

Projet de Mise en Oeuvre de La Politique Agricole

Ministère de l'Agriculture, Direction Générale de la Planification, du Développement et des Investissements Agricoles (DGPDA)
Bureaux du Projet: Boîte Postale 24, 1003 Cité El Khadra, Tunis, République Tunisienne • tél (216-1) 681-570/573

PN-ABI-182

non 71953

PRIX SAISONNIERS ET OPTIONS DE REFORMES INSTITUTIONNELLES POUR LE SYSTEME DE COMMERCIALISATION DES CEREALES EN TUNISIE

Rapport Final 91-2

Mai 1991

par

Mark L. Newman

AGRICULTURAL MARKETING IMPROVEMENT STRATEGIES PROJECT

Under contract to the Agency for International Development, Bureau for Science and Technology, Office of Rural Development
Project Office 4800 Montgomery Lane, Suite 600, Bethesda, MD 20814 • Telephone: (301) 913-0500 • Telex: 312636

Abt Associates Inc., 4800 Montgomery Lane, Suite 600, Bethesda, MD 20814 • (301) 913-0500

Sous les auspices de l'USAID Mission Spéciale Américaine de Coopération Economique et Technique

PRIX SAISONNIERS ET OPTIONS DE REFORMES INSTITUTIONNELLES POUR LE SYSTEME DE COMMERCIALISATION DES CEREALES EN TUNISIE

Mark D. Newman

TABLE DES MATIERES

| | | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. | INTRODUCTION | 1 |
| 2. | MARCHE CEREALIER EN TUNISIE: SITUATION ET QUESTIONS | 3 |
| 3. | UTILISER LES PRIX POUR APPLIQUER LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT ET ASSURER L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ | 6 |
| 3.1 | Objectifs du Gouvernement en ce qui concerne la politique des prix | 6 |
| 3.2 | Soutien au prix | 7 |
| 3.3 | Prix saisonniers | 7 |
| 3.4 | Options de politique de prix en Tunisie | 8 |
| 3.4.1 | Maintenir le système actuel | 8 |
| 3.4.2 | Introduire des variations de prix saisonniers administrés | 9 |
| 3.4.3 | Prix plancher | 10 |
| 3.4.4 | Une fourchette de prix | 11 |
| 3.4.5 | Complète libéralisation des prix | 12 |
| 3.4.6 | Choix parmi les options de politique de prix | 12 |
| 4. | METTRE EN OEUVRE DES PRIX SAISONNIERS ADMINISTRÉS | 13 |
| 4.1 | Augmentations mensuelles - une formule de prix saisonniers | 13 |
| 4.2 | Fixer le niveau des augmentations mensuelles | 14 |
| 4.3 | Mettre en oeuvre des prix saisonniers administrés | 15 |
| 4.4 | Agréer les opérateurs, certifier les installations et la marchandise | 17 |
| 4.4.1 | Agréer les opérateurs | 17 |
| 4.4.2 | Certifier les installations | 18 |
| 4.4.3 | Certifier la marchandise | 18 |
| 4.5 | Suivre l'utilisation des installations et l'offre pour planifier les importations | 19 |

| | | |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.6 | Eviter les fraudes | 19 |
| 4.6.1 | Niveau producteur/collecte | 19 |
| 4.6.2 | Niveau intermédiaire/transformateur | 20 |
| 4.7 | Prix à la consommation et à la transformation | 22 |
| 4.8 | Impact sur la CGC | 22 |
| 5. | IMPLICATIONS POUR LE ROLE DE L'OFFICE DES CEREALES | 23 |
| 5.1 | Etapas récentes vers la réforme | 23 |
| 5.2 | Eléments capitaux du programme de réforme | 24 |
| 5.3 | Configuration future de l'Office des Céréales | 25 |
| 5.3.1 | L'OC en tant que régulateur | 25 |
| 5.3.2 | Responsabilité de l'OC en ce qui concerne la sécurité alimentaire | 26 |
| 5.3.3 | Responsabilité de l'OC en ce qui concerne les informations de marché | 26 |
| 6. | CONCLUSIONS | 28 |

PRIX SAISONNIERS ET OPTIONS DE REFORMES INSTITUTIONNELLES POUR LE SYSTEME DE COMMERCIALISATION DES CEREALES EN TUNISIE

1. INTRODUCTION

Le présent rapport traite de diverses questions relatives à l'introduction d'une variation de prix saisonniers administrés dans le système de commercialisation des céréales en Tunisie, ce qui constitue une étape vers une libéralisation plus générale des prix, un rôle accru pour les opérateurs privés dans la collecte, le stockage et la manutention des céréales. Il traite également des implications quant au futur rôle de l'Office des Céréales (OC).

Cette dernière année, le Gouvernement tunisien a publié un certain nombre de décrets administratifs concernant la future organisation du sous-secteur des céréales:

- o On a annoncé les conditions dans lesquelles les opérateurs privés seront autorisés à collecter les céréales (Décret 90-1083, 26 juin 1990).
- o Les droits de douane et les taxes à la valeur ajoutées (TVA) sur les céréales importées ont été suspendus (Décret 90-1142, 29 juin 1990).
- o Les avantages du code d'investissement agricole ont été étendus à la collecte et au stockage des céréales (Décret 90-1252, 1 août 1990).
- o Les prix de revente des céréales et de toute une gamme de produits agricoles ont été déclarés libres au niveau de la distribution (Décret 90-1503, 17 septembre 1990). Certaines sources gouvernementales indiquent que cela signifie changer les prix officiels en prix de soutien à la place du prix unique auquel étaient vendus les produits.

En plus, des décrets administratifs ont annoncé ou annonceront les prix de soutien et les mécanismes pour le paiement, le stockage et la revente des céréales produites en 1990 et 1991; des changements sont en cours dans le système d'administration des subventions et l'OC a entrepris un certain nombre d'initiatives visant à améliorer sa gestion financière et à diminuer sa participation dans des activités qui ne relèvent pas de sa mission première.

Pour pouvoir situer les options de réforme de la politique des prix dans le contexte plus large des changements globaux touchant au marché céréalier, le rapport est organisé comme suit: la Section 2.0 traite de la situation actuelle du système de commercialisation des céréales et d'un certain nombre de questions qui influencent les options dont disposent les responsables. La Section 3.0 présente une analyse des diverses options à court et à moyen termes d'utilisation du mécanisme des prix pour veiller à l'efficacité des opérations du marché et à la conformité vis-à-vis des objectifs du Gouvernement. La Section 4.0 présente un plan à court terme pour mettre en oeuvre

les prix saisonniers administrés dans le contexte du système actuel de prix/subvention. Elle identifie également les améliorations qu'il faut porter aux informations sur le marché afin de faciliter le suivi et le fonctionnement du système. La Section 5.0 traite des implications pour le rôle de l'Office des Céréales et elle évalue les développements entrant dans le plan d'action donné lors de la première étape de la présente étude. La Section 6 présente les conclusions et les mesures de suivi qu'elles impliquent.

2. MARCHE CERÉALIER EN TUNISIE: SITUATION ET QUESTIONS

Ces dix dernières années, la production céréalière annuelle en Tunisie a varié entre 0,9 et 2,1 millions de tonnes, la production de 1990 étant estimée à environ 1,6 million de tonnes. La partie commercialisée de la culture transitant par les filières officielles, c'est-à-dire l'Office des Céréales (OC) ou deux grandes coopératives, s'est située dans la fourchette des 30 à 60% de la production totale et 40 à 70% de la production du nord du pays.

En moyenne, environ 80% de la culture commercialisée est livrée en juillet et août aux centres de collecte officiels, 10% sont livrés en juin et 10% après le 31 août. La Tunisie importe également un à deux millions de tonnes de céréales par an, l'utilisation totale des céréales locales et importées s'élevant de 2 à 3 millions de tonnes.

Comme l'indiquait notre première étape de l'analyse du secteur céréalière en Tunisie (Newman, Ladd, Boughzala et Ben Amar), le système actuel se caractérise par d'importants goulots d'étranglement dans la collecte lors des années de production moyenne suite à la nature des livraisons des céréales lors de la période suivant immédiatement la moisson. Cela semble avoir les conséquences suivantes:

- o Pesée et classification inexactes ou du moins contentieuses;
- o Impossibilité de séparer les céréales dans les centres de collecte de manière à profiter du système de classification;
- o Stockage peu efficace des céréales et pertes inutiles;
- o Investissement trop important et trop cher dans les sacs, et incapacité d'utiliser des dispositifs plus efficaces lorsqu'ils sont disponibles pour la manutention en gros;
- o Les paiements de stockage et de manutention que signalent les coopératives sont insuffisants pour couvrir les frais.

L'OC estime qu'environ 5 millions de DT par an sont dépensés inutilement pour les sacs, le transport et les surestaries suite à une capacité de stockage limitée, aux problèmes pour aller chercher les livraisons aux ports ainsi qu'aux goulots d'étranglement dans les centres de collecte. L'OC pourrait construire une plus grande infrastructure de stockage. Toutefois, l'orientation de la politique actuelle qui est de diminuer les coûts publics et d'augmenter le rôle du secteur privé sur les marchés céréalières demande que l'on considère les options qui pousseraient les investisseurs privés à prendre en charge une part de plus en plus importante des futurs besoins de stockage en Tunisie.

Dans le cadre du système actuel des prix des produits agricoles en Tunisie, les opérateurs privés ne sont nullement incités à investir dans les capacités de stockage, et tous les coûts du stockage des céréales en Tunisie sont pris en charge par la Caisse générale de

compensation, par le biais de paiements administrés par l'Office des Céréales. Cela est dû au fait que les prix restent les mêmes sur l'ensemble de l'année et sur l'ensemble du territoire, et par conséquent les coûts de report des stocks, de manutention physique, de stockage et de transport ne peuvent être couverts que par les primes versées à l'OC et aux coopératives. Qui plus est, les primes de prompt livraison lors des années de cultures moins importantes (récemment en 1988 et 1989) ont découragé le stockage et encouragé les goulots d'étranglement dans la collecte de la production locale.

Vu que les minotiers et les fabricants d'aliments pour bétail payent le même prix pour les céréales quel que soit le moment où ils l'achètent, eux non plus ne sont pas poussés à investir dans une capacité de stockage. S'ils stockent les céréales, ils doivent payer des intérêts sur la valeur des céréales ainsi que des coûts de stockage et de manutention. Par conséquent, la capacité de stockage au niveau des minoteries ne leur donne que dix jours d'avance.

Le manque de capacité de stockage crée des besoins plus importants en matière de sacs, entraîne des dépenses inutiles de transport et de manutention et crée des problèmes de déchargement des bateaux, faisant grimper les surestaries. Les bateaux peuvent décharger 2.000 tonnes par jour à la Goulette, mais si toute la quantité doit être mise en sacs, cela demande que l'on remplisse plus de 1.000 sacs par heure, 24 heures sur 24 pour éviter que le silo ne soit saturé, que les vaisseaux ne soient déchargés trop lentement, ce qui augmente les surestaries. Une plus grande capacité de manutention en vrac et la mise en place d'installations de stockage de transit urbain permettraient de remédier à ce problème et, partant de diminuer les frais de surestarie.

Dans le cadre de sa réforme du marché céréalier, le Gouvernement tunisien s'est lancé dans un programme visant à redéfinir le rôle de l'OC et à encourager les opérateurs privés à prendre un rôle plus important dans le système de commercialisation des céréales. L'analyse précédente faite dans le cadre de cette étude examinait les coûts de stockage de l'OC et des coopératives (Rassas), les coûts d'investissement dans les nouvelles installations de stockage (Newman et Cohn) et les options pour encourager l'investissement privé dans l'infrastructure de stockage. L'on a également analysé la rentabilité financière de ces investissements, dans le cadre des diverses options de contrat.

On peut rendre plus attrayant l'investissement privé dans l'infrastructure de stockage si on étend les avantages du code d'investissement aux investissements dans le stockage. Toutefois, tant que les prix de revente des céréales restent fortement subventionnés et que donc les céréales sont revendues aux minotiers et à l'industrie d'alimentation pour bétail pour moins qu'on ne les a achetées, et tant que les prix des céréales restent les mêmes dans le temps et dans l'espace, les investissements dans le stockage aux niveaux exploitation agricole, centres de collecte ou point final n'ont guère de sens économiquement parlant à moins qu'il n'y ait de subvention publique pour couvrir les frais.

Le Gouvernement tunisien s'est montré désireux de mettre en place une capacité de stockage nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire, de développer progressivement le commerce privé des céréales par le biais des investissements privés. Il s'est également montré préoccupé par les coûts croissants des subventions publiques dans le secteur céréalier. Dans le cadre des politiques actuelles de prix et de subvention, un investissement privé dans le stockage ne sera fait que s'il existe des assurances contractuelles stipulant que les pertes au niveau investissement seront couvertes par les primes de magasinage.

Sur le plan gestion des coûts, il est peut-être possible de prendre de tels arrangements contractuels et de diminuer les dépenses du Gouvernement pour le stockage, la manutention et les surestaries. Toutefois, lorsqu'il s'agit du problème du stockage dans les exploitations agricoles et des goulots d'étranglement dans les livraisons aux centres de collectes locaux, un mécanisme de contrat public serait extrêmement encombrant.

L'analyse suivante examine les possibilités d'introduire progressivement une variation de prix que déterminée par le marché comme moyen d'encourager le stockage, de diminuer les goulots d'étranglement dans les centres de collecte, point final et ports (étaler dans le temps les livraisons de céréales locales); et d'encourager les transformateurs privés à aller chercher les céréales au port.

Le mécanisme de prix peut également être utilisé pour encourager les transferts de céréales et de produits entre les zones excédentaires et déficitaires. Une étude récente sur le système de péréquation des transports pour les céréales indique que les coûts du système actuel s'élèvent à environ 1 million de dinars par an. La somme est toutefois modique par rapport au coût total des subventions céréalieres estimé à environ 400 millions de dinars par an. Notre analyse se penchera donc surtout sur les frais de stockage et de manutention.

3. UTILISER LES PRIX POUR APPLIQUER LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT ET ASSURER L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ

Dans de nombreuses économies de marché du monde entier, les variations saisonnières dans les prix des produits agricoles sont du moins en partie une fonction de l'offre et de la demande. Lorsque l'offre est abondante et la demande limitée, les prix sont plus faibles que dans la situation contraire. Cela signifie que les exploitants agricoles qui doivent vendre immédiatement après la moisson reçoivent des prix plus faibles que ceux qui peuvent se permettre de stocker les produits et de les vendre à un moment ultérieur de la campagne. Cela signifie également que les consommateurs font face à des coûts alimentaires variables. De nombreuses nations se sont dotées de politiques agricoles visant à stabiliser les prix agricoles, les maintenant au-dessus d'un certain niveau plancher ou soutenant les prix à des niveaux administratifs prédéterminés pour protéger les revenus agricoles. Dans le cadre des politiques de sécurité alimentaire, les stocks alimentaires et les politiques d'importation sont souvent utilisés pour garantir une disponibilité alimentaire et fixer un plafond aux prix.

3.1 Objectifs du Gouvernement en ce qui concerne la politique des prix

Les gouvernements utilisent une politique des prix pour atteindre un certain nombre d'objectifs concernant les producteurs, les consommateurs et les intermédiaires du marché.

- * Pour les producteurs, la politique des prix vise généralement à assurer un rendement régulier pour qu'ils continuent à produire malgré les fluctuations de la production dues au temps.
- * Pour les consommateurs, l'objectif consiste souvent à stabiliser les prix pour que les fluctuations de la production et les variations saisonnières dans la disponibilité alimentaire ne nuisent pas forcément aux groupes les plus exposés.
- * Pour les intermédiaires, l'objectif est souvent d'assurer que les marges sont suffisantes pour qu'il y ait offre régulière de services de commercialisation tout en empêchant des marges excessives loin des coûts effectifs.

La Tunisie n'est pas la seule des nations productrices de blé qui a une politique de prix visant à atténuer les forces de l'offre et de la demande. Les Etats-Unis offrent à certains producteurs un prix plancher (taux de prêt) auquel ils peuvent "vendre" les céréales à une organisation publique, si les prix du marché sont plus faibles. Les membres de la Communauté européenne offrent aux producteurs la possibilité de livrer les céréales (présentant les conditions requises) à une organisation publique, si les prix du marché sont inférieurs au prix plancher (prix d'intervention). Au Canada et en Australie, les producteurs reçoivent un paiement initial qui devient un prix plancher, si les conditions du marché ne permettent pas que l'on obtienne un prix plus élevé.

Mais parallèlement tous les pays susmentionnés ont également des mécanismes qui permettent aux forces de l'offre et de la demande d'influencer le prix final reçu par les producteurs, les intermédiaires de marché et les consommateurs. Ils permettent aux prix de fluctuer pour refléter les coûts liés au stockage et à la manutention des céréales.

3.2 Soutien au prix

Lorsqu'on évalue un système de prix de soutien pour les produits agricoles, il est important de reconnaître les éventuels coûts et impacts du point de vue distribution. Par exemple, des prix plus élevés à la production, s'il n'y a pas subvention, signifient prix plus élevés à la consommation. Diverses nations ont adopté différentes approches pour atténuer ces impacts.

- * Aux Etats-Unis, le prix de soutien assure un plancher aux prix de production, suffisamment faible pour que les consommateurs ne contribuent pas directement au coût nécessaire pour soutenir les revenus agricoles. Un système séparé de prix cible et de paiement intérimaire soutient le prix final reçu par les producteurs. C'est le contribuable qui contribue aux coûts de soutien. Lorsque le prix des ventes sur les marchés d'exportation reste supérieur à ceux offerts par les concurrents, on utilise un programme de paiements incitateurs aux exportations (EEP ou BICEP d'après le sigle anglais) pour diminuer le prix offert, là aussi pris sur les ressources fiscales générales.
- * Dans la Communauté européenne, les prix à la production sont très soutenus par le biais du système des prix d'intervention et les taxes variables sur les importations de céréales empêchent les consommateurs d'acheter des céréales moins chères auprès des fournisseurs concurrents. Dans ce cas, le consommateur paye pour le prix plus élevé à la production. Le prix de la production qui doit être exportée est diminué par le biais des subventions aux exportations, pour pouvoir concurrencer les autres fournisseurs de la Tunisie et les autres marchés mondiaux. C'est le contribuable qui prend à sa charge ce coût.

En Tunisie, le système d'achat à un prix à la production élevé et revente à un prix très subventionné signifie que ce sont les contribuables qui financent les coûts de la subvention.

3.3 Prix saisonniers

Les pays ne soutiennent pas non plus de la même manière les coûts du stockage, de la manutention et du transport. Tel qu'indiqué ci-dessus, le système tunisien actuel absorbe simplement tous ces coûts dans le cadre de la subvention. Des paiements de stockage sont versés mensuellement à l'OC et aux coopératives, (tous les 14 jours) sur la base des niveaux de stock.

Dans la Communauté européenne, le prix d'intervention est augmenté sur une base mensuelle pour couvrir les coûts du stockage et des manutentions et éviter que toutes les céréales ne soient livrées immédiatement au moment de la moisson. Parallèlement, les céréales qui ne sont pas vendues au prix d'interventions sont négociées aux prix du marché qui varient dans le temps et dans l'espace en fonction de l'offre et de la demande.

Aux Etats-Unis, les taux des prêts sont fixés sur une base annuelle. Des frais mensuels sont encourus pour les céréales stockées dans les silos privés ainsi que des frais de manutention pour les divers mouvements de céréales. Le système de soutien des prix aux Etats-Unis est tel qu'il permet aux producteurs d'emprunter en contrepartie de leur production, prêt pouvant être remboursé si les prix du marché dépassent le taux du prêt. Au moment du remboursement, il faut également payer les coûts de stockage et de manutention. Si les céréales sont transférées à l'agence de soutien du Gouvernement, les coûts de stockage sont payés par le Département de l'agriculture.

3.4 Options de politique de prix en Tunisie

Jusqu'à récemment, la politique de prix en Tunisie était d'essayer de maintenir des prix constants pour les producteurs et consommateurs dans le temps et tout au long de l'année. Les ajustements se sont faits par le biais des subventions du Gouvernement dont les coûts ont grimpé rapidement ces dix dernières années. Au fur et à mesure que la Tunisie se tourne davantage vers une agriculture régie par les lois du marché, il y a plusieurs approches que l'on peut envisager, soit individuellement soit en combinaison avec d'autres.

- * On peut maintenir le système actuel.
- * On peut introduire une variation de prix saisonniers administrés.
- * On peut introduire un système de prix plancher.
- * Une fourchette de prix, notamment les prix plancher et plafonds, pourrait devenir la base de la politique du secteur céréalier.
- * Le secteur pourrait être entièrement libéralisé du point de vue prix.

3.4.1 Maintenir le système actuel

Le système actuel est connu. On sait qu'il a réussi à assurer l'approvisionnement sur le territoire entier. Mais les résultats de l'analyse récente de la CGC faite par APIP indiquent que les coûts de subvention du système actuel sont élevés et que la vaste majorité des avantages des subventions profitent aux groupes aisés. Parallèlement, les prix et les subventions ont un impact important sur les dépenses des pauvres et groupes défavorisés. Les commentaires du Gouvernement tunisien sur l'avant-projet du présent rapport indiquent

qu'il est peu probable et guère souhaitable de garder le système actuel, toutefois il fournit une base de comparaison utile pour évaluer les autres options.

Dans le cadre du système actuel, l'OC et les coopératives ont leurs frais de stockage payés tous les 15 jours sur la base des niveaux de stock. Le montant du paiement, fondé au départ sur des calculs faits en 1980, est revu et renégocié annuellement. Les coopératives signalent que ce montant est loin de couvrir leurs coûts. Parallèlement, ils ne sont guère encouragés, ni l'OC d'ailleurs, à réaliser des gains d'efficacité ou à diminuer les coûts. Les dépenses liées à la main d'oeuvre représentent environ 40% des coûts de stockage et de manutention des coopératives alors que l'amortissement et la location des installations ne représentent qu'environ 5%. Les coûts liés aux intérêts résultant des coûts de report des stocks, dûs en grande partie au retard de paiement de l'OC, représentent plus ou moins le restant des coûts des coopératives.

3.4.2 Introduire des variations de prix saisonniers administrés

Le système actuel des primes de magasinage pour l'OC et les coopératives et les prix constants pour les producteurs, transformateurs et consommateurs représentent en fait une variation saisonnière administrée, mais limitée à trois opérateurs. Les coûts liés à la manutention et au stockage des céréales sur une base saisonnière sont absorbés par le Trésor public pour les céréales qui transitent par les filières officielles ou alors distribués parmi les producteurs, les intermédiaires du marché parallèle et les consommateurs pour les céréales qui ne transitent pas par les filières officielles.

En tant que mesure à mi-chemin vers une politique de prix davantage axée sur les lois du marché, la variation de prix administrés a l'avantage de commencer à instaurer un climat économique encourageant le stockage et la manutention au niveau des exploitations agricoles et une meilleure répartition des livraisons aux centres de collecte en juillet ou août, moment où se présentent les goulots d'étranglement. Dans la mesure où la variation de prix équivalente aux marges de stockage actuelles pourrait être répartie entre un plus grand nombre de participants du marché, au même coût que pour le système actuel, la variation de prix administrés est un bon point de départ. S'il y a des changements dans le système actuel, et que la variation des prix est rétrocedée aux intermédiaires du marché, les coûts de la subvention du Gouvernement baisseront probablement et l'investissement dans les installations de stockage au niveau transformateur augmentera.

Il est important de noter que la fixation de prix saisonniers administrés vise à se rapprocher d'un mécanisme de marché sans permettre à celui-ci d'opérer librement. C'est une solution tout particulièrement attrayante en tant que transition vers une formule de prix saisonniers gérés comme on le verra dans les paragraphes 3.5.3. et 3.5.4 ci-après.

3.4.3 Prix plancher

Plutôt que de chercher à administrer les prix, les gouvernements peuvent chercher à atteindre les objectifs du point de vue prix et incitations par le biais d'interventions limitées visant à compléter ou à guider les opérations du marché libre. Par exemple, dans le cadre du système actuel, la Tunisie tient à garantir que les producteurs reçoivent le prix officiel du marché qui est de 24, 5 dinars par quintal de blé dur. Objectif atteint par le biais du monopole de l'OC et de ses représentants, la COCEBLE et la CCGC, qui sont prêts à acheter tout le blé produit et livré aux centres de collecte.

Une des possibilités serait que dans un certain nombre d'endroits par gouvernorat, il existe la possibilité de vendre à certains centres de collecte officiels aux prix plancher, de 24,5 dinars par quintal par exemple, et de permettre un commerce privé légal qui peut acheter à n'importe quel prix, ou au départ à un prix au-dessus du plancher. Dans le cadre de ce système, les exploitants auraient la possibilité de vendre à des collecteurs privés à un prix mutuellement acceptable, appliquant le prix plancher officiel dans certains centres de collecte officiels. Dans le cas où les conditions de l'offre et de la demande amènent les collecteurs privés à offrir moins que le prix plancher, les exploitants auraient la possibilité de livrer à des centres de collecte officiels et des dispositions seraient prises pour tenir compte des différences dans les coûts de livraison aux divers endroits.

Lorsque les conditions de l'offre et de la demande permettent aux collecteurs privés de payer le même prix ou plus que le prix plancher, les décisions de l'exploitant de livrer aux centres de collecte officiels se baseront sur les différences dans les coûts de livraison et les modalités de paiement. Si les prix aux minotiers et autres transformateurs restent réglementés, les collecteurs privés ne pourront payer des prix équivalents ou supérieurs aux prix plancher officiels que s'ils peuvent stocker ou transférer les céréales à des coûts inférieurs à ceux de l'OC et des coopératives, ou s'ils reçoivent des subventions.

Une des variantes consisterait à laisser les prix à la transformation fluctuer jusqu'à un certain plafond ou au sein d'une certaine fourchette. Cela demandera que les subventions soient versées au niveau des minoteries et basées sur la production ou alors qu'elles soient éliminées. Dans ces conditions, les ventes aux minotiers seraient influencées par le prix versé pour telle ou telle qualité de céréales. L'OC pourrait administrer les prix par rapport au plafond ou au sein d'une fourchette par le biais des importations, des ventes de céréales locales et/ou des niveaux de subvention.

La mise en place d'un système décentralisé de suivi et de diffusion des prix du marché sera capitale si l'on veut que l'OC puisse réglementer le système de commercialisation en fonction d'un système de prix plancher et plafond et de fourchettes de prix. L'expérience faite par un grand nombre de pays montre que, lorsqu'on met à la disposition des exploitants, des intermédiaires du marché, des transformateurs et des organismes réglementaires des données sur les prix réels du marché, cette connaissance des différences de prix arrive à stimuler les transports et le stockage privés des céréales et facilite la mise en oeuvre d'un système de prix plancher.

3.4.4 Une fourchette de prix

La politique de prix dont il est question ci-dessus est capitale pour fixer un plancher dans le cadre des prix du marché. Parallèlement, on utilise des mécanismes de politique des prix pour empêcher les prix de dépasser certains niveaux. La politique publique permet aux prix des céréales de varier entre un minimum, ou prix plancher, et un maximum, ou prix plafond. En d'autres termes, c'est que l'on appelle une fourchette. Cela éviterait que les prix reçus par les exploitants ne tombent en dessous d'un niveau donné (plancher) fixé pour protéger les revenus, ni ne grimpent au-delà d'un maximum (plafond) visant à assurer les objectifs de sécurité alimentaire puisqu'ainsi on limiterait les coûts à la transformation et à la consommation ainsi que les coûts de subvention.

Dans d'autres pays, la fourchette des prix entre dans le cadre d'une politique visant à atteindre les objectifs du point de vue revenus agricoles et sécurité alimentaire. Par exemple, les prix du marché dans la CEE et aux Etats-Unis peuvent varier suivant le mois ou l'endroit.

Par exemple, le Gouvernement américain maintient des réserves de sécurité céréalière, la grande partie étant stockée dans des réserves détenues par les exploitants agricoles ou dans des silos privés. Dans le cadre de ce programme, les exploitants agricoles conviennent de stocker les céréales pendant trois ans. Pendant cette période ils peuvent recevoir des prêts à faible intérêt, voire pas d'intérêt du tout, ainsi que des paiements de stockage annuels de la part du Gouvernement. Une fois dans la réserve, les céréales ne peuvent plus être cherchées sous peine d'amende à moins que le prix du marché n'atteigne un prix spécifique ou si le prêt arrive à échéance. En présence du prix spécifique, les exploitants agricoles ne sont pas forcés de vendre leurs céréales mais le Gouvernement peut diminuer ou éliminer les incitations du point de vue stockage et intérêt.

Dans la CEE, les céréales gardées dans les stocks d'interventions des gouvernements peuvent être vendues pour diminuer les prix. Vu que les prix de la CEE sont généralement supérieurs aux prix des marchés internationaux, le Comité de gestion des céréales à Bruxelles peut également gérer les prix du marché en faisant varier les taxes d'importation sur les céréales et les subventions d'exportation qu'ils acceptent de payer.

En revanche, la Tunisie a utilisé un monopole parapublic et des prix officiels comme mécanisme pour fixer les prix, plutôt que de les définir dans des limites données. Ce faisant, les opérateurs privés, les exploitants agricoles, les intermédiaires du marché, les transformateurs et les consommateurs ne sont plus incités à remplir le rôle utile qu'ils jouent dans le sous-secteur céréalière de nombreuses autres économies. La Tunisie a également un marché parallèle actif qui, bien que peu étudié, semble jouer un rôle important pour toute la partie de la production qui ne transite pas par les filières de commercialisation officielles.

L'administration de la variation des prix en utilisant une fourchette permettrait d'inclure aussi bien les mesures mentionnées dans le cas d'un prix plancher que l'administration des

importations et des réserves céréalières stratégiques pour garder les prix à la consommation inférieurs à la limite supérieure de la fourchette de prix.

Au niveau du transformateur, du boulanger et du consommateur, les prix pourraient être réglementés au sein d'une fourchette donnée plutôt que fixés par décret public. Aussi le marché inciterait-il à l'investissement privé tout en permettant à un organisme public de réglementation de protéger les intérêts publics.

3.4.5 Complète libéralisation des prix

Une entière libéralisation des prix signifie permettre aux lois de l'offre et de la demande de déterminer les prix sans qu'il y ait intervention. Il est peu probable que cela se fasse, et ce ne serait peut-être pas souhaitable, vu la très forte variabilité de production que l'on rencontre en Tunisie.

3.4.6 Choix parmi les options de politique de prix

La discussion ci-dessus indique clairement que des options de politique de prix agricoles en Tunisie doivent être examinées dans une perspective plus globale. La question n'est pas juste de savoir comment ajuster la politique de prix actuelle pour rentabiliser le stockage privé. Il est essentiel d'examiner les répercussions des politiques sur les incitations pour les producteurs, les intermédiaires, les consommateurs et le Gouvernement.

Le rôle que l'OC a choisi de se donner dans le long terme est notamment de réglementer les opérations du marché afin de stimuler les capitaux et initiatives privés permettant de soutenir les objectifs publics qui sont d'assurer l'efficacité des opérations du marché et la sécurité alimentaire.

Dans le court terme, un système de prix saisonniers administrés peut marquer le début d'une transition vers un système davantage axé sur le marché. Si l'on veut profiter des avantages pouvant être tirés des gains d'efficacité grâce aux opérations privées, il faudrait qu'ils deviennent la base pour établir les prix plancher, plutôt que la base pour tout le commerce. Il est logique que le but final d'une politique de prix soit de faire la transition vers l'administration de prix au sein d'une fourchette limitée par un plancher ou un plafond comme nous l'avons vu ci-dessus. La Section suivante traite de la manière de mettre en oeuvre un système de prix saisonniers administrés.

4. METTRE EN OEUVRE DES PRIX SAISONNIERS ADMINISTRES

La pratique tunisienne actuelle qui consiste à verser tous les 15 jours des primes de magasinage à l'OC et aux coopératives sur la base des niveaux de stock est dans les faits un système de prix saisonniers administrés. Mais les avantages de compensation pour les coûts de stockage et de manutention sont limités à trois opérateurs. La discussion ci-dessus a montré qu'une variation de prix saisonniers appliquée à un nombre plus grand d'intervenants peut être une première étape judicieuse pour élargir la participation aux activités de commercialisation et de stockage des céréales. Le présent chapitre propose une base pour déterminer et mettre en oeuvre une variation de prix saisonniers administrés dans le contexte du système actuel de prix céréaliers subventionnés. Il identifie également les améliorations dans le système d'information du marché qui faciliteraient le suivi et le fonctionnement du système.

En tant que première étape, il faudrait annoncer dès maintenant que les augmentations progressives dans les prix officiels à la production égales aux primes de magasinage seront effectives en août ou septembre 1991. Ces augmentations devraient également se traduire par des augmentations dans le prix de rétrocession versé aux minotiers et autres transformateurs.

L'OC devrait annoncer qu'elle passera des contrats pour les futures livraisons de céréales à des prix reflétant l'augmentation mensuelle et qui spécifieront les quantités minimum devant être livrées. L'OC pourrait faire des avances aux producteurs avec lesquels des contrats sont passés pour les futures livraisons. Cela permettrait de rembourser certains des prêts à la production et signifierait également que l'OC puisse sauvegarder sa garantie.

En tant que principal fournisseur de prêt agricole, des arrangements devront être pris avec la BNA pour assurer que les contrats des livraisons futures sont acceptables en tant que garantie des prêts. Autrement, la nécessité de rembourser des prêts au moment de la moisson empêchera le stockage et retardera les ventes, minant ainsi le programme entier. Les interviews avec la BNA indiquent une préférence pour le système actuel, qui les protège considérablement contre tous risques. Mais vu la légalisation du commerce privé, la BNA devra faire face à de nouveaux risques et mettre en place de nouveaux systèmes pour s'assurer que les crédits sont remboursés.

Vu que l'on a annoncé la légalisation de la collecte privée et que les nouvelles réglementations demandent que les marchands privés agissent comme agent de l'OC, il faudra un système de prix et de contrat qui compense les coûts de la collecte et du stockage.

4.1 Augmentations mensuelles - une formule de prix saisonniers

La méthode la plus simple pour augmenter les prix saisonniers serait de transformer le système actuel de primes de magasinage en un système de changement de prix, qui prévoit

que le prix d'achat des céréales et le prix de vente sont augmentés tous les mois par le montant d'une prime de magasinage. Le point de départ pour ajuster les prix peut être déterminé en balançant simplicité administrative, coûts effectifs et équité.

Aux fins de simplicité, une augmentation mensuelle des prix à partir de septembre permettrait de diminuer les goulots d'étranglement dans les livraisons de juillet et d'août. Coûts effectifs et équité demandent peut-être que l'on fasse des différences régionales dans les paiements en fonction du début de la date de moisson. Toutefois, si la variation saisonnière a pour but de servir de prix plancher au-dessus duquel les prix du marché vont varier, les prix du marché vont tôt ou tard refléter ces différences.

Actuellement, lorsque l'OC ou une coopérative achète du blé dur le 1er juillet, elle paie 24,5 DT par quintal. Le 31 juillet, elle reçoit une prime de magasinage mensuelle de 206 millimes, d'où un coût effectif du quintal de 24,706 DT. A la fin d'août, le paiement d'une autre prime mensuelle porte le coût du quintal à 24,912 DT. Bien sûr, le blé dur acheté en août ne recevrait qu'un mois de prime de magasinage à la fin du mois, donc le coût effectif est plus faible. Mais dans le cadre du système actuel, toutes les céréales sont transférées aux transformateurs au même prix et par conséquent, ces différences de coût sont simplement absorbées par la CGC.

Dans la Communauté économique européenne, qui utilise un système d'augmentation mensuelle, la campagne commerciale des céréales commence en juillet, et les augmentations mensuelles viennent s'ajouter au prix d'intervention d'août à avril. Toutefois, les producteurs dans la CEE doivent attendre 4 ou 5 mois avant d'être payés s'ils livrent les céréales en août en Italie, en Grèce ou en Espagne ou dans le reste de la CEE en septembre. Par la suite, les délais de paiement sont de 90 à 120 jours. Par conséquent, l'intervention a pour but de fournir un plancher de prix, mais les marchés font baisser le prix afin que les paiements immédiats reflètent les retards qui accompagnent les ventes d'intervention.

4.2 Fixer le niveau des augmentations mensuelles

Le montant de l'augmentation du prix mensuel devrait être déterminé par les coûts qu'elle vise à couvrir. Le but de l'augmentation est de couvrir les coûts du stockage, de la manutention et les intérêts.

Aux fins d'une période d'essai, l'augmentation mensuelle ne devrait pas être supérieure à la prime de magasinage actuelle: 206 millimes par quintal pour le blé dur, 194 millimes pour le blé tendre, 164 millimes pour l'orge et 182 pour le triticale.

Normalement les opérateurs privés devraient pouvoir faire des économies qui leur permettraient de stocker les céréales à des coûts plus faibles que ceux de l'OC ou des coopératives. Certaines des questions capitales sont: la durée du stockage privé des céréales, les conditions sous lesquelles elles sont stockées et les modalités de financement du stockage privé. En l'absence de financement, il est probable que les céréales seront

stockés pendant de courtes période et peu d'investissements seront faits dans des installations de stockage modernes au niveau exploitation.

Il serait bon d'avoir une approche plus analytique pour déterminer la prime de magasinage. Les calculs des coûts effectifs de l'OC et des coopératives, dans le cadre de l'étude APIP/AMIS, surestiment probablement les paiements nécessaires. Les estimations des coûts de stockage faites par ABT Associates pour les nouvelles installations demandent que l'on tienne compte des coûts de site ainsi que du niveau et de la régularité de l'utilisation.

4.3 Mettre en oeuvre des prix saisonniers administrés

En l'absence de tout autre changement, l'annonce que les achats de l'OC et des coopératives en 1991 se feront à des prix qui augmenteront en fonction du niveau de la prime de magasinage mensuelle, dès août ou septembre 1991, permettrait aux producteurs de planifier pour la campagne à venir.

Le PDG de l'OC indique que bientôt les minotiers, les fabricants de pâtes, de semoules et d'aliments pour bétail commenceront à payer le prix intégral des céréales achetés de l'OC puis seront remboursés pour la partie subventionnée. C'est une étape extrêmement importante qui facilite la participation des opérateurs privés aux activités de collecte et plus tard aux importations. L'OC a reçu des demandes d'autorisation de 50 particuliers pour la collecte privée de céréales.

Si les transformateurs payent un prix pour les céréales équivalent au prix à la sortie de l'exploitation agricole et à la marge de commercialisation, contrairement au système actuel où ils payent un prix subventionné nettement moindre que le prix à l'exploitation agricole, il n'y aurait aucune raison (liée à la subvention) de maintenir le monopole officiel de l'OC sur les achats de céréales. Si les paiements de subvention pour les transformateurs de céréales se font en fonction d'une vérification des livraisons des céréales, il sera possible d'assouplir considérablement le fonctionnement des filières de commercialisation entre l'exploitation agricole et les minoteries. Un tel changement permettrait également de diminuer par la suite les coûts de subvention puisque chaque transformateur pourra demander une subvention minimum nécessaire pour produire une quantité donnée de farine subventionnée ou autre produit qui sera vendu à un prix subventionné.

L'introduction d'un système de prix saisonniers administrés permet que les céréales détenus pendant une courte période bénéficient des avantages liés à l'augmentation mensuelle des prix même si ces céréales ont été achetés à une date tardive du mois précédent. Mais il est fort probable que si les collecteurs doivent se faire la concurrence pour les céréales, leurs prix commenceront à s'ajuster vers la fin du mois.

L'introduction d'une variation de prix saisonniers vise à encourager le stockage de céréales dans tout le sous-secteur, à répartir les livraisons dans le temps et à encourager les

investissements dans les installations de stockage de céréales aux niveaux de la ferme, et de la minoterie.

Les réalités physiques du stockage du céréales font que les livraisons pourraient probablement aller jusqu'en octobre sans qu'il y ait trop grand problème de stockage. Une fois que les pluies commencent, il risque d'y avoir plus de problèmes de stockage. Toutefois, actuellement, les céréales sont stockés dans toute la Tunisie alors que l'infrastructure de stockage moderne est limitée. Il serait possible d'utiliser la variation de prix saisonniers administrés pour diminuer certains des goulots d'étranglement dans les livraisons vers les centres de collecte sans pour autant avoir à investir dans des silos modernes. En fait, il n' aura probablement pas d'investissement dans les structures modernes au niveau de l'exploitation agricole tant que chacun n'est pas convaincu que:

- * L'engagement du Gouvernement a donné au privé un rôle bien plus important dans la commercialisation et le stockage durera assez longtemps pour que les investissements soient rentables;
- * La politique de prix continuera à reconnaître les coûts financiers du stockage et de la manutention des céréales, et que des ambiguïtés comme les primes de prompt paiement font définitivement partie du passé;
- * Le système financier répond à l'éventuelle rentabilité du stockage et qu'il fournit du crédit avec comme garantie les céréales stockés;
- * Les aspects financiers de l'investissement indiquent que les primes de magasinage offertes, soit par le biais des prix officiels ou la variation de prix prévus sur le marché, couvriront les coûts de l'investissement.

L'analyse des coûts et des éventuels rendements de stockage au niveau exploitation agricole indique que, si les céréales ne sont stockées que pendant 3 mois dans les exploitations agricoles, il ne sera pas possible de recouvrir les investissements dans les installations de stockage modernes, aux primes de magasinage actuelles. Un silo en métal d'une capacité de 250 tonnes coûterait environ 2,5 dinars par tonne de capacité par année remboursable sur 12 ans plus les avantages du code d'investissement diminuant les frais d'importation et les taux d'intérêt. Si les exploitants agricoles peuvent stocker pendant des périodes plus longues et profiter des économies dans les coûts de manutention des céréales qui doivent être livrées aux centres de collecte locale, il est possible que ces investissements soient rentables. Vu la fluctuation historique de la production, il sera plus facile de couvrir les coûts des installations de stockage au niveau urbain où on peut écouler les céréales importées pendant les années de mauvaises récoltes locales.

Il est probable que l'introduction de la variation des prix saisonniers encourage le stockage sur courte période dans des entrepôts à usage multiple dans les exploitations agricoles, ce qui pourrait valoir la construction d'installations de stockage exclusivement

consacrées aux céréales. L'expérience récente en matière de primes de prompt livraison influencera sûrement pour beaucoup le désir d'investir en capacité de stockage au niveau de l'exploitation agricole. Si à l'avenir, l'on augmente simplement les prix de soutien ou si l'on fait un paiement forfaitaire en cas de catastrophe pouvant toucher les producteurs, on peut éviter l'impact négatif sur les incitations à stocker.

4.4 Agréer les opérateurs, certifier les installations et la marchandise

Si le Gouvernement a son mot à dire pour agréer les opérateurs, c'est parce qu'il tient à assurer que ceux qui achètent les céréales ont les moyens de les payer, qu'ils sont financièrement assez solides pour participer aux transactions commerciales et qu'ils ont l'expertise technique ainsi que les installations pour maintenir la qualité des céréales. L'on tient à certifier les installations et la marchandise pour bien veiller à la qualité des céréales et pour s'assurer que les marchandises pour lesquelles un contrat a été passé, mais qui n'ont pas été livrées, ne sont pas vendues ou livrées ailleurs. La présente Section traite des conditions liées à l'introduction des prix saisonniers pour ce qui est d'agréer les opérateurs et de certifier la marchandise.

4.4.1 Agréer les opérateurs

Le décret 90-1083 publié en juin 1990 définit les conditions de collecte de céréales par les opérateurs privés. Il spécifie qu'il faut demander l'autorisation auprès de l'OC, celle-ci est donnée lorsque l'opérateur peut prouver qu'il a la capacité financière, qu'il peut prendre une caution bancaire et qu'il possède une capacité de stockage de 1500 tonnes. Plus de 50 applications ont été reçues par l'OC début octobre.

Le décret spécifie que les collecteurs agréés vont travailler comme agent de l'OC, comme le font actuellement les coopératives, et qu'ils auront accès à un crédit pour pré-financer les achats ainsi que diverses primes et indemnités auxquelles l'OC elle-même a accès.

Lorsqu'on évalue les conditions nécessaires pour être agréé et son objectivité, il est essentiel de les situer par rapport aux objectifs de la participation privée dans le sous-secteur. Des conditions tout à fait logiques lors d'une étape transitoire vers les marchés plus libres peuvent devenir très vite entraver à l'amélioration du marché. Tant que l'OC a le monopole sur l'achat de céréales, les opérateurs privés devront peut-être travailler comme agent de l'OC. Mais, si la principale entrave à un meilleur fonctionnement est lié au fait qu'ils sont obligés d'opérer comme agents de l'OC, alors la "solution transitoire" risque de n'être ni "transitoire" ni une "solution".

Bien évidemment aucun opérateur privé n'acceptera de bon cœur d'encourir des pertes sur chaque quintal de céréales acheté, tel que ce serait le cas s'il n'avait pas financement du Gouvernement dans le système actuel de ventes subventionnées. Déplacer les subventions au niveau transformateur, comme l'envisage de le faire l'OC, signifie que les opérateurs

privés n'auront plus besoin de s'occuper des subventions au niveau collective. Mais une bonne stabilité financière reste essentielle à cause des besoins de crédit liés au paiement immédiat des achats. Travailler comme représentant de l'OC est une solution temporaire au problème de l'accès au crédit. Dans le moyen terme, l'accès au crédit ne devrait pas être lié au fait de travailler comme un agent de l'OC.

Du point de vue producteur, l'assurance que les collecteurs sont financièrement solides est capitale. Pour démontrer cette solidité, le fait de demander, tel que stipulé par le décret 90-1083, les relevés bancaires, passés et actuels, les cautions bancaires semblent bien plus logiques que de simplement pouvoir montrer une solvabilité de tel ou tel moment.

Si les conditions financières sont trop strictes, la réglementation peut donner naissance à un marché parallèle non réglementé, qui en fait existe déjà en Tunisie. Par conséquent, une fois supprimé le problème de l'administration de la subvention, il serait bon de mettre en place un système d'autorisation à plusieurs niveaux qui éviterait de faire basculer une grande partie du commerce dans l'inégalité. Peut-être serait-il judicieux de faire la distinction entre les petits collecteurs et les grands grossistes, car des exigences moins onéreuses pour les premiers faciliteront le suivi et la réglementation.

4.4.2 Certifier les installations

Si l'OC ou les opérateurs privés veulent passer des contrats pour les futures livraisons de céréales à des prix qui reflètent les coûts de stockage, il est normal qu'ils veillent avoir des assurances comme quoi les céréales seront stockées dans des conditions qui répondent à un minimum de normes techniques. Si l'OC prend un rôle plus important au niveau de la supervision des normes de qualité, elle pourrait également fournir des informations aux exploitants agricoles et intermédiaires relatives aux conditions d'un bon stockage. Certifier que les installations de stockage répondent aux conditions nécessaires, et que de bonnes méthodes de manutention et de phytosanitaire y sont appliquées semblent être une condition réglementaire appropriée. Une telle approbation devrait se fonder sur des conditions techniques et non pas des détails de construction arbitraires.

4.4.3 Certifier la marchandise

Il est également tout à fait raisonnable de vouloir des assurances que les céréales utilisés comme garantie ne seront pas promises ou vendues plusieurs fois. Cette dernière tentative constitue un vol. Dans une société réglementée par des lois, il se peut qu'il soit nécessaire d'y veiller en appliquant strictement des amendes élevées à ceux qui violent les contrats, plutôt que de chercher à faire plomber toutes les marchandises qui ont été promises à d'autres ventes. Vu la nature du stockage et de la manutention des céréales dans les installations modernes, il n'est guère pratique de chercher à ce que les différents lots de céréales puissent être identifier en tout temps. De plus, ceux qui cherchent vraiment à enfreindre les lois ne seront probablement pas arrêtés par un simple sceau ou plomb.

4.5 Suivre l'utilisation des installations et l'offre pour planifier les importations

Au vu de la charge qu'a la Tunisie d'assurer la sécurité alimentaire, est-ce que l'OC devrait demander que toutes les quantités qui doivent être vendues lors d'une campagne donnée soient déclarées aux fins de planifier les niveaux d'importation? La réponse à cette question dépend entre autre de l'exactitude des estimations du Ministère de l'Agriculture sur la production de céréales et de la disponibilité des informations sur la situation et l'évolution des prix sur les marchés du pays.

Les décisions actuelles concernant les importations se prennent en fonction des estimations de la consommation, de la production et de la commercialisation et du niveau des stocks. Si la superficie de stockage peut augmenter avec l'introduction de prix saisonniers variables, le fait de connaître les niveaux de production totaux et les besoins de consommation devrait suffire pour gérer les niveaux d'importation, surtout s'il existe un meilleur système d'informations sur le marché pour suivre l'évolution des prix et de l'offre au niveau des gouvernorats.

Lors des enquêtes annuelles faites par le Ministère de l'Agriculture, on devrait également commencer à poser des questions sur les méthodes et plans de commercialisation, les installations et méthodes de stockage et les prix de manière à ce que les responsables soient mieux informés de la manière dont fonctionne réellement le marché des céréales. Si la récente libéralisation des prix de distribution des céréales légalise en fait le marché parallèle, le suivi devrait devenir bien plus simple et la planification des besoins en importation bien plus exacte.

4.6 Eviter les fraudes

Il y a moyen de frauder à deux niveaux. Premièrement, au niveau producteur du point de vue application de la classification et paiement des prix officiels. Deuxièmement, au niveau transformateur, du point de vue paiement des subventions et pratiques collusoires.

4.6.1 Niveau producteur/collecte

Au niveau producteur, l'on connaît mal le fonctionnement du marché parallèle. On sait que pratiquement la moitié de la production céréalière tunisienne est soit consommée là où elle est produite, soit utilisée pour les semences, ou vendue sur le marché parallèle. Il n'existe pas de suivi systématique des prix ou des méthodes de marché parallèle mais certains faits indiquent que les prix diffèrent des prix "officiels" et que la classification n'est pas conforme aux barèmes officiels.

Sur les filières officielles, on mentionne souvent le fait que des collecteurs "officieux" revendent à l'OC et aux coopératives, ce qui montre que certains producteurs reçoivent moins que le prix officiel même s'ils finissent par vendre leurs céréales sur les marchés officiels. De plus, de nombreux faits montrent que le système de classification actuel n'est

pas respecté, aux fins de concurrence pour les céréales entre les divers centres de collecte. Suite au mécontentement face au système de classification, l'OC vient récemment de mettre en place une équipe chargée de revoir les classifications actuelles pour chercher à se rapprocher du type de classification pratiqué sur les marchés internationaux.

Les faits sus-mentionnés laissent la porte grande ouverte à la fraude. Ceux qui en souffrent sont parfois les producteurs, parfois les transformateurs et parfois le Trésor public. Ces problèmes peuvent être résolus par le biais d'un programme à trois niveaux:

- * Un système de collecte et de diffusion des informations sur les prix du marché, comme on en a discuté ci-dessus;
- * Réforme du système de classification;
- * Rôle réglementaire bien défini pour l'OC qui sera chargé de:
 - * Fournir un marché de dernier recours pour soutenir les prix à la production;
 - * Veiller à ce que les classifications appliquées reflètent la véritable qualité des céréales;
 - * Gérer les réserves des céréales et les niveaux d'importation pour garantir la disponibilité et garder les prix en dessous d'un certain plafond.

4.6.2 Niveau intermédiaire/transformateur

Aux niveaux intermédiaire et transformateur, les craintes d'éventuelle fraude concernent la possibilité de réclamer un paiement de subvention non justifiée ou versée à plusieurs reprises. Les cas éventuels sont ceux des céréales distribuées comme aide alimentaire et revendues aux intermédiaires au prix du soutien, la revente de céréales qui ont été vendues à des prix subventionnés pour le traitement ou des céréales importés qui peuvent être achetées pour moins que le prix de soutien locaux.

Il est important de remarquer que le système actuel renferme la possibilité d'avoir chacune des fraudes mentionnées ci-dessus. L'on n'en connaît pas l'ampleur. Tout système dans le cadre duquel les subventions diminuent le prix d'un article en même temps qu'il ajoute de la valeur présente d'énormes possibilités de fraude. Eliminer les subventions permettrait d'éliminer la plupart des "incitations à la fraude". Lorsqu'on examine un autre système, la question est de savoir, au cas où l'on juge les niveaux de fraude actuels tolérables, si un nouveau système ne fournira pas plus de possibilités de fraude. Dans l'idéal, il devrait permettre de diminuer les fraudes tout en aidant à gagner en efficacité pour diminuer les coûts publics.

Décision qui va considérablement simplifier la mise en oeuvre de la subvention dans le cadre d'un système où les opérateurs privés peuvent collecter les céréales, l'OC a annoncé que les minotiers commenceront à payer le prix intégral des céréales puis seront compensés à concurrence de la subvention. Pour que ce système fonctionne, il faudra payer rapidement la subvention ou compenser les coûts d'intérêt liés aux retards de paiement. Mais cette transition offre un certain nombre de possibilités très attirantes.

Premièrement, si la subvention est payée sur la base de la farine subventionnée produite et vendue, le système pourra être nettement plus souple, de l'exploitation agricole jusqu'à la minoterie, sans qu'il y ait complications liées à la subvention. Les minotiers pourront acheter auprès de l'OC, auprès d'autres intermédiaires ou directement des producteurs sans qu'il y ait trop de possibilités de fraude. En plus, si toutes les transactions ne doivent plus passer obligatoirement par l'OC, les gains d'efficacité obtenus grâce au système revu pourront être partagés entre les producteurs et les transformateurs.

Lorsque les décisions seront prises pour limiter la quantité de farine subventionnée vendue et pour cibler les ventes vers des groupes socio-économiques spécifiques, le système revu de paiement de la subvention facilitera la transition. Les minotiers pourront répondre à des appels d'offre concernant la farine subventionnée et les autres produits qui seront vendus à des prix spécifiques. Leurs devis peuvent spécifier le volume qu'ils aimeraient produire et le niveau de la subvention dont ils auront besoin. Les contrats peuvent être adjugés et les subventions payées en fonction des documents indiquant la livraison des quantités et de la qualité spécifiées dans le contrat. Vu qu'il n'y a que 20 minoteries qui fonctionnent, il ne devrait pas être trop difficile de veiller à ce qu'il n'y ait pas de fraude.

La question de la réglementation antitrust, pour faire face aux éventuelles collusions et ou offres collusives parmi les membres des associations commerciales, se présentera dans le cas ci-dessus, ainsi que dans toute une autre série d'activités touchées par le programme de réforme économique. Le rôle traditionnel des syndicats a été de faciliter la collaboration avec les institutions parapubliques comme l'OC. Ce même type de collaboration pourrait restreindre le commerce dans un marché plus compétitif. Par conséquent, les décideurs tunisiens doivent examiner la question de la réglementation antitrust et son application pour toute l'économie.

Les représentants du Gouvernement chargés du suivi et du contrôle économique indiquent qu'ils peuvent concevoir et appliquer un système qui permettra de limiter les fraudes du moins aussi effectivement que c'est le cas pour le moment. Le Programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale (PAS) fournit un crédit de 2 millions de dinars pour renforcer les systèmes cherchant à éviter les fraudes. Il convient de se pencher sur toutes les questions afférentes à la réglementation, suivi et application pour vérifier que le système de classification des céréales est bien appliqué et veiller à la qualité des produits et au maintien de la concurrence entre les groupes industriels.

4.7 Prix à la consommation et à la transformation

L'analyse ci-dessus suggère qu'il serait également possible de laisser varier dans le temps et l'espace les prix des céréales à la transformation et à la consommation. Si le gouvernement tunisien préfère éviter cette variation, des subventions peuvent être utilisées pour éliminer les signaux du marché sur l'offre et la demande. Cela implique évidemment des coûts plus lourds pour la CGC.

4.8 Impact sur la CGC

En examinant les conséquences possibles de la variation des prix saisonniers sur la CGD, il est nécessaire de séparer trois facteurs: 1) les éventuelles conséquences du changement, introduit par les prix saisonniers administrés; 2) les éventuelles conséquences des changements dans la manière dont le système de commercialisation fonctionne avec la collecte privée; et 3) les changements dans la manière dont sont administrées les subventions.

Il ne devrait pas y avoir de changement dans les coûts lors de la transition directe des primes de magasinage pour l'OC et les coopératives à des augmentations mensuelles de prix reflétant les primes de magasinage, commençant en août.

Si les augmentations mensuelles commencent en septembre, les coûts pourraient légèrement diminuer. Vu que 50% de la récolte est généralement stockée au début d'août et si les augmentations de prix permettent de mieux répartir les livraisons dans le temps, alors les primes de magasinage ne seront payées que pour des montants moindres livrés pendant le mois d'août à l'OC, aux coopératives et aux marchands agréés.

Si un plus grand volume de céréales transite par les filières commerciales officielles, suite aux variations de prix saisonniers, les coûts de stockage augmenteront proportionnellement. S'il en résulte qu'une plus grande proportion de céréales locales sont utilisées par rapport aux céréales importées, les coûts augmenteront également si la relation des prix actuels l'emporte. C'est dû au fait que les coûts de subvention sont nettement plus élevés pour les céréales locales que pour les importations.

La transition vers un système de subvention voulant que les céréales soient achetées par les transformateurs au prix du marché interne, et que les subventions soient versées en fonction du produit fini, faciliterait un meilleur ciblage des subventions et une diminution de celle-ci, tel que nous l'avons déjà vu.

Dans le cas où l'on aimerait disposer d'estimations quantitatives de ces coûts, des recherches de suivi peuvent être faites. Mais vu qu'il n'y a pas moyen de s'inspirer des leçons tirées de l'expérience pour juger de la réponse des producteurs face aux paiements de stockage et qu'il n'existe pas de données solides sur le marché parallèle, ces estimations devront se fonder sur les hypothèses données par l'OC et les interviews de terrain.

5. IMPLICATIONS POUR LE ROLE DE L'OFFICE DES CEREALES

Le système actuel d'importation et de politique tarifaire, s'il est cher, a néanmoins réussi à assurer un approvisionnement régulier de céréales sur l'ensemble de la Tunisie. Lorsqu'on examine les possibilités de politique qui permettrait de diminuer les coûts de la subvention et d'améliorer l'efficacité du système, on se rend compte qu'il y a toute une gamme d'options, allant du monopole actuel de l'OC à un "marché libre" légèrement réglementé. Les options sont les suivantes:

- 1) Un contrôle total - monopole du parapublic, un peu à l'instar du système actuel;
- 2) Administration monopolistique - guider la transition vers un système moins réglementé par le biais de contrats et subventions faisant participer les coopératives et les opérateurs privés aux activités de commercialisation, stockage et distribution;
- 3) Libéralisation réglementée - renforcer le rôle de l'OC en tant que régulateur du marché qui veille à la protection des intérêts publics et évite qu'il n'y ait des "profiteurs". On cherchera tout particulièrement à améliorer les informations et la gestion visant à inciter les opérateurs privés à jouer un rôle plus important face aux objectifs publics;
- 4) Un marché libre - remettre dans les mains des opérateurs privés toutes les opérations.

L'expérience en matière de privatisation et de restructuration du parapublic dans le monde entier est remplie de trop nombreux exemples où le secteur public s'est retiré d'activités qui ne présentaient que peu d'intérêt pour le secteur privé. En Tunisie, l'OC a commencé un programme de libéralisation réglementée visant à redéfinir son propre rôle, à mettre en place l'infrastructure, la capacité institutionnelle et les systèmes d'incitations pour faire la transition vers un système davantage axé sur les forces du marché.

5.1 Etapas récentes vers la réforme

Jusqu'à présent un certain nombre d'étapes importantes sont prises ou sont sur le point d'être prises:

- * La légalisation des collecteurs de céréales privés a été annoncée, bien que ce soit en tant qu'agents de l'OC;
- * Des mesures ont été prises pour mettre de l'ordre dans la gestion financière de l'OC, mettre à jour la comptabilité conformément aux normes juridiques;

- * Les avantages du code d'investissement ont été étendus à l'investissement privé dans la collecte et le stockage;
- * Un changement dans la détermination des paiements de subvention pour les transformateurs doit entrer en vigueur en novembre, les minotiers payeront le coût intégral des céréales livrées et recevront les subventions par la suite;
- * Un comité pour la simplification de la classification des céréales a été mis sur pied; et
- * Les prix ont été libéralisés au niveau distribution, faisant des prix officiels des prix plancher, bien que les subventions éviteront qu'il y ait un impact immédiat; et
- * L'OC a commencé à abandonner certaines des activités qui n'entrent pas vraiment dans son domaine.

5.2 Éléments capitaux du programme de réforme

L'OC est en train d'administrer les changements et peut encore tout arrêter. En fait, l'OC est le principal acteur ainsi que l'entité concernée lorsqu'elle réécrit les règles du jeu. Introduire la variation des prix saisonniers administrés est un maillon de la chaîne. Et la réussite de la réforme dépend des éléments suivants:

- * Transformation du système de subvention de manière à ce que les participants du marché puissent travailler indépendamment de l'OC entre l'exploitation agricole et les minoteries. Les changements prévus en novembre pourraient aboutir à une situation où l'OC n'a plus besoin de participer au paiement des subventions;
- * Le projet de séparer les fonctions réglementaires et commerciales de l'OC, pour que les opérateurs privés n'aient pas à craindre une concurrence déloyale;
- * Réforme du système de classification, de manière à ce qu'une confiance dans ce système permette de vendre en fonction de la classification et de stocker des lots de céréales mélangés;
- * Etude des questions financières liées à l'accès au crédit pour le stockage et le commerce des céréales, et plus tard accès aux devises étrangères pour les importations;
- * Confiance dans les informations sur la production et les prix mis à la disposition du public, ce qui demande en place la mise en place d'un système d'informations sur le marché fiable et décentralisé, et place plus importante à la commercialisation et le stockage des céréales dans les enquêtes agricoles nationales;

- * Confiance dans l'engagement durable du Gouvernement face à une politique orientée vers un système de marché. Les opérateurs privés ne prendront un rôle important dans les marchés de céréales et ne feront des investissements rentables dans les 10 à 15 années à venir que s'ils sont convaincus que le Gouvernement ne va pas revenir sur ses pas.

5.3 Configuration future de l'Office des Céréales

La configuration que se donne l'OC dans le futur implique trois grandes responsabilités:

- * Régulateur des participants du marché, classification et normes, prix, subventions et quantité devant être importées;
- * Garant de la sécurité alimentaire, chargé de suivre la situation du marché sur l'ensemble du pays et de veiller à la sécurité alimentaire (pour cela, il détiendra des stocks de réserve et passera des contrats avec les opérateurs privés), et
- * Source d'information sur les conditions du marché national et international, et peut-être pour le stockage, la classification et l'assurance de qualité des céréales.

5.3.1 L'OC en tant que régulateur

L'introduction des prix saisonniers administrés est un des maillons de la chaîne qui permettra à l'OC non plus d'être un opérateur commercial détenant le monopole mais un régulateur du sous-secteur pour les activités commerciales, la classification des céréales et les normes. En tant que régulateur, ses objectifs sont notamment les suivants:

- * Vérifier que tous ceux qui achètent ont la capacité de payer et également de maintenir la qualité des céréales; et
- * Garantir un système de classification fiable, pour que les paiements reflètent la qualité vendue et achetée et que les céréales puissent être commercialisées en fonction d'une certification de la classification.

En tant que régulateur responsable de déterminer les normes minimum de la collecte locale de céréales, il est important que l'OC envisage attentivement les nécessités commerciales. Les normes établies devraient être suffisantes pour assurer le fonctionnement voulu mais les barrières à la légalité peuvent en fait rendre plus difficiles les réglementations visant à encourager un meilleur fonctionnement. Par exemple, si les conditions nécessaires pour qu'un collecteur privé de céréales obtienne une licence stipule qu'il doit avoir au moins 1500 tonnes de capacité de stockage et si, comme l'indique notre analyse, le volume qui transite dans un silo doit être de trois fois la capacité de stockage pour que

l'investissement soit rentable, alors le nombre d'éventuels collecteurs dont les affaires seront rentables, quel que soit le gouvernorat, risque d'être extrêmement limité. Cela aura pour conséquence de freiner la concurrence, rendant la réglementation plus difficile. Tel que nous l'avons déjà indiqué, le résultat sera probablement un marché parallèle florissant qui reste non réglementé puisqu'il n'est pas touché par les nécessités réglementaires.

Il est judicieux en veillant à l'administration des classifications et normes de combiner simplification, certification et contrôle. La simplification de la classification permettra une application plus honnête. La certification du personnel, du matériel et des installations devrait se faire en fonction de leur capacité à fournir une classification exacte et régulière et un bon stockage. Le contrôle est nécessaire pour vérifier que les classifications sont appliquées comme elles devraient l'être et pour fournir, le cas échéant, une justification aux amendes et litiges.

5.3.2 Responsabilité de l'OC en ce qui concerne la sécurité alimentaire

En tant qu'organisme responsable de veiller à la sécurité alimentaire en Tunisie, l'OC devrait assumer les responsabilités suivantes:

- * Veiller à une offre céréalière suffisante, généralement par le biais d'incitations pour les opérateurs privés plutôt que par des opérations commerciales directes; et
- * Maintenir les prix dans une fourchette contenue à l'intérieur d'un prix plancher et d'un prix plafond.

Si la manière traditionnelle d'assurer la sécurité alimentaire implique le maintien de stock physique, il est néanmoins important que l'OC dispose d'informations et ait accès à des incitations pour adopter une approche plus globale. Par exemple, augmenter le stockage au niveau des minoteries contribuerait à la sécurité alimentaire sans que le Gouvernement doive avoir ses propres céréales ou installations. De même, si l'on a accès à des informations exactes, en temps opportun, sur la disponibilité des céréales et des prix dans les zones rurales, on peut répondre rapidement à des besoins spécifiques plutôt que de contrôler la commercialisation et la distribution.

Un programme de suivi des prix et de gestion des importations, par le biais de licence à l'importation pour les opérateurs privés, sera probablement bien plus efficace par rapport au coût que le système actuel.

5.3.3 Responsabilité de l'OC en ce qui concerne les informations de marché

Pour répondre à ses responsabilités en ce qui concerne les deux derniers objectifs, l'OC devra avoir accès à de meilleures informations sur l'évolution du marché national, y compris des informations sur les prix et la disponibilité des produits au niveau gouvernorat.

Ces informations sont capitales pour mettre en place le système des prix plancher et plafond, et pour suivre les importations nécessaires sur la base commerciale et par le biais de l'aide alimentaire.

L'OC a récemment éliminé certaines de ses responsabilités en matière de vulgarisation agricole, mais il reste un certain nombre de domaines où la diffusion d'informations est importante, ces domaines devraient incomber à l'OC. S'agissant notamment de la diffusion d'informations sur les développements des prix du marché, classification des normes et réglementation commerciale.

6. CONCLUSIONS

La variation de prix saisonniers administrés constitue une petite étape vers un système de commercialisation des céréales davantage axé sur les forces du marché, mais il faut la reconnaître comme une étape. Mettre en place une variation de prix administrés n'encouragera le stockage que si les coûts sont récupérés. L'OC espère que la variation de prix administrés débouchera sur des investissements décentralisés dans les installations de stockage moderne. Pour que cela se fasse, plusieurs facteurs entrent en ligne de compte:

- * La taille de l'augmentation mensuelle et la manière dont elle est administrée;
- * La confiance de la part de ceux qui vont investir, qu'il s'agit bien d'une politique à long terme, et pas une de celles qui sera remplacée par une prime de prompt livraison ou un retour au monopole public, du moins pas pendant la période nécessaire pour récupérer l'investissement;
- * Accès au crédit, à l'expertise technique, aux matériaux et aux fournitures pour permettre de construire des installations de stockage de céréales et maintenir la qualité des céréales;
- * Un système de classification qui rémunère les investissements en assurant la qualité des céréales stockés.

Il est également capital que l'OC arrive à atteindre son but qui est devenir un régulateur du marché, un marché de dernier recours et le garant de la sécurité alimentaire nationale. Tel qu'indiqué dans le chapitre précédent, l'OC fait des progrès notables dans les domaines cernés par le Plan d'action de mai 1989.

Tant que l'OC est capable de "mener le jeu" par le biais de son rôle combiné de monopoleur et de régulateur, les opérateurs privés ne prendront pas un rôle plus grand que celui délimité par la rentabilité de l'investissement telle que garantie par les contrats. Cet arrangement peut être source de profits importants pour ceux qui bénéficient de la largesse de l'OC mais n'encourage pas vraiment une plus grande efficacité dans le fonctionnement du système de commercialisation des céréales.

Par conséquent, si l'on institue un système de prix administrés, il est vital de reconnaître que son succès dépend de la manière d'introduire une variabilité des prix dans un système qui n'en a aucune. La politique tunisienne de prix à la production et à la consommation constants dans le temps et l'espace a donné certains avantages et a clairement assuré un approvisionnement régulier. Cette politique s'est également avérée très chère, déformant les décisions géographiques et les niveaux d'investissement dans le stockage des installations de transformation. Dans d'autres installations de stockage privées, elle est à l'origine du très net sous-investissement. Cela, à son tour, a probablement augmenté les coûts de l'approvisionnement dans les zones rurales.

En tant qu'étape transitoire vers une agriculture davantage axée sur le marché, le mécanisme du prix saisonnier administré dont il est question ici peut s'avérer très avantageux. Mais s'il est abordé en tant que solution, elle risque de décevoir.