PN-ABC-601
isn 85868

SUBVENTIONS ALIMENTAIRES

Une étude sur les diverses possibilités de ciblage en Tunisie

Carol S. Kramer

préparée pour

l'Académie pour le développement de l'éducation
aux termes du contrat No. PDC-0082-C-00-9080-00
Agence pour le développement international
PPC/PDPR/SP

avec la coopération du Projet APIP Tunis, Tunisie

Dr. Carol Kramer est une economiste membre du
Centre national pour les politiques alimentaires et agricoles
Resources for the Future
Washington, D.C.

TABLE DES MATIERES

Liste des sigles iii

Résumé iv

Résumé analytique et recommandations v

I. Subventions alimentaires et modes de consommation en Tunisie 1

1. Introduction 1

2. Politiques de subventions alimentaires en Tunisie: structures et coûts des programmes 2
   - 2.1 Coûts des programmes 2
   - 2.2 Structure des programmes de subventions 3
     - Le marché du blé tendre (pain et farine panifiable) 3
     - Le blé dur 4
     - Le lait et les produits laitiers 5
     - Le marché des huiles de mélange 5
     - Le marché du sucre 6

3. Modes de consommation alimentaire en Tunisie 6
   - 3.1 Répartition des dépenses 6
     - Structure des dépenses 7
   - 3.2 Dépenses alimentaires 7
   - 3.3 Incidence des avantages des subventions alimentaires 8

4. Conclusions: Les défis liés aux subventions alimentaires en Tunisie 8

II. Subventions alimentaires et réforme des subventions alimentaires: l'expérience internationale 10

1. Taxinomie et discussion des subventions alimentaires et mécanismes de ciblage 10
   - 1.1 Champ d'application pour les subventions ciblées 12
   - 1.2 Cibler des groupes spécifiques 13

2. Expérience en ce qui concerne les subventions aux prix alimentaires rationnées ou ciblées 13
   - 2.1 L'Egypte et les subventions ciblées aux prix 14

2.2 Pakistan et Inde: Expérience avec les magasins de rations 15
Pakistan 15
Inde 16
2.3 Maroc 17
2.4 Synthèse 17
2.5 Produits auto-ciblés et qualités 18

3. Expérience en ce qui concerne les programmes de bons alimentaires 19
3.1 Sri Lanka 19
3.2 Colombie 20
3.3 Etats-Unis 21
3.4 Jamaïque 21
3.5 Synthèse 23

III. La Tunisie et la réforme des subventions alimentaires 24

1. Identifier des groupes cibles 24

2. Augmenter les programmes de transfert alimentaire direct et de revenu 26
2.1 Assistance alimentaire et assistance dans les revenus 26
2.2 Programmes de développement 27
2.3 Programmes de retraite et systèmes de pension 29
2.4 Possibilités d'élargir les programmes sociaux existants 29

3. Evaluer les diverses options des prix alimentaires ciblés en Tunisie 30
3.1 Options de l'autociblage 30
Blé 30
Options d'autociblage: divers produits de qualité supérieure 31
Priorités de recherches: Autociblage des produits alimentaires différenciés 32
Lait 33
Huile pour la cuisine 33
Sucre 34

4. Evaluer l'option bons alimentaires pour la Tunisie 34

IV. Synthèse, Conclusions, Recommandations 36

Liste des personnes contactées 38

Références 40

Annexe: Tableaux et figures

LISTE DES SIGLES

USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
DT	Dinar tunisien
CGC	Caisse générale de compensation
OC	Office des Céréales
STIL	Société tunisienne industrielle de Lait
ONH	Office national de l'Huile
CST	Complexe sucrier de Tunisie
STS	Société tunisienne du Sucre

SUBVENTIONS ALIMENTAIRES
UNE ETUDE SUR LES DIVERSES POSSIBILITES DE CIBLAGE EN TUNISIE

Carol S. Kramer, Ph.D.

RESUME

Ce rapport analyse les subventions alimentaires et les diverses possibilités pour cibler les subventions alimentaires en Tunisie. Il se concentre sur les stratégies permettant de diminuer les coûts financiers du gouvernement sans entraîner de répercussions sur la consommation alimentaire ou l'état nutritionnel des groupes les plus vulnérables. La première partie décrit les principales caractéristiques du programme de subventions alimentaires en Tunisie, donne le cadre pour évaluer les possibilités de ciblage et fournit les statistiques descriptives sur les modes de consommation alimentaire. La deuxième partie étudie l'expérience internationale en matière de subventions alimentaires et de ciblage des subventions alimentaires. Les grandes leçons sont tirées et les bases sont jetées pour évaluer les options possibles dans le contexte tunisien. La troisième partie présente une analyse préliminaire de l'adéquation, à court et à long terme, des politiques de réforme des subventions en Tunisie. S'agissant de: (1) subventions ciblées et auto-ciblées des prix prévoyant la mise en place de nouveaux produits, (2) augmentation de la distribution alimentaire directe, (3) bons alimentaires, et (4) efforts visant à augmenter les revenus.

RESUME ANALYTIQUE ET RECOMMANDATIONS

Les interviews et les analyses ont permis certaines conclusions et recommandations préliminaires:

(1) Si le gouvernement tunisien cherche à transférer le pouvoir d'achat et/ou distribuer des aliments aux groupes tunisiens à faibles revenus, toutes choses étant égales par ailleurs, les mesures de politiques ont tendance à se ranger dans un ordre de coût-efficacité décroissant: interventions nutritionnelles ciblées, bons alimentaires, rations alimentaires, subventions ciblées aux prix, subventions aux prix générales ou universelles. Vu que la pauvreté en Tunisie frappe davantage les populations rurales et régionales, on recommande de mettre en place des programmes décentralisés pour répondre aux besoins ruraux et régionaux. Mais il ne faut pas pour autant ignorer les besoins des 10% d'habitants des villes qui sont également pauvres.

(2) Les subventions céréalières constituent environ 60%, c'est-à-dire de loin la rubrique la plus importante des dépenses de la Caisse générale de compensation (CGC). La CGC est le principal organisme chargé de verser les subventions alimentaires et agricoles. Parallèlement, les prix du pain et des autres produits céréaliers sont jugés être d'une nature politique extrêmement sensible (à l'exception de certaines pâtes moins importantes). Dans le court terme, les responsables ne sentent pas qu'ils ont beaucoup de marge de manoeuvre pour pouvoir augmenter les prix des produits céréaliers. Mais si le gouvernement tunisien a vraiment l'intention de diminuer les dépenses totales de la Caisse ou de freiner leur hausse, il faudra attaquer la question des subventions céréalières et surtout le prix du pain, et mettre en place un plan pour mieux cibler les subventions alimentaires et surtout les subventions céréalières.

(3) L'on recommande de conjuguer les programmes de prestations ciblées (bons alimentaires, interventions nutritionnelles, emploi et formation) avec un ensemble de mesures, notamment réalignements des prix des céréales, mise au point de nouveaux produits, économies de coûts sectoriels, plus forte participation du secteur privé et meilleure éducation et information du public. Les autres subventions alimentaires qui sont régressives dans leur distribution (c'est-à-dire que les groupes plus aisés bénéficient davantage de ces subventions publiques que les groupes à faibles revenus) sont celles accordées aux produits laitiers, au sucre et à l'huile pour faire la cuisine. Par définition, les subventions universelles pour ces produits ne sont pas efficaces par rapport au coût et ne permettent pas de protéger la consommation des pauvres. Les subventions universelles devraient être progressivement éliminées et d'autres mesures mises en place, ciblant tout spécialement les pauvres.

(4) En ce qui concerne le pain, les responsables cherchent surtout à éviter la fabrication d'un pain unique (pain complet) qui serait distinctif avec un taux de blutage plus élevé, dont on espère qu'il serait auto-ciblé vers les groupes à faibles revenus. On a montré à maintes reprises un souci d'égalitarisme conjugué à un désir d'éviter une dégradation apparente du pain au yeux du consommateur. (On a souvent établi un contraste avec le Maroc). Par

contre, l'on cherche à encourager la fabrication d'une farine et de produits panifiables distinctifs et même de "qualité supérieure" en espérant que ces produits vont attirer les consommateurs des couches aisées qui seraient prêts à payer davantage pour une qualité meilleure. Cette option se base davantage sur les lois du marché mais est tributaire de certaines hypothèses hardies demandant une analyse supplémentaire. Il faudrait faire des recherches spécifiques pour étudier attentivement la demande du consommateur, la commercialisation, la technologie alimentaire et les aspects économiques liés à l'approvisionnement de produits distincts de qualité supérieure. De plus, il faudra comprendre les incitations économiques liées aux diverses options consistant à maintenir certaines subventions tout en éliminant progressivement d'autres. L'analyse approfondie du comportement des consommateurs, des préférences vis-à-vis de certains produits et des analyses de marché test s'avère obligatoire.

(5) Les mêmes principes s'appliquent pour différencier les produits sur les marchés laitiers et oléicoles. Il faudrait en particulier placer dans une triple optique -- technologie alimentaire, moyens financiers du consommateur et commercialisation, et économie de l'agriculture -- les deux propositions visant à diminuer les subventions pour les berlingots de lait et encourager les importations de lait en poudre. Enfin, vu que les subventions du lait bénéficient actuellement surtout aux consommateurs des couches aisées mais qu'elles sont jugées très importantes à causes de la valeur nutritive du lait, il convient d'examiner la possibilité de fournir uniquement du lait subventionné dans les cantines scolaires et dans le cadres des programmes préscolaires.

(6) Un certain nombre de possibilités pour cibler les groupes à revenus modestes en Tunisie valent la peine d'être envisagées comme mesures accompagnant la hausse des prix des aliments de base. Il ne fait aucun doute que la Tunisie a un bon système de services sociaux. Le ministère des Affaires sociales organise des services sociaux pour les familles nécessiteuses qui ne peuvent pas gagner leur vie, les familles productives privées temporairement de travail, les handicapés et certains des chômeurs. Il existe des programmes de repas scolaires et de repas préscolaires ainsi que des programmes repas-pour-travail et des programmes de chantier pour le développement. Vu que ces systèmes sont déjà en place, il serait probablement plus facile de les élargir ou de les modifier plutôt que de répartir de zéro. Actuellement, ces grands programmes sociaux desservent régulièrement dans les 500.000 à 750.000 personnes. Une étude approfondie permettrait de cerner les possibilités et obstacles de cette option.

(7) En dépit de l'existence et des accomplissements des programmes de services sociaux, certaines réserves ont été émises quant à la manière dont les avantages sont répartis par ces programmes. Les résultats préliminaires d'une enquête auprès des consommateurs indiquent que nombreuses personnes se méfient de l'objectivité avec laquelle seraient distribués les avantages. Si l'on augmentait le prix du pain et des autres aliments, nombreux des consommateurs de l'enquête ne seraient pas sûrs que toutes les personnes indigentes bénéficieraient du programme de services sociaux. Il semble donc qu'il faille rehausser la crédibilité du système qui existe si l'on veut s'en servir pour élargir les services.

(8) De nombreux consommateurs dans le pays ne semblent pas savoir que le prix des aliments de base est actuellement subventionné par le gouvernement et que ce dernier a des problèmes financiers. Ce manque de connaissances est à l'origine du manque de soutien dans les discussions sur les différentes augmentations de prix ou autres possibilités. On recommande d'apporter une information précise et appropriée au public au moment de choisir et de mettre en oeuvre les différentes politiques économiques.

(9) Dans le moyen terme, il semble qu'un système de bons alimentaires (pouvant être utilisé comme monnaie pour acheter des aliments) soit intéressant pour la Tunisie. Ce système permet de distribuer assez facilement les bons par le biais des bureaux de services sociaux ou des centres de soins de santé primaire. Le taux d'alphabétisation ainsi que le nombre de fonctionnaires sont assez élevés en Tunisie, permettant de penser qu'on disposerait d'un personnel suffisant pour gérer le programme de bons alimentaires. Un des grands avantages est que le gouvernement émet des bons d'une valeur monétaire fixe. Par conséquent, il y a moins de risque à court terme pour le budget de l'Etat que dans le cas des subventions aux prix. Même si les bons alimentaires peuvent être ajustés pour compenser la diminution du prix réel suite à l'inflation, l'ajustement n'est pas automatique et c'est au gouvernement que revient la décision.[1] En plus, les bons alimentaires ont l'avantage de pouvoir être utilisés comme de l'argent au gré des consommateurs (ou alors ils peuvent être limités à l'achat d'aliments particuliers dont le gouvernement veut encourager la consommation). Les forces du marché s'expriment plus librement lorsqu'on laisse le choix aux consommateurs.

(10) Les grandes questions qui se posent lorsqu'on envisage la faisabilité d'un système de bons alimentaires en Tunisie concernent la conception d'une méthode relativement objective et faisable pour vérifier les moyens financiers ou méthode de ciblage ainsi que la conception d'un système qui permettrait de: 1) racheter rapidement les bons qui sont présentés pour remboursement par les détaillants; 2) faire un contrôle suffisant au niveau où les bons sont rachetés pour que ceux-ci soient enlevés de la circulation et ne soient pas réutilisés; et 3) en plus, il convient d'étudier attentivement l'adéquation d'un tel système dans les campagnes isolées ainsi que d'autres possibilités si les bons ne s'avéraient pas un système faisable.

(11) Combiner des approches communes qui ont chacune leurs propres problèmes pourrait donner un résultat assez intéressant: c'est-à-dire combiner les bons alimentaires, les magasins à prix modérés qui vendent à prix fixe des aliments consommés surtout par les pauvres et des rations ou bons alimentaires combinés à des programmes d'emploi et de formation.

---

[1] Cet avantage peut également être un désavantage pour les consommateurs à faibles revenus si le niveau des avantages ne se maintient pas et si le pouvoir d'achat diminue.

I. Subventions alimentaires et modes de consommation en Tunisie

1. Introduction

Cette étude se penche sur un grave dilemme de politiques que rencontre la Tunisie (figure 1) et un certain nombre d'autres pays. Comment modifier des systèmes de subventions alimentaires établis pour tous depuis longtemps et qui s'avèrent de plus en plus difficiles à soutenir, et comment le faire de manière politiquement acceptable en maintenant tant du point de vue économique que nutritionnel les niveaux de consommation des groupes les plus vulnérables.

Par conséquent, les réformes de subventions alimentaires doivent avant tout: (1) veiller à ce que cette réforme diminue ou ralentisse les dépenses de l'Etat, du moins à moyen terme; (2) que des mesures de réforme mieux ciblées protègent la consommation des pauvres; (3) que les mesures suscitent un soutien politique suffisant de la part de groupes puissants pour qu'elles soient acceptées; (4) que les mesures soient faisables administrativement; et (5) que les mesures interfèrent au minimum avec le fonctionnement des marchés.

Le présent rapport est organisé en trois parties. La première partie traite des principales caractéristiques des programmes actuels de subventions en Tunisie et donne des informations sur la consommation alimentaire, la répartition des revenus ainsi qu'une vue d'ensemble sur l'incidence des subventions alimentaires actuelles. La deuxième partie présente les points saillants des réformes internationales de subventions alimentaires pouvant s'avérer utiles à la Tunisie. La troisième partie est une évaluation préliminaire des différentes options de politiques qui se présentent à la Tunisie au moment où le pays s'engage sur la voie de la réforme des subventions.

Ce rapport a été fait à la demande du Bureau pour la coordination des programmes et politiques, Office d'élaboration de politiques et examen de programmes (PPC/PDPR), Agence des Etats-Unis pour le développement international (AID, d'après le sigle anglais), Washington, D.C. Le champ d'application de l'étude était le suivant: consultation avec l'AID Tunis et les sous-traitants du Projet de mise en oeuvre de la politique agricole (APIP), préparation d'un premier projet récapitulant les expériences internationales et évaluant les options qui se présentent à la Tunisie ainsi que préparation d'un rapport final présentant les conséquences plus globales de l'expérience tunisienne pour PPC/PDPR. Les travaux de consultation et de préparation de ce rapport consistaient entre autres à se déplacer à Tunis du 22 novembre au 7 décembre, à collaborer avec les sous-traitants d'APIP et des interviews avec les personnes dont les noms sont donnés en Annexe 1. Le 7 décembre, un avant-projet récapitulant l'expérience internationale et les questions intéressantes pour la Tunisie était présenté aux contractants d'APIP. Le présent rapport est le rapport final de la première étape pour PPC/PDPR. Après consultation avec PPC/PDPR, un rapport final de la deuxième étape sera préparé présentant les conclusions pour l'AID/Washington.

2. Politiques de subventions alimentaires en Tunisie: structures et coûts des programmes

Les subventions alimentaires existent depuis longtemps en Tunisie. Actuellement, c'est la Caisse générale de compensation (CGC) qui est l'organisation chargée d'administrer les subventions alimentaires. La CGC verse la différence entre les coûts réels liés à la production, à l'importation et à la distribution des produits alimentaires de base et de certains intrants alimentaires et leurs prix fixés administrativement. Les subventions alimentaires et les subventions pour les intrants sont accordées aux principales céréales (blé, orge, maïs) au soja, aux huiles pour la cuisine, au sucre, au lait et aux engrais (Tableau 1).

2.1 Coûts des programmes

Les subventions alimentaires et agricoles sont revenues à la Caisse générale de compensation (CGC) à 292,7 millions de dinars tunisiens en 1988 et 390,2 millions de dinars en 1989[2], soit 8,5% des dépenses publiques en 1988, 77,6% du déficit public net et 3,4% du PIB. Environ la moitié des coûts de la subvention sont versés pour le blé dur et le blé tendre (22,3% et 27,0% du total des subventions de la CGC en 1989) (Tableau 2). Ce sont ensuite les huiles de mélange qui pèsent le plus lourd dans les dépenses publiques (12,3 des dépenses de la CGC pour les subventions) suivies du sucre, du lait, du soja et des subventions pour les engrais (8,4%, 6,1%, 4,9% et 4,4%, respectivement).

Les coûts des subventions peuvent être examinés par rapport à leur évolution dans le temps et en comparaison avec d'autres pays. En général, les coûts des subventions alimentaires ont augmenté de 180% entre 1981 et 1989, et les dépenses publiques risquent de continuer leur tendance à la hausse si les politiques actuelles sont extrapolées avec la croissance démographique, les tendances dans les revenus et les prix (Tableau 3). Par ailleurs, cette part dans les dépenses publiques (environ 8,5%) ne semble pas excessive lorsqu'on compare à d'autres pays qui récemment ont connu les taux suivants: l'Egypte (jusqu'à 25%), le Bangladesh (jusqu'à 30% ou plus), le Pakistan (environ 15%). En plus, le transfert moyen de la subvention par habitant, en dinars constants de 1985, a diminué passant de 31 DT en 1981 à 24 DT en 1987 (Yusuf, 1989).

Mais les réformes de politiques économiques mises sur pied en 1986 en Tunisie avaient pour objet de diminuer les dépenses publiques consacrées aux subventions alimentaires et agricoles dans le cadre d'une stabilisation et d'un ajustement global de la structure macro-économique. Les objectifs financiers stipulés dans le VIIème plan économique (1988-1994) visaient la réduction des déficits publics, prévoyant de le faire passer de 4% du PIB en 1989 à 1,9 en 1994. Ces dernières années, les coûts des subventions pour les prix alimentaires représentaient environ deux tiers à trois quarts des déficits. De plus, les analyses faites récemment sur les avantages et coûts des subventions alimentaires indiquent en fait que

[2] Dinar tunisien égal en moyenne 1,10 dollars en 1988-89.

celles-ci sont un système essentiellement régressif, d'où le besoin encore plus urgent de trouver d'autres moyens pour cibler plus économiquement les groupes concernés.

2.2 Structure des programmes de subventions

Les subventions alimentaires et agricoles en Tunisie sont financées et administrées par la Caisse générale de compensation (CGC), conjointement avec plusieurs autres organismes parapublics dont chacun est en charge d'un sous-secteur spécial. L'Office des céréales (OC) détient le monopole sur plusieurs aspects de l'importation, la collecte locale, la commercialisation et la distribution des céréales, y compris les aliments pour bétail. La Société tunisienne industrielle de lait (STIL) et Tunisie-Lait ont le monopole de la fabrication de lait liquide avec les produits nationaux et de lait importé en poudre. L'Office national de l'huile (ONH) détient le monopole de l'importation des graines oléagineuses (surtout l'huile de tournesol et de colza) utilisées pour les huiles de mélange et les huiles acides utilisées pour fabriquer les savons. Le secteur du sucre est régi par le Complexe sucrier de Tunisie (CST) et la Société tunisienne de sucre (STS) qui importe du sucre (brun et blanc) et qui transforme les betteraves à sucre locales et raffine également le sucre brun pour en faire du sucre blanc.

Le fonctionnement des grandes organisations parapubliques et l'impact des subventions ont fait l'objet récemment d'études détaillées (cf. les études du projet APIP d'AID ainsi que les documents de la Banque mondiale) et ne sont donnés ici qu'à titre indicatif.

Le marché du blé tendre (pain et farine panifiable)

Les Tunisiens ont consommé environ 813.100 tonnes de blé tendre sous forme de pain et produits panifiables en 1987-88. Les importations de céréales s'élevaient à 1.040.290 tonnes (Tableau 4) dont 607.840 tonnes de blé panifiable. L'Office des céréales détient le monopole sur les importations de céréales. Ensuite, l'Office s'occupe de la manutention, du stockage et de la transformation des céréales. Les minoteries achètent les céréales à un prix inférieur au coût CAF[3] plus les coûts de manutention et la Caisse rembourse une marge de rétrocession à l'OC pour couvrir les différences entre les prix reçus et les coûts encourus. L'OC et les deux coopératives avec lesquelles travaille l'Office écoulent également du blé tendre produit dans le pays. Le blé est rassemblé dans un certain nombre de centres de collecte où il est stocké, puis transporté aux minoteries. Là aussi une marge de rétrocession est versée. (Cf. Tableau 5). Enfin, les boulangers qui ont le droit de fabriquer deux sortes de pain, les baguettes et le gros pain ont reçu jusqu'en août 1989 une petite subvention en fonction d'une partie de leurs coûts de main-d'oeuvre.

Deux types de farine sont fabriqués actuellement avec le blé tendre, l'une avec un taux de blutage de 75% (la farine spécifique P.S.) utilisée pour le pain, et une autre plus fine avec

[3] CAF est le prix d'importation plus les coûts d'assurance et de fret.

un taux de blutage de 68% (p.s.-7)[4] utilisée pour des pâtes de qualité supérieure. De nombreuses personnes en Tunisie pensent que la différence entre les deux farines ne permet pas de véritablement distinguer entre les produits. Par conséquent, chaque farine peut être utilisée indifféremment pour les produits.

Deux catégories sont particulièrement importantes parmi les pains. Les boulangers fabriquent une baguette qui pèse actuellement 250 grammes et qui se vend à 80 millièmes et un gros pain qui pèse 500 grammes et qui se vend à 100 millièmes . (La différence dans les poids relatifs est de 100%, mais la différence dans les prix administrés est 25%).

C'est la Caisse qui fixe les subventions données aux minotiers et boulangers pour la production de farine et de pain en partant du principe que les deux types de pain seront fabriqués à raison d'un rapport fixe de 85% pour le gros pain et 15% pour les baguettes. (Hypothèse de la Caisse fondée sur les antécédents). La subvention unitaire pour le gros pain (par quintal de farine) est plus élevée que pour les baguettes. Mais vu qu'on utilise la même farine pour les deux pains et qu'il n'existe pas de contrôle efficace, les minotiers ont tout intérêt à fabriquer des baguettes (pour lesquelles 250 grammes de farine suffisent) et de toucher la subvention sur la production de 85% de gros pain pour lequel il faut 600 grammes de farine par unité. Les consommateurs tunisiens quant à eux ont tout intérêt à acheter du gros pain.[5] Tout le monde pense que le gouvernement, en déterminant ces différences de subvention et en souhaitant subventionner le gros pain, partant du principe qu'il est plus consommé par les pauvres, finit par subventionner les boulangers qui fabriquent des baguettes.

Au total, les subventions pour le pain sont très importantes, mais varient énormément entre les deux types de pain. La subvention nette pour le gros pain s'élève à environ 95% (subvention nette par prix de vente) alors que pour les baguettes elle n'est que de 34% (BIRD, 1989). Les ratios comparatifs des subventions nettes au coût de fabrication du gros pain et des baguettes sont 45% contre 20%.

Le blé dur

Le blé dur est utilisé pour le couscous, le semoule et les pâtes. C'est la principale céréale de la Tunisie représentant nettement plus de la moitié de la production céréalière locale de la Tunisie. L'orge représente environ un quart de la production céréalière de la Tunisie. La plus grande partie du blé dur est consommée par les Tunisiens, et l'orge est surtout un

---

[4] En juillet 1989, on estimait la consommation pour les farines p.s. et p.s.-7 à environ 4,8 millions de quintaux (480.000 kg) et 0,6 millions de quintaux (60.000 kg), respectivement (République tunisienne, ministère de l'Economie nationale, "Note sur le secteur de la boulangerie et le circuit de la compensation de la filière blé tendre").

[5] De nombreux Tunisiens auxquels j'ai parlé m'on dit que tous les groupes économiques de la population achèteraient du gros pain qui est du pain tout aussi bon.

aliment pour bétail. L'OC est chargé des transactions de blé dur, comme pour les autres céréales, et touche une marge de rétrocession correspondante (cf. Tableau 6).

Par la suite, les minotiers qui fabriquent la farine, le couscous, la semoule ou les pâtes (ou les concentrés d'orge pour les céréales d'orge) reçoivent une marge fixe pour couvrir les coûts qu'ils encourent lorsqu'ils vendent la farine aux boulangers et les autres produits alimentaires aux consommateurs, à des prix inférieurs à leurs propres coûts plus les coûts de transformation.

Le lait et les produits laitiers

Deux organismes parapublics fabriquent du lait liquide en Tunisie à partir de la production locale (lait qui est ensuite pasteurisé) et du lait en poudre importé qui est reconstitué. Le lait reconstitué, vendu comme lait entier ou lait écrémé, représente environ 70% de la production laitière totale de l'industrie. Le lait est conditionné soit en bouteilles en plastique soit en emballages berlingots (UHT). Les prix sont administrés par la CGC et sont fixés à un niveau inférieur aux coûts de la production, de la transformation et de la distribution. Les organisations parapubliques calculent leur coût et touchent une subvention en fonction de la marge qui existe entre les prix administrés et les coûts.

Les auteurs qui ont étudié le secteur laitier signalent que les coûts du conditionnement en berlingots sont deux fois élevés que celui des bouteilles en plastique, bien que les deux soient subventionnés. Le lait se garde plus longtemps dans les berlingots. En plus, les organisations ont fait des investissements très importants pour ce conditionnement et ne sont pas en faveur de la suppression de la subvention. Si l'on veut différencier les produits alimentaires pour arriver à des subventions auto-ciblées, on pourrait pour cela distinguer entre les formes de conditionnement pour le lait.

Le marché des huiles de mélange

Les politiques alimentaires en Tunisie s'axent sur une stratégie qui vise à exporter l'huile d'olive relativement chère dont la Tunisie est un des grands producteurs mondiaux et d'importer des huiles végétales qui ne coûtent qu'un tiers ou la moitié de l'huile d'olive. Les huiles importées sont ensuite mélangées avec un peu d'huile d'olive et consommées dans le pays comme huile pour la cuisson ou la salade.

L'Office national de l'huile détient le monopole de la collecte, du stockage, de la transformation et de l'exportation de l'huile d'olive nationale. L'Office est également responsable de l'importation des huiles végétales qui seront ensuite raffinées et mélangées avec l'huile d'olive. On a suggéré qu'une des manières de réduire les coûts de subvention pour, par exemple, les huiles comestibles serait de supprimer l'huile d'olive dans le mélange. Cela pourrait diminuer le prix de l'huile végétale de mélange qui pourrait donc continuer à être subventionnée. Les consommateurs qui veulent de l'huile d'olive devront payer le vrai prix.

Le marché du sucre

Les subventions du sucre se sont élevées à 32,6 millions de DT en 1989, soit pratiquement 50% de plus que l'année précédente (22,4 millions de DT en 1988). Cela rangeait les subventions du sucre en quatrième position du point de vue coût, après le blé et l'huile. Les subventions sont versées pour les sucres importés, blanc et brun, et pour les travaux de raffinage du Complexe sucrier de la Tunisie et de la Société tunisienne de sucre. En plus des importations, les betteraves locales servent également à fabriquer du sucre.

En ce qui concerne le secteur sucrier, on a parlé de la possibilité de supprimer les subventions du sucre vendu pour les boissons non alcoolisées ou les autres produits de consommation non essentiels destinés surtout aux couches les plus aisées (BIRD, Tuck, note, 1989).

3. Modes de consommation alimentaire en Tunisie

Les enquêtes sur les dépenses alimentaires faites en 1985 (la plus récente), en 1980 et en 1975 se sont penchées dans le détail sur les modes de la consommation alimentaire en Tunisie. Les paragraphes suivants se basent sur l'enquête sur les dépenses alimentaires de 1985 et les informations qui en ont été tirées par l'Institut national de la statistique (INS, signalé dans Yusuf, 1989), et commence par les niveaux globaux de dépenses.

3.1 Répartition des dépenses

L'enquête de 1985 indiquait des dépenses moyennes annuelles par ménage d'environ 2.665 dinars, soit 471 dinars par habitant. Les dépenses se situaient dans une fourchette allant d'un maximum de 3.924 DT par ménage et 748 par personne dans les grandes villes à un minimum de 1.653 DT par ménage et 273 par personne dans les zones isolées. D'un point de vue régional, c'est le district de Tunis qui compte les dépenses les plus élevées par ménage (3.880 DT par ménage, 725 DT par personne) suivi par le Gouvernorat central à l'Est (Sousse, Monastir, Mahdia et Sfax) où les dépenses sont respectivement de 3.028 DT et 544 DT par ménage et par habitant. Les ménages dans le Sud ne dépensent en moyenne que 2.232 DT (382 DT par habitant), et le district le plus pauvre, le Nord-Ouest, 1613 DT par ménage, soit 284 par habitant.

Si on analyse les données par profession du soutien de famille (Tableau 7), on s'aperçoit que les dépenses par habitant les plus faibles étaient celles des ménages d'ouvriers agricoles (268 DT), suivis par les petits propriétaires fonciers; les chômeurs; les ménages recevant une aide de membres de la famille qui travaillent à l'étranger; les ouvriers de l'industrie, du commerce et des services; les retraités; les artisans; les commerçants indépendants ou les employés du secteur services. Les dépenses par habitant les plus élevées ont été notées chez les ménages dont le soutien de famille était cadre, gérant de commerce et autres employés (dans une fourchette de 760 à 1.500 DT).

Du point de vue dimension du ménage, les dépenses par habitant dans les petites familles (1 à 4 personnes) étaient nettement plus que le double que celles des grandes familles (8 personnes ou plus) (751 DT contre 334 DT par habitant). La répartition des dépenses dans la population en 1985 indique des dépenses médianes annuelles par habitant de 331 DT, le décile le plus bas dépensant moins de 134 DT et le décile supérieur plus de 891 DT (Tableau 8). Un tiers de la population a dépensé moins de 250 DT par an, la moitié moins de 350, et plus de deux-tiers moins de 500 DT. Au niveau supérieur de ce schéma de distribution, environ 12% ont dépensé plus de 800 DT par an. (Cf. Tableau 8 pour une description des dépenses globales par niveau de revenus).

En général, les revenus sont distribués assez équitablement en Tunisie et les groupes vivant en-dessous du seuil de pauvreté sont de moins en moins nombreux. Le coefficient GINI pour la Tunisie était à 43,4% en 1985, plus élevé qu'en 1980 (43%) et plus faible qu'en 1975[6] (41%) (Figure 3). Le nombre de personnes en-dessous du seuil de pauvreté a diminué, passant de 1,2 million de personnes en 1975 à un demi million (554.000) en 1985, soit 7,7% de la population. Mais comme nous le remarquons dans la partie III qui traite des groupes cibles, il reste des nécessiteux, qui reçoivent actuellement une aide importante grâce aux diverses subventions alimentaires et dont le bien-être dépend du maintien d'un niveau comparable de subventions.

Structure des dépenses

Le Tunisien moyen a dépensé pour se nourrir 183,5 DT par an en 1985, soit 39% des dépenses totales (470,4 DT). Les dépenses pour l'habitation viennent en deuxième lieu avec un coefficient budgétaire de 28%. Par conséquent, l'alimentation et l'habitat représentent en moyenne les deux-tiers du total des dépenses. Le Tableau 9 indique les dépenses par habitant pour sept grandes catégories de biens et services. Pour les groupes à faibles revenus, la part nécessaire pour l'alimentation de base et l'habitat est bien plus élevée. Par exemple, le coefficient budgétaire pour les aliments dans toutes les zones rurales était de 45,5%, mais dans le Nord-Ouest, la région la plus pauvre, il était de 47,3% (Tableau 10).

3.2 Dépenses alimentaires

Le Tableau 11 indique la structure moyenne des dépenses alimentaires. Vingt-deux pour cent des dépenses alimentaires sont consacrées à la viande et à la volaille, suivies des légumes (17,3%), des céréales (15,8%), des boissons et aliments mangés à l'extérieur (14%). Le lait et les oeufs représentent 10% des dépenses alimentaires, suivis par l'huile pour la cuisson, les fruits et les noix, les légumes, le poisson et enfin le sucre. En moyenne, les dépenses pour les produits alimentaires subventionnés (céréales, produits laitiers, sucre, huile) représentent 34,3% du total des dépenses alimentaires.

---

[6] Le coefficient GINI est une mesure du degré d'égalité ou d'inégalité des revenus dans une société. Sur la Figure 2, la partie plus foncée est d'autant plus étendue que la distribution des revenus est inégale (utilisée comme substitution pour les revenus).

Le Tableau 12 indique la structure des dépenses alimentaires par groupe de revenu. Les personnes dont le revenu est en dessous de 100 DT dépensent 15,8 DT, soit 32,6% du total des dépenses, rien que pour les céréales. Cela nous montre combien ce groupe à faible revenu est sensible aux prix céréaliers. Les dépenses pour la viande et la volaille s'élevaient à 6,2 DT par habitant dans le groupe le plus pauvre (qui dépense moins de 100 DT par an) et presque 90 DT parmi les plus aisés (800 DT et plus).

Les achats de produits fabriqués avec du blé dur représentent une partie très importante des dépenses des groupes à faibles revenus dans les zones rurales et urbaines de la Tunisie. En termes absolus et relatifs, les consommateurs ruraux dépensent le plus pour les produits de blé dur. En outre, les dépenses des consommateurs pauvres dans les zones urbaines sont presqu'aussi importantes que leurs dépenses pour les produits de blé panifiable. Les dépenses pour ces deux produits céréaliers dépassent de loin toute autre dépense alimentaire. Les analystes recommandent de subventionner la mouture des produits de blé dur transformés pour transférer les revenus aux pauvres grâce à un produit alimentaire et services particulièrement importants pour les familles à faibles revenus.

3.3 Incidence des avantages des subventions alimentaires

L'incidence des avantages des subventions alimentaires dans le système actuel de la Tunisie a été étudiée récemment par Yusuf, Rejeb, et autres. Leurs analyses ont mis à jour de très grandes inégalités dans la distribution des avantages. En bref, en termes absolus, les riches bénéficient davantage des subventions alimentaires publiques que les pauvres, bien que le transfert en général pour les pauvres soit extrêmement important pour leur bien-être (en d'autres mots, les pauvres bénéficient plus proportionnellement à leurs revenus, mais les riches reçoivent plus en services absolus). Le Tableau 13 présente une image de l'incidence des avantages des subventions alimentaires.

4. Conclusions: Les défis liés aux subventions alimentaires en Tunisie

Les points suivants sont importants pour notre étude: (1) chacun des sous-secteurs qui reçoit d'importantes subventions a à sa tête un organisme parapublic qui détient le monopole; (2) les avantages des subventions publiques ne reviennent pas juste aux consommateurs mais également aux producteurs et opérateurs dans le parapublic; (3) si l'on peut améliorer l'efficacité de certaines activités et faire des économies de coûts dans les filières de commercialisation ou les sous-secteurs, cela diminuera les pressions financières en vue d'augmenter les prix des aliments ou de diminuer les subventions alimentaires de la consommation; (4) dans chacun de ces sous-secteurs, il y a d'énormes possibilités de renforcer le rôle du secteur privé en veillant à la concurrence et en ciblant mieux les subventions alimentaires générales; (5) les subventions alimentaires sont extrêmement importantes pour les Tunisiens à faibles revenus même si les riches en bénéficient plus en termes absolus; (6) les subventions céréalières sont les subventions les plus importantes pour transférer des revenus en termes réels aux pauvres; si l'on examine les subventions

alimentaires: (7) en ordre décroissant, les subventions les plus importantes dans les dépenses du gouvernement sont versées pour le blé tendre, le blé dur, l'huile de cuisson, le lait et le sucre; (8) l'incidence totale du système de subventions alimentaires est de nature régressive puisque les avantages absolus vont aux groupes à revenus élevés et intermédiaires et non pas aux pauvres; (9) les subventions les moins importantes pour les pauvres et plus régressives concernent le lait, le sucre et les huiles; (10) parmi les céréales, le blé panifiable, la farine et le pain (produits de blé tendre) occupent des rôles différents dans le régime alimentaire des zones urbaines et rurales. La même chose se vérifie pour le blé dur, la farine de blé dur, le couscous traité, la semoule et les autres produits.

II. Subventions alimentaires et réforme des subventions alimentaires: l'expérience internationale

1. Taxinomie et discussion des subventions alimentaires et mécanismes de ciblage

Dans la littérature internationale sur les subventions alimentaires, au moins cinq objectifs sont généralement liés à l'institution des subventions alimentaires ou à leur modification.

- assurer à tous les groupes un niveau nutritionnel équilibré, une consommation alimentaire suffisante et la sécurité alimentaire
- transférer des revenus aux pauvres
- économiser sur les dépenses publiques
- arriver à ce que les mesures soient politiquement et socialement acceptables
- identifier des mesures administrativement faisables

Les subventions alimentaires sont mises en place de par le monde entier pour les raisons données ci-dessus. Elles se rangent dans tout un éventail de programmes allant de subventions alimentaires universelles pour des quantités illimitées d'aliments de base à des quantités rationnées (limitées) pour certains aliments de base spécifiques. On peut également distribuer des bons alimentaires qui ont une valeur monétaire pouvant être utilisés pour acheter des vivres ou alors mettre sur pied des programmes d'assistance qui distribuent directement des aliments.

De nombreux pays qui ont mis en place des programmes de subventions alimentaires universelles et non ciblées, surtout ceux garantissant à des prix réduits un accès illimité à des produits de base, ont vu les dépenses liées aux subventions grimper à toute allure dans les années 70 et 80. Cette escalade de coûts est souvent liée à une combinaison de facteurs: accroissement de la demande (due à la croissance démographique et à de meilleurs revenus) et demande accrue par suite des diminutions dans les prix alimentaires. De plus, nombreux des programmes de subventions dépendaient de plus en plus des articles importés et ont subi les répercussions des augmentations des cours ou des fluctuations de prix sur les marchés internationaux. Enfin, de nombreux pays qui sont en train de procéder à des ajustements structurels de leurs économies, ont dévalué les taux de change, augmentant ainsi le prix des céréales importés.

Aux fins de notre étude, nous étudierons brièvement les subventions alimentaires suivantes.

(1) Subventions aux prix pour un ou plusieurs aliments de base
- générale non ciblée
- rationnée, non ciblée
- rationnée, ciblée

(2) Bons alimentaires
- utilisation pour aliments en général, ciblée
- utilisation pour aliments rationnée, ciblée

(3) Distribution alimentaire directe
- sur place
- ailleurs

(4) Accroissement de revenus
- aliments pour travail
- chantiers (programmes de travail)
- sécurité sociale
- compensation de chômage, etc.
- augmentation des salaires

(5) Système mixte

Les subventions alimentaires sont soit financées explicitement par les fonds publics (subventions explicites) soit implicitement par les producteurs lorsque les prix de marché sont inférieurs aux cours mondiaux (subventions implicites) ou une combinaison des deux. La méthode de financement a des conséquences importantes pour le bon fonctionnement du secteur agricole et de l'économie en général. Si les subventions sont surtout financées implicitement par des prix plus faibles à la production agricoles, elles découragent la croissance et la productivité du secteur agricole. Si elles sont financées explicitement, elles doivent être prélevées sur le budget de l'Etat, aggravant le déficit public ou l'inflation, se faisant au détriment d'autres investissements du secteur public ou privé. Le coût d'opportunité des dépenses consacrées aux subventions pourraient être manque d'emploi et taux de croissance plus faible. Mais il existe peu d'analyses concrètes pour étayer ce phénomène.

Les subventions alimentaires peuvent également avoir une forte influence sur les secteurs étrangers et industriels de l'économie. Par exemple, Scobie constate qu'une augmentation de 10% dans les dépenses faites en Egypte pour les subventions alimentaires a entraîné une hausse de plus de 5% dans les taux d'inflation, une diminution dans les biens internationaux de 2% et une dévaluation des taux de change libres de plus de 3% (Scobie, 1983, page 9). L'inflation peut avoir des répercussions très graves surtout sur les groupes les plus pauvres lorsqu'ils achètent des biens autres qu'alimentaires, même si les prix alimentaires restent faibles.

Du côté positif, les subventions alimentaires ont permis d'améliorer la consommation et l'état nutritionnel des pauvres et cela de nombreuses manières, ce qui a produit des effets bénéfiques pour la santé et la productivité des gens, les économies et les sociétés.

La plupart des pays interviennent sur les marchés des aliments de base pour de nombreuses raisons politiques, mais souvent c'est pour protéger le pouvoir d'achat et la consommation alimentaire des consommateurs urbains. Les études faites par Ahmed (1979) et Rogers (1981) ont trouvé que les programmes de subventions alimentaires avantageaient la population urbaine. Toutefois, de nombreux volets du programme égyptien de subventions alimentaires bénéficient relativement plus les consommateurs ruraux que les citadins.

Dans les années 80, de nombreux programmes subventionnant les prix de un ou plusieurs aliments de base ont été mis sur pied dans le monde entier. (Pinstrup-Andersen, IFPRI). En effet, de nombreux programmes de subventions alimentaires ont été établis sur le plan international pendant ou après les guerres mondiales lorsque le rationnement des aliments et la sécurité alimentaire étaient de toute premières importance du point de vue social. Dans de nombreux pays, les subventions alimentaires d'ordre général entraient dans le "contrat social" (Hopkins, 1988). A ce titre, tout effort visant à les supprimer ou à les diminuer a été extrêmement difficile pour des raisons politiques. Les émeutes alimentaires dans divers pays comme l'Egypte, le Venezuela, le Nigéria, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie en ont témoigné ces dernières années. Nous discutons ci-après de certains des aspects politico-économiques des réformes des subventions alimentaires.

Dans de nombreux pays les dépenses pour les subventions alimentaires représentent des proportions importantes des dépenses publiques. Par exemple, en Egypte entre 1970-1981, le financement des subventions alimentaires représentait jusqu'à 25% des dépenses publiques, dépenses qui ont profité à plus de 90% de la population. En revanche, les subventions alimentaires en Tunisie représentent environ 8-9% des dépenses publiques.

1.1 Champ d'application pour les subventions ciblées

Les systèmes universels non ciblés présentent de nombreuses possibilités de ciblage. Certaines des conditions suggérant qu'il y a lieu de cibler les subventions sont les suivantes: (1) les subventions sont appliquées à tous les consommateurs, quel que soit leur revenu; (2) les produits subventionnés sont consommés en quantité importante par les groupes les plus aisés; (3) les segments pauvres de la population restent sous-alimentés malgré l'existence de subventions alimentaires; (4) les répercussions financières et macro-économiques de la subvention ne sont pas sans prix pour le secteur agricole et les autres secteurs de l'économie; (5) augmenter les prix alimentaires pour corriger les distorsions et encourager la production pourrait avoir de graves répercussions pour les groupes les plus pauvres. Toutes ces conditions existent en Tunisie.

Il existe des programmes de subventions alimentaires rationnées et ciblées; ces programmes réalisés dans le monde entier nous offrent quelques principes dont la Tunisie peut s'inspirer pour continuer ces programmes de réformes.

1.2 Cibler des groupes spécifiques

Pour un certain nombre de raisons, il est difficile de cibler des groupes à faible revenu qui méritent ces avantages et d'exclure ceux qui ne sont pas dans ce groupe. Même si les responsables veulent le faire, il existe des problèmes logistiques, par exemple, manque de données sur les revenus et les biens, difficulté d'évaluer les revenus en nature, difficulté à trouver le véritable revenu, caractère saisonnier des revenus, etc. Les pays en développement n'ont pas toujours les moyens nécessaires pour vérifier les revenus. L'expérience nous montre qu'on a développé diverses méthodes pour cerner les groupes cibles. S'agissant de:

- cibler par région géographique
- cibler par saison
- cibler par indicateur de richesse, par exemple, exclure ceux qui possèdent des terres, des voitures, d'autres biens
- cibler en fonction de l'état nutritionnel d'un membre de la famille
- cibler d'un point de vue administratif ou communautaire sur la base des besoins constatés

La section suivante traite des expériences qu'ont faites divers pays avec les principaux types de subventions alimentaires mentionnées ci-dessus. Nous ne ferons que brièvement mention des programmes généraux de subventions alimentaires (pour des rapports plus détaillés cf. Pinstrup-Andersen, 1988, et les nombreux rapport de l'IFPRI)[7]. Ce document traite essentiellement du ciblage des subventions alimentaires, c'est-à-dire dans de nombreux cas la réforme des systèmes de subventions alimentaires générales.

2. Expérience en ce qui concerne les subventions aux prix alimentaires rationnées ou ciblées

Les subventions aux prix alimentaires qui sont rationnées, ciblées ou les deux font l'objet de cette section. Une subvention aux prix alimentaires qui est rationnée signifie que les quantités d'aliments qui seront disponibles sur la base par habitant ou ménage sont limitées. Les subventions rationnées peuvent ou non s'adresser à certains groupes cibles à faibles revenus. Le rationnement des subventions alimentaires peut contenir partiellement le coût de tous les programmes, même si les subventions sont réparties entre tous. On note des exemples de systèmes de subventions rationnées mais non ciblées en Egypte (riz, sucre, thé, viandes congelées, et poisson), Pakistan (blé), Inde (blé et riz), Sri Lanka (riz jusqu'en 1979), et peut-être en Syrie. Il existe des subventions rationnées <u>et</u> ciblées au Bangladesh (blé et riz), aux Philippines (riz et huile) (Pinstrup-Andersen, pages 6-7, et Tableau 1.1) et peut-être en Syrie.

---

[7] IFPRI, International Food Policy Research Institute (Institut international pour la recherche sur les politiques alimentaires)

Le fait de pouvoir prédire ce que le programme va coûter au gouvernement est une des différences fondamentales entre les subventions aux prix alimentaires rationnées et les bons alimentaires. Vu que les systèmes de rationnement garantissent aux ménages une certaine quantité d'aliments dont la plupart est importée, les coûts du gouvernement pourraient sensiblement augmenter en cas de hausse des cours mondiaux ou de termes moins favorables des taux de change. De plus, les conditions climatologiques ou autres influencent le coût des aliments au même titre que l'inflation d'ailleurs. Par conséquent, il n'est pas possible de prévoir à l'avance le coût qu'encourra le gouvernement. En revanche, les bons alimentaires donnent une certaine valeur nominale aux consommateurs. Le gouvernement peut planifier et prévoir sur la base du nombre de bénéficiaire et de la valeur nominale des bons quelle sera la part budgétaire pour ce programme.

Une autre question concerne la source de financement pour les programmes des subventions alimentaires. Pour de nombreux programmes de rationnement, ce sont l'assistance étrangère ou les prêts accordés à des conditions de faveur qui constituent la source de financement. Dans la mesure où les dons ou les prêts à des termes de faveur sont donnés pour les plans de rationnement mais pas pour les programmes de bons alimentaires, c'est un facteur en faveur du premier type de programmes (du moins dans le court terme, dans le long terme il convient de diminuer cette dépendance).

2.1 L'Egypte et les subventions ciblées aux prix

L'Egypte a un des plus grands et des plus chers systèmes de subventions alimentaires, programme qui a commencé à un niveau modeste après la Deuxième Guerre mondiale et qui s'est élargi avec les engagements socialistes pris dans le monde arabe après la guerre. Suivant le produit de base que l'on considère, les coûts, les avantages, les effets du point de vue distribution et les mécanismes de subventions varient. Pour certains produits, des consommateurs à faibles revenus peuvent acheter une certaine quantité à des prix très subventionnés et des quantités complémentaires à des prix moins subventionnés. Les consommateurs urbains et ruraux touchent des avantages importants des divers volets du système égyptien, mais les coûts pour l'économie du point de vue inflation, taux de change, conséquences sur la production agricole et le secteur industriel se sont avérés très élevés.

L'IFPRI et l'AID -- USDA/OICD ont publié toute une série d'analyses sur le système des subventions alimentaires en Egypte. Peut-être que l'élément qui nous intéresse le plus ici est que l'Egypte n'a pas vraiment réussi à cibler la majeure partie des volets de son programme de subventions. Les tentatives faites en ce sens ne semblent pas avoir été suffisamment préparées et ont été à l'origine de remous politiques. Les influences étrangères surtout l'assistance internationale et l'aide alimentaire de la Loi publique 480 (de 1955 à 1967) ont encouragé le système de subventions alimentaires en Egypte.

2.2 Pakistan et Inde: Expérience avec les magasins de rations

Pakistan

Le système très vaste de magasins de rations a permis d'assurer à divers moments, depuis la Deuxième Guerre momdiale, une disponibilité régulière de certains aliments de base subventionnés et d'autres produits nécessaires. Tout le blé était contrôlé par le gouvernement et est passé par les magasins de rationnement jusqu'à la fin des années 60. Après l'*atta* (farine complète) continuait à être vendue à partir de stocks publics par le biais des magasins, mais les autres rationnements étaient éliminés. Le sucre et l'huile végetale sont parmi les bien rationnés en cas de pénuries (Rogers, 1989).

Il est intéressant de noter la structure et les arrangements logistiques du système pakistanais. Les magasins du réseau national sont détenus par le privé. Mais il faut obtenir des licences de l'Etat et suivre certains règlements. La distribution des licences est un atout politique, ce qui a valu une prolifération des magasins. Les propriétaires des magasins passent leurs commandes en fonction de la demande et des coûts de stockage, l'approvisionnement est donc assez souple et répond à la demande. Le propriétaire du magasin touche une commission sur les ventes et, en outre, il peut garder et vendre les sacs de céréales de l'Etat dans lesquels arrivent les produits.

Les consommateurs reçoivent une carte de rations et doivent s'inscrire au magasin de leur région. Les enfants touchent la moitié des rations des adultes. Un magasin de rations doit en principe desservir de 3.000 à 6.000 personnes. En fait, de nombreux magasins desservent entre 1.000 et 2.000 clients (Rogers, 1989). Dans les zones urbaines, pratiquement tous les consommateurs sont à une heure de marche du magasins de rations. L'accès dans les zones rurales varie mais peut être assez difficile.

Le Pakistan a essayé de cibler régionalement la distribution de blé dans les magasins de rations en distribuant uniquement du blé dans les zones rurales qui n'étaient pas autosuffisantes pour ce produit. Les magasins de rations jouent également un rôle important lors des famines lorsqu'ils offrent des produits de base à des prix uniformes pendant les famines (prix uniformes opposés à prix saisonniers). Rogers et autres collaborateurs ont noté les avantages nutritionnels du système de rationnement pour les consommateurs à faibles revenus qui vivent à la limite ou en dessous du niveau minimal, surtout dans les zones urbaines. Même si le système de rations n'a pas été ciblé spécifiquement pour les pauvres, *l'atta* semble être un produit inférieur et est devenu, par conséquent, un produit autociblé (l'intensité du ratio de consommation = 1,1)

Le système de subventions rationnées du Pakistan a évolué dans le temps du point de vue niveau de subventions versées pour les produits rationnés et forme des transferts soit subventions explicites, subventions implicites payées par le producteurs ou même dans le cas du sucre, subventions implicites payées par le consommateur (bénéficiant les producteurs). Dans l'ensemble, Rogers note que le système du Pakistan a su être assez souple et que les

coûts ont pu être contrôlés car l'Etat a été capable de changer les prix et de répondre aux conditions économiques et climatologiques changeantes.

Inde

La politique alimentaire de l'Inde comprend une série de mesures, notamment achat, importation, distribution des ventes subventionnées.[8] Les objectifs sont de maintenir un approvisionnement suffisant et stable des céréales alimentaires, des prix stables et d'assurer une distribution équitable. L'Inde avait environ 280.000 magasins avec des prix contrôlés et peu élevés en 1981, desservant environ 660 millions de personnes. La couverture moyenne par magasin est analogue à celle signalée pour le Pakistan, c'est-à-dire, entre 2.000 et 3.000 personnes (George, 1989). Les quantités de blé et de riz achetés dans les magasins de rations en Inde vont de 10 millions de tonnes par an dans les années 70 à 16,2 millions de tonnes en 1983. On a utilisé des céréales nationales et des céréales importées.

Du point de vue ratio coûts-avantages lié à la distribution des céréales alimentaires du gouvernement, George estime qu'ils vont d'un niveau maximum de 1,63 à un minimum de 1,16, suivant que l'on inclut ou non les coûts indirects liés aux taux d'intérêt accordés à des termes privilégiés et des prix du marché libre plus élevés provenant des achats d'aliments du gouvernement. Les avantages directs sont les économies que font les consommateurs qui n'ont pas besoin de payer les prix du marché libre, et les coûts directs sont les coûts financiers encourus par le gouvernement pour l'achat et la distribution. George constate qu'il y a de très importants avantages nutritionnels liés à la distribution publique des céréales alimentaires en Inde. Il a estimé que si l'on arrêtait le rationnement dans deux étapes, le Kerala et le Gujarat, l'apport calorique moyen par personne baisserait, allant d'une fourchette de 46 à 224 et de 178 à 196.

L'efficacité avec laquelle les magasins à prix contrôlés arrivent à fournir des aliments de base à des prix réguliers dépend de la proximité de la population, des politiques d'achat et de distribution et de l'accès aux fournitures ainsi que de la capacité de survivre pendant les bonnes et mauvaises années. George note:

> Dans de nombreuses zones rurales, ces magasins sont superflus pendant les bonnes années de culture car on trouve facilement des céréales alimentaires à des prix raisonnables et ils sont inefficaces dans les mauvaises années puisqu'ils n'arrivent pas à fournir les quantités nécessaires. Les petits magasins au détail pourraient être viables s'il y avait un volume minimum stable ou s'ils distribuaient d'autres produits. Si dans les grandes régions de pénurie comme Kerala, les magasins au détail pour les seules céréales alimentaires sont viables, dans de nombreuses autres zones rurales, par contre,

[8] Cette ébauche de la politique appliquée en Inde vient surtout de George, 1989.

il faut qu'ils distribuent d'autres aliments parallèlement aux céréales alimentaires (George, page 240).

2.3 Maroc

Le Maroc a mis en place une politique de subventions du pain fabriqué avec une bonne farine avec un taux de blutage plus élevé en septembre 1985 en même temps qu'il éliminait ou diminuait les subventions pour la farine avec un taux de blutage plus faible. Cette mesure a été prise dans l'espoir que les avantages seraient plus ciblés d'eux-mêmes, hypothèse qui ne s'est révélée que marginalement valide. Le Maroc n'a pas suivi les autres recommandations faites, par exemple, déplacer les subventions du blé tendre au blé dur, mesure qui semble très prometteuse et qui a permis l'auto-ciblage de certains groupes (Lakari, 1989).

2.4 Synthèse

Il y a un certain nombre d'avantages, d'inconvénients et de facteurs liés à la mise en oeuvre des politiques de subventions aux prix rationnées et ciblées qui se dégagent de la littérature en ce domaine.

- Un des avantages fondamentaux du rationnement est que cela permet de limiter les conséquences budgétaires. Mais en l'absence de politiques plus ciblées, les systèmes de rationnement peuvent quand même être très chers puisqu'il faut fournir les aliments de base à des prix inférieurs au marché pour la population entière.

- Les moyens de financement des subventions alimentaires, qu'elles soient explicites ou implicites, comportent d'importantes conséquences macroéconomiques, sectorielles et microéconomiques comme nous l'avons vu ci-dessus. Les subventions implicites pénalisent les producteurs et freinent dans le temps la croissance de la productivité agricole, ce qui signifie que les coûts du gouvernement, s'il veut maintenir dans le temps les subventions, pourront augmenter. les subventions explicites signifient que les coûts du gouvernement peuvent être importants et fluctuants puisque les marchés internationaux indiquent les cours qui augmentent ou qui changent pour les aliments de base. Si l'assistance étrangère ou les prêts à des termes de faveur sont davantage disponibles pour les subventions rationnées que pour l'assistance économique générale accordée à un programme de bons alimentaires ou autres programmes, cet élément devra peser dans la décision des dirigeants politiques.

- Un peu partout dans le monde entier, y compris le Pakistan et l'Inde, les subventions alimentaires rationnées ont réussi à assurer la sécurité alimentaire pour les consommateurs, grâce à un approvisionnement continu d'aliments de

base. Les diminutions des prix pour les biens rationnés n'ont pas besoin d'être aussi importantes et en fait elles peuvent varier ou même être éliminées si c'est jugé approprié.

- La distribution des rations peut se faire dans des magasins à prix contrôlés détenus par le secteur public ou par le biais du système de commercialisation privé. Dans chaque cas, le système utilise des cartes de rations donnant le nom du bénéficiaire et détermine la quantité de rations auxquelles il a droit. Il s'agit également de trouver un moyen de cocher et de collecter les cartes utilisées. Il est nécessaire de contrôler des magasins au détail pour vérifier les ventes de produits subventionnés à des taux non subventionnés et s'assurer que les consommateurs reçoivent effectivement des aliments subventionnés auxquels ils ont droit (mais pas plus).

- Si la distribution des rations se fait dans les magasins de l'Etat, l'efficacité du système, c'est-à-dire atteindre les pauvres, dépend d'un certain nombre de facteurs, y compris l'emplacement, les heures d'ouverture, le besoin de faire une ligne d'attente, le coût des quantités disponibles, etc. De plus, il n'y a pas de système ou d'infrastructure pour distribuer les rations, il reviendra assez cher de mettre en place et d'approvisionner un tel système.

- Si la distribution des rations se fait par le biais des magasins au détail, le coût-efficacité du système dépend de l'approvisionnement des distributeurs en produits subventionnés et l'efficacité avec laquelle on empêche les fraudes. De plus, dans les régions où il n'y a pénurie qu'occasionnellement, les magasins au détail auront peut-être intérêt à vendre un certain nombre d'autres produits pour assurer leur viabilité commerciale.

2.5 Produits auto-ciblés et qualités

Une étude faite par Rogers et Lowdermilk dans les zones urbaines du Mali nous montre que l'auto-ciblage d'un bien supposé de qualité inférieur, le mil, dans les zones urbaines ne réussirait pas très bien dans le contexte malien. Des résultats analogues ont été constatés au Sénégal et dans les autres pays de l'Afrique de l'Ouest où l'on a cherché par le biais de politiques de prix à moins dépendre des importations de riz et de produits de blé.

En fait, les modes de consommation des céréales semblent très analogues parmi tous les groupes de revenus. En plus, parce qu'il est très pratique d'acheter du riz importé signifiait qu'on ne pouvait pas substituer aussi facilement le mil et le riz. La main-d'oeuvre et le temps de préparation et les coûts liés à la préparation du mil (surtout dans les zones urbaines) font que les véritables coûts économiques relatifs au mil étaient bien plus élevés que le simple prix des céréales.

Ce n'est que si l'on trouve un aliment économiquement inférieur (*atta* au Pakistan, ou cassava au Brésil, ou pommes de terre en Irlande) qu'on pourrait avoir un phénomène d'autociblage. Si l'on ne peut pas trouver de tels aliments, il faudra mettre en place d'autres mécanismes de ciblage (discutés ci-dessus). Combiner plusieurs mécanismes, par exemple, fournir des rations d'aliments légèrement "inférieurs" aux consommateurs ruraux dans les magasins à prix contrôlés, situés dans les régions qui connaissent des pénuries, peut diminuer les pertes dans certaines situations.

3. Expérience en ce qui concerne les programmes de bons alimentaires

Les bons alimentaires sont des coupons de valeur monétaire qui peuvent être destinés tout spécialement à certains consommateurs qui s'en servent pour acheter des aliments. Les bons soit sont limités à l'achat d'aliments particuliers soit, comme c'est le cas aux Etats-Unis, sont utilisés pour tous les aliments. Les bons alimentaires sont écoulés par l'ensemble du système de commercialisation, y compris les magasins au détail. L'énorme avantage de ce système est qu'il ne faut qu'un minimum, voire pas du tout, d'insfrastructure gouvernementale pour la distribution au détail. Cela bien évidemment si les magasins qui existent desservent assez bien le territoire et peuvent obtenir un approvisionnement fiable pour que tous les consommateurs ciblés aient accès aux aliments de base.

L'autre avantage des bons alimentaires par rapport aux prix subventionnés, est qu'ils ne biaisent pas les prix relatifs des produits alimentaires. En Tunisie, où l'on envisage actuellement d'encourager le marché à se tourner vers les bien nationaux et biens échangés, l'utilisation des bons alimentaires serait compatible avec la mise en place de toute une nouvelle gamme de produits alimentaires ou de produits améliorés.

Les bons sont distribués aux familles à faibles revenus selon certain critères de revenus Suivant les pays, les moyens de fixer les niveaux de revenus qui vous permettent d'avoir droi aux bons vont varier, passant de tests stricts sur les revenus à une détermination administrative ou communautaire ou encore à l'identification d'un membre de la famille.

3.1 Sri Lanka

Le programme de bons alimentaires au Sri Lanka a commencé en 1979 et représentait une réforme des programmes généraux de subventions pour les aliments de base qui dataient d'environ 40 ans (Edirisinghe, 198?). Le cas du Sri Lanka est intéressant et en fait soulève un certain nombre de questions. Un des grands intérêts de ce programme est qu'il est un des rares cas où des programmes universels non ciblés et solidement implantés depuis longtemps ont pu être ciblés efficacement par la suite sans grandes répercussions négatives du point de vue politique. On peut avancer que cela était avant tout dû au fait qu'on avait tenu compte à l'avance des conséquences politiques en faisant le plan d'exécution et le volet communication sociale du programme. En revanche, l'analyse des effets de distribution du programme des bons alimentaires du Sri Lanka, comparés au système précédent de

subventions des prix, indique que le programme des bons alimentaires n'a pas su maintenir la consommation et l'état nutritionnel du quintile le plus vulnérable et le plus nécessiteux dans la tranche des revenus.

Le programme de réforme des subventions alimentaires au Sri Lanka s'est déroulé en trois étapes soigneusement planifiées en deux ans, de 1978 à 1980. Premièrement, la population en général a reçu du riz et d'autres produits de base à des prix subventionnés et on leur a demandé en janvier 1978 de signaler leurs moyens de revenus. Cela a valu la suppression de la moitié des personnes qui avaient droit aux rations de riz et les rations ont été limitées à 7,6 millions de personnes dont les revenus mensuels étaient inférieurs à 300 Rs. Pour ceux qui continuent à avoir droit aux rations gratuites de riz, les rations sont restées les mêmes. Dix-neuf mois plus tard, en septembre 1979, on est passé à la deuxième étape du programme de réforme. A ce moment là, les ménages ont dû demander des bons alimentaires avec une valeur nominale au lieu des rations de riz précédentes. Pour avoir droit à ces bons, les ménages devaient répondre à un test sur les revenus, ajusté pour tenir compte de la taille et la composition des ménages. Les ménages pouvaient utiliser les bons alimentaires pour acheter du riz, de la farine de blé, du pain, du sucre, du poisson séché, du lait et des légumes (Edirisinghe, 1987, page 14). Les prix de ces aliments étaient maintenus à des niveaux non subventionnés. Du point de vue distribution, on demandait aux ménages de se rendre dans certaines coopératives ou auprès des distributeurs agréés pour obtenir les biens qui entraient dans les bons alimentaires. Les bons non utilisés pouvaient être encaissés au bureau de poste (Edirisinghe, 1987, page 14).

La troisième étape de la réforme des subventions alimentaires au Sri Lanka consistait à éliminer les subventions alimentaires restantes pour le riz, la farine, le sucre et les aliments lactés pour nourrissons (Edirisinghe, 1987, page 14). La diminution et la suppression de ces subventions ont eu lieu de 1979 à 1982.

On a mis de côté un certain nombre de mécanismes traditionnels pour le ciblage parce qu'ils ne convenaient pas au Sri Lanka, notamment subventionner des biens économiquement inférieurs comme la cassave, l'ignam et les céréales secondaires. On n'a pas non plus cherché à cibler géographiquement ou à cibler certains groupes comme les enfants sous-alimentés (les familles à tous les niveaux de revenus avaient des enfants mal nourris). Mais on a mis en place un mécanisme de sélection pour évaluer les droits de chacun aux bons alimentaires. Cette approche est la suivante: (1) la communauté devait pouvoir juger les besoins; (2) que le choix des membres de la communauté devait être assez objectif; et (3) qu'il n'y avait pas de ramifications politiques indésirables (Kramer et Rubey, 1989).

3.2 Colombie

La Colombie, Trinité et Tobago, et le Chili sont d'autres exemples où le gouvernement a cherché à subventionner les pauvres en utilisant des bons alimentaires. Par exemple, le programme de bons alimentaires de la Colombie a commencé dans les années 70 lorsque ce pays a reçu une aide alimentaire dans le cadre de la Loi publique américaine 480. La

plupart des évaluations ont jugé que le programme colombien était bien orienté vers les groupes à revenus faibles. Lorsque les Etats-Unis ont décidé d'arrêter l'aide en Amérique Latine, la Colombie n'a pas pu trouver d'autres moyens de financement externe pour soutenir le programme qui a été arrêté après sept ans. L'exemple colombien est donné à présent pour montrer qu'il y a également des dangers à cibler les programmes vers les groupes à faibles revenus qui n'ont pas d'influence politique. Un nouveau gouvernement qui n'a pas reconnu les nombreux avantages d'un programme de bons alimentaires n'a eu aucun mal à l'arrêter (Hopkins, 1988, page 113).

3.3 Etats-Unis

En 1959, les Etats-Unis lançaient à titre d'essai le programme des bons alimentaires qui s'est élargi à l'ensemble de la nation en 1975 (en fait, il y a eu des programmes pilotes au début des années 30). Plus de 20 millions de personnes reçoivent des avantages qui s'élèvent actuellement à environ 13 milliards de dollars par année. Les objectifs du programme étaient les suivants: (1) apporter une assistance alimentaire aux personnes nécessiteuses; et (2) aider les opérations de soutien aux prix du Département américain de l'agriculture en distribuant les produits excédentaires. Le soutien qu'a apporté pendant des années le Congrès américain à ce programme alimentaire dépendait de la coalition des représentants des intérêts des consommateurs et des producteurs.

Aux Etats-Unis, les collectivités locales et les gouvernements des divers états sont chargés de l'exécution routinière de programmes de bons alimentaires et le financement et la supervision reviennent au gouvernement fédéral. Les personnes qui veulent obtenir ces bons doivent faire la demande auprès du bureau d'un conté (bureau qui se trouve souvent à côté des services sociaux ou services de bien-être) et doivent indiquer le revenu de leurs ménages et les divers biens qu'ils possèdent. Actuellement, pour recevoir des bons alimentaires, les ménages doivent remplir un formulaire sur les revenus et s'inscrire pour un emploi à moins qu'ils ne soient âgés, invalides ou qu'ils aient la charge d'un enfant de moins de six ans. Dans les biens qu'on indique, on n'inclut pas la valeur d'un véhicule utilisé pour travailler ni une maison. On n'a droit à des bons que pendant un certain nombre de mois mais on peut refaire la demande. Il faut que le demandeur fasse une nouvelle demande pour continuer à y avoir droit. Les fiches de salaires, les dépenses médicales, soins des enfants, dépenses pour logement et services publics doivent être donnés pour vérifier si la personne qui touche les avantages y a bien droit.

3.4 Jamaïque

En mai 1984, le gouvernement de la Jamaïque annonçait un programme relais pour compenser les nécessiteux et ceux qui risquaient de souffrir des mesures d'ajustements structurels, notamment la dévaluation de la monnaie et la suppression des subventions alimentaires. Le programme prévoyait bons alimentaires et distribution d'aliments. Au départ il était prévu de manière temporaire, pendant deux ou trois ans. Tous les premiers examens techniques du programme ont montré que ce but était trop optimiste, aussi bien

du point de vue projets d'expansion aussi rapide que du point de vue d'éliminer le programme juste deux ou trois ans plus tard (Schmidt et Pines, 1984, page 1).

En Jamaïque, les mesures proposées étaient les suivantes: (1) expansion du programme de déjeuner scolaire, passant de 200.000 bénéficiaires à 600.000 en moins de deux ans; (2) une participation plus que double dans les programmes de distribution alimentaire pour les mères et les enfants, passant à 200.000 mères enceintes ou qui allaitent et d'enfants de moins de trois ans, et en faire un programme de bons alimentaires; et (3) ajouter aux programmes de services sociaux existants (assistance publique et assistance aux pauvres) desservant à ce moment là 55.000 personnes indigentes ou âgées un programme de bons alimentaires et ajouter 145.000 bénéficiaires dans les mêmes conditions.

L'ampleur prévue des programmes de bons alimentaires était de 400.000 personnes et le gouvernement de la Jamaïque prévoyait 48 millions de dollars jamaïcains par an pour les financer. Les bons étaient donnés pour trois produits spécifiques: le riz, le maïs et le lait écrémé -- produits qui étaient tous importés pour répondre aux besoins de la consommation jamaïcaine. Le plan de départ supposait que la monétisation des biens donnés couvrirait tous les coûts de programme, y compris les bons alimentaires. Un examen technique des plans du gouvernement jamaïcain indiquait que les expéditions de produits ne seraient pas suffisamment prévisibles, ponctuelles, ou en quantités suffisantes pour répondre aux coûts ou aux besoins de liquidité (Schmidt et Pines, 1984, page 2).

L'équipe chargée de l'examen technique a signalé que même si l'approche du gouvernement jamaïcain qui consiste à donner des bons alimentaires ainsi que des services de protection maternelle et infantile peut protéger les personnes à faibles revenus des problèmes économiques et nutritionnels, il importe de reconnaître les contraintes qui peuvent empêcher la réussite du projet.

Les contraintes concernent non seulement le côté imprévisible de la réception des produits donnés du type et quantité désirés, mais également la capacité d'absorption du système de services sociaux. Les travailleurs sociaux et les responsables chargés de l'aide aux pauvres des ministères de la sécurité sociale et des collectivités locales auront besoin de se charger d'un surcroît de travail pour distribuer les aliments et évaluer qui est qualifié pour les recevoir. Les infirmiers et les agents des soins de santé primaires eux-aussi se sont retrouvés avec un surcroît de travail.

Un autre problème résidait au niveau de la sous-utilisation du système de santé qui devait servir de système de distribution pour les bons. Les statistiques montraient que seuls 30% des familles qui avaient droit à l'aide utilisaient les soins de santé primaires que l'on offrait dans les centres. On pouvait se demander si les bons alimentaires allaient changer ce taux utilisation.

3.5 Synthèse

Si Timmer, Falcon, et Pearson envisagent les systèmes de bons alimentaires avec une certaine circonspection (1983), d'autres experts comme Pinstrup-Andersen sont plus affirmatifs (communication personnelle). Les bons alimentaires comportent des avantages évidents dans les pays qui cherchent à transférer le pouvoir d'achat aux groupes à faibles revenus mais qui utilisent le système de commercialisation privée et maximisent la souplesse du secteur agricole et alimentaire pour répondre aux choix des consommateurs. En utilisant des bons alimentaires, il n'est pas nécessaire de mettre en place un système de commercialisation parallèle, pas plus qu'il n'est nécessaire de demander au gouvernement de continuer à participer à la distribution des produits.

Les bons alimentaires ne sont pas particulièrement difficiles à distribuer -- ils peuvent être distribués dans les bureaux de services sociaux ou dans les centres de santé des voisinages pauvres, etc. Le plus important si l'on veut éviter toute possibilité de fraude avec ce système est de suivre l'encaissement des bons une fois que les détaillants les remettent à la "banque". La tentation à ce moment là est de ne pas enlever les bons de la circulation, mais de le recycler pour leur valeur monétaire. Point n'est besoin d'avoir un système bancaire particulièrement sophistiqué (Pinstrup-Andersen), mais plutôt des personnes honnêtes qui contrôlent la remise des bons.

Combiner des approches qui chacune a des problèmes peut donner un assez bon résultat: par exemple, on peut utiliser les bons alimentaires dans des magasins à prix contrôlés qui vendent des aliments consommés surtout par les pauvres (Timmer, Falcon, Pearson, 1983, page 211). Peut-être le point le plus important lorsqu'on conçoit et réalise un programme de bons alimentaires est de s'assurer que l'on dispose de la capacité administrative et politique nécessaire pour identifier et cibler les niveaux de revenus. Il est d'importance capitale lorsqu'on va réaliser des programmes de bons alimentaires de vérifier qu'il existe des rapports pour juger des revenus ou biens, s'il y a assez de personnel instruit ou s'il existe d'autres méthodes permettant de cerner les familles dont les revenus sont trop élevés pour qu'elles aient besoin de subventions.

III. La Tunisie et la réforme des subventions alimentaires

1. Identifier des groupes cibles

Les groupes cibles qui vont recevoir un soutien du point de vue revenu, consommation ou nutrition peuvent être cernés par divers moyens et selon divers critères. Le niveau de revenus, des apports alimentaires ou de l'état nutritionnel sont chacun associés avec un certain niveau de besoins. D'autres indications que le gouvernement de la Tunisie a liées à la pauvreté sont notamment les catégories d'emploi, la dimension de la famille et la région géographique.

Les dossiers sur les salaires sont très incomplets pour de nombreux tunisiens à cause de l'importance du secteur non structuré et des revenus en nature ainsi que d'une tendance extrêmement répandue voulant qu'on sous-estime son revenu imposable. Par ailleurs, on peut utiliser des dossiers sur les salaires ou la propriété pour exclure ceux qui dans les groupes les plus aisés n'auront pas droit aux programmes ciblés. Le secteur public, par exemple, est très important en Tunisie et c'est un secteur pour lequel on dispose des données nécessaires. Il est probable qu'en se penchant sur les dossiers des fonctionnaires et en demandent également aux gens de signaler leurs revenus, on arriverait à supprimer une partie importante des Tunisiens de la catégorie à "faibles revenus" si l'on veut cibler les subventions alimentaires aux groupes à faibles revenus (noter qu'au Sri Lanka les habitants ont signalé leurs revenus).

Quatre différentes méthodes pour cerner la pauvreté sont utilisées en Tunisie. La Banque mondiale suggère une méthode d'identifier la pauvreté qui touche au dénuement en fonction des besoins d'énergie minimum pour un niveau d'activités, le coût moyen des calories et la structure de consommation aussi bien pour les aliments que pour les produits non alimentaires. En 1985, le seuil de dénuement se situait à un niveau de dépenses 100 DT ou moins par an. Trois autres méthodes pour calculer le niveau de pauvreté sont utilisées en Tunisie, notamment la méthode de l'Institut national de nutrition et de technologie alimentaire (INNA) qui calcule le revenu nécessaire pour s'acheter un régime alimentaire bien équilibré (pas juste les besoins d'énergie minimum). Les dépenses alimentaires totales pour acheter ce repas en 1980 étaient estimées à 102 DT prises sur des dépenses totales moyennes par an de 208 DT (par conséquent, 50% du total des dépenses seraient nécessaires pour répondre à cette norme). En 1980, les deux tiers de la population gagnaient moins de 208 DT. Par conséquent, les normes de l'INNA étaient plus élevées que celles de la Banque mondiale et servaient davantage d'idéal en matière de nutrition que d'une norme minimum.

Suivant la méthode que l'on utilise, le pourcentage estimé de nécessité en Tunisie va de 7-8% jusqu'à 23%. Les pauvres dans les zones rurales constituent environ deux tiers du total, quelle que soit la méthode utilisée. Le gouvernement de la Tunisie, dans son analyse des enquêtes sur les dépenses de consommation et autres enquêtes, a identifié les facteurs

complémentaires liés à la pauvreté; (cf. ci-dessus): dimension de la famille (notamment ménages avec 7 personnes ou plus); et situation professionnelle ou emploi. Ce sont surtout les agriculteurs qui louent leurs terres, les pêcheurs et les petits propriétaires qui sont vulnérables. Environ 360.000 entrent dans la catégorie qui se situe en-dessous du niveau de pauvreté. Cela représente 21,4 et 14% respectivement de ces catégories de population (UTSS). Ces 360.000 personnes représentent 44% au moins des 820.000 personnes reconnues comme pauvres dans le pays. Viennent ensuite les chômeurs ou les sous-employés dans le secteur construction qui représentent 16% ou plus des pauvres. Les autres catégories avec une proportion importante des ménages reconnus comme pauvres sont notamment les travailleurs en général et des "indépendants" dans le commerce, l'artisanat ou d'autres services.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'incidence régionale de la pauvreté est prononcée dans les provinces de l'Ouest (Nord-Ouest et Centre-Ouest) et dans le Sud où les ménages ruraux ont les dépenses les plus faibles. Il y a également une certaine pauvreté à Tunis, la capitale, puisque 10% des habitants de cette ville sont en-dessous du seuil de pauvreté.

L'Institut national de la statistique a identifié environ 120.000 ménages (soit 600.000 personnes dans des familles moyennes de cinq) que l'on juge être **constamment pauvres** en 1985. En 1986-87 l'on craignait que la stabilisation économique et les mesures d'ajustement structurel prises par le Gouvernement de la Tunisie pourraient y ajouter temporairement d'autres familles suite au ralentissement de l'économie et à la hausse des dépenses publiques qui donnaient lieu à un chômage urbain de plus en plus grand (le consultant d'AID Pines a parlé du chômage progressif en 1987. Mais l'on ne dispose pas de chiffres solides).

Certains indicateurs de nutrition et de santé publique en Tunisie nous apportent des informations corollaires. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance classe la Tunisie parmi les pays ayant un taux de mortalité "moyen" pour les enfants de moins de cinq ans: 86 sur 1.000 enfants sont décédés avant d'atteindre l'âge de cinq ans en 1987, comparé à 304 en Afganistan (le pire au monde) et 123 au Maroc. La Tunisie a fait des progrès remarquables sur le plan de la mortalité infantile (en 1960, le taux était de 255 pour 1.000, UNICEF, 1988). Plus de 90% des mères tunisiennes allaitent leurs enfants pendant les six premiers mois, ce chiffre passe à 71% après un an. L'UNICEF a estimé en fonction des données de 1975 qu'environ 60% des enfants tunisiens de moins de cinq ans souffraient de malnutrition bénigne ou modérée (c'est-à-dire entre 60% et 80% de la norme désirable poids-pour-âge). Il est probable que de nettes améliorations ont eu lieu dans les 15 ans d'intervention (UNICEF, 1989).

Mais pour ceux qui gagnent moins de 100 DT, 32% au moins sont mal nourris; pour ceux qui gagnent entre 100 et 350 DT, 10 à 13% sont mal nourris; pour ceux qui gagnent plus de 500 DT, environ 3% sont mal nourris. La moyenne pour toute la Tunisie est environ 8 à 9%. La littérature sur la nutrition indique que l'incidence de la malnutrition est probablement plus grave chez les enfants et les femmes en âge de procréer.

2. Augmenter les programmes de transfert alimentaire direct et de revenu

Un certain nombre de programmes sociaux en Tunisie desservent les populations nécessiteuses et les autres en Tunisie. Le Tableau 14 indique les grands programmes, les groupes ciblés, les niveaux d'avantages des bénéficiaires et les dépenses globales du programme. Si les programmes sociaux et les diverses activités connexes sont administrés par diverses agences, le décaissement des fonds, par contre, est une responsabilité qui incombe généralement à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS). Les dépenses budgétaires de la CNSS ont augmenté de 8 millions DT en 1988 à 10 millions DT en 1989, à 17 millions DT projetés en 1990.

2.1 Assistance alimentaire et assistance dans les revenus

Le ministère des Affaires sociales est la principale organisation qui décide quelles sont les familles tunisiennes nécessiteuses qui ont besoin d'aide. Une distinction doit être faite dans ces programmes entre ce qu'on appelle l'aide classique et l'aide dynamique. La première concerne le transfert de ressources dont ont besoin les familles que l'on juge tout à fait incapables de gagner leurs moyens de subsistance. Ces familles n'ont aucun de leurs membres qui puisse rapporter un salaire, n'ont pas de revenus et ont peut-être des enfants ou des membres handicapés. La deuxième forme d'assistance concerne les familles qui peuvent devenir économiquement productives si on les aide. Les travailleurs sociaux décident dans quelle catégorie on va ranger les familles. Mais c'est un groupe spécial mis en place par le gouvernement qui décide si la famille va recevoir ou non les avantages.

Un des problèmes avec le système des services sociaux mentionné par beaucoup est l'absence d'un cadre juridique clairement délimité qui pourrait spécifier quels sont les ayants droit. Au lieu que ce soit une personne dans le besoin qui peut déterminer un critère objectif d'assistance, il faut dépendre d'un groupe gouvernemental (qui pour beaucoup est lié au parti politique au pouvoir) (interview avec Mme. Ndema, novembre, 1989). En général, moins de familles ont reçu les avantages que le nombre qui, d'après les travailleurs sociaux, y avait droit.

Un programme important dans la première catégorie est le Programme national d'aide pour familles nécessiteuses (PNAF). Lorsque la Tunisie a commencé son programme de stabilisation économique et a démarré ses mesures d'ajustement structurel en 1987, le ministère des Affaires sociales a été chargé de repérer les familles ayant besoin de revenus et d'assistance alimentaire pour compenser les augmentations dans les prix des céréales, du lait, de l'huile, du sucre et des autres aliments nécessaires. A cette époque, on a repéré environ 120.000 familles qui répondaient aux critères de nécessiteux (définis comme normes de dénuement en fonction des besoins humains d'énergie et du coût des aliments pour répondre à ces besoins, et on a distribué des cartes de pauvreté. Toujours à cette même époque, on a établi des quotas pour chacun des 23 gouvernorats tunisiens et on a pris la décision d'aider uniquement 50.000 des familles qui présentaient les conditions nécessaires pour recevoir une telle aide. Par la suite, ce chiffre a été augmenté à 70.000 personnes.

En août 1989, au moment où le gouvernement annonçait les augmentations des prix alimentaires, il déclare également que le nombre des nécessiteux recevant des avantages serait augmenté à 104.000 personnes. On partait de l'hypothèse qu'une famille moyenne avait cinq membres, ce qui signifiait théoriquement que les avantages seraient distribués à des familles regroupant environ 520.000 personnes. Les familles qui y avaient droit recevaient 40 DT tous les trois mois, soit 120 DT par an. Comme nous l'avons indiqué, les mesures de compensation visaient des familles nécessiteuses, les handicapés, les ouvriers dans le secteur construction, etc. Ces programmes sont décrits plus en détail ci-après.

On a pris des mesures spéciales pour les personnes handicapées qui sont dans le besoin et qui sont incapables de travailler. Dans chacun des 23 gouvernorats, 100 handicapés ont reçu 30 DT par trimestre, soit 120 DT par an (2.300 personnes au total). On a mentionné d'autres programmes pour certains des handicapés qui pouvaient travailler si on les aidait.

En plus de ces programmes d'assistance sous forme de revenu, il existe des programmes d'assistance alimentaire directe qui sont gérés par le ministère des Affaires sociales. S'agissant de deux grands programmes surtout: le programme des cantines pour les enfants d'âge scolaire, seulement un par famille, et les programmes pour les enfants d'âge préscolaire (3 à 6 ans). Les programmes préscolaires sont de deux types: dans le cadre de l'un, on apporte des aliments supplémentaires sur place; l'autre fournit une ration mensuelle d'aliments de base. Les programmes préscolaires (destinés aux enfants de 3 à 6 ans) sont financés conjointement par le Programme alimentaire mondial et le gouvernement. La ration mensuelle est surtout distribuée par le biais du centre de santé rurale qui apporte des soins de santé primaires, les services de planification familiale et un suivi de la croissance pour les mères. La famille vient chaque mois au centre pour qu'on suive la croissance de l'enfant.

En plus des avantages réguliers donnés par le PNAF, d'autres familles ont reçu une assistance sous forme de fournitures scolaires pour leurs enfants (centres scolaires) ou une assistance pendant une certaine période spéciale. Environ 4.000 familles (environ 20.000 personnes) sont encore sur des listes d'attente pour bénéficier du PNAF et d'autres programmes connexes. En attendant, les administrateurs tunisiens ainsi que le ministère des Affaires sociales mentionnent qu'il y a des problèmes pour garder à jour les listes et effectivement faire bénéficier des familles de passage qui changent de domicile.

L'Union tunisienne de solidarité nationale (UTSS) est une organisation non gouvernementale privée qui aide le gouvernement à administrer une partie des fonds du PNAF destinés aux nécessiteux et aux handicapés (dans le cadre d'un sous-contrat).

2.2 Programmes de développement

Contrairement aux programmes qui apportent des fonds à ceux incapables de travailler, l'assistance dynamique vise à fournir aux familles les moyens d'améliorer leur situation économique grâce au travail ou en montant une entreprise. Le projet donne des fonds

d'investissement aux chefs de famille pour qu'ils démarrent des activités économiques dans des domaines comme l'agriculture (élevage, les chèvres et les moutons), petites entreprises (ateliers, forges), artisanat ou pêche.

En plus des fonds du gouvernement, l'assistance internationale, multilatérale et bilatérale soutient divers programmes tunisiens. Le Tableau 15 indique certaines des activités du Programme alimentaire mondial (PAM) en Tunisie. Le Programme alimentaire mondial distribue des vivres pour les programmes mentionnés ci-dessus (et ceux organisés auparavant par Catholic Relief Services) ainsi que pour les projets qu'on peut ranger sous l'aide dynamique. Tel qu'indiqué sur le Tableau 15, cette dernière comprend des projets comme la culture arbustive et le contrôle de l'érosion et de la désertification. En plus, le Programme alimentaire mondial organise parmi ses projets des activités de formation pour les jeunes et les familles en zones rurales.

L'AID, conjointement avec le gouvernement tunisien a co-parrainé des programmes de travaux régionaux dans les trois dernières années (Figure 4). Dans le cadre de ce programme, le financement de l'AID s'élevant à plus de 21 millions DT a été mis à la disposition de projets hautement prioritaires pour le gouvernement tunisien. Une évaluation récente des programmes de chantier de l'AID et du gouvernement tunisien a constaté que ces programmes étaient efficaces par rapport au coût aussi bien pour les emplois qu'ils créaient que pour les buts de développement qu'ils permettaient d'atteindre.

Les Italiens ont parrainé un projet antipauvreté localisé à Kef, Centre du Kram Ouest, et prévoit d'y ajouter la région de Kairowan-Gafsa (El Katla). Le programme italien (5 millions DT) vise deux endroits où sévit la pauvreté et a permis d'aider 517 familles: 317 participant à l'agriculture et 200 à l'artisanat ou à la petite production. Ces familles sont jugées être productives mais n'ont pas les moyens nécessaires de production. Par conséquent, dans certains cas, on leur donne des bêtes pour faire de l'élevage; dans d'autres cas, on leur donne le matériel nécessaire comme des pompes, des puits ou des moyens d'irrigation pour qu'ils puissent travailler la terre. Un des projets concernait la production de lait avec pour but de mettre sur place une coopérative et une usine de fabrication de fromage. Pour ce projet, on a fait un croisement entre les races de vaches italiennes et tunisiennes.

De plus, les Canadiens parrainent un certain nombre de projets pour renforcer les compétences et les possibilités de revenus des résidents ruraux. Un de ces programmes canadiens est Air Draham, qui donne aux femmes de la laine pour qu'elles fassent des travaux d'artisanat. Après la production, les Canadiens ont aidé à vendre les produits par le biais d'une coopérative. Environ 80.000 familles ont été aidées depuis 1982. Les représentants du gouvernement signalent un coût moyen par famille de 800 DT pour le programme. Environ 45% des participants étaient analphabètes. Si les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales étaient en général positifs devant les progrès de nombreux des projets agricoles, ils se sont montrés peu satisfaits des résultats des programmes visant à augmenter les compétences des jeunes femmes pour qu'elles puissent s'occuper de

coopératives d'artisanat.[9] Les projets bilatéraux mentionnés ici sont donnés à titre indicatif et ne sont pas complets.

2.3 Programmes de retraite et systèmes de pension

En plus des programmes financés par la Caisse nationale de solidarité sociale (CNSS), les programmes de pension sont administrés par la Direction de la Caisse d'assurance et financés par la Caisse d'assurance de vieillesse invalidité survivants (CAVIS). Il existe également une Caisse de retraite. Récemment, l'administration des pensions a été confiée au CNSS. Il existe différents plans de pension suivant qu'il s'agit de fonctionnaires, de travailleurs agricoles, de travailleurs du secteur privé non agricole, de travailleurs des transports, et de services d'électricité.

Les autorités tunisiennes de la CAVIS (interview avec M. Souissi Fraj et M. Mohammed Hamdy, 23/11/89) ont fait la différence entre les programmes d'aide sociale et les pensions administrées par la CAVIS et le CNSS qui du moins en principe sont financés par les contributions des employés (8% actuellement).[10] Pour avoir droit à une pension, une personne doit avoir travaillé au moins 60 mois.

2.4 Possibilités d'élargir les programmes sociaux existants

Le système en place en Tunisie pour l'assistance sociale et alimentaire destinée aux nécessiteux semble très déployé et bien établi. Il en est de même pour de nombreux projets d'emploi ou projets sur les lieux de travail. Il existe des problèmes pour définir les nécessiteux dans les différentes catégories et "maintenir les listes à jour", mais du moins on dispose du cadre permettant de renforcer les niveaux des avantages.

Certains sociologues et non spécialistes ont signalé que le système fonctionnerait mieux s'il n'entrait plus dans la compétence du parti politique au pouvoir. Certains ont suggéré d'uniformiser les définitions de besoins et les critères permettant d'avoir droit aux divers avantages et les rendre plus explicites donc plus objectifs.

Puisque l'assistance alimentaire est disponible dans les écoles, les centres de santé et les centres d'alimentation, elle semble atteindre les enfants d'âge scolaire éventuellement vulnérables. Mais la règle qui veut que seul un enfant par famille peut recevoir une aide est regrettable de la même manière que la politique voulant que seul un nombre désigné de personnes soit accepté malgré les besoins. De plus, de bonnes conditions d'hygiène dovient

---

[9] En général, il n'existe de statistiques et on n'a pas pu faire d'interviews pour avoir une image complète des possibilités et contraintes que rencontrent les femmes rurales en Tunisie. Bien qu'elles soient rangées comme actives ou inactives dans les statistiques officielles, cela change beaucoup d'une année à l'autre et il est donc impossible d'évaluer véritablement leur situation professionnelle.

[10] Les divers impôts contribuant aux fonds sociaux et aux pensions comprennent l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) et la contribution personnelle d'état.

exister dans les écoles rurales et urbaines pour que les enfants puissent pleinement profiter des avantages nutritionnels et pour leur garantir la sécurité alimentaire.

Suite à l'incidence régionale et au caractère rural qui marque en grande partie la pauvreté tunisienne, il est absolument nécessaire de mettre en place des politiques décentralisées pour renforcer le développement régional, la valorisation du capital humain et l'emploi. A Tunis et dans d'autres zones urbaines où les pauvres représentent environ 10% de la population ou plus, la catégorie comprend aussi bien ceux temporairement au chômage que ceux qui sont dans le besoin de manière continue avec leur famille à charge.

3. Evaluer les diverses options des prix alimentaires ciblés en Tunisie

3.1 Options de l'autociblage

Blé

En Tunisie on produit et consomme le blé dur et le blé tendre (cf. ci-dessus). Le blé dur est surtout utilisé pour fabriquer la semoule, les pâtes et le couscous (et pour certains pains faits à la maison) et le blé tendre est utilisé pour la farine et les produits panifères. La plupart du blé dur est auto-consommé. Les politiques de subventions et de prix des céréales à base de blé ont fait l'objet d'études approfondies pendant de nombreuses années.

Récemment, Yusuf (1989) recommandait d'axer les subventions des céréales sur le blé dur traité car il est davantage consommé par les pauvres, surtout les pauvres en zones rurales, mais aussi les pauvres en zones urbaines. Subventionner des céréales transformées est avantageux car, comme nous l'avons dit, la plus grande partie de la production de blé dur tunisisien est autoconsommé. Vu que l'orge est surtout utilisée pour aliments de bétail et que les coûts sont environ la moitié du prix du blé dur, il est peu probable qu'on utilise le blé dur comme aliment pour le bétail.

En ce qui concerne le blé pour le pain, vu que le gouvernement subventionne davantage les boulangers qui fabriquent des baguettes que ceux qui fabriquent le gros pain, on a suggéré une réforme visant à produire un pain unique avec une farine subventionnée avec un blutage élevé qui pourrait être distinguée de la farine p.s. qui ne serait plus subventionnée.[11] Les enquêtes auprès des consommateurs indiquent que la consommation de pain est extrémement importante pour les pauvres dans les zones urbaines (cf. section 1).

A moins que l'on ne puisse faire une différence satisfaisante entre les farines, cette option ne pourra pas réussir. Il est probable que les boulangers vont continuer à manipuler leurs

[11] Le Maroc subventionne actuellement un pain unique produit avec une farine à taux de blutage élevé. Mais les administrateurs de la CGC pensent que ce ciblage d'un produit de "blé dur" n'est pas possible en Tunisie parce que les Tunisiens ne consomment pas d'habitude ces pains.

mélanges pour recevoir la subvention. Certains ont suggéré que le pain unique pourrait peut-être être fait par des boulangeries spéciales ou vendu dans des kiosques ou magasins spéciaux du gouvernement, pour faciliter le contrôle de la subvention. Cette mesure est avantageuse dans la mesure où le gouvernement est prêt à faire le contrôle nécessaire. Les dirigeants tunisiens ne se sont pas montrés enclins dernièrement à adopter la politique du pain unique car ils hésitent à fabriquer un pain pouvant être perçu comme de qualité inférieure.

Les dirigeants tunisiens préfèrent examiner d'autres possibilités pour améliorer la qualité de certains des produits céréaliers afin de renforcer la consommation des groupes aisés qui seraient donc prêts à payer davantage pour une qualité supérieure de produits.

Des études plus approfondies pourraient être faites sur le thème des différentes sortes de farine, moulue assez distinctement pour que les boulangers ne puissent pas utiliser plus de farine subventionnée pour fabriquer des produits avec des fortes marges bénéficiaires; ces études pourraient être faites par des instituts spécialisés en la matière (American Institute of Baking, Manhattan, Kansas, EUA, ou l'Institut national de nutrition et de technologie alimentaire (INNA), Tunis, ou ITA, Paris.

Options d'autociblage: divers produits de qualité supérieure

En fait, la réussite de cette option d'autociblage qui comporte fabrication de produits supérieurs dépend surtout d'une hypothèse capitale: les consommateurs vont se départager eux-mêmes d'après leur préférence pour certains pains (ou huile de cuisine ou produits laitiers), en fonction de la qualité et du revenu. Cela veut dire techniquement qu'un nombre plus important de consommateurs aisés vont choisir d'acheter les produits supérieurs non subventionnés à la place de la baguette et du gros pain actuel, du lait liquide, des sodas (avec sucre), des pâtisseries et des huiles de mélange et qu'ils vont payer les prix non subventionnés pour ces produits. Pour les consommateurs qui sont prêts à payer davantage, il y a donc l'attrait d'un produit de qualité supérieure. Dans ce contexte, des études de marché devront être faites pour identifier les caractéristiques de produits que préfèrent les consommateurs et pour lesquels ils sont prêts à payer davantage.

Certaines des caractéristiques associées avec un pain de qualité supérieure ou autres produits alimentaires que l'on trouve dans d'autres pays sont les suivantes: (1) meilleur goût, (2) aliments fortifiés, (3) conditionnement; (4) conservation (conservateurs); (5) variété; (6) tranches toutes faites; (7) apparence, etc. Ces caractéristiques ne sont peut-être pas celles qui conviennent à la Tunisie; il est de toute première importance, si l'on veut que cette option réussisse, de connaître les préférences des consommateurs tunisiens ainsi que les prix qu'ils sont prêts à payer.

Par exemple, certains produits, surtout les conservateurs pour que les produits se gardent mieux, sont utilisés souvent dans les pains fabriqués en Amérique du Nord. L'Institut américain de la technologie alimentaire estime que le pain américain fabriqué sans

conservateurs coûterait environ 17% en plus suite aux coûts de distribution et de vente plus élevés (Institut de technologie alimentaire, 1989). Même si les coûts de main-d'oeuvre et autres coûts de distribution sont différents en Tunisie, ce sont des questions qu'il convient d'étudier.

En plus, du côté offre sur le marché, à moins qu'il n'y ait des contrôles au niveau de la mouture et de la commercialisation de la farine (ou du sucre), la tentation économique de revendre la farine subventionnée et de l'utiliser dans des produits supérieurs non limités va contre la raison d'être même de la politique. Par conséquent, il est nécessaire de mettre au point un moyen de contrôle probablement au niveau des minoteries (qui sont au nombre de 20) pour distinguer entre les différentes farines. On devrait élaborer des méthodes pour différencier les farines afin d'empêcher qu'on ne les substitue l'une à l'autre, si le gouvernement décide d'adopter l'option d'autociblage par qualité. Il est évident qu'il faut décourager et empêcher que l'on utilise de la farine subventionnée p.s. pour fabriquer des produits non contrôlés.

Priorités de recherches: Autociblage des produits alimentaires différenciés

Lorsqu'on examine davantage les options pour fabriquer des produits améliorés, il convient d'étudier les aspects technologiques qui se rapportent aux analyses de faisabilité technique et économique soupesant les diverses options techniques et analysant les incitations économiques liées à des subventions données à divers points de la filière. Il est tout aussi important d'avoir une parfaite connaissance du côté demande du marché et des modes de consommation et des comportements des consommateurs venant de diverses classes de revenus ainsi que leurs caractéristiques socio-économiques. Enfin, il convient d'étudier dans le cadre d'études de marché l'acceptabilité commerciale des nouveaux produits éventuels.[12]

On pourra plus ou moins projeter l'impact des nouveaux produits sur le marché d'après des conditions techniques pour fabriquer les produits céréaliers de plus haute qualité et les projections de demande fondées sur les réactions et comportements des consommateurs avec diverses caractéristiques démographiques. Il est également important de réaliser que l'acceptation globale des nouveaux produits ainsi que le taux d'acceptation dépend en partie de la bonne commercialisation de ces produits, par exemple, a-t-on fait assez de publicité, est-ce que le conditionnement, le prix, et les filières de vente conviennent, etc.?

---

[12] Dans le domaine du développement des produits alimentaires, on utilise actuellement divers groupes d'interviews dirigées, c'est-à-dire que l'on réunit certains consommateurs qui discutent avec un enquêteur qui leur demande quelles sont les qualités désirées dans les produits, quels sont leurs modes d'utilisation, comment ils conservent les aliments, quels sont les prix qu'ils sont prêts à verser, etc. Une fois les principales caractéristiques cernées, on peut mettre au point les variations de produits et de prix et les présenter aux groupes de consommateurs pour voir quelle est leur réaction. Après l'analyse et la sélection des produits les plus prometteurs, on fait généralement un marché-test.

Lait

Les avantages des subventions du lait en Tunisie profitent essentiellement aux consommateurs aisés (cf. section I). Mais l'on sait très bien que le lait est un bon aliment nutritif pour les enfants et on pense que ce produit doit être subventionné pour cette raison. Par contre, l'on n'a pas étudié ou l'on n'a pas saisi le coût-efficacité relatif des divers moyens d'encourager la consommation de lait chez les enfants.

Diverses options ont été proposées pour diminuer le coût des subventions du lait, y compris leur suppression tout court. Les propositions à mi-chemin sont des options qui consistent à encourager le lait en poudre ou à éliminer les barrières à l'importation du lait en poudre ainsi qu'à supprimer la subvention sur le lait en berlingots. Ce type de conditionnement est relativement cher, bien que certaines organisations parapubliques de lait en Tunisie aient investi dans cette technologie.

Il convient de faire une analyse des économies de coût pour le gouvernement si l'on élimine progressivement les subventions pour le lait cru et une analyse pour étudier la possibilité de subventionner uniquement du lait en poudre pour les repas scolaires. Cela permettrait d'apporter aux familles nécessiteuses ainsi qu'aux autres les avantages nutritifs du lait. Peut-être faudrait-il également juger de la qualité de l'eau dans les écoles pour voir s'il est possible de promouvoir les objectifs de santé et de renforcer la nutrition dans les écoles, centres de santé et ailleurs.

Huile pour la cuisine

La Tunisie a trouvé qu'il était rentable de produire de l'huile d'olive pour l'exportation et d'importer d'autres huiles végétales moins chères pour faire un mélange destiné à la consommation nationale. Une partie de ces mélanges contient encore de l'huile d'olive, huile relativement plus chère que les huiles végétales importées.

Pour diminuer le coût des subventions que verse le gouvernement pour les huiles nationales, on a proposé de supprimer la partie restante d'huile d'olive du mélange subventionné. Il convient d'étudier les économies que l'on peut faire dans le cadre de cette option. Il convient également de noter que l'huile pour la cuisine occupe la deuxième place dans les dépenses des pauvres en zones rurales et la troisième dans celle des pauvres en zones urbaines.

Parallèlement à l'argumentation à la base de l'amélioration et de la différenciation des produits de pain, on propose également d'étudier diverses options pour préparer et vendre une huile de qualité supérieure. Là aussi, des tests de marché devraient permettre de déterminer les caractéristiques importantes pour les consommateurs et le prix que ces derniers sont prêts à payer pour cela. Parmi ces caractéristiques, notons: le goût, contenu en huile d'olive, type de conditionnement et dimension de l'emballage, couleur, prix, etc.

Sucre

Il n'existe probablement pas de justification valide pour les subventions du sucre. Elles permettent aux amateurs de thé et de café de sucrer autant qu'ils veulent leurs boissons. En plus, le sucre subventionné est utilisé pour la production commerciale de boissons, de pâtisseries, etc. On a proposé d'examiner une éventuelle diminution de la subvention pour l'utilisation industrielle du sucre. Les estimations des économies de coût devront être accompagnées d'une compréhension de l'économie politique sous-jacente aux subventions de sucre.

4. Evaluer l'option bons alimentaires pour la Tunisie

Une attention particulière devrait être accordée à la mise en place d'un système de bons. L'utilisation de bons à la place de distribution d'aliments sur le lieu de travail pouvant s'appuyer sur le réseau de distribution bien établi du Gouvernement tunisien, permettrait de relativement bien gérer le programme de compensation proposé (Pines, Rapport de consultation de l'AID, 1987).

L'on a traité de nombreuses des caractéristiques des programmes de bons alimentaires dans divers endroits du monde. Un programme de bons alimentaires ou de coupons permet de transférer une valeur monétaire fixe à un groupe bénéficiaire ciblé pour qu'il puisse acheter des produits alimentaires. Les commerçants doivent pouvoir accepter les bons. Cela dépendra de la facilité et de la ponctualité avec lesquelles les bons peuvent être remis contre des liquidités. le coût-efficacité d'un programme de bons dépend de la mise en place d'un système permettant d'identifier et d'atteindre les bénéficiaires visés, de la viabilité du système de commercialisation en place (public et privé) et de l'existence d'un système permettant de contrôler que les bons sont utilisés correctement et ne sont pas réutilisés.

Nombreux des éléments nécessaires pour administrer un tel programme existent dans certaines parties de la Tunisie. L'on y trouve une population active instruite, un nombre important de fonctionnaires qui pourraient administrer ces programmes, un système de commercialisation efficace, des programmes de santé et nutrition pour les femmes, les nourrissons et les enfants et d'autres programmes connexes qui pourraient servir de mécanismes de distribution des bons. Pour ce qui est de choisir les groupes cibles, les programmes actuels dépendent de critères informels ou subjectifs. Un système de bons alimentaires pourrait donner l'occasion de rendre les critères actuels plus objectifs. Actuellement on distribue des "cartes de pauvreté". Peut-être les bons alimentaires pourraient être formulés de manière moins ostentatoire.

Les bons alimentaires ont un net avantage par rapport aux prix subventionnés car ils ne causent pas de distorsions dans les prix relatifs des produits alimentaires (surtout s'ils ne sont pas limités à un aliment donné). En Tunisie, où l'on juge actuellement qu'il est important que le marché se tourne vers les produits nationaux et les produits échangés, l'utilisation de

bons alimentaires serait compatible avec l'élaboration d'une variété de nouveaux produits alimentaires améliorés.

De plus, les bons alimentaires ont une valeur monétaire fixe, ce qui a l'avantage de permettre au gouvernement de planifier et de connaître ces dépenses budgétaires; l'inconvénient toutefois est que le pouvoir d'achat des pauvres risque de diminuer si les bons ne sont pas réajustés en fonction de l'inflation.

En bref, un système de bons alimentaires comporte assez de caractéristiques positives pour que l'on élabore un programme pilote permettant de juger de ces mérites, surtout dans les zones urbaines de la Tunisie. Un des problèmes est de vérifier si le système de santé national ou d'autres sites ou mécanismes qui permettraient de distribuer les bons sont suffisamment utilisés par les groupes à faibles revenus et de voir si la plus grande disponibilité des bons alimentaires va permettre de changer ce taux d'utilisation.

IV. Synthèse, Conclusions, Recommandations

Après considération des sujets discutés tout au long de ce rapport, nous arrivons à l'évaluation sommaire, aux conclusions et aux recommandations suivantes. La Tunisie est un pays dont le système de subventions alimentaires et agricoles est bien ancré. Bien que ce système ne soit ni aussi coûteux ni aussi déployé que ceux de certains autres pays du monde, lors des récentes délibérations sur les réformes de politiques, il a été noté que ces dépenses obèrent de plus en plus le budget de l'Etat. Les subventions alimentaires ont aussi fait l'objet de critiques dans un certain nombre d'études récentes du fait de leurs effets de distribution régressive sur le transfert de revenus en Tunisie: les groupes relativement aisés profitent davantage du système de subventions que ceux qui en auraient le plus besoin. Le système n'est pas aussi équitable qu'il devrait l'être du point de vue distribution. Rationnellement, il est en plus inadéquat du point de vue efficacité par rapport au coût puisque le but principal des politiques est de transférer des revenus aux Tunisiens désavantagés.

Le système des subventions comporte cependant des avantages tout à fait vitaux aux Tunisiens pauvres dont la plupart dépensent la majorité de leurs revenus pour la nourriture, même quand ils reçoivent des subventions. Parce que les subventions alimentaires sont importantes pour les Tunisiens pauvres, nombreux des responsables conviennent, à la suite des réformes d'ajustement structurel et des réformes générales macroéconomiques et sectorielles, que tous les moyens doivent être mis en jeu pour maintenir le pouvoir d'achat et assurer la sécurité alimentaire des Tunisiens dans le besoin. L'une des solutions les plus évidentes serait de cibler les consommateurs à faibles revenus et les faire bénéficier des subventions alimentaires.

Cette étude s'est penchée sur certains des coûts et bénéfices, des désavantages et avantages liés aux différentes manières de cibler les subventions alimentaires ou alors de renforcer ou accroître la sécurité alimentaire ou encore de renforcer la capacité de mobilisation de revenus des consommateurs à faibles revenus. Les conclusions et recommandations générales sont les suivantes: le Gouvernement de la Tunisie devrait envisager un système mixte de politiques de ciblage des subventions alimentaires et de mécanismes pour renforcer les possibilités de mobilisation de revenus. Un tel système comprendrait:

1) Un mouvement progressif vers un accroissement et une plus grande souplesse des prix des céréales. Les prix à la production des céréales devraient être augmentés de manière différentiée: les céréales consommées par les plus pauvres devraient augmenter le moins.

2) Une élimination progressive des subventions pour le sucre et le lait, à l'exception du lait fourni pour des raisons nutritionnelles par le biais des déjeuners scolaires et autres programmes d'alimentation.

3) Un démarrage de programmes de recherches et d'élaboration de produits pour une nouvelle gamme choisie de céréales, d'huile de cuisson et de produits laitiers. Ce programme permettrait d'intégrer l'expertise multidisciplinaire des techniciens alimentaires, des économistes spécialisés en études de la consommation, des économistes agricoles et des spécialistes de la communication et de la publicité. Le but de ce projet ou programme serait d'élaborer des versions haut de gamme d'aliments actuellement subventionnés afin d'attirer les consommateurs les plus aisés. Il convient de vérifier l'hypothèse selon laquelle ces nouvelles versions non subventionnées attireraient effectivement les plus riches et diminueraient donc le besoin de subventionner à l'échelle actuelle les céréales et autres produits.

4) Un test pilote des programmes de bons alimentaires dans des régions urbaines représentatives conjugué aux approches de ciblage les plus réalistes. Une des approches proposées est d'intervenir dans le cadre des systèmes de services sociaux existants mais de rendre les critères de sélection des ayant droits aussi explicites et objectifs que possible. Les bons pourraient être distribués dans les centres de santé parallèlement aux suivis de la croissance des nourrissons et petits enfants.

5) La mise en place d'un système de ciblage permettant d'avoir accès aux aliments subventionnés dans les zones rurales. Si le système privé de distribution alimentaire ne suffit pas pour utiliser les bons alimentaires, il convient d'étudier la possibilité d'ouvrir des magasins publics à prix modérés.

6) Finalement, vu que la pauvreté frappe bien plus les zones rurales, surtout à l'ouest et au sud de la Tunisie, il convient de mettre en place des programmes décentralisés répondant tout particulièrement aux besoins alimentaires et de mobilisation de revenus, particuliers à ces régions. Bien des fois, la pauvreté et la sous-alimentation ne touchent pas de la même façon les membres d'une famille, les femmes et les enfants en souffrent souvent le plus. Les programmes et politiques visant ces groupes sont particulièrement importants.

LISTE DES PERSONNES CONTACTEES

AID et CONTRACTANTS -- TUNIS et WASHINGTON:

George Carner, Directeur de la mission, USAID - Tunis, Tunisie

Melanie Marlett, AID - Washington, PPC/PDPR

Mark Newman, Abt Associates, Directeur technique, Projet APIP

Shirley Pryor, Economiste agricole, USAID - Tunis, Tunisie

Cheri Rassas, Abt Associates, Représentante résidente, Projet APIP

Nancy Tumavick, Responsable de l'ADO, USAID - Tunis, Tunisie

GOUVERNEMENT TUNISIEN ET MILIEU UNIVERSITAIRE

Mot Hedi Ben Abdallah, ministère des Affaires sociales, Division de la promotion sociale (Bab el Khadia)

Mustapha Nasraoui, Sous-directeur de l'aide et de la tutelle, à la Direction générale de la promotion sociale, ministère des Affaires sociales. Téléphone: 892-590

Sadak Haj

Moncef Ben Rejeb, Directeur des programmes, à la DGP, ministère des Affaires sociales. Téléphone 891-600

Aziza Darghouth Medimegh, Cabinet de prospective sociale, 11 rue d'Autriche 1002 Tunis. Téléphone: 782-329

Slaheddine Makhlouf, Caisse générale de compensation

Ridha Touiti, Caisse générale de compensation

Sadole Haj Dahmare, UTSS, 258-171/176

M. Faseh, Programme alimentaire mondial, 264-011

Dr. Mohamed Salah Rejeb, Professeur, ISG

Dr. Mongi Boughzala, Professeur, Université de Tunis

Dr. Chokri Mamoughli, Professeur, ISG

EXPERTS AMERICAINS

Professeur Per Pinstrup-Andersen, Cornell University, Ithaca, New York

Laura Tuck, Banque mondiale

Moez Yusuf, Banque mondiale

Malcolm McPhearson, Harvard Institute for International Development

REFERENCES

Ariza-Nino, Edgar et Cheri Rassas. 1987. Rapport de consultation, AID - Tunis.

Edirisinghe, Neville. 1988. "Food Subsidy Changes in Sri Lanka: The Short-Run Effect on the Poor," in Pinstrup-Andersen, ed., 1988. op.cit.

Edirisinghe, Neville. 1987. Food Subsidy Changes in Sri Lanka: Costs, Benefits, and Options for Modification. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, Rapport d'investigation no. 58, mars.

Fonds monétaire international. Plusieurs documents, 1980-1989.

Garcia, Marito, et Per Pinstrup-Andersen. 1987. The Pilot Food Price Subsidy Scheme in the Philippines: Its Impact on Income, Food Consumption, and Nutritional Status. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. Rapport d'investigation no. 61.

George, P.S. "Costs and Benefits of Food Subsidies in India," dans Pinstrup-Andersen, ed., 1988, op. cit.

Hopkins, Raymond F. 1988. "Political Calculations in Subsidizing Food," in Pinstrup-Andersen, ed., 1988, op. cit.

Kramer, Carol S. et Lawrence M. Rubey. 1989. Lessons Learned from USAID Food Policy Programming: the Consumption Effects of Agricultural Policies Project, Washington, D.C., National Center for Food and Agricultural Policy, Resources for the Future.

Kumar, Shubh K. et Harold Alderman. 1988. "Food Consumption and Nutritional Effects of Consumer-Oriented Subsidies," dans Pinstrup-Andersen, ed., 1988, op. cit.

Laraki, Karim. 1989. Food Subsidies: A Case Study of Price Reform In Morocco. Washington, D.C., Banque mondiale, LSMS Rapport de travail no. 50.

Lele, Uma. 1989. "Poverty, Hunger, and Food Security: Domestic Policies and Implications for External Assistance to South Asia," dans Paula M. Hirschoff et Neil G. Kotler, Completing the Food Chain: Strategies for Combating Hunger and Malnutrition, Washington, D.C., Smithsonian Institution Press.

Lustig, Nora. 1986. Food Subsidy Programs in Mexico. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute.

McGuire, Judith S. et James E. Austin. 1987. Assignment Children: Beyond Survival, Children's Growth for National Development. New York, UNICEF.

McGuire, Judith. 1988. Malnutrition: Opportunities and Challenges for AID. Washington, D.C., National Center for Food and Agricultural Policy, Resources for the Future.

Newman, Mark D., James Ladd, Mongi Boughzala, Badr Ben Amar. 1989. "A Plan of Action for Tunisia's Cereals Sector: First Phase Report," Abt Associates pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international. Projet sur les stratégies d'amélioration du marketing agricole, mai.

Pinstrup-Andersen, Per, rédacteur. 1988. Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits, Policy Options. Baltimore, the Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.

Pines, James. Rapport de consultation, 1987.

Pinstrup-Andersen, Per. 1989. "The Role of Food-Linked Income Transfers in Efforts to Alleviate Malnutrition." Projet de document. Préparé pour la Conférence sur les recherches en matière de pauvreté de l'International Food Policy Research Institute, Arlie House, Virginie, 25-18 octobre.

République tunisienne, ministère de l'Economie nationale, "Note sur le secteur de la boulangerie et le circuit de la compensation de la filière blé tendre"

Rogers, Beatrice Lorge. 1988. "Design and Implementation Considerations for Consumer-Oriented Food Subsidies," dans Pinstrup-Andersen, éd., 1988, op.cit.

Scobie, Grant M. 1988. "Macroeconomic and Trade Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies," dans Pinstrup-Andersen, 1988. op. cit.

Scobie, Grant M. 1983. Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange aand Trade. Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. Rapport d'investigation no. 40, août.

Timmer, Peter, W. P. Falcon, et S.R. Pearson. 1983. Food Policy Analysis. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Yusuf, Moez Doraid. 1989. "On Reforming Tunisia's Food Subsidy Program," Washington, D.C., Banque mondiale, été.

ANNEXE: TABLEAUX ET FIGURES

FIGURE 1

Source: PC Globe and UN Statistical Yearbook 1988

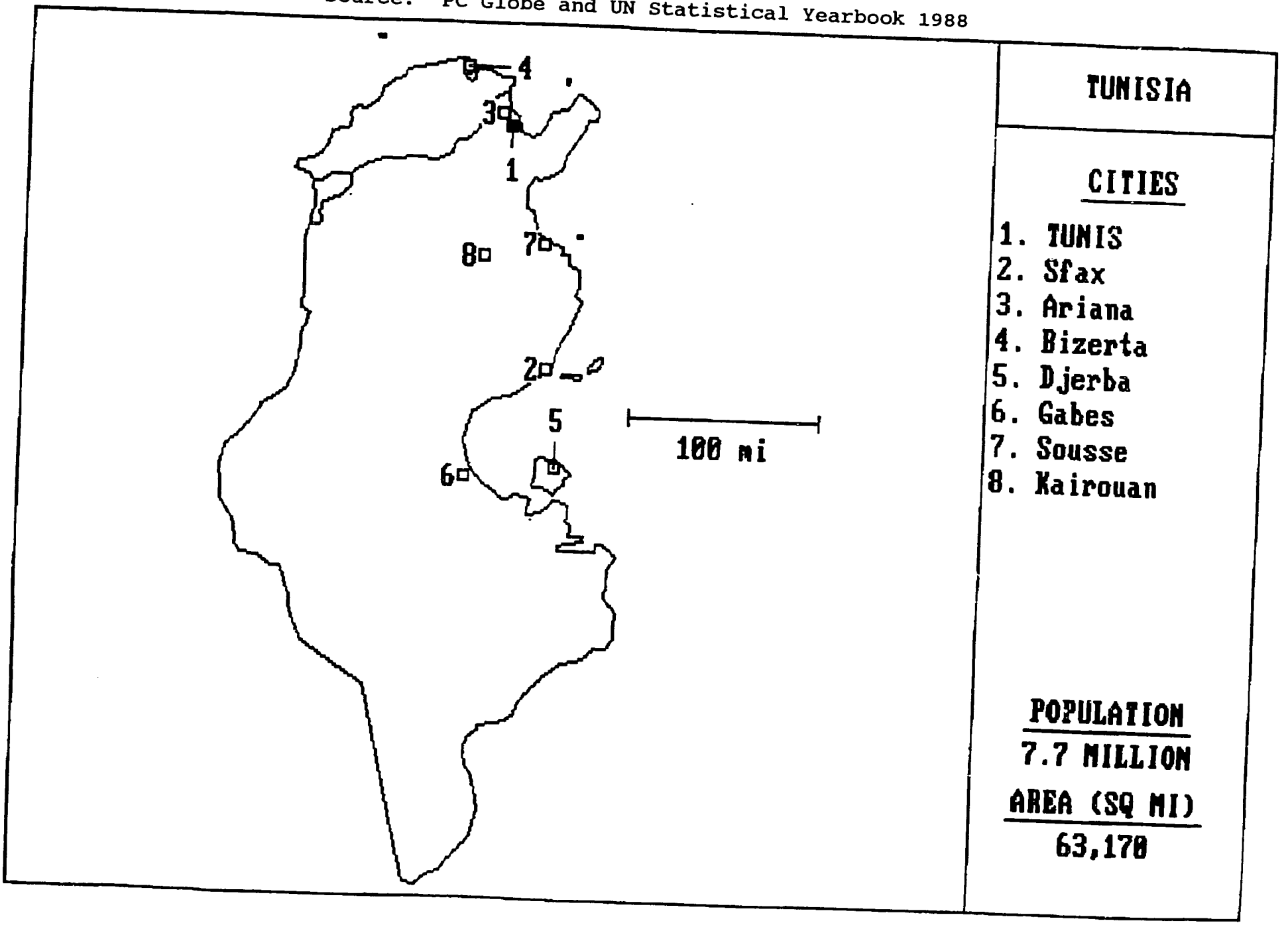


FIGURE 2

Overall expenditure curve for the whole country
Courbe de concentration de la masse des depenses (ensemble du pays)

Source: INS: Presentation des resultats de l'enquete budgetaire, 1985

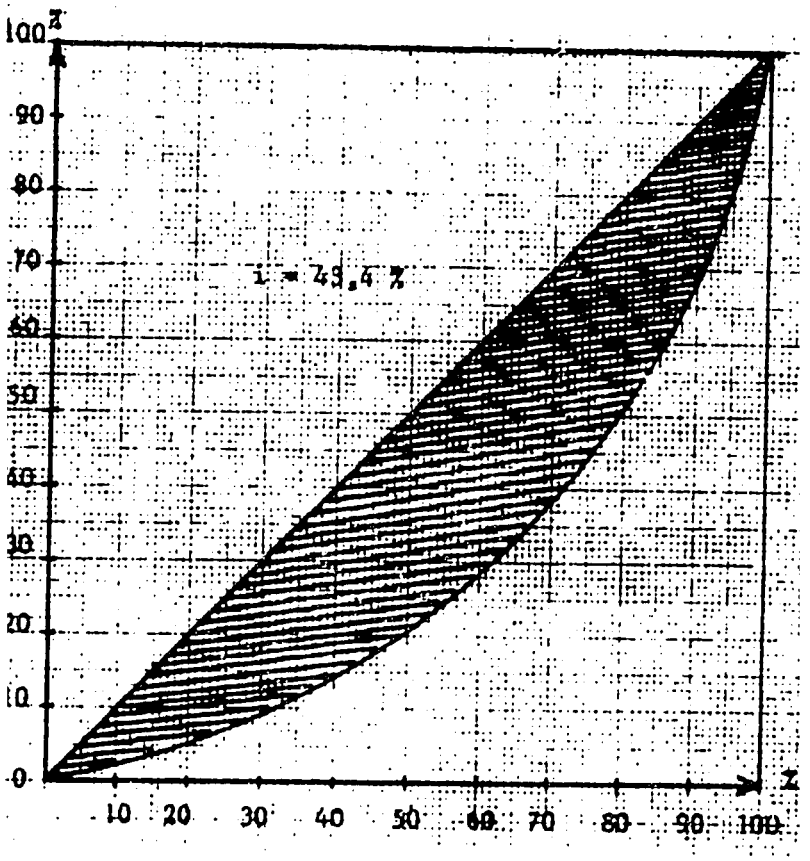
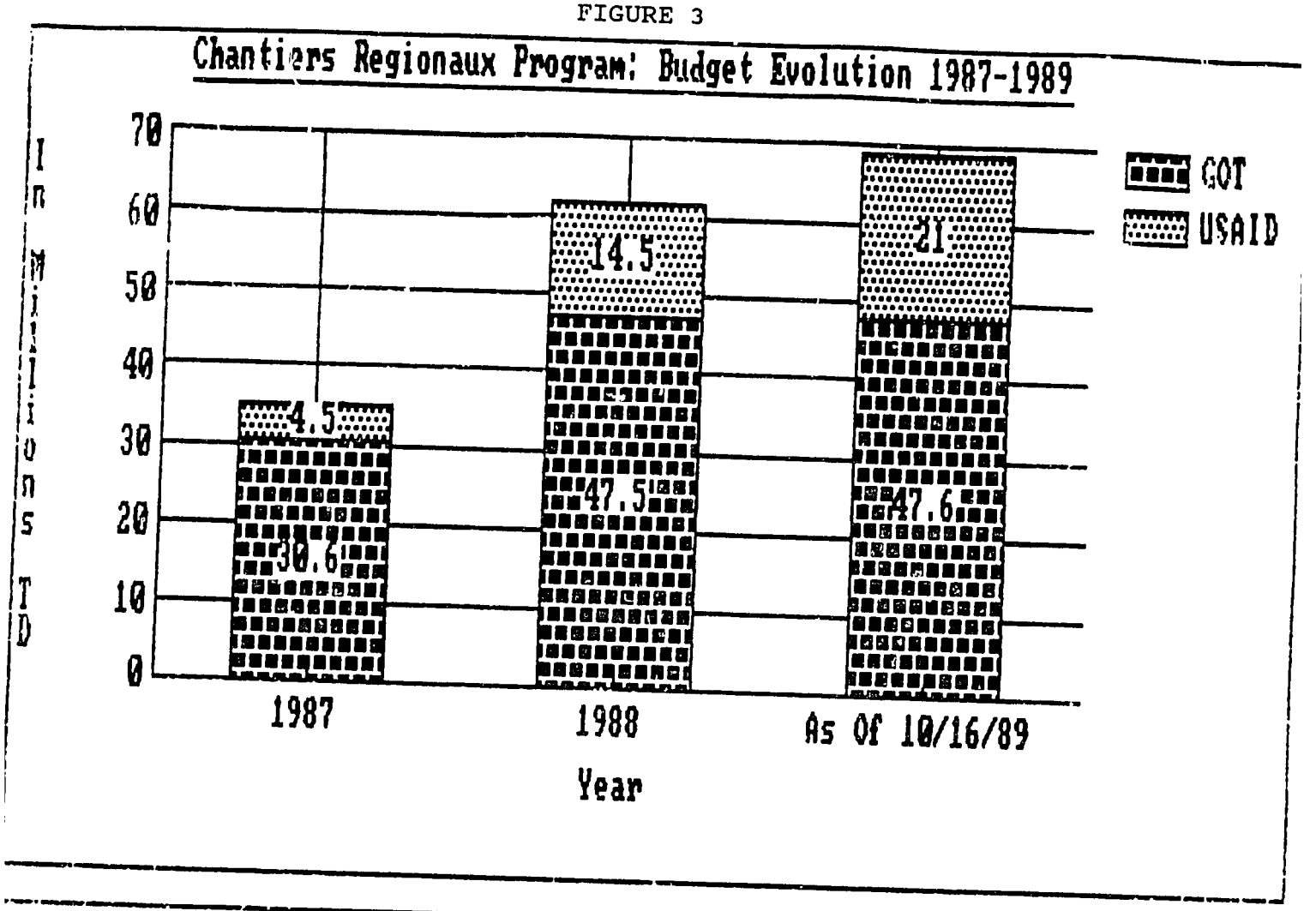


FIGURE 3


Chantiers Regionaux Program: Budget Evolution 1987-1989
In Millions TD
70
60
50
40
30
20
10
0
4.5
30.6
14.5
47.5
21
47.6
1987
1988
As Of 10/16/89
Year
GOT
USAID

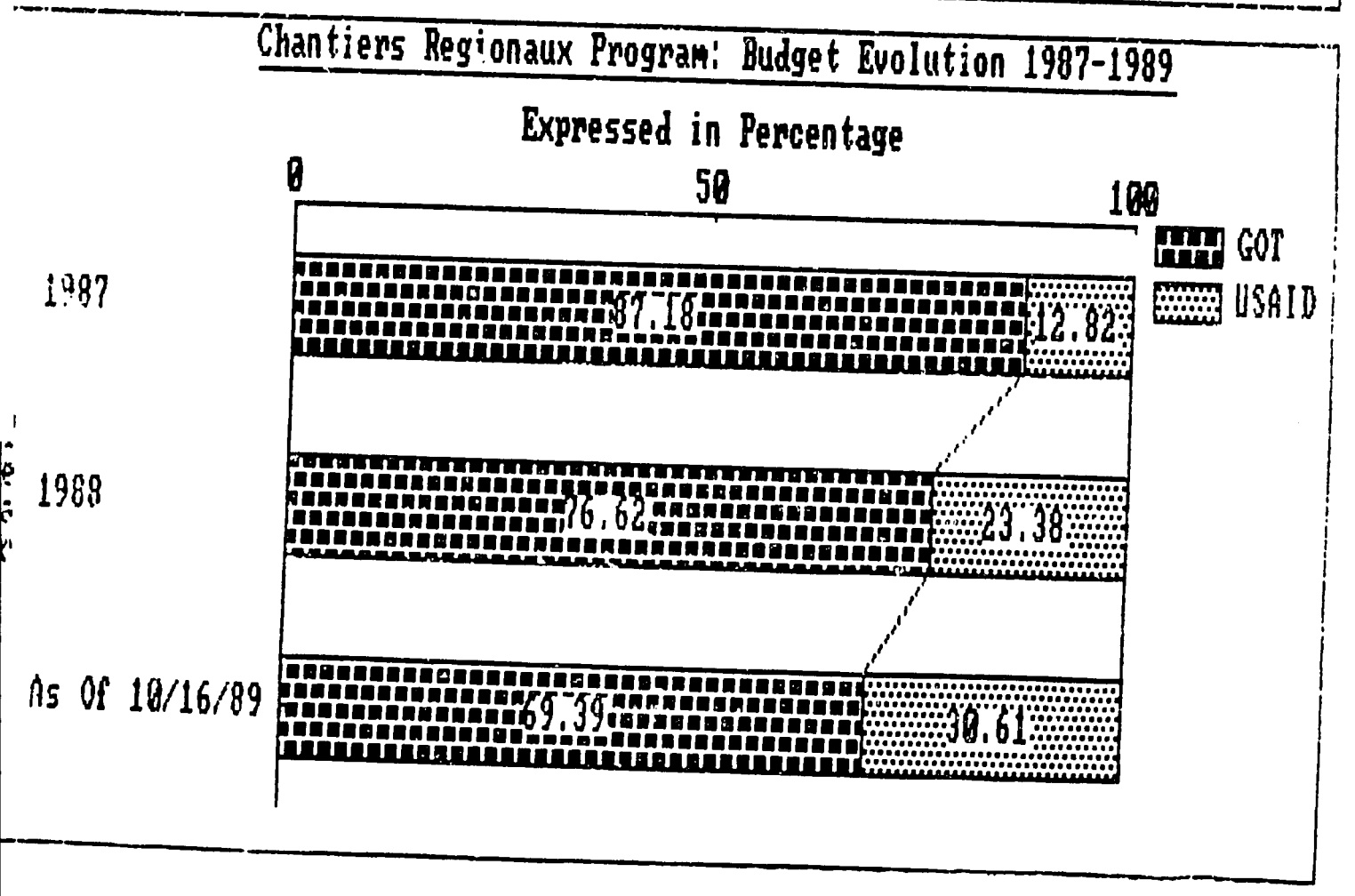

Chantiers Regionaux Program: Budget Evolution 1987-1989
Expressed in Percentage
0
50
100
1987
87.18
12.82
1988
76.62
23.38
As Of 10/16/89
69.39
30.61
GOT
USAID

Table 1: CGC SUBSIDIES, 1981-1989
Tableau 1: SUBVENTIONS DE LA GCG, 1981-1989

Item	Millions of Dinars / Milliards de dinars								
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Millers/Minotiers									
Hard (durum) wheat/ble dur	17.8	23.0	34.5	57.8	52.8	47.9	49.9	58.2	87.0
Soft (bread) wheat/ble tendre	11.3	25.8	30.5	48.0	49.5	42.4	43.3	72.5	105.3
Milling Margin/Marge de panification	14.1	25.5	36.0	33.5	29.9	29.3	18.0	20.0	20.0
Baking Margin/Marge des pastiers	4.1	4.7	3.2	3.2	4.2	4.2	0.0	0.0	0.0
Subtotal	47.3	79.0	104.2	142.5	136.4	123.8	111.2	150.7	212.3
Barley/Orge	5.5	1.7	0.2	3.2	3.2	3.8	2.7	18.8	10.1
Corn/Mais	17.1	19.8	5.8	17.2	13.7	5.6	2.0	5.0	12.3
Soybeans/Tort Soja	10.9	10.1	2.7	5.2	4.3	5.2	3.7	13.6	19.1
Subtotal	33.5	31.6	8.7	25.6	21.2	14.6	8.4	37.4	41.5
Oils/Huiles	5.8	8.7	15.1	31.9	50.0	29.6	17.9	37.5	48.0
Sugars/Sucres	19.1	0.0	0.0	12.3	15.7	15.5	20.2	22.4	32.6
Milk/Lait	4.4	6.8	4.9	8.3	7.9	10.9	12.0	18.6	23.8
Meat/Viande	6.3	7.2	9.9	7.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fertilizer/Engrais	10.3	13.7	14.8	15.6	16.5	18.8	13.7	11.6	17.0
Others/Divers	12.1	14.4	16.6	14.0	14.5	14.5	14.5	14.5	15.0
TOTAL	138.8	161.4	174.2	257.7	262.2	227.7	197.9	292.7	390.2

a/ 1981-84 IBRD ASALI, 1985-6, 1987 (forecast) CGC

Source: Yusuf, 1989

Table 2: CGC SUBSIDIES, 1981-1988, %
Tableau 2: SUBVENTIONS DE LA CGC, 1981-1988, %

	Percentage of Total / Pourcentage du total								
	1981 %	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Millers/Minotiers									
Durum wheat/Ble dur	12.8	14.3	19.8	22.4	20.1	21.0	25.2	23.5	22.3
Bread wheat/Ble tendre	8.1	16.0	17.5	18.6	18.9	18.6	21.9	16.3	27.0
Milling Margin/Marge de panification	10.2	15.8	20.7	13.0	11.4	12.9	9.1	7.4	5.1
Baking Margin/Marge des pastiers	3.0	2.9	1.8	1.2	1.6	1.8	0.0	0.0	0.0
Barley/Orge	4.0	1.1	0.1	1.2	1.2	1.7	1.4	7.0	2.6
Corn/Mais	12.3	12.3	3.3	6.7	5.2	2.5	1.0	1.9	3.2
Soybeans/Tort Soja	7.9	6.3	1.5	2.0	1.6	2.3	1.9	5.1	4.9
Oils/Huiles	4.2	5.4	8.7	12.4	19.1	13.0	9.0	13.9	12.3
Sugars/Sucres	13.8	0.0	0.0	4.8	6.0	6.8	10.2	8.3	8.4
Milk/Lait	3.2	4.2	2.8	3.2	3.0	4.8	6.1	6.9	6.1
Meat/Viande	4.5	4.5	5.7	2.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Fertilizer/Engrais	7.4	8.5	8.5	6.1	6.3	8.3	6.9	4.3	4.4
Others/Divers	8.7	8.9	9.5	5.4	5.5	6.4	7.3	5.4	3.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Yusuf, 1989

Table 3: TUNISIA: INDICATORS
Tableau 3: TUNISIE: INDICATEURS

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Population (millions)	6.6	6.7	6.8	7	7.3	7.5	7.6	7.8
Pop. Growth Rate (%) Taux de Croissance de la Population (%)	----------						2.4	
GNP per capita ($) PNB par habitant ($)							1,210	
GNP Growth Rate (%) (per capita) Taux de Croissance du PNB (%) (par habitant)	----------			1.4	----------			
Wholesale Price Index 1985 = 100 Indice des Prix de Gros	0.692	0.809	0.862	0.924	100	1.046	1.073	

Table 4: TUNISIA: PRODUCTION, IMPORTS, AND UTILIZATION OF CEREALS, 1980-1988
Tableau 4: TUNISIE: PRODUCTION, IMPORTATION, ET UTILISATION DES CEREALES, 1980-1988

Unit: metric ton
Unite: tonne metrique

PERIOD (June 1/May 31) (1er juin-31 mai)	SUPPLIES/PROVISIONS				UTILIZATION			
	Inventory/ Inventaire	Assembly/ Assemblee	Imports	Total	Human Consumption/ Consommation Humaine	Exports	Seed	Ending Inventory/ Inventaire Finale
1980-1981	237,990	435,460	669,120	1,342,570	1,144,310	0	34,240	164,020
1981-1982	164,020	485,140	752,590	1,401,750	1,240,440	5,770	33,590	121,950
1982-1983	121,950	513,690	694,770	1,330,410	1,209,660	0	24,860	95,890
1983-1984	95,890	304,950	935,970	1,336,810	1,256,790	0	18,980	61,040
1984-1985	61,040	414,210	878,740	1,363,990	1,232,450	0	24,700	96,840
1985-1986	96,840	793,510	694,390	1,584,740	1,354,190	0	30,380	200,170
1986-1987	200,170	273,840	1,192,100	1,666,110	1,435,370	0	31,860	198,880
1987-1988	198,880	964,590	1,040,290	2,113,670	1,782,080	0	27,680	327,970

Source: Office des Cereales

Table 5: PRODUCTION AND MARKETING MARGINS FOR BREAD WHEAT
Tableau 5: MARGES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION POUR LE BLE TENDRE

Producer Prices for Bread Wheat
Dinars/Ql Grain

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Net Prod. Price	6.494	6.494	7.148	8.026	9.225	10.723	12.926	13.821	15.060	16.750	18.700
Imoot	0.420	0.420	0.462	0.522	0.600	0.702	0.840	0.435	0.480	0.000	0.000
CES	0.042	0.042	0.046	0.052	0.060	0.140	0.084	0.044	0.240	0.000	0.000
Taxe Statistique	0.044	0.044	0.044	0.100	0.115	0.135	0.150	0.200	0.220	0.250	0.300
Producer Price	7.000	7.000	7.700	8.700	10.000	11.700	14.000	14.500	16.000	17.000	19.000

Collection Margins for Bread Wheat (Marge de Retrocession)
Dinars/Ql grain

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Producer Price	7.000	7.000	7.700	8.700	10.000	11.700	14.000	14.500	16.000	17.000	19.000
Storage	0.300	0.300	0.372	0.372	0.533	0.586	0.714	0.780	0.822	1.040	1.162
Margin	0.270	0.270	0.350	0.455	0.552	0.640	0.672	0.706	0.741	0.778	0.779
Equipment Fund	0.040	0.040	0.040	0.040	0.050	0.050	0.050	0.060	0.070	0.100	0.100
Perequation Transport	0.300	0.300	0.300	0.300	0.450	0.560	0.560	0.560	0.560	0.755	0.755
Total Cost	7.910	7.910	8.762	9.867	11.585	13.536	15.996	16.606	18.193	19.673	21.795
Indemnite Compensatrice (*) (Subsidy)	6.030	3.030	1.512	2.617	4.335	6.286	8.746	9.356	10.943	12.423	10.913
Sales price to Mills	1.880	4.880	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250

Milling Margins for Bread Wheat
Dinars/Ql grain or flour

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Purchase Price			7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250	7.250
Quality premium			0.043	0.043	0.043	0.043	0.043	0.043	0.043	0.043	0.043
Milling Margin			0.833	0.867	1.258	1.438	1.638	1.638	1.638	1.638	1.638
Redevance Compensatrice (*)			0.100	0.092	(0.015)	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001	0.001
Value of Bran			0.500	0.542	1.052	1.625	1.625	1.625	1.625	1.625	1.625
Cost/ql grain			7.526	7.526	7.514	7.305	7.305	7.305	7.305	7.305	7.305
Cost/ql flour			10.035	10.035	10.018	9.740	9.740	9.740	9.740	9.740	9.740
Tax on Milling/ql four			0.005	0.005	0.005	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Baking equipment fund/ql flour			0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080
Distribution costs/ql flour			0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080
Perequation Transport/ql flour			0.300	0.300	0.317	0.600	0.600	0.600	0.600	0.600	0.600
Total Costs/ql flour			10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500
Subsidy/ql flour (*)			0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	2.900	3.181
Sales Price/ql flour			10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	10.500	7.600	7.319

(*) Subsidy from CBC

Source: Laura Tuck, World Bank

Table 6: PRODUCER AND MARKETING MARGINS FOR DURUM WHEAT
Tableau 6: MARGES DE PRODUCTION ET DE COMMERCIALISATION POUR LE BLE DUR

Producer Prices for Durum
Dinars/ql grain

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Net Prod. Price	7.054	7.054	7.988	8.866	10.159	11.743	13.026	14.170	15.060	17.530	20.030
Impot	0.456	0.456	0.516	0.576	0.660	0.768	0.740	0.450	0.480	0.480	0.480
CES	0.046	0.046	0.052	0.058	0.066	0.153	0.084	0.180	0.240	0.240	0.240
Taxe Statistique	0.044	0.044	0.044	0.100	0.115	0.135	0.150	0.200	0.220	0.250	0.250
Producer Price	7.600	7.600	8.600	9.600	11.000	12.799	14.000	15.000	16.000	18.500	21.000

Collection Margins for Durum (Marge de Retrocession)
Dinars/Ql grain

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Producer Price	7.600	7.600	8.600	9.600	11.000	12.799	14.000	15.000	16.000	18.500	21.000
Storage	0.320	0.320	0.445	0.445	0.564	0.620	0.714	0.792	0.822	1.086	1.233
Margin	0.270	0.270	0.350	0.455	0.552	0.640	0.672	0.706	0.741	0.741	0.741
Equipment Fund	0.040	0.040	0.040	0.040	0.050	0.050	0.050	0.060	0.070	0.100	0.100
Perequation Transport	0.300	0.300	0.300	0.300	0.450	0.560	0.560	0.560	0.560	0.560	0.560
Total Cost	8.530	8.530	9.735	10.840	12.616	14.669	15.996	17.118	18.193	20.987	23.634
Indemnite Compensatrice (*) (Subsidy)	2.960	2.960	1.735	2.840	4.616	6.670	7.196	8.318	7.393	7.487	10.134
Sales price to Mills	5.570	5.570	8.000	8.000	8.000	8.000	8.800	8.800	10.800	13.500	13.500

Milling Margins for Durum
Dinars/Ql grain or flour

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Purchase Price			8.000	8.000	8.000	8.000	8.800	8.800	10.800	13.500	13.500
Quality premium			0.105	0.105	0.106	0.106	0.110	0.110	0.110	0.110	0.110
Milling Margin			0.833	0.867	1.258	1.638	1.638	1.638	1.638	1.638	1.638
Redevance Compensatrice (*)			0.000	0.000	0.046	0.302	0.160	0.160	0.160	0.160	0.184
Value of Bran			0.400	0.433	0.842	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300	1.300
Value Forrage Flour			0.150	0.158	0.253	0.390	0.390	0.390	0.390	0.390	0.390
Value Grains			0.245	0.248	0.295	0.455	0.455	0.455	0.455	0.455	0.455
Cost/ql grain			8.143	8.133	8.021	7.901	8.563	8.563	10.563	13.263	13.287
Cost/ql flour			12.155	12.140	11.973	11.794	12.782	12.782	15.767	19.798	19.833
Tax on Milling/ql flour			0.005	0.005	0.005	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Distribution Costs/ql flour			0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080
Perequation Transport/ql flour			0.300	0.315	0.483	0.600	0.800	0.800	0.800	0.800	0.800
Sales Price (flour)			12.540	12.540	12.541	12.474	13.662	13.662	16.647	20.678	20.713

(*) subsidy from CBC

Source: Laura Tuck, World Bank

Table 7: HOUSEHOLD AND PER CAPITA EXPENDITURES (per year)
Tableau 7: STRUCTURE DES DEPENSES PAR MENAGE ET PAR PERSONNE (par an)

CATEGORY (head of household) (tete de menage)	Household/Menage (dinars)	Per capita/par tete (dinars)
Top Professionals/ Cadres superieurs	7,420	1500
Medium Professionals/ Cadres moyens	4,564	842
Other Employees/ Autres employes	4,223	768
Business Management/ Patrons de l'Industrie	5,040	907
Independent Business and Services/Handicrafts and Independents Entreprises et services independants/ Artisans et independants	2,748	456
Workers, Industry, Business and Service/Ouvriers de l'industrie, du commerce et des services	2,340	405
Agricultural Smallholders/ Exploitants Agricoles	2,170	344
Agricultural Workers/ Ouvriers Agricoles	1,575	268
Unemployed/Actifs sans travail	2,025	383
Retired and Inactive/ Retraites et autres inactifs	2,680	561
Main Support Outside Home/ Soutiens resident hors menage	1,502	412
Main Support Outside Country/ Soutiens residents a l'etranger	2,000	401

Source, INS, 1985, p. 14

Table 8: GENERAL STRUCTURE OF HOUSEHOLD EXPENDITURES PER PERSON PER YEAR
(expenditures per capita per year in Dinars)

Tableau 8: STRUCTURE GENERALE DE LA DEPENSE PAR PERSONNE ET PAR AN
SUIVANT LES TRANCHES DE DEPENSE TOTAL
(depense par tete et par an en Dinars)

Source: INS: Presentation des resultats de l'enquete budgetaire, 1985

Tranche de dépense totale par personne et par an / Produits	Inférieur à 100D	100 à 150D	150 à 250D	250 à 350D	350 à 500D	500 à 800D	800D et Plus
Alimentation	48,6	72,5	107,4	148,8	195,0	257,6	380,6
Habitation	12,3	20,6	34,7	60,1	91,1	161,7	538,9
Habillement	3,9	7,0	12,2	19,2	27,3	43,2	75,7
Hygiène et soins	4,7	8,2	13,8	23,2	33,7	48,4	87,2
Transport et communication	2,8	5,6	10,7	17,3	28,2	46,7	189,1
Enseignement,culture et loisirs	7,9	12,5	19,9	28,8	39,6	58,3	112,7
Autres dépenses	-	0,1	0,4	1,8	4,2	11,2	65,4
TOTAL:	80,2	126,5	199,1	299,2	419,1	627,1	1.449,6

b) Structure en %

	Inférieur à 100D	100 à 150D	150 à 250D	250 à 350D	350 à 500D	500 à 800D	800D et Plus
Alimentation	60,6%	57,3%	53,9%	49,7%	46,5%	41,0%	26,3%
Habitation	15,4%	16,3%	17,4%	20,2%	21,8%	25,8%	37,2%
Habillement	4,9%	5,5%	6,1%	6,4%	6,5%	6,9%	5,2%
Hygiène et soins	5,8%	6,5%	7,0%	7,7%	8,0%	7,7%	6,0%
Transport et communications	3,5%	4,4%	5,4%	5,8%	6,7%	7,5%	13,0%
Enseignement,culture et loisirs	9,8%	9,9%	10,0%	9,6%	9,5%	9,3%	7,8%
Autres dépenses	-	0,1%	0,2%	0,6%	1,0%	1,8%	4,5%
TOTAL:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Table 9: Structure of Expenses (1985), per capita
Tableau 9: Structure des depenses (1985), par personne

Category	Expense per person, and per year (dinars) Depense par personne et par an	Budget Coefficient Coefficient budgetaire (%)
Food/Alimentation	183.5	39.0 %
Housing/Habitation	130.6	27.7 %
Clothing/Habillement	28.3	6.0 %
Health and Hygiene/Sante et hygiene	33.0	7.0 %
Transport & Telecommunication/ Transport et Telecommunication	42.3	9.0 %
Education, Culture and Recreation/Education, culture et recreation	41.7	8.9 %
Other Expenses/D'autres depenses	11.1	2.4 %
TOTAL	470.5	100 %

source: Republique Tunisienne
Institut National de la Statistique, Volume A
Enquete Nationale sur le Budget et la Consommation des Menages, 1985, p. 83

Table 10: STRUCTURE OF FOOD EXPENDITURES, BY REGION
(expenditure by person and by year in Dinars, %)
Tableau 10: STRUCTURE DES DEPENSES D'ALIMENTATION, SELON LA REGION
(depense par personne et par an en Dinars, %)

Product Groups/ Groupe de Produits	Tunis District/ District de Tunis		Northeast/ Nord Est		Northwest/ Nord Ouest		Central West/ Centre Ouest		Central East/ Centre Est		South/ Sud	
	(TD)	%	(TD)	%	(TD)	%	(TD)	%	(TD)	%	(TD)	%
Cereals/Cereales	29.2	11.7	28.2	15.8	25.6	19.0	32.8	23.6	28.6	14.1	29.4	17.7
Vegetable Garnishes/ Legumineuses et Condiments	8.8	3.5	5.7	3.2	3.7	2.8	4.8	3.4	7.1	3.5	6.5	3.9
Vegetables/Legumes	42.5	17.0	31.7	17.7	24.4	18.2	23.7	17.1	34.4	17.0	29.3	17.6
Fruits and Nuts/ Fruits et noix	14.5	5.8	10.7	6.0	7.4	5.5	8.9	6.4	11.9	5.9	7.7	4.6
Meat and Poultry/ Viande et volailles	58.8	23.5	38.3	21.4	30.0	22.3	29.1	21.0	42.5	21.0	38.5	23.1
Fish/Poissons	7.7	3.1	4.3	2.4	0.6	0.4	1.0	0.7	13.4	6.6	2.9	1.7
Milk Products and Eggs/ Produits laitiers et Oeufs	31.3	12.5	19.1	10.7	13.5	10.0	10.0	7.2	16.6	8.2	14.7	8.8
Sugar and Sugar Products/ Sucre et produits sucres	6.3	2.5	5.1	2.8	4.3	3.2	4.0	2.9	5.2	2.6	4.7	2.8
Cooking Oils/ Huiles et corps gras	9.0	3.6	9.8	5.5	6.0	4.5	9.4	6.8	16.3	8.1	13.0	7.8
Drinks and Restaurant Meals/ Boissons et repas a l'exterieur	42.4	16.8	26.0	14.5	18.9	14.1	15.2	10.9	26.2	13.0	19.9	12.0
TOTAL	250.5	100.0	178.9	100.0	134.4	100.0	138.9	100.0	202.2	100.0	166.6	100.0

Source: Republique Tunisienne, Ministere du Plan
Institut National de la Statistique, Volume A
Enquete Nationale sur le Budget et la Consommation des Menages, 1985, p. 83

Table 11: STRUCTURE OF FOOD EXPENDITURES
Tableau 11: STRUCTURE DES DEPENSES D'ALIMENTATION

PRODUCT GROUPS/ GROUPE DE PRODUITS	Per capita Expenditures (per year in Dinars)/ Depense par personne et par an (en dinars)	% of Food Expenditures/ % de la depense alimentaire	Overall Budget Coefficient (%)/ Coefficient budgetaire general
Cereals/Cereales	28.9	15.8	6.1
Vegetable garnishes/Legumineuses et condiments	6.3	3.4	1.3
Vegetables/Legumes	31.8	17.3	6.8
Fruits and Nuts/ Fruits et noix	10.5	5.7	2.2
Meat and Poultry/ Viande et volailles	40.7	22.2	8.6
Fish/Poissons	5.6	3.1	1.2
Milk, Milk Products, Eggs/ Lait, produits laitiers, oeufs	18.2	9.9	3.9
Sugar and Sugar Products/ Sucre et produits sucres	5.0	2.7	1.1
Cooking oils/Huile et corps gras	10.8	5.9	2.3
Drinks and Restaurant Meals/ Boissons et repas a l'exterieur	25.7	14.0	5.5
TOTAL	183.5	100.0	39.0

Source: INS, 1985, p. 65

Table 12: STRUCTURE OF FOOD EXPENDITURES BY PRODUCT AND BY INCOME LEVEL
(expenditures per capita per year in Dinars)

Tableau 12: STRUCTURE DES DEPENSES D'ALIMENTATION SUIVANT LES TRANCHES DE DEPENSES TOTALES
(depense par personne et par an en Dinars)

Source: INS: Presentation des resultats de l'enquete budgetaire, 1985

Tranche de dépense totale par personne et par an / Produits	Inférieur à 100D	100 à 150D	150 à 250D	250 à 350D	350 à 500D	500 à 800D	800D et Plus
Céréales	15,8	20,3	24,8	28,0	30,6	33,5	39,7
Légumineuses,sel et condiments	1,3	2,2	3,7	5,3	7,1	9,5	11,6
Légumes	10,8	15,2	21,3	27,6	34,8	43,6	55,5
Fruits et noix	1,9	3,1	4,9	7,5	10,0	15,6	27,1
Viandes et volailles	6,2	12,3	20,9	31,8	43,9	60,9	89,7
Poissons	0,1	0,5	1,4	3,2	5,2	8,9	18,5
Lait,Produits laitiers et oeufs	2,4	4,6	8,3	13,5	19,2	28,0	43,4
Sucre et produits sucrés	2,2	2,7	3,5	4,4	5,3	6,5	8,7
Huiles et corps gras	4,1	5,5	7,7	9,3	11,6	14,4	18,7
Boissons et repas à l'extérieur	3,9	6,1	10,9	18,2	27,3	36,7	67,7
T O T A L:	48,6	72,5	107,4	148,8	195,0	257,6	380,6

b) Structure en %

Tranche de dépense totale par personne et par an / Produits	Moins de 100D	100à150D	150-250D	250-350D	350-550D	500-800D	800D et+
Céréales	32,6%	28,0%	23,1%	18,8%	15,7%	13,0%	10,4%
Légumineuses,sel et condiments	2,6%	3,1%	3,5%	3,5%	3,7%	3,7%	3,0%
Légumes	22,2%	21,0%	19,9%	18,5%	17,8%	16,9%	14,6%
Fruits et noix	3,7%	4,3%	4,6%	5,0%	5,0%	6,1%	7,1%
Viandes et volailles	12,9%	16,9%	19,4%	21,4%	22,5%	23,6%	23,6%
Poissons	0,3%	0,7%	1,3%	2,1%	2,7%	3,5%	4,9%
Lait,Produits laitiers et oeufs	4,9%	6,3%	7,6%	9,1%	9,9%	10,9%	11,4%
Sucre et produits sucrés	4,4%	3,8%	3,3%	3,0%	2,7%	2,5%	2,3%
Huiles et corps gras	8,4%	7,5%	7,2%	6,3%	6,0%	5,6%	4,9%
Boissons et repas à l'extérieur	8,0%	8,4%	10,1%	12,3%	14,0%	14,2%	17,8%
T O T A L:	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Table 13: INCIDENCE OF FOOD SUBSIDY BENEFITS, 1987
Tableau 13: INCIDENCE DES AVANTAGES DES SUBVENTIONS ALIMENTAIRES, 1987

Household Expenditures/ Depenses des menages	Rural		Urban/Urbain		Total	
	in '000 TD en '000 TD	%	in '000 TD en '000 TD	%	in '000 TD en '000 TD	%
less/moins 100 TD	3.546	4.44	0.347	0.29	3.893	1.95
100-150 TD	9.274	11.62	2.336	1.96	11.61	5.83
150-250 TD	23.21	29.09	12.034	10.08	35.244	17.69
250-350 TD	16.551	20.74	19.921	16.68	36.472	18.31
350-550 TD	15.939	19.97	32.476	27.2	48.415	24.3
550-800 TD	7.183	9	22.866	19.15	30.049	15.08
800 & + TD	4.097	5.13	29	24.64	33.517	16.83

Source: Institut National des Statistiques, 1987, in Yusuf, 1989

Table 14: TARGETED FOOD AND INCOME PROGRAMS IN TUNISIA
Tableau 14: PROGRAMMES D'ALIMENTATION ET DE REVENUS CIBLES EN TUNISIE

PROGRAM/PROGRAMME	MINISTRY/MINISTERE	SPONSORS/ DONATEURS	BENEFICIARIES (numbers) BENFICIARES (nombres)	BENEFIT LEVELS (total cost in dinars) NIVEAUS DE BENEFICES (cout total en dinars)
Preschool/prescolaire	Affaires Sociales	CNSS	106,000 children/enfants 459 centers/centres	4,272,816
School lunches/ Cantines scolaires	Affaires Sociales		255,000 students/eleves 1,924 schools/ecoles	35 g. milk/lait; 25 g. cheese/fromage 11 g. butter/beurre;oil/huile; 150 g. wheat/ble per day/par jour
Food for Work	-----	PAM	-----	-----
Work Programs/Chantiers de developpement	-----	USAID	-----	food/alimentation 20% total wage/salaire total 2.5 kg flour/farine 100 g. sugar/sucre 100 g. oil/huile 100 milk powder/lait en poudre
Emergency Food Relief/ Aide alimentaire en cas de catastrophe	-----	USAID (416 Grant)	40,000 families/familles	-----
Needy Families/ Familles Necessiteuses	Affaires Sociales	GOT	120,000 families/familles	7,233,292
Handicapped/Handicappes	Affaires Social	GOT	2,300	2,146,851

Table 15: World Food Program Projects/Tunisia
Tableau 15: Programme Alimentaire Mondial/Tunisie

PROJECT/PROJET	NUMBER/NUMERO	NUMBER OF BENEFICIARIES/NOMBRE DE BENEFICIARES	PAM DONATIONS/DONATIONS PAM
Assistance for School Lunches, Pre-school Children, Rural Youth Education and Productive Families/ Assistance Pour les Cantines Scolaires, les Enfants d'age Prescolaire, la Formation de la Jeunesse Rurale et les Familles Productives	PAM/TUN 3408	410,000 (223,000 enfants/children 105,000 enfants, 3 a 5 ans/ children, 3 to 5 years 24,703 jeunes filles/young girls 9,150 familles pauvres/poor families)	Ble/wheat 37687 tonnes/tons (T) Farine de ble/wheat flour, 19082 T Huile/oil 2425 T Sucre/sugar 805 T Lait en poudre/powdered milk, 3564 T
Aborcultural Development/ Developpement de l'Arboriculture	PAM/TUN 2692	41,500	Ble/wheat 55,000 T Lait en poudre/powdered milk 2,200 T Sucre/sugar 1,100 T The/tea 220 T
Efforts Against Erosion and Desertification/ Lutte Contre l'Erosion et la Desertification	PAM/TUN 2493 EXPII		Ble/wheat 43,636 T Lait/milk 1708 T Huile/oil 1695 T Sucre/sugar 1825 T The/tea 94 T
Efforts Against Erosion and Desertification/ Lutte Contre l'Erosion et la Desertification	PAM/TUN 2493 E.3 (new project/nouveau projet)		Ble/wheat 93,750 T Huile Comestible/Cooking oil 7,500 T Sucre/sugar 7500 T