

DEBAT SUR

L'INSERTION DE L'AGRICULTURE DANS L'ALECA

Introduit et animé par Mohamed Salah Bachta

L'insertion de l'agriculture dans l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondi en négociation avec l'Union Européenne continue à susciter un large débat entre ceux qui considèrent que le secteur n'est pas prêt à s'ouvrir à la concurrence étrangère compte tenu du caractère social prononcé d'une large partie des exploitations agricoles et des nombreux problèmes qui entravent la compétitivité du secteur et ceux qui considèrent que l'offre européenne constitue une importante opportunité pour amener tous les intervenants dans ce secteur à engager avec l'appui européen de vastes programmes de rénovation et de modernisation pour faire de l'agriculture un important vecteur du développement inclusif et durable.

Quel est l'état des lieux de l'agriculture tunisienne ? Quels sont les risques et les enjeux de l'ouverture de ce secteur ? Quelle est la démarche requise pour concilier entre l'impératif de la modernisation et de la rénovation de l'agriculture et les considérations sociales et environnementales relevant de la spécificité de ce secteur ?

Ces interpellations ont fait l'objet d'un débat organisé le mardi 3 avril 2019 par le Forum Ibn Khaldoun auquel a été convié pour l'introduire et l'animer Mohamed Salah Bachta, professeur à l'INAT et auteur de plusieurs études sur l'agriculture tunisienne.

Les développements qui suivent brossent les grandes lignes de l'exposé introductif de l'orateur et dégagent les principales conclusions et recommandations du débat qui s'en est suivi.

I. Grandes lignes de l'exposé introductif

Après une brève présentation de l'Accord de Libre Echange Complet et Approfondi (ALECA) et de ce que cet accord préconise concernant la libéralisation à terme des produits agricoles, le conférencier s'est attaché à analyser l'impact de l'harmonisation de la réglementation prévue en terme de démantèlement des dispositifs institutionnels existants, en particulier ceux matérialisant l'intervention de l'Etat dans ce secteur, au risque de désorganiser brutalement l'expérience héritée du passé ainsi que l'ordre économique et social que le pilotage étatique garantit jusqu'à présent.

Selon le conférencier les effets directs et indirects possibles de l'ALECA peuvent être appréhendés à travers l'impact des « prescriptions politiques et institutionnelles »

proposées dans l'offre européenne sur les rapports existant entre les différents acteurs sociaux concernés.

1. Les spécificités de l'agriculture tunisienne

Considérant les dimensions économique, sociale et politique des producteurs agricoles, le conférencier dégage deux grandes strates sociales :

- ▮ La strate des paysans qui correspond à une population rurale basée sur le couple famille-exploitation, accédant au foncier par héritage, mais maîtrisant peu les techniques modernes. Malgré son poids démographique la paysannerie n'a pas réellement bénéficié d'une politique publique volontariste de développement des ressources potentielles qu'elles détient.
- ▮ La strate des agriculteurs qui est , à l'inverse, une population urbanisée et productiviste, accédant au foncier par l'achat ou la location, recourant aux technologies de production les plus récentes, bénéficiant souvent d'un accès privilégié à l'eau et au crédit, ayant des relations avec le système politique lui permettant de peser sur les choix des gouvernements, optant pour l'exportation et ayant comme motivation première l'accumulation de profits.

Il considère que ces deux catégories de producteurs sollicitent fortement aussi bien le sol que l'eau dont la conservation et la protection ont toujours été l'œuvre de l'Etat et sont financés sur des fonds publics.

2. Les effets directs de l'offre européenne

Les effets directs déstabilisent les petites et moyennes exploitations agricoles

L'agriculture pratiquée en Tunisie sera appelée, dans le cadre du nouveau contexte, à évoluer dans un environnement économique mettant au avant l'efficacité économique et la compétitivité souvent au détriment de la durabilité des écosystèmes, déjà fragilisés par les changements climatiques.

Par ailleurs, l'ouverture des marchés des produits agricoles et la liberté accordée à l'investisseur étranger de s'installer en Tunisie sans restriction se traduiraient par la disparition quasi-totale de la paysannerie tunisienne et d'un pan important des agriculteurs.

Le retrait de l'Etat aura des conséquences sur la protection des ressources naturelles et des effets environnementaux néfastes. Il se traduirait par la disparition d'une culture ayant contribué à la stabilisation de la société.

3. Les effets indirects de l'offre européenne

Le cadre institutionnel conditionne largement le comportement des acteurs

Les effets indirects de l'ALECA peuvent être captés au travers d'un référentiel dans lequel on considère que « le cadre institutionnel conditionne le comportement des acteurs ». Cela permet une visibilité des comportements des acteurs et autorise la formulation de certaines anticipations.

Selon le conférencier, le cadre institutionnel joue un rôle important dans la détermination de l'action publique. Ce qui explique la difficulté généralement observée à changer certaines politiques malgré l'intérêt de certains acteurs politiquement influents. L'évolution des politiques publiques illustre en général la continuité des choix antérieurs. Les normes et les règles prônées par des choix politiques anciens et bien intériorisées par les acteurs, rendent, avec le temps, de plus en plus coûteux leur abandon. Il devient plus judicieux d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par des nouvelles.

Les politiques publiques permettent d'analyser en fait les rapports qu'entretient l'autorité publique avec le reste de la société. Elles sont censées réguler les tensions politiques et économiques ainsi que les conflits entre acteurs sociaux afin de préserver l'ordre social et politique. Elles sont appréhendées dans le concret de l'action publique qui prend en compte aussi bien les processus de mobilisation des acteurs que les résultats appréciés à travers les conséquences et les effets produits. Les institutions et la capacité de l'Etat à assurer une régulation à la fois sociale et politique de la société seraient les éléments à considérer pour capter les effets de l'ALECA sur les rapports Etat/société.

L'avènement de l'ALECA entraînerait d'importants changements institutionnels

L'avènement rapide de l'ALECA conduirait à un changement institutionnel qui ferait perdre aux paysans leurs anciennes normes et valeurs, augmenterait leur incertitude et affecterait négativement la compétitivité de leur production, les fragilisant davantage et déstabilisant gravement la société.

Les rapports entre les gouvernants et les gouvernés, longtemps dominés par le paradigme de l'Etat providence, sont appelés à se modifier radicalement.

D'ores et déjà un profond malaise est relevé, nourri par la « complexification de la société, le développement de la société civile, l'apparition d'entreprises transnationales et la mondialisation.

Actuellement on assiste à la crise de l'Etat qui n'a pas su s'adapter aux impératifs des changements initiés aussi bien de l'intérieur du fait de la complexification que de l'extérieur du pays avec le processus de la mondialisation

L'ALECA viendrait augmenter la complexification de la société et réduirait les moyens d'action d'un Etat essoufflé. Celui-ci aura de plus en plus de difficulté à assurer le soutien à la paysannerie et assumer son rôle tant sur le plan de la régulation du marché que de celui de la protection des ressources naturelles, notamment hydriques.

Une place plus importante sera désormais accordée aux mécanismes du marché ; ce qui aura d'importantes répercussions sur l'avenir des paysans et des agriculteurs tunisiens.

En conclusion, le conférencier considère que l'agriculture est un secteur auquel l'Etat a assigné des politiques visant la sécurité alimentaire et autant que possible l'exportation pour réduire le déficit de la balance commerciale.

Les objectifs assignés se limitent aux aspects techniques des processus de production et ignorent les conditions sociales.

L'absence d'articulation de l'action publique aux réalités du terrain se traduit par une faible appropriation des contenus des politiques agricoles. L'adoption de l'ALECA viendrait bousculer des manières de faire anciennes et qui n'ont pas pu évoluer pour asseoir des décisions publiques sur des bases objectives, loin des considérations partisans, régionales, voire même familiales.

II. Principales conclusions et recommandations

Il ressort du débat tenu à l'issue de l'exposé introductif un certain nombre d'appréciations sur la situation et les perspectives du secteur agricole tunisien ainsi qu'un certain nombre de recommandations pour donner un important élan à la dynamique de ce secteur. Elles sont récapitulées comme suit :

1. le secteur agricole a connu au cours des cinquante dernières années une importante transformation

La Tunisie a engagé dans le cadre des plans de développement qui se sont succédés depuis 1961 des investissements totalisant, sur la base des évaluations aux prix courants, 30

milliards de dinars environ, ce qui correspond à 10 pourcent de l'investissement global et 21 pourcent de la valeur ajoutée agricole cumulée durant la période 1961-2018.

Ces moyennes sous-tendent des tendances à la baisse, particulièrement accentuées à partir de 2011.

L'investissement dans l'agriculture a représenté au cours des années soixante 23 pourcent de l'investissement global. Sa part a été ramenée à 13 pourcent environ entre 1970 et 2010 et a chuté à 7.5 pourcent durant la période 2011-2018.

Le poids du secteur agricole a connu de son côté une tendance à la baisse. La valeur ajoutée du secteur de l'agriculture et de la pêche a progressé tout au long des 57 dernières années de 3.2 pourcent en moyenne par an contre un taux de croissance du PIB global de 4.4 pourcent en moyenne par an. Sa part dans le PIB a représenté en 1961 près de 26.5 pourcent du Produit Intérieur Brut aux coûts des facteurs. Elle n'en représente que 10.4 pourcent en 2018.

Corrélativement, l'emploi dans l'agriculture a suivi pratiquement la même tendance. Face à une population active qui a pratiquement quadruplé entre 1966 et 2018 passant 1094 mille à 4152 mille, la population active travaillant dans le secteur de l'agriculture et de la pêche a baissé, se ramenant de 521 mille en 1966 à 480 mille en 2018. Sa part dans l'emploi total représentait en 1966 près de 48 pourcent de l'emploi total ; il n'en représente que moins de 14 pourcent en 2018.

Pourtant, le potentiel de production n'a cessé au cours des cinquante dernières années de se développer quantitativement et qualitativement. Les débats organisés sur les questions se rapportant à la mobilisation de l'eau reflètent les efforts déployés et les succès obtenus. En 1956, la Tunisie disposait d'un seul grand barrage celui de Ben M'tir avec une capacité de 60 millions de m³ et des périmètres irrigués limités à 4000 hectares. Aujourd'hui la Tunisie dispose d'une importante infrastructure hydraulique avec 34 barrages, une capacité de stockage de l'eau de 2200 millions de m³ et des périmètres publics irrigués s'étendant sur 425000 hectares, équipés dans leur majorité de systèmes d'économie de l'eau.

A titre de simple éclairage sur les importantes transformations du secteur agricole il est relevé pour la période 1956-2018 les évolutions suivantes :

- ▮ la superficie plantée en olivier a plus que doublé passant de 750 mille hectares en 1956 à 1.8 millions d'ha actuellement. Le nombre de pieds d'oliviers passe dans l'intervalle de 27 millions à 80 millions faisant de cette spéculation un important secteur d'exportation générant au cours des cinq dernières années (2014-2018) des recettes en devises de 6387 millions de dinars, soit l'équivalent de 2.2 milliards d'euros.

- ▮ Le secteur des dattes a connu également une forte expansion de sa production (de 40 000 tonnes en 1956 à plus de 200 000 tonnes actuellement) et de ses exportations (de 3000 tonnes annuellement avant 1956 à 124 000 tonnes en 2018), ce qui permet de faire de cette spéculation le deuxième secteur d'exportation agricole, générant pour les cinq dernières années près de 2.5 milliards de dinars de recettes en devises soit l'équivalent de 1 milliard d'euros.
- ▮ Le secteur laitier était marginal en 1956. Les besoins en produits laitiers étaient en majorité importés du fait du faible rendement du cheptel de bovins, constitué par 500 000 têtes de médiocre qualité. A partir des années quatre- vingt -dix et grâce à la stratégie de développement de ce secteur mise en œuvre, la production laitière a connu une forte augmentation permettant d'avoir aujourd'hui une filière couvrant pratiquement les besoins d'une population qui a pratiquement triplé par rapport à 1956, passant de 3.6 millions à 11.5 millions d'habitants.

2. Les performances macro-économiques du secteur agricoles sont fragiles et insuffisantes.

Malgré les efforts déployés et les nombreux acquis enregistrés, de nombreux problèmes, faiblesses et distorsions affectent la compétitivité du secteur agricole et fragilisent sa viabilité à long terme.

Les débats organisés par le Forum Ibn Khaldoun sur les questions se rapportant aux ressources naturelles ont permis de dégager les graves problèmes qui risquent d'hypothéquer l'avenir de ce secteur.

Il y a des problèmes sérieux d'érosion. Près de 3 millions d'ha, soit 30 pourcent environ de la superficie de terre agricole de la Tunisie, sont sérieusement menacés.

Il y a des problèmes de morcellement des terres agricoles du fait notamment du système d'héritage. Le nombre d'exploitants agricoles est passé de 326 000 en 1962 à 516 000 en 2015 selon l'observatoire national de l'agriculture de la Tunisie. La taille moyenne de l'exploitation se ramène de 16 Ha à 10 Ha et la part des exploitations de moins de 5 Ha se trouve portée de 41 à 54 pourcent.

La salinisation gagne du terrain dans la mesure où 30 pourcent des ressources en eau mobilisables ont une salinité supérieure à 3 grammes par litre et où près de la moitié des 425 000 hectares de périmètres publics irrigués sont affectés par la salinisation.

Une partie non négligeable des terres agricoles demeure soustraite de la dynamique de production en l'occurrence les terres collectives qui touchent 1.5 million d'hectare et dans une certaine mesure les terres domaniales (500 000 Ha environ en 1995) formées par les terres les plus fertiles.

Mais au-delà des aspects fonciers et environnementaux, le problème majeur de l'agriculture demeure un problème de revenu.

Le secteur n'arrive pas à générer des revenus suffisants pour rémunérer décemment les facteurs de production. De la sorte, le vieillissement de la population active travaillant dans le secteur agricole s'accroît. Les jeunes délaissent le secteur agricole et sont attirés de plus en plus par la vie urbaine ou par l'émigration compte tenu de l'important écart entre les revenus tirés des exploitations agricoles et les revenus dégagés par les autres secteurs. En 2004 près de 43 pourcent des exploitants agricoles ont 60 ans et plus. Cette proportion dépasse actuellement selon les dernières indications les 50 pourcent.

La politique des prix suivie en Tunisie, en particulier depuis le début des années soixante-dix, a constamment cherché à encadrer les prix des produits alimentaires pour favoriser la stabilité sociale avec des salaires relativement bas. Les termes de l'échange entre les produits agricoles et les produits industriels et de services n'ont cessé de se dégrader réduisant d'autant les revenus tirés des exploitations agricoles. La pauvreté dans le milieu non communal touche une proportion de population beaucoup plus élevée que celle du milieu communal. En se référant à la dernière enquête de l'Institut National des Statistiques l'on relève que la pauvreté en 2015 touche 26 pourcent de la population rurale contre 10 pourcent pour la population urbaine.

3. L'impératif d'une politique agricole rénovée

La Tunisie doit impérativement engager de profondes réformes pour donner un important élan au secteur agricole.

Le maintien du paradigme optant pour l'autosuffisance sur la base d'une agriculture vivrière souvent à faible valeur ajoutée et pour un arbitrage en faveur du milieu urbain moyennant une politique de protection du marché intérieur a atteint ses limites comme en témoigne le vieillissement de la population, le taux élevé de la pauvreté dans le milieu rural, la faiblesse de l'investissement dans ce secteur.

Les investissements publics requis pour améliorer l'environnement du secteur sont considérables. Il y a des besoins importants pour densifier, moderniser et entretenir le réseau des pistes agricoles et rurales, pour traiter rapidement les 3 millions d'hectares de superficies sérieusement menacées par l'érosion, pour compléter la connexion des ouvrages hydrauliques et leur protection.

Il est nécessaire de repenser le système d'enseignement et de formation, développer la recherche scientifique pour répondre notamment aux besoins des agriculteurs et mettre à leur disposition de semences et des plants plus productifs, plus adaptés au climat aride et semi-aride de la majorité des superficies agricoles de la Tunisie, renforcer l'efficacité des

structures de vulgarisation pour leur permettre de faire le joint entre les centres de recherche et les exploitations agricoles.

Il est impérieux que les mécanismes de soutien en faveur de l'agriculture soient revus pour intégrer la dimension environnementale et pour favoriser la mise en place de sociétés ou de coopératives aidant les petits agriculteurs à s'approvisionner en intrants et à commercialiser leur production dans de bonnes conditions.

Enfin l'arbitrage qui a prévalu jusqu'ici favorisant le consommateur de la ville souvent au détriment du producteur de la campagne doit faire l'objet d'un réexamen en vue de conclure un pacte s'inspirant des politiques de prix suivies dans les pays soucieux de la préservation de l'environnement et de la rémunération équitable des fruits du travail ; ce qui se traduirait nécessairement par des relèvements significatifs des prix .

Mais une telle démarche est-elle réaliste ? Peut-on raisonnablement l'engager compte tenu des sévères contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat, des habitudes acquises, des rentes constituées et des politiques de surenchères freinant tout processus de réformes d'envergure au cours cette période de transition qui perdure ? Tout dépend de ce qu'on veut et de la volonté qui nous anime pour innover et emprunter, sans des aprioris ni des positions figées, les voies passantes en s'inspirant des expériences des pays qui nous ont précédés.

4. Un ALECA réaménagé pourrait, une fois son appropriation assumée, être un important catalyseur à la mise en œuvre d'une politique agricole renouvelée

L'offre européenne pour intégrer l'agriculture et les services dans un Accord de Libre Echange Complet et Approfondi peut constituer une opportunité pour engager un processus de réforme d'envergure au niveau de ces deux secteurs à condition de savoir aménager et adapter l'offre présentée aux contraintes et aux spécificités de l'économie tunisienne et l'insérer dans le cadre d'une approche globale intégrant les différents volets économique, social, financier, environnemental et politique.

Il est certain que les appréhensions suscitées par l'offre européenne pour la libéralisation des services et de l'agriculture et la convergence entre les réglementations communautaires et celles de la Tunisie sont légitimes compte tenu de l'important écart sur les plans économique, technologique et scientifique qui sépare les deux parties.

L'ouverture comporte des risques sérieux. Toutes les analyses effectuées le confirment en l'absence de politique volontariste des deux cotés pour mettre le cap sur l'avenir sur des bases viables et soutenables.

Les craintes et les menaces doivent, certes, être prises en considération pour les contourner et les minimiser. Il y a lieu, cependant, de les relativiser en prenant en compte les trois considérations suivantes :

- (1) Il n'a jamais été question d'imposer un désengagement de l'Etat. c'est plutôt le contraire pour ce qui concerne l'infrastructure liée au secteur agricole, l'enseignement, la formation, la recherche scientifique, la couverture sociale des ouvriers et des exploitants agricoles. Il n'y a nulle part de prescriptions sur l'alignement des prix des produits agricoles sur les cours mondiaux, souvent marqués par des évolutions erratiques. La révision éventuelle de la politique des monopoles et de la caisse générale de compensation, revendiquée à maintes reprises par les organisations professionnelles, aurait plutôt des répercussions positives sur le secteur agricole.
- (2) La libéralisation de l'agriculture n'est pas un acte isolé. Elle s'insère dans le cadre d'une approche globale intégrant notamment les services, les mesures sanitaires et phytosanitaires, la transparence des réglementations, les procédures douanières, les mesures de défense commerciale et le développement durable. Cela devra permettre une importante amélioration du climat des affaires qui profiterait à tous les secteurs et particulièrement au secteur agricole.
- (3) La Tunisie dispose, sur les plans climatique, humain et géographique de nombreux atouts susceptibles d'être exploités pour développer des filières à forte valeur ajoutée et répondre à une demande croissante en Tunisie et surtout en Europe une fois les obstacles tarifaires et non tarifaires (calendrier, règles phytosanitaires) levés et les priorités de la politique agricole révisées.

D'ailleurs, selon l'étude de la Banque Mondiale (Révolution inachevée), « l'élimination des distorsions sur les marchés des produits agricoles permettrait des gains pour presque 70 pourcent des agriculteurs en bénéficiant principalement aux régions de l'intérieur du pays » et la politique de sécurité alimentaire va à l'encontre du développement du secteur agricole. Cela se traduit par la subvention et la protection de produits pour lesquels elle n'a aucun avantage comparatif.

C'est pourquoi l'ALECA pourrait constituer une importante motivation à la Tunisie pour redéfinir les grandes orientations de l'agriculture tunisienne dans le cadre d'une vision stratégique novatrice prenant en compte :

- 1 D'une part, les atouts de l'agriculture tunisienne en matière de production de primeurs, de produits bios, de produits du terroir et de son potentiel d'exportation d'huile d'olive et de dattes de qualité.

- 1 D'autre part les opportunités qu'offre un marché proche de 500 millions de consommateurs à fort pouvoir d'achat cherchant de plus en plus à avoir des produits de label méditerranéen du point de vue de la saveur.

Dans le cadre de cette démarche, la libéralisation du secteur agricole doit être graduelle de manière à étaler dans le temps les démantèlements tarifaire et non tarifaire et permettre aux exploitants agricoles de mettre à niveau leurs filières de productions. Cela paraît selon le dernier round acquis.

Elle doit tenir compte les aspects environnementaux et prendre en considération la nécessité d'intégrer les produits agricoles à forte connotation sociale tels que l'élevage ovins et le lait sur une liste négative continuant à bénéficier de la protection à l'instar de l'artisanat pour l'industrie.

La démarche doit être globale permettant d'accéder aux mécanismes de financement européens sous forme de dons et de fonds structurels et permettre à la Tunisie de mettre en place, avec l'appui européen, des mécanismes de soutien aux agriculteurs similaires aux mécanismes de la politique agricole commune.

Ceci dit, un accord intérimaire, similaire à celui conclu par le Maroc en 2012 gagnerait, à cet égard, à être envisagé pour desserrer les contraintes -de calendrier et de droits de douane- imposées par l'Union Européenne aux exportations agricoles tunisiennes.

L'accord agricole entre le Maroc et l'Union Européenne entré en vigueur le 1 octobre 2012¹ a permis à 98 pourcent des produits agricoles potentiellement exportables vers l'UE à y accéder à droit de douane 0 pourcent. En contrepartie, le Maroc engage une libéralisation graduelle pour les produits de l'UE entrant au Maroc : tout de suite 53 pourcent des produits, 71 pourcent en 5ans et 91 pourcent en 10 ans. En même temps l'accord protège les produits sensibles marocains tels que les viandes, les céréales et dérivés, l'huile d'olives, entre autres et soutient le Maroc dans le développement de son secteur agricole.

III. Conclusion

L'agriculture tunisienne a un besoin urgent d'être rénovée et modernisée pour qu'elle assume pleinement son rôle en particulier au service de l'emploi, de la création des richesses, du développement régional et de la préservation de l'environnement.

¹ Source guide de l'ALECA de Ghazi Ben Ahmed président de l'initiative de développement méditerranéen.

Malgré les nombreuses faiblesses qui demeurent, la Tunisie dispose de nombreux atouts pour faire de ce secteur un important vecteur de développement en valorisant le statut de l'agriculteur, en créant une synergie entre la recherche scientifique, la formation et la vulgarisation, en mettant davantage l'accent sur les produits à forte valeur ajoutée, en diversifiant les filières agricoles, en développant l'industrie de transformation et de conditionnement de produits agricoles de qualité, en accentuant la tendance du tourisme néo-rural.

Cela requiert une vision redéfinissant le rôle des différents acteurs et libérant les énergies latentes. Cela nécessite des moyens financiers considérables qu'il importe de dégager pour améliorer l'environnement d'investissement et de production de ce secteur. Cela implique aussi et surtout, compte tenu de l'exigüité du marché intérieur, la suppression des goulots et des obstacles qui entravent la commercialisation du produit agricole et du produit agricole transformé sur les marchés extérieurs.

L'offre européenne dans le cadre de l'ALECA donne cette opportunité. Encore faut-il la réaménager dans le cadre des négociations engagées pour lui réunir les conditions de faisabilité dans le cadre d'une vision globale volontariste faisant du secteur agricole un important vecteur de développement inclusif et durable.

[« Essai de cadrage politico-institutionnel des effets de l'ALECA sur l'agriculture tunisienne par Mohamed Salah Bachta » à télécharger](#)

Forum Ibn Khaldoun pour le Développement le 12 avril 2019

Mots clés : l'agriculture tunisienne ; l'ALECA ; Forum Ibn Khaldoun ; Mohamed Salah Bachta