorer l'image de marque du pays en développant notamment un Logo commun aux exportations du pays
 - ▶ Améliorer la cohérence et la coordination des structures de promotion et les renforcer
 - ▶ Améliorer la représentation commerciale de la Tunisie à l'étranger
 - ▶ Redéfinir la mission de l'ONH
- Améliorer le contrôle et la réglementation de l'Etat
 - ▶ Améliorer le suivi et le contrôle des cultures en matière de lutte contre les nuisibles
 - ▶ Améliorer le contrôle de l'application de la réglementation relative au transport et inciter à la mise à niveau des services de transport
 - ▶ Actualiser la réglementation sur les normes et standards et sur la qualité et inten-

- sifier les programmes spécifiques d'appui au profit des différents intervenants, axés sur la qualité et la mise aux normes internationales et la traçabilité des produits agricoles tout au long de la filière
 - ▶ Renforcer le contrôle des normes et standards (y compris l'accréditation des structures d'analyse)
 - ▶ Réduire les délais des procédures administratives (à l'exportation pour certains produits et marchés)
- Mieux négocier et mieux valoriser les accords commerciaux
 - ▶ Améliorer les capacités de négociation de la Tunisie concernant les accords commerciaux et leur mise en œuvre
 - ▶ Améliorer et mieux valoriser les conditions commerciales négociées dans le cadre des accords notamment avec l'UE et dans le cadre de l'OMC
- Améliorer l'appui conseil aux producteurs
 - ▶ Diffuser de meilleures pratiques agricoles et vulgariser l'utilisation raisonnée des produits phytosanitaires
 - ▶ Améliorer la gestion de l'eau et des systèmes d'irrigation
- Relever le niveau de formation des agriculteurs et des exportateurs
 - ▶ Améliorer la formation des agriculteurs en outils de gestion
 - ▶ Inciter les jeunes aux formations agricoles
 - ▶ Améliorer les connaissances linguistiques des exportateurs
- Améliorer la prise en compte de la qualité tout au long de la filière
 - ▶ Développer l'approche qualité tout au long de la filière
 - ▶ Appuyer l'offre locale de conditionnements de qualité
 - ▶ Améliorer l'offre et la qualité du service de transport international
 - ▶ Améliorer l'offre de fret en frais
 - ▶ Améliorer la capacité de stockage dans les ports et aéroports
- Développer des instruments de crédit adaptés
 - ▶ Développer des instruments de crédit adaptés aux besoins des producteurs
 - ▶ Développer des instruments de crédit adaptés aux besoins des transporteurs de produits exportés
 - ▶ Développer des instruments de crédit adaptés aux besoins des commerçants et des exportateurs
- Répondre à l'incomplétude du marché des assurances
 - ▶ Développer des mécanismes d'assurance mieux adaptés aux producteurs
 - ▶ Renforcer les mécanismes d'assurance pour les exportateurs

- Améliorer l'information sur les marchés d'exportations et les circuits de distribution
 - ▶ Développer un système de veille sur l'évolution des marchés d'exportation et prévoir des programmes de formation en la matière
 - ▶ Améliorer la connaissance des circuits de la grande distribution

- Renforcer l'organisation des producteurs et des filières
 - ▶ Mieux défendre les exportateurs contre les oligopsones internationaux
 - ▶ Développer des stratégies commerciales et diversifier les marchés
 - ▶ Rechercher de nouveaux marchés et développer une agressivité commerciale en commençant par les activités les plus porteuses
 - ▶ Freiner le processus de morcellement des terres

Pour chacun de ces objectifs, un certain nombre de mesures de politique agricole sont précisées dans la note. La classification de ces mesures, selon leur nature en rapport avec les différentes formes d'intervention des pouvoirs publics et les différents acteurs en charge de la promotion des exportations, permet de mettre en relief l'importance du rôle de l'Etat en la matière, dans un contexte qui se caractérise par la relative faiblesse des autres acteurs du secteur.

Pour conclure, il est indispensable pour la Tunisie de veiller à la cohérence des différentes mesures mises en œuvre et d'en améliorer l'efficacité, ce qui suppose notamment de plus responsabiliser les différents acteurs qui bénéficient des soutiens de l'Etat. Pour se faire un des éléments fondamentaux de la politique agricole rénovée de la Tunisie sera de renforcer l'organisation des producteurs et des autres opérateurs. Cette cohérence concerne également l'implication des autres départements ministériels dans la mise en œuvre de la politique agricole rénovée (Ministère en charge du commerce, Ministère des Finances, Ministère en charge de la réforme foncière, Ministère de la recherche). Cette cohérence suppose une approche résolument interministérielle pour mettre en œuvre la politique agricole, mais milite aussi pour un renforcement du MARHP.



**POUR UNE GESTION
DURABLE DES RESSOURCES
NATURELLES**



**PROCESSUS D'ACTUALISATION CONCERTEE
DE LA POLITIQUE AGRICOLE TUNISIENNE :**

RESULTATS DES TRAVAUX DU GROUPE N°3



POUR UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES ÉLÉMENTS POUR UN NOUVEAU PARADIGME DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1 - PROBLÉMATIQUE

La politique agricole tunisienne a fait de la mobilisation et de l'amélioration du niveau d'utilisation des ressources naturelles une constante des différents plans et stratégies de développement depuis l'indépendance. Ces politiques qui ont permis à l'agriculture tunisienne de réaliser un taux de croissance assez respectable sur la longue période se heurtent depuis une dizaine d'années à des limites à la fois d'ordre naturel (la rareté et la fragilité des ressources) et d'ordre institutionnel suite au désengagement de l'Etat et à la difficile émergence des organisations professionnelles.

Les analyses de la situation actuelle pour chaque ressource (eau, sol, couvert végétal, ressources halieutiques et biodiversité) ont mis en évidence à la fois les résultats des stratégies de mobilisation et d'autre part la convergence des problématiques qui se résument dans une mobilisation et une utilisation excessives des ressources, une faible efficacité des différents usages avec des pratiques inadéquates souvent aggravées par l'inadaptation du cadre institutionnel. L'analyse a mis aussi en évidence l'existence de facteurs structurels qui caractérisent l'économie nationale et locale et qui concourent à l'exacerbation de la pression sur les ressources naturelles.

La mise en perspective régionale et prospective prenant en compte à la fois l'évolution du contexte national et l'environnement international (changement climatique et ouverture des marchés) montre l'urgence de la mise en place d'une stratégie globale qui doit apporter des réponses aux problèmes de la surexploitation et de la dégradation tout en assurant une valorisation optimale des ressources et un arbitrage concerté entre les usages et les usagers dans une perspective de développement local durable.

- i. Les problèmes identifiés comme devant être traités par la politique agricole sont :
- ii. Une exploitation excessive des ressources naturelles conduisant à leur dégradation,
- iii. Un cadre institutionnel inapproprié à une gestion durable des ressources naturelles,
- iv. Une utilisation peu efficiente des ressources naturelles,
- v. L'existence de facteurs structurels exacerbant la pression sur les ressources et
- vi. La concurrence entre les secteurs dans l'usage des ressources.

2 - OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

L'analyse des problèmes évoqués ci-dessus a permis d'identifier deux grands types d'objectifs spécifiques pour la politique agricole tunisienne en matière de gestion durable des ressources naturelles. Il s'agit de :

- Corriger l'ensemble des mesures d'intervention publique inadaptées vis-à-vis des ressources naturelles. Pour ce faire, on passera en revue l'ensemble des mesures existantes, en distinguant celles qui sont par essence inappropriées, et celles qui pourraient être bien conçues mais dont les modalités de mise en œuvre posent problème. Parmi les principales raisons pour lesquelles l'intervention publique est inadaptée, on mentionnera i) le manque de vision intégrée de l'aménagement du territoire, ii) le traitement trop cloisonné de chaque ressource naturelle, iii) le manque de cohérence globale des stratégies de développement, iv) un cadre juridique et institutionnel inadapté et v) la faible opérationnalité du cadre d'arbitrage intersectoriel dans l'utilisation des ressources naturelles (notamment arbitrages entre l'agriculture, l'industrie et le tourisme) ;
- Renforcer le système d'incitations de manière à orienter le comportement des acteurs individuels dans le sens d'une gestion durable des ressources compatible avec les objectifs de production vivrière et de promotion des exportations, objectifs fixés par ailleurs. Le besoin de mettre en place ou de renforcer un cadre d'incitations découle de l'existence de défaillances de marché (incomplétude, existence d'externalités positives ou négatives, de biens publics ou de biens communs, etc.), ainsi que de l'existence de facteurs structurels qui rendent difficile un usage durable des ressources naturelles. La reformulation des incitations interpelle également le système de Recherche et Développement, l'appareil d'encadrement des usagers, ainsi que les actions de sensibilisation des problèmes de durabilité des ressources naturelles.

3 - LES MESURES POUR UNE GESTION DURABLES DES RESSOURCES NATURELLE

Les différentes mesures ont été identifiées pour répondre aux problèmes liés à une gestion durable des ressources naturelles, et pour atteindre les objectifs spécifiques qui en découlent. Il est souhaitable de les regrouper en grandes catégories afin d'en avoir une vision d'ensemble, et de faire ressortir les grandes tendances. Le regroupement proposé mobilise trois grandes catégories de mesures :

- La réglementation, incluant l'établissement et le contrôle de règles, normes et labels, mais aussi la mise en place d'un cadre réglementaire et juridique contraignant pour en assurer l'application sur le terrain par les différents acteurs ;
- Les transferts publics, incluant les taxes et subventions, les instruments de stabilisation, notamment ceux concernant les prix, ainsi que les transferts directs au revenu ;
- La fourniture de biens et services, incluant leur financement et/ou leur production, ainsi que les activités de médiation.

3.1 - Mesures relevant de la réglementation

La réglementation est un levier de commande clé de la gouvernance des ressources naturelles. La gestion de celles-ci mobilise en effet un grand nombre d'acteurs, et il est fondamental d'établir et/ou renforcer des règles du jeu claires, connues de tous et acceptées par tous pour en assurer la durabilité. Parmi les mesures relevant de la réglementation, on identifiera notamment :

- Les mesures destinées à renforcer le dispositif réglementaire de gestion des ressources naturelles, qui peuvent viser à clarifier les prérogatives de chacun quand il y a ambiguïté, à renforcer le contrôle et l'application des règles existantes qui ne sont pas suffisamment respectées, à reformuler certaines règles jugées inadaptées ou à élaborer de nouvelles quand cela s'avère souhaitable.

Clarification des prérogatives. Il semble nécessaire de séparer les fonctions de mobilisation et d'affectation des ressources d'une part, de contrôle et de protection d'autre part, fonctions assurées jusqu'à présent par les mêmes entités qui se trouvent de fait en position de juge et partie. Les agents verbalisateurs sont-ils du même organisme que le contrôle ? Quelle peut être la volonté et la capacité d'une instance gouvernementale à contrôler d'autres instances gouvernementales du même ministère ou d'un autre ministère ? La mise en place d'une police des ressources naturelles indépendante des services de production du MARHP va dans le sens d'une séparation entre juge et partie ; Instauration d'instances de coordination et de mise en cohérence au niveau du MAHRP pour la gestion des ressources naturelles ; cas spécifique de la pêche, éclatée entre plusieurs structures ; activer le Conseil National de l'Eau et élargir ses prérogatives à l'arbitrage dans l'affectation des ressources ;

Certaines lois et dispositifs doivent être respectés de manière plus stricte ; c'est notamment le cas de la loi sur la protection des terres agricoles ainsi que des plans d'occupation des sols, ou bien encore du respect des normes à la sortie des stations d'épuration. Bien souvent les textes existent, mais il manque des décrets d'application ; d'une manière générale, il conviendrait de renforcer le caractère dissuasif des sanctions ; Il est nécessaire de revoir nombre de dispositifs pour tenir compte de la double évolution des contraintes et des objectifs. On mentionnera notamment la révision souhaitable du code des eaux et du code forestier, des modes de tenure foncière, des règles de

succession pour maintenir une taille minimale d'exploitation, des plans directeurs et des schémas d'aménagement, des politiques de développement des périmètres irrigués ; Enfin, il sera utile de réfléchir à des réglementations nouvelles pour améliorer la gestion des biens communs (parcours collectifs, nappes phréatiques et nappes profondes) par les communautés propriétaires ou bénéficiaires.

- Les mesures destinées à renforcer la participation des différents acteurs aux instances de décision et de contrôle. L'implication du plus grand nombre d'acteurs dans la gestion des ressources naturelles (fournisseurs, bénéficiaires, utilisateurs, propriétaires) doit permettre d'élaborer des règles plus cohérentes, plus équitables et qui ont plus de chance d'être acceptées, donc respectées (ce qui va dans le sens de plus d'efficacité). On mentionnera :

Les mesures visant à renforcer le poids de la société civile, et notamment des ONG qui défendent une gestion durable des ressources naturelles dans les instances de décision. Il faut rendre leur participation plus formelle et les décisions à caractère obligatoire et non seulement consultatif. L'instauration de quotas significatifs de représentants de la société civile dans les instances de décision va également dans ce sens ;

Mettre en place des structures de concertation au niveau du MARHP ainsi qu'au niveau local et régional, afin de renforcer la cohérence des stratégies ; la concertation autour des plans d'aménagement doit être renforcée, ce qui nécessite la modification des textes régissant certaines institutions ;

Revoir le texte de loi 99-43 du 10 mai 1999 relatif aux Groupements de développement agricole et de la Pêche, tel que modifié par la loi n° 2004-24 du 15 mars 2004, en donnant plus d'autonomie aux GDAP (en matière d'activités à caractère économique et d'indépendance par rapport aux autorités locales) et en renforcer leurs capacités humaines et financières ; en contrepartie, des règles doivent obliger les GDAP à rendre des comptes et à s'impliquer davantage dans la gestion des ressources.

- Des mesures réglementaires portent enfin sur la mise en place des conditions pour la valorisation des ressources naturelles par la promotion d'un système de qualité et de labels, et l'incitation à la mise en place de contrats de commercialisation (médiation).

3.2 - Transferts publics

Les transferts publics constituent un autre ensemble de mesures mobilisées pour une gestion durable de ressources naturelles. Ils visent, à travers des incitations positives ou négatives (subventions ou taxations), à modifier le comportement des acteurs dans un sens souhaitable pour la société. Les transferts publics vont se décliner en 3 modalités principales : les subventions, les taxations, et les interventions sur les systèmes de prix relatifs.

- Les subventions vont s'efforcer, dans le cas de la gestion des ressources naturelles, de rémunérer les externalités positives générées par l'activité agricole, mais aussi

de favoriser le développement d'investissements qui auront un impact positif sur l'environnement :

Les externalités positives à rémunérer sont notamment celles dans les zones périurbaines pour leur préservation contre l'avancée de l'urbanisation, et celles des zones difficiles pour valoriser leur apport à la protection des ressources naturelles et la gestion du patrimoine national. Cela peut avoir lieu dans le cadre de contrats qui valorisent les activités créatrices d'externalités positives afin de maximiser la création de celles-ci et de favoriser une gestion durable des ressources naturelles ;

La politique de subvention aux investissements a entraîné un certain nombre d'effets pervers et il est nécessaire de la revoir. Il s'agit de mettre en place des conditionnalités dans l'attribution des subventions (par exemple l'obligation de travaux de consolidation des aménagements de conservation) et un suivi plus strict du respect de ces conditions. Cela concerne en premier lieu les subventions à l'économie d'eau et le respect des niveaux de prélèvement, de même pour les concessions de prélèvement sur les ressources du domaine hydraulique public en faisant respecter le niveau de prélèvement et en actualisant le prix de l'eau qui est celui de 1975 ;

Il serait également souhaitable de mettre en place un fonds de soutien et des subventions pour les formes alternatives qui ne renforcent pas la pression sur les ressources (la diffusion de l'innovation nécessite le plus souvent un appui, du moins dans les premières étapes ; aide au montage de projets qui permettent la diversification des revenus.

- De manière symétrique, il est souhaitable d'instaurer un système de taxation des externalités négatives telles que l'érosion suite à des labours dans le sens de la pente ou l'utilisation d'outils inadaptés (charrue à disques sur des sols légers et en pente). L'instauration d'une taxation de la dégradation des ressources permet d'inclure ce coût dans le prix de revient des produits agricoles issus de l'usage des ressources en question.
- Il s'agit enfin de donner plus de cohérence au système d'incitation et des mesures d'accompagnement, notamment à travers la refonte du système de prix d'accès aux ressources par les concessions et de la valorisation des produits agricoles et de transformation des ressources naturelles :

Mettre en place un système de prix plus cohérent entre les prix administrés (eau d'irrigation, certains produits agricoles) et les prix libres des intrants et de la majorité des produits agricoles.

Revaloriser le prix des concessions : actualiser les prix des différentes ressources en tenant compte des coûts d'opportunité et des besoins des différents secteurs de l'économie, mais aussi des conditions de production dans les différents contextes. Cette actualisation

pourrait avoir lieu de manière progressive afin de ne pas créer un choc au niveau des producteurs. Par ailleurs il faut veiller à ce que cette redevance soit réellement perçue par les services de l'administration et affectée à la gestion des ressources en question. Revoir les rapports de prix entre les différents produits agricoles et notamment. On peut pour ce faire mettre en place une étude sur les prix des produits agricoles et leur cohérence avec des objectifs de durabilité des ressources naturelles. Dans le même sens, il est souhaitable de rectifier les rapports de prix entre les produits de l'élevage et ceux des intrants (aliments de bétail, orge subventionnée, etc.)

3.3- Fourniture de biens et services

La fourniture de biens et services vise à pallier la faiblesse du secteur privé dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et à mettre à la disposition du plus grand nombre un ensemble de biens et de services de nature publique qui ont un effet d'entraînement positif sur l'activité économique des agents. Cet ensemble de mesures est par ailleurs important du fait de la nécessité des actions de médiation entre les acteurs (au sein des filières et dans le cadre de la gestion des ressources naturelles). Ces actions sont souhaitables du fait de la faiblesse des acteurs de la société civile et du besoin encore important de l'intervention des pouvoirs publics pour assurer des fonctions de concertation, de coordination, voire de régulation.

- Les services visant à renforcer les acteurs et la médiation. Des actions sont à mettre en œuvre pour appuyer les acteurs de la société civile, et notamment les organisations de producteurs et les organisations de base de gestion des ressources naturelles dont il est important de renforcer l'autonomisation et les capacités.
- Les services liés à l'information. L'information est bien souvent considérée comme un bien public dont la diffusion permet une meilleure coordination entre acteurs. Dans le domaine des ressources naturelles, les actions visant à une meilleure circulation de l'information pourraient porter sur les points suivants :

Multiplier les journées d'information pour rapprocher la perception des enjeux entre l'administration et les usagers. Associer les structures professionnelles dans la sensibilisation des agriculteurs, renforcer la vision à long terme chez tous les intervenants au nom de l'administration et des pouvoirs publics.

Mieux informer les usagers sur les cultures autorisées, leur conduite et leur rentabilité. Dans les zones où les ressources en eau conventionnelles sont rares, l'EUT peut devenir une source intéressante et son usage pour des cultures qui tiennent compte des limites pour des raisons de santé publique deviennent rentables : il faut alors mieux informer les agriculteurs, les encadrer et leur apporter les aides financières et techniques nécessaires Renforcer l'information sur les avantages du remembrement

- Les services liés au crédit. Faciliter l'accès au crédit nécessite différents types de mesures selon la nature du crédit :
 - ▶ Pour les crédits de campagne, les organisations de base (GDA, SMSA) peuvent intervenir de manière plus consistante comme prestataire de service de crédit.
 - ▶ Pour le crédit d'investissement, il s'agit de faciliter l'accès par la mise en place de fonds de garantie.

- La recherche et développement. L'élaboration et la diffusion de connaissances techniques en lien avec les ressources naturelles sont typiquement des activités de service public, en ce sens qu'elles ont un effet d'entraînement important sur la société mais ne peuvent être assurées par le secteur privé du fait du difficile retour sur investissement (caractéristique d'un bien public de non possibilité d'exclusion d'usage). Les actions suivantes ont été identifiées :
 - ▶ Renforcer les programmes de recherche développement et affecter plus de ressources pour ce type de recherche
 - ▶ Mieux prendre en compte les aspects socioéconomiques pour évaluer la durabilité de certaines activités agricoles (à titre d'exemple, certaines formes d'élevage peuvent être non durables dans certaines régions, et les subventions peuvent augmenter les déséquilibres)
 - ▶ Améliorer des référentiels en matière de gestion des ressources naturelles, notamment dans le contexte difficile des zones arides et semi-arides, mais aussi en tenant compte du changement climatique.
 - ▶ Diffuser les référentiels et appuyer les agriculteurs dans la maîtrise de ceux-ci. Cela peut passer par i) l'organisation de journées d'information, ii) la mise en place de conventions entre recherche et vulgarisation pour des messages à la portée des utilisateurs, iii) des projets pilotes de recherche-développement visant à tester de nouvelles méthodologies d'articulation, iv) le renforcement de l'organisation des usagers des ressources naturelles pour en faire des partenaires de la recherche et du développement, v) le renforcement de la profession dans la composition des commissions de programmation de la recherche.

