

Économie politique des politiques de prix agricoles et alimentaires :

*Les déterminants de l'évolution de la politique
de subvention à la consommation céréalière en Tunisie*

Sélim LOUAFI

Selim Louafi est doctorant en agro-économie à l'École Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier. Il prépare une thèse de doctorat intitulée "Contraintes internes, contraintes externes et politiques agricoles : le cas de la politique céréalière tunisienne", dont il nous présente ici les grandes lignes.

Depuis l'indépendance, l'Etat tunisien s'est doté progressivement de tous les instruments pour la gestion matérielle et financière de la filière céréalière : office parapublic, fixation des prix, monopole d'importation. Il injecte des fonds importants dans la filière à travers une politique de subvention à la consommation alimentaire dont l'objectif est de combler la différence entre un prix au producteur fixé au-dessus du prix mondial depuis le début des années 1980, et un prix à la consommation inférieur à la somme des coûts de production et de transformation.

La mise en place de la politique de subvention à la consommation alimentaire en Tunisie répond à une multitude d'objectifs agissant à différents niveaux économiques et sociaux : garantir un prix stable et rémunérateur aux producteurs dans le but de lutter contre l'exode rural et d'assurer un minimum d'approvisionnement local ; garantir des prix faibles et stables à l'ensemble de la population tunisienne sans discrimination de manière à assurer un niveau nutritionnel suffisant et une stabilité sociale ; lutter contre l'inflation et maintenir de bas salaires afin de permettre une meilleure compétitivité extérieure. Ces objectifs qui dépassent largement le cadre strict de la politique céréalière, ont pu être réalisés grâce à un fort interventionnisme étatique.

Cette politique d'intervention publique sur les prix, parce qu'elle perturbe la concurrence, génère des rentes.

Sous-produit de l'intervention publique, celles-ci sont considérées comme une distorsion ou un sur-profit dans le cadre classique de l'économie du bien-être. En revanche, parce qu'elles ont des conséquences sur le "bien-être" des groupes sociaux, la Nouvelle Economie Politique les envisage comme une ressource politique. Les rentes peuvent être utilisées par le gouvernement à des fins redistributives (répartition du revenu) et conditionner ainsi l'attitude des groupes sociaux vis-à-vis des pouvoirs publics. C'est pourquoi nous faisons l'hypothèse que s'intéresser aux mécanismes d'offre et de demande de ces rentes (marché politique de la rente) permet de mieux appréhender les difficultés de réforme de la politique de subvention à la consommation alimentaire.

En inscrivant notre analyse dans le cadre de la Nouvelle Economie Politique, nous mettons en évidence dans une première section, deux types d'interventions publiques sur les prix agricoles et alimentaires génératrices de rentes. Ces interventions donnent lieu à des comportements d'acteurs différents, aussi bien du côté de l'offre que de la demande de mise en place de ces politiques. La seconde section est une relecture, à partir de cette grille d'analyse, de l'évolution de la politique de subvention à la consommation alimentaire tunisienne.

RENTE ET INTERVENTION PUBLIQUE SUR LES PRIX AGRICOLES ET ALIMENTAIRES

Pour les théoriciens de la recherche de rente (Stigler, 1971 ; Krueger, 1974 ; Tollison, 1982 ; Bhagwati, 1982)¹, branche de la Nouvelle Economie Politique, le rôle des pouvoirs publics et de l'administration cesse d'être considéré comme neutre. Leur rôle est pris en considération dans un marché politique où des groupes d'influence,

disposant d'informations et de coûts d'organisation différents, entrent en concurrence dans le but d'obtenir la mise en place d'une politique publique qui leur est favorable. Ainsi, selon Stigler, l'intervention de l'Etat permet à des groupes d'intérêt d'obtenir des positions de monopole et les rentes qui leur sont associées. C'est dans le but de capturer ces transferts artificiels que les groupes d'intérêt vont s'engager dans des activités de recherche de rente. Dans ce cadre d'analyse, la théorie des choix publics propose de révéler les préférences du gouvernement par la mesure des rentes qu'il offre aux différents groupes. Ainsi, la plupart des modèles de choix public retiennent deux hypothèses² :

- le soutien politique fourni par les groupes est directement proportionnel au gain de bien-être lié aux revenus additionnels procurés par les rentes offertes ;

- une politique de soutien a un coût budgétaire. Dans un contexte de dépenses publiques limitées, le choix d'une politique a donc un coût d'opportunité en termes de soutien politique auquel le gouvernement renonce s'il retient une autre option.

L'offre de rente par l'Etat

En s'inspirant des travaux de l'OCDE sur les mesures de soutien à l'agriculture³, on peut mettre en évidence deux types d'interventions publiques sur les prix agricoles et alimentaires, toutes deux génératrices de rentes.

Tableau récapitulatif des caractéristiques des deux types d'interventions publiques sur les prix agricoles et alimentaires

	Soutien des prix du marché	Soutien hors marché
Caractéristiques générales	Intervention publique agissant directement sur la formation des prix lors de l'échange	Intervention publique agissant sur la structure des coûts en amont ou en aval du marché
Caractéristique de l'intervention publique	<ul style="list-style-type: none"> ✓ non-ciblée ✓ non-discriminatoire ✓ non-transparente ✓ coût administratif faible et coût économique diffus 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ciblée ✓ discriminatoire ✓ transparente ✓ coût administratifs et économiques élevés
Exemples	Protection douanière, prix d'intervention, fixation autoritaire de prix	Subventions aux intrants, exonération fiscale, aide directe au revenu, aide à l'investissement
Captation	Pas de possibilité de mécanismes d'exclusion Arbitrage législatif	Possibilité de mécanismes d'exclusion Arbitrage administratif
Légitimation sociale	Protection	Compétitivité
Contestation	Extérieure : entrave à l'échange international Intérieure : faible efficacité	Coûts budgétaire et administratif élevés, légitimation peu aisée

Une intervention publique sur la structure des coûts, en amont ou en aval du marché, introduit une distorsion créatrice de rentes. Cela comprend toutes formes d'aides qui agissent indirectement sur les prix en réduisant le coût de revient de la production agricole ou en diminuant le budget alimentaire des consommateurs : paiement direct, subvention des intrants, aide à l'investissement, distributions de bons de consommation ou exonération fiscale. Dans tous les cas, ces interventions sont *ciblées* (sur un individu, un groupe d'individus, une firme), *discrimina-*

toires (un cahier des charges précis est exigé pour pouvoir prétendre à ce transfert) et *transparentes* (le transfert est réalisé selon une procédure administrative précise). Il est à noter que les coûts administratifs et budgétaires de ce type d'intervention publique sont généralement élevés car il nécessite une récolte des informations et leur vérification.

Mais des rentes peuvent également être générées par une intervention publique agissant directement sur la formation des prix lors de l'échange. Ces interventions qui confèrent un pouvoir de marché aux bénéficiaires prennent la forme de réglementations sur les prix (prix plafond, prix d'intervention, etc...) ou de protections douanières (tarifaires ou non). Ces interventions publiques présentent la particularité d'être *non-ciblées, non-discriminatoires* et *peu transparentes*. En effet, une protection douanière ou une réglementation sur les prix touche uniformément tous les individus ou les firmes, sans discriminations à l'intérieur du secteur ou de la branche protégée. En outre, le transfert se faisant par l'intermédiaire des prix, son coût administratif sera peu élevé et son coût économique sera supporté par un agent indifférencié, la collectivité nationale, et surtout pourra se faire sans coûts budgétaires importants⁴.

Stratégie de captation de rentes

La distinction entre ces deux types d'interventions publiques permet-elle de mettre en évidence, au niveau de la médiation politique, des stratégies de captation de rentes différentes ?

Une piste de réflexion est apportée par la théorie d'Olson (1965) sur les déterminants de l'action collective. Partant de l'évidence qu'une action commune peut améliorer les capacités d'influence d'un groupe sur les décisions publiques, certains groupes d'intérêt vont chercher à s'organiser pour la poursuite de leurs intérêts communs. Toutefois, l'organisation a un coût qui dépend de la nature des membres et de leurs intérêts mais également du type d'intervention publique. Par exemple, en cas d'interventions ciblées sur la structure des coûts de production, les rentes générées sont appropriées de façon privée par ceux qui se sont organisés pour les obtenir. Il en résulte que les mécanismes d'exclusion des *passagers clandestins*⁵ sont aisés à mettre en place : les coûts de l'organisation collective sont donc faibles. Inversement, un soutien des prix du marché touche uniformément un groupe d'individus, une branche ou un secteur. Exclure les *passagers clandestins* nécessite la mise en place de mécanismes dont les coûts pour le groupe sont élevés.

Toutefois, de tels arguments ne préjugent en rien des préférences des groupes pour tel ou tel type d'intervention publique. Une protection directement à travers un soutien des prix parce que peu transparente et peu discriminatoire, est beaucoup plus facilement légitimable aussi bien par les demandeurs que par les offreurs. Ainsi, en faisant abstraction de tout autre argument, les mesures de soutien par les prix adoptées dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC), malgré des coûts organisationnels importants, semblent recueillir plus de suffrages de la part des agriculteurs que les mesures de soutien direct au revenu.

Une autre piste de réflexion est de considérer la nature de l'arbitrage auquel font appel ces deux types d'interventions. Dans le cas de soutiens des prix du marché, l'intervention publique se fait essentiellement à travers la mise

en place d'une réglementation. L'action des capteurs de rente se porte par conséquent sur le législateur. S'il existe des raisons objectives pour l'intervention de l'Etat (défaillance de marché, industrie naissante), la stratégie de captation de rente consiste à influencer par exemple sur le niveau du prix d'intervention ou le niveau de la protection douanière. Dans ce cas, la médiation politique est directe, allant du lobbying à la corruption.

Dans le cas de mesures d'aides indirectes hors marché, la stratégie de captation de rentes aura de grandes chances de se porter sur l'administration chargée de la gestion de la distribution de ces soutiens. En effet, une fois établie la nécessité de mettre en place une subvention pour tel ou tel secteur, les chasseurs de rentes auront tout intérêt à concentrer leur effort sur la part de cette subvention qui leur revient plutôt que sur le montant global de la subvention accordée par le gouvernement. Même si cette proposition est contestable⁶, il n'en reste pas moins vrai que pour être captées, ces rentes offrent la possibilité d'éviter la médiation politique directe — du fait qu'elles sont ciblées et discriminatoires. C'est le cas par exemple d'un surinvestissement injustifié économiquement, d'une divulgation de fausses informations sur les niveaux ou les coûts de production, etc.

Rente et choix public

Cette distinction entre deux grandes catégories d'interventions publiques permet-elle de mieux appréhender les déterminants des choix publics en matière de politique des prix agricoles et alimentaires ? Plus précisément, en s'appuyant sur la réalité économique, on peut se demander pourquoi l'intervention publique sur l'échange (soutien des prix du marché) est-elle si politiquement attrayante alors même que son inefficacité économique, en tant qu'élément de redistribution, est avérée⁷ ?

Historiquement tout d'abord, les politiques de soutien des prix du marché ont été mises en place dans les pays en développement au sortir des indépendances nationales en pleine période d'interventionnisme étatique. La faiblesse de l'appareil de production et de l'appareil administratif a tout naturellement conduit les gouvernements de ces pays à prélever leurs ressources du commerce, via l'instauration de droits de douane aux frontières par exemple. La question qui reste alors en suspens est la persistance de ce type d'intervention malgré le développement économique.

Fernandez et Rodrik⁸ fournissent une interprétation du *statu quo* liée à l'incertitude aussi bien des décideurs que des agents économiques pour évaluer les conséquences d'une réforme. Dans cette logique, une politique de soutien des prix du marché, parce que le canal emprunté par la redistribution est moins direct, a toutes les chances d'augmenter - ou en tout cas de maintenir - l'ignorance quant à la perception des gains par les bénéficiaires et des coûts par les perdants. Ainsi, afin de ne pas apparaître clientéliste, un gouvernement peut choisir de réaliser le transfert le moins visible même si celui-ci est moins efficace.

De plus, la protection à travers un soutien des prix fournit une clef de répartition objective. Si les élasticités-prix d'offre et de demande du produit protégé sont faibles (ce qui est généralement le cas des produits de première nécessité), les effets distorsifs sont limités.

Enfin, lorsqu'il existe une contrainte budgétaire publique importante, l'avantage d'une aide hors marché

par rapport à un soutien des prix du marché se trouve affaibli⁹. En effet, les subventions directes à la production par exemple sont plus ciblées que les mesures de soutien des prix du marché. Les coûts d'organisation supportés par les chasseurs de rentes sont donc plus faibles : ces derniers seront par conséquent plus efficaces pour obtenir un niveau de rente plus élevé.

Dans une approche d'économie publique, il a été également démontré que les coûts économiques et administratifs (coût d'information : collecte, vérification, contrôle et coût de prélèvement fiscal) étaient bien plus élevés dans le cas de subventions directes (aides hors marché) que d'un soutien par les prix. Même si l'on se replace dans le cas d'un Etat bienveillant, il peut être plus efficace pour faire face par exemple à une baisse des prix internationaux d'un produit importé, de mettre en place un tarif douanier plutôt que des subventions à la production, car cela ne requiert aucune information sur les niveaux de production et de consommation des individus.

Typologie des politiques à bas prix alimentaires

Ces deux types d'interventions ne sont pas exclusifs : une même politique publique combine fréquemment soutien des prix du marché et aides directes en amont ou en aval du marché. C'est le cas par exemple des politiques d'alimentation à bas prix. En s'appuyant essentiellement sur le critère du coût budgétaire de l'intervention publique et des conséquences en matière de redistribution de revenus, de Janvry et Subramanian (1993) distinguent trois types de politiques d'alimentation à bas prix.

1. *Les politiques de subventions alimentaires universelles implicites* sont des politiques de bas prix à la consommation sans coûts budgétaires directs. Ces mesures correspondent à un transfert direct des producteurs vers les consommateurs via la fixation de bas prix à la production. Cette politique s'appuie généralement sur un taux de change surévalué et un accès privilégié à l'aide alimentaire internationale. Elle a souvent pour origine une politique de soutien à l'industrialisation : la subvention des biens alimentaires permet le maintien de bas salaires dans le secteur industriel concourant ainsi à la protection du secteur des biens échangeables. Au niveau du secteur céréalier, la mise en concurrence avec les importations bon marché¹⁰ et un taux de change surévalué aboutissent à une taxation indirecte de l'activité de production.

2. *Les politiques de subventions alimentaires universelles explicites* sont caractérisées par des prix à la consommation déconnectés des prix à la production. Cette déconnexion est réalisée au moyen de subventions financées par le budget et nécessite un contrôle systématique de la collecte et de la transformation. Cela ouvre la voie à une possible protection des producteurs à l'aide de prix garantis fixés au-dessus des cours mondiaux. Une partie de la demande est satisfaite par des importations elles aussi subventionnées pour ramener leur prix au niveau du prix intérieur à la consommation. L'accès aux produits subventionnés se fait sans restrictions (ni en quantité, ni en qualité, ni sur les revenus) fournissant ainsi une aide substantielle aux revenus des catégories sociales les plus démunies.

3. *Les programmes d'interventions ciblées* ont recours soit à des bons alimentaires distribués à certaines catégories de la population, soit à un ciblage par le type de produits subventionnés (nombre, quantité et qualité).

Ces trois types de politiques de subvention à la consommation alimentaire mêlent à la fois des interventions directes sur l'échange (via la fixation autoritaire des prix) et des aides directes en amont ou en aval du marché (via les subventions aux intrants par exemple ou les distributions de bons alimentaires). Il n'en reste pas moins vrai que les deux premiers types de politiques alimentaires reposent essentiellement sur des interventions directes sur les prix lors de l'échange. Ces interventions nécessitent une forte implication de l'Etat dans la filière.

CONCLUSION

L'existence d'un " monopole " de l'Etat pour l'allocation des ressources en fait un interlocuteur privilégié des chasseurs de rente. Inversement, lors de la mise en place d'une politique publique, l'offre de rente par l'Etat permet d'exiger une contrepartie aux bénéficiaires. Cette " réciprocité " peut prendre plusieurs formes : l'exigence de résultats économiques (objectif de production, objectif d'exportation, quota, restriction volontaire, etc.) ou encore l'acquisition des titres de reconnaissance sociale nécessaires pour participer à la régulation d'une société (légitimation sociale)¹¹. Les caractéristiques de ces rentes " offertes " par l'Etat (leur nature, leur poids relatif, leur mode de prélèvement, leur répartition, etc.) fournissent un éclairage sur les dynamiques des processus économiques, sociaux, politiques (voire idéologiques) ou administratifs qui aboutissent aux décisions de politiques publiques.

EVOLUTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE TUNISIENNE SUR LES MARCHÉS CÉRÉALIERS

En Tunisie, on peut distinguer trois phases d'évolution de l'intervention publique sur les marchés céréaliers qui se calquent sur les phases de développement économique. Ces trois périodes reposent sur un même présupposé — à savoir une tension irréductible entre l'économique (efficacité) et le social (justice) — qui se déclinent selon trois approches différentes¹² (Guelmami, p.140, 1996) :

Décennie 60 : l'Etat doit impérativement intervenir afin d'assurer la croissance et le progrès économiques. L'intervention porte essentiellement sur la constitution d'un *capital humain* — seule richesse nationale en l'absence de capitaux matériels — à même de tirer la croissance qui elle-même en retour a un effet bénéfique sur le bien-être social.

Décennie 70 : seul le fonctionnement libre du marché est à même d'assurer une croissance soutenue par une affectation efficace des ressources. Le progrès social n'est alors qu'une conséquence de cette croissance. L'intervention de l'Etat se concentre sur la correction des défaillances de marché par des transferts en amont du marché (aide à la production ou à l'emploi par exemple) ou en aval de celui-ci (assistance). L'ensemble de ces interventions constituant des *filets de sécurité* contre les effets déstructurants du marché.

Décennie 80 : dans son intervention dans le champ économique, l'Etat est sujet lui aussi à des défaillances qui peuvent renforcer les inégalités au lieu de les combler. D'un traitement social des désajustements économiques, on passe à un traitement économique du social avec des mots d'ordre tels que l'optimisation des transferts ou la rationalisation des dépenses publiques. Les interventions

de l'Etat doivent alors s'appuyer sur la régulation marchande (ciblage, privatisation des services sociaux).

C'est dans ce cadre général que doit être lue l'évolution de l'intervention de l'Etat tunisien sur les marchés céréaliers.

L'origine du programme alimentaire de subvention à la consommation (1970)

Devant l'échec de la maîtrise de la production sous la période de collectivisation forcée des années 60, le gouvernement opte en 1970 pour une maîtrise de la distribution des produits agricoles avec la mise en place de la Caisse Générale de Compensation. Tout en maintenant un niveau de production intérieur minimal, le principe de cette politique consiste à s'approvisionner sur le marché mondial et à garantir un prix bas à la consommation des denrées agricoles de base à travers un système de subvention de l'achat des grains par les industriels chargés de la transformation (minotiers, semouliers).

Bien que mis en place uniquement en 1970, le mécanisme de la subvention repose sur le principe issu de l'indépendance nationale : celui d'une redistribution indifférenciée, sans aucune discrimination ni contrepartie. La légitimité du pouvoir post-colonial dépendait de sa capacité à rompre avec l'Etat Providence colonial *générateur de sélectivité et de discriminations multiformes* (Guelmami, p.146, 1996).

Une série de facteurs externes a permis de lever la contrainte de disponibilité en devises inhérente à cette politique : un secteur pétrolier en plein boom, une capacité d'accès à l'aide et aux crédits internationaux importante et un taux de change largement surévalué. Le contexte international, qui permettait un approvisionnement à bas prix sous forme d'aide alimentaire et d'accords bilatéraux préférentiels, a permis également de minimiser le coût budgétaire des programmes de subvention en taxant d'une part les importations, et d'autre part, l'agriculture locale à travers des bas prix aux producteurs. Les coûts budgétaires directs sont alors réduits (voire nuls si les recettes issues des taxes douanières sont supérieures ou égales aux dépenses de la Caisse, comme ce fut le cas de 1970 à 1974).

Mais la longévité d'une telle politique dépend aussi de la capacité de l'Etat à lever un certain nombre de contraintes internes. Imposer un prix fixe aux producteurs — de surcroît peu incitatif — et aux transformateurs nécessite de se prémunir contre le marché parallèle et les fraudes, de réussir à maintenir un niveau minimal d'approvisionnement local et enfin de légitimer les transferts de revenus du producteur vers le consommateur (De Janvry, Subramanian, 1993).

La contrainte liée au marché parallèle et aux fraudes a été " résolue " par l'absence de politique spécifique : le marché parallèle est toléré par les pouvoirs publics et les contrôles physiques le long de la chaîne sont rares, voire inexistants. Seul un contrôle des flux financiers est réalisé *ex-ante*, sur déclaration, de manière systématique par la CGC. On peut avancer l'hypothèse que cette tolérance vis-à-vis du marché parallèle et des fraudes joue le rôle de soupape pour des agents privés (producteurs et transformateurs) entièrement sous la tutelle publique.

Les producteurs agricoles, pénalisés par des prix à la production faibles, sont compensés par l'accès à des rentes générées par l'Etat en amont du marché (crédit bon marché, irrigation, semences, intrants subventionnés) et ciblées sur une certaine catégorie de producteurs, à même

d'en tirer profit par des gains de productivité. Le maintien d'une telle politique est aussi rendu possible par l'existence d'une offre de produits agricoles domestiques prétendument inélastique, censée permettre d'amoin-drir les effets néfastes, en termes de baisse de production, d'une fixation de prix bas aux producteurs. Nous verrons plus loin que tel n'était pas le cas (voir 2.1.2).

Quant à la légitimation de tels transferts des producteurs vers les consommateurs, elle s'inscrit dans un cadre plus large lié au fonctionnement global de l'économie. La Tunisie s'achemine au début des années 70 vers une stratégie d'insertion dans l'économie internationale basée sur les faibles coûts salariaux. Le programme alimentaire de subvention à la consommation (PASC) avec son effet dépressif sur le niveau des salaires et ses répercussions positives sur l'emploi et la croissance, bénéficie de l'appui des entrepreneurs et des partisans de l'industrialisation. De plus, la consommation intérieure n'est pas trop pénalisée du fait de l'augmentation des revenus réels permise par les subventions à l'alimentation — les dérivés céréaliers constituant le principal poste de dépenses alimentaires.

Les rentes " offertes " par l'Etat tunisien dans son PASC sont perçues comme une compensation par les producteurs et les transformateurs du fait de la mise sous tutelle publique de la gestion de la filière. Pour les consommateurs, il s'agit plus d'une protection du fait du désengagement de l'Etat suite à l'échec de la période socialiste. Ce principe des rentes offertes par l'Etat en guise de compensation ou de protection rompt avec celui qui prévalait à l'origine. Il s'inscrit précisément dans le cadre libéral de la politique économique dans laquelle s'est engagée la Tunisie dès le début des années 70. Si dans la théorie libérale, un transfert monétaire hors marché est préférable, dans la pratique, le gouvernement continue d'agir à travers une intervention directe sur les prix des produits de première nécessité. Cette intervention se fonde sur l'hypothèse que des subventions à la consommation ont un effet sur la consommation alimentaire plus important qu'un transfert direct de revenu. En effet, en diminuant le coût marginal de l'approvisionnement alimentaire, les subventions universelles (non ciblées) orientent la consommation préférentiellement sur l'alimentation. Elles réduisent donc les incertitudes liées à la monétarisation des transferts qui peuvent s'avérer incompatibles avec la maîtrise de la consommation, nécessaire dans tout pays en développement.

Le virage avorté de la PASC dans les années 80

Si le système ainsi décrit semble reposer sur un équilibre interne assez stable, ce qui était un des buts recherchés, mais son expansion va se heurter dès le début des années 80 à deux contraintes :

La première purement sectorielle : la stagnation de l'offre céréalière locale. Dans un contexte de forte croissance du PIB, on constate, durant la décennie 70 une stagnation de la quantité de céréales collectées — voire une diminution dans le cas du blé tendre. Même s'il est difficile de parler d'un véritable groupe de pression concernant les producteurs agricoles, les décideurs publics (y compris les plus éloignés des préoccupations du secteur céréalier) restent sensibles aux réactions " macro politiques " de cette catégorie sociale. La baisse de l'offre agricole illustre le désaccord des producteurs agricoles avec la politique menée. Ce désaccord prenant la forme

d'un exode rural ou d'une autoconsommation. Ces réactions d'un groupe pourtant inorganisé et politiquement latent, sont de nature à remettre en cause la poursuite d'objectifs politiques fondamentaux pour le gouvernement en place, tels que la stabilité sociale, l'acquisition d'une légitimité pour le gouvernement ou le maintien d'un support de la part de segments importants de la société.

La seconde contrainte est d'ordre macro-économique : l'accroissement du déficit de la balance des paiements. La détérioration marquée des termes de l'échange (baisse des prix du pétrole, hausse des prix des produits de base) entraîne une érosion importante de la balance commerciale (le déficit atteint 8,5 % du PIB en moyenne au cours des années 1981-85). Cette situation a un impact important sur la croissance de la dette extérieure (doublement du ratio de la dette rapporté aux recettes courantes entre 1981 et 1986) et sur les réserves en devises. Parallèlement, entre 1976 et 1980, le taux d'accroissement annuel des subventions à l'alimentation atteint en moyenne 25 %, beaucoup plus que le taux d'inflation (6 à 8 %) et légèrement plus que la croissance — pourtant rapide — des recettes publiques (20 %). Entre 1980 et 1984, le poste de dépenses des céréales dans la CGC triple et la part des dépenses de la CGC dans les dépenses budgétaires courantes passe de 7,3 % à 13,3 %. La stratégie qui consiste à s'approvisionner en céréales sur le marché mondial tout en maintenant un niveau minimal de production nationale ne peut donc plus être poursuivie par les pouvoirs publics.

Dans de telles conditions, produire davantage localement devient une nécessité et passe, entre autres, par une hausse significative des prix à la production : le prix du blé tendre, principal poste d'importation céréalier, augmente en dinars constants à partir de 1981-82 et son prix nominal passe au-dessus du prix mondial à partir de 1984. La réponse des producteurs est spectaculaire : la quantité de blé tendre collectée par l'agence étatique (Office des céréales) double entre 1980 et 1985 ! Toutefois, ce changement de stratégie ne s'accompagne d'aucune modification de l'organisation de la filière. On ne peut donc pas parler de véritable réforme de la politique céréalière tunisienne mais uniquement d'un tournant qui concerne le niveau d'utilisation des instruments à la disposition des pouvoirs publics. L'arbitrage sectoriel entre les groupes concernés par la politique des prix céréaliers (transferts des producteurs vers les consommateurs) devient un arbitrage macro-économique entre les réserves en devises d'une part et l'équilibre budgétaire d'autre part.

Essentiellement sous l'impulsion de la Banque mondiale¹³, le gouvernement tunisien aborde ce problème uniquement sous l'angle de l'austérité budgétaire et du retour à la vérité des prix. Un rapport du ministère du Plan et des Finances sur les choix fondamentaux de développement au cours du VI^e plan (1982-86), datant du mois d'août 1981, observe que " *l'intervention de la C.G.C. n'a cessé au cours des dernières années de prendre de l'importance entraînant l'affectation de ressources accrues pour la consommation (...)* Cette situation ne peut être acceptée. Elle implique, en effet, compte tenu des ressources propres prévisibles de la Caisse (700 millions de dinars au cours de la quinquennie), l'affectation de nouvelles ressources budgétaires pour le soutien de la consommation qui ne pourrait être qu'au détriment de l'amélioration de la qualité du service public et de l'action de l'Etat (...) Le prolongement de cette tendance pour la période du VI^e plan conduit,

compte tenu des hypothèses d'évolution des prix et de la consommation, à une intervention de la C.G.C. évaluée à plus de 1300 millions de dinars soit 4,2 % du PIB et 16 % des investissements de la prochaine quinquennie (...) Le réajustement progressif des prix revêt ainsi un caractère impératif et conditionne la réalisation d'un équilibre financier tolérable pour le prochain plan. Des travaux sont en cours pour étudier différents scénarios d'ajustement des prix en vue de résorber graduellement le montant des subventions".¹⁴

Les débats sur les moyens de résorber ce déficit s'amplifient aussi bien dans la presse et les médias qu'au sein même du gouvernement entre les partisans d'une approche graduelle et les tenants d'une thérapie de choc. Le désaveu des directives générales du VI^e plan par le Premier ministre Mohamed Mzali, qui s'engage en 1982 à maintenir les subventions à la consommation alimentaire suivi du limogeage en 1983 de Mansour Moalla, alors ministre du Plan et principal avocat des réorientations du VI^e plan, laisse penser qu'un traitement graduel de la question est envisagé. Pourtant, l'accentuation du déficit céréalier, le relèvement des prix à la production décidé une année auparavant et la hausse des prix à l'importation font apparaître un déficit de plus de 100 millions de dinars pour la C.G.C. lors de la préparation de la loi de finance 1984.¹⁵

Plutôt que d'accentuer la pression fiscale ou d'ajuster ses autres interventions, le gouvernement estime devoir se plier brutalement à la nécessité d'un relèvement intégral, avant d'y renoncer sur la pression de la rue (émeutes de janvier 1984) et d'adopter une solution progressive. Ce soulèvement populaire a indéniablement contrecarré les plans du gouvernement de l'époque. Comme pour les producteurs au début des années 80, la réaction des consommateurs, groupe social inorganisé et politiquement latent, dénote que ces derniers ne sont pas prêts à une modification aussi brutale de la répartition des rentes. Cette forme de participation radicale aux décisions publiques accentue la dimension politique de la redistribution de rente par la C.G.C. Celle-ci, déjà présente dans le passé, semblait avoir été minimisée par le gouvernement.

De 1984 à nos jours, l'enlisement des réformes

À partir de 1984, une approche progressive et régulière d'augmentation des prix nominaux à la consommation est adoptée. Cette intervention se base sur les mêmes fondements néo-libéraux que celle préconisée dans les différents rapports publiés en début de décennie mais en y incluant cette fois les contraintes sociales et politiques. Au-delà des impératifs budgétaires mis en avant précédemment, le discours se focalise surtout sur le caractère inégalitaire de la redistribution étatique à travers l'intervention sur les prix : même si les transferts de compensation constituent une part importante des dépenses des ménages défavorisés, ils bénéficient davantage aux ménages ayant des dépenses de consommation supérieures. L'optimisation des transferts vers ceux qui doivent en bénéficier en premier ordre est censée sonner le glas de la redistribution universelle et globaliste.

Un ensemble de réformes a été développé dans le cadre des prêts à l'ajustement du secteur agricole (PASA I et PASA II) en 1986 et 1989. Conformément aux orientations classiques de la Banque mondiale, ce programme préconisait, entre autres, l'élimination des subventions aux intrants et au crédit, un réalignement des prix à la production sur les prix mondiaux et une réforme

des agences para-étatiques (désengagement de certaines de leurs activités, suppression de certains monopoles). Si la plupart de ces réformes ont été entreprises, les modalités de leur réalisation varient parfois considérablement par rapport aux objectifs annoncés.

Les subventions aux intrants ont quasiment disparu des comptes de la CGC (passant de 73 à 15 Millions de Dinars entre 1989 et 1995). Cependant, l'approvisionnement et la distribution d'intrants étant gérés par les organismes publics (Office des céréales et Centres régionaux de développement agricole), le contrôle des prix reste effectif. Quant à l'allocation budgétaire au financement des subventions au crédit rural, elle a diminué de deux tiers entre 1989 et 1995, même si des suspensions de créances ont lieu par décret présidentiel les années de sécheresse.

L'ajustement des prix aux producteurs sur les prix mondiaux n'a pas été réalisé contrairement aux engagements pris avec la Banque mondiale¹⁶.

Un programme de réformes concernait plus spécifiquement le PASC. Celui-ci comprend trois axes : (1) l'auto-ciblage des subventions à la consommation¹⁷, (2) l'augmentation progressive des prix de détail, (3) la rationalisation des dépenses de subventions. Si on ne regarde que le troisième volet (celui au cœur du processus de création de rentes), il a donné lieu à d'importantes réformes fiscales et financières — en amont des dépenses — mais le circuit financier de la compensation n'a subi que très peu de modifications.

L'Office des céréales a accumulé depuis plusieurs années un déficit devenu structurel. Ce déficit a été financé par des crédits bancaires. Ces prêts consentis par le système bancaire étaient régulièrement financés par la Banque centrale. Afin d'éviter des poussées inflationnistes et pour permettre le développement d'un marché monétaire sain, la Loi de Finance 1997 prévoit d'éponger les 700 MD de déficit cumulé au 31 décembre 1996. Le gouvernement a également décidé d'attribuer dans chaque nouvelle Loi de Finance une allocation budgétaire appropriée pour rembourser les frais financiers des agences para-étatiques. En outre, l'allocation budgétaire destinée à la C.G.C. doit être réduite à 1,7 % du PIB d'ici la fin de la décennie (elle est à environ 2,5 % actuellement).

Ce projet de compression du déficit budgétaire s'inscrit dans une entreprise plus large de réforme fiscale destinée à compenser les pertes de recettes douanières attendues du fait de la libéralisation commerciale (cette baisse des recettes devrait atteindre 1,7 % du PIB). Cette réforme prévoit l'extension de la TVA aux détaillants, l'élimination de l'exonération de la TVA sur l'importation des biens d'équipement, l'augmentation de la taxe sur le tabac et les produits pétroliers. Des réformes plus structurelles sont envisagées concernant une augmentation des revenus fiscaux et un élargissement de la base de prélèvement (à travers essentiellement une élimination progressive des avantages fiscaux inclus dans le Code d'Investissement). Quant aux recettes issues de la privatisation, elles doivent servir à financer la restructuration des entreprises publiques.

La rationalisation des dépenses de subventions à l'intérieur du système de compensation n'a pour l'instant donné lieu qu'à très peu de bouleversements. Des rentes à caractère compensatoire continuent d'exister. L'enjeu sociopolitique considérable de sécurité alimentaire et de stabilité sociale présent derrière la réforme de cette

politique publique contribue incontestablement au maintien d'une gestion publique des prix à travers l'Office des céréales. Le cloisonnement des prix dans la filière permet à l'Etat de s'instituer comme le garant de l'arbitrage dans la fonction d'allocation des ressources, continuant ainsi de mêler une logique régulatrice à une logique de légitimation sociale.

CONCLUSION

La Nouvelle Economie Politique permet d'introduire le concept de marché politique de la rente en tant que facteur explicatif — parmi d'autres — des déterminants des décisions de politiques publiques. Appliquée aux déterminants de l'évolution de la politique de subvention à la consommation céréalière en Tunisie, l'analyse révèle l'importance de ne pas s'en tenir à une simple lecture en terme d'efficacité. Les rentes, sous-produits des interventions publiques, peuvent être instrumentalisées et utilisées comme des ressources politiques. La mise en place ou le renforcement de rentes apparaît comme un moyen habile pour l'Etat d'atteindre indirectement — et donc de manière moins visible — un objectif de redistribution, conciliant ainsi les exigences de la régulation avec ceux de la légitimation sociale. Si on fait l'hypothèse que l'Etat doit maintenir une offre constante de rentes pour conserver sa légitimité et maintenir une stabilité sociale, le choix en faveur de telle ou telle intervention, au-delà de la simple question d'efficacité, dépend des caractéristiques relatives des deux types de rentes (transparence, discrimination, coût administratif).

BIBLIOGRAPHIE

- Bellin, E., 1994, *The politics of profit in Tunisia : utility of the rentier paradigm ?* World Development, Vol. 22, n°3, pp. 427-436, Rente
- De Janvry, A., Subramanian, S., 1993, *The politics and economics of food and nutrition policies and programs : an interpretation*, In : Pinstrup-Andersen; P. (Ed.), *The political economy of food and nutrition policies*, pp. 3-21., The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Guelmami, A., 1996, *La politique sociale en Tunisie de 1881 à nos jours*, coll. Histoire et perspectives méditerranéennes, L'Harmattan, p. 293.
- Louafi, S., 1998, *La répartition des rentes dans la filière céréalière tunisienne*, Document de travail, ARIES, INRA-ESR Montpellier, p.18.
- Meier, G. M., (Ed.), 1991, *Politics and policy-making in developing countries. Perspectives on the New Political Economy*, p. 369, ICS Press, San Francisco.
- Pinstrup-Andersen, P. (Ed.), 1988b, *Food subsidies in developing countries. Costs, benefits and policy options*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Pinstrup-Andersen, P. (Ed.), 1993, *The political economy of food and nutrition policies*, The Johns Hopkins University Press.
- Rodrik, D., 1994, *What does the political economy literature on trade policy (not) tell us that we ought to know*, Discussion Paper Series, n°1039., CEPR.
- Swinnen, J., van der Zee, F. A., 1993, *The Political Economy of Agricultural Policies : A Survey*, European Review of Agricultural Economics, Volume 20, n°3, pp. 1-29.
- Thoyer, S., 1996, *The political economy of structural adjustment reforms in the context of non-democratic countries : the case of the sugar sector in Morocco*. Wye College, University of London.
- Thoyer, S., 1998, *L'économie politique des soutiens à l'agriculture dans les pays développés*, In : G. Miclet, L. Sirieux, S. Thoyer (Eds), *Agriculture et alimentation : en quête d'une nouvelle légitimité*, Coll. Economie agricole & agro-alimentaire, Economica, pp. 267-302.

NOTES

- ¹ Stigler, 1971 *The theory of economic regulation*, Bell Journal of Economic and Management Science, Volume 2, pp. 3-21 ; Krueger, A. O., 1974, *The political economy of the rent-seeking society*, American Economic Review, Volume 64, Juin, pp. 291-303. ; Tollison, R. D., 1982, *Rent-seeking : a survey*, Kyklos, Volume 35, pp. 575-602 ; Bhagwati, J., 1982, *Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) activities*, Journal of Political Economy, octobre, pp. 988-1002.
- ² Thoyer, 1998.
- ³ "Politiques agricoles des pays de l'OCDE, Suivi et perspectives", 1992.
- ⁴ Ainsi, les mesures de soutien par les prix au sein de la PAC étaient en grande partie financées par les consommateurs. Inversement, les bas prix à la consommation en Tunisie étaient financés jusqu'au début des années 80 par de faibles prix aux producteurs agricoles (transfert de surplus des producteurs vers les consommateurs).
- ⁵ Le passager clandestin (ou free rider) désigne celui qui bénéficie d'un avantage sans supporter le coût de l'action collective pour son obtention (par exemple, le salarié qui refuse de se syndiquer ou de participer à une grève mais qui tire profit des bénéfices de cette grève).
- ⁶ Il existe dans tous les cas un arbitrage budgétaire qui est du ressort du politique.
- ⁷ Nous n'entrons pas ici dans le débat sur l'efficacité des mesures de protection. Rodrik (1994) note avec humour que prétendre que les politiques commerciales existent parce qu'elles permettent une redistribution des revenus à certaines catégories de personnes revient à dire que Sir Edmund Hillary a gravi l'Himalaya pour prendre l'air de la montagne ! Il y avait sans doute une manière plus simple de parvenir à cet objectif.
- ⁸ Fernandez, R. & Rodrik, D., 1991, *Resistance to reform : status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty*, The American Economic Review, vol.81, n°5, Décembre, pp. 1146-1155.
- ⁹ D. Evans, In : Fontaine, J.-M. (Ed.), 1992, *Réformes du commerce extérieur et politiques de développement*, PUF.
- ¹⁰ Aide alimentaire + taux de change surévalué.
- ¹¹ B. Théret, *La place de l'Etat dans les théories économiques françaises de la régulation : éléments critiques et repositionnement à la lumière de l'histoire*, Economie Appliquée, tome XLII, n°2, pp. 43-81, 1990.
- ¹² reflétant l'évolution des rapports de force internes à la Tunisie mais également l'évolution de la pensée économique sur le développement portée par les institutions financières internationales.
- ¹³ Deux rapports de la Banque mondiale s'intéressent de très près à la politique de subvention à la consommation alimentaire. Le premier, intitulé " *Les aspects sociaux du développement en Tunisie* " (1980), s'inquiète du taux de croissance des dépenses de la Caisse et le second est entièrement consacré à l'évaluation de l'intervention de l'Etat dans sa politique de fixation des prix alimentaires (J. Graves & M. Nyandu, " *Contrôle des prix et subventions dans l'économie tunisienne avec étude particulière des céréales et dérivés et de la viande* ", Rapport économique spécial, diffusion restreinte).
- ¹⁴ *Le Maghreb*, n°33, 28 novembre 1981.
- ¹⁵ M. Camau, 1987, *La Tunisie*, coll. Que sais-je ?, PUF, p.86.
- ¹⁶ La Tunisie s'était engagée à respecter un ajustement selon le principe d'une moyenne mobile sur quatre ans d'un prix calé sur le prix mondial + coût fret, assurance et manutention + 15 % de droits de douane.
- ¹⁷ L'auto-ciblage des subventions consiste à différencier la qualité des produits subventionnés afin de créer des différences de consommation entre groupes de revenus différents. Même si l'auto-ciblage est politiquement attrayant dans la mesure où il repose sur le choix individuel des consommateurs, la subvention de denrées de qualité inférieure mieux ciblée sur les populations à bas revenus pose des problèmes dans la mesure où elle stigmatise la pauvreté. Elle n'a donc eu que très peu d'applications surtout dans la filière céréalière.