



La Caisse Générale de Compensation

Document préparé par **M.Slaheddine MAKHLOUF**

Mai 2017

A) Rappel historique

Créée par la loi de finances pour la gestion 1971, sous la forme d'un fonds spécial du trésor avec une enveloppe initiale de 7MD **dans le but de rationaliser les dépenses en matière de subvention**, la Caisse Générale de Compensation est un instrument de politique économique utilisé par l'Etat pour la mise en œuvre de sa politique dans le domaine social.

L'autorité politique cherche, par le biais de cet instrument, à asseoir sa légitimité en satisfaisant à deux exigences fondamentales au regard de toute société :

- une exigence éthique d'abord, car **la solidarité est à la base du vouloir vivre ensemble** dans chaque pays, elle exprime **la générosité** de l'Etat envers ses administrés en situation précaire et d'ailleurs aucune nation ne peut maintenir sa cohésion sans un minimum **de solidarité**. Une nation aussi jeune que la nation américaine a été construite sur la solidarité : les anciens migrants venant en aide aux nouveaux arrivants de leur nationalité d'origine,

- une exigence économique ensuite, en effet tant que **le plein emploi n'est pas atteint et tant que la pauvreté n'est pas éradiquée** le besoin de recourir à cet instrument est **une fatalité** pour tous les gouvernants quelques soit leur couleur politique.

Pour la majorité de la population, cet instrument acquiert avec le temps **une importance sociale** telle que sa suppression par les autorités publiques ne peut être considérée par cette majorité autrement que comme **une provocation et/ou une rupture du contrat social** dont personne ne peut prévoir **les conséquences**. Ceci est valable partout et quelque soit le niveau de développement du

pays, car chaque fois qu'une autorité politique a cherché à remettre en cause cet instrument, la réponse populaire a, toujours, été violente. C'est ce qui explique l'extrême prudence des pouvoirs en place dans tous les pays du monde, vis-à-vis de cet instrument. D'ailleurs dans un pays aussi libéral que les Etats-Unis d'Amérique, les dispositions relatives aux tickets alimentaires ont, toujours, depuis leur instauration dans les années 30, été reconduites (plus de 45 millions d'américains bénéficient actuellement des tickets alimentaires soit environ 15% de la population du pays et 55% des écoles sont concernées par la distribution gratuite de repas pour les élèves nécessiteux).

Pour les pouvoirs publics, la Caisse Générale de Compensation a constitué un instrument pratique, d'utilisation facile, c'est pour cela qu'ils ont pris rapidement l'habitude d'y recourir chaque fois qu'ils se sont trouvés dans l'obligation d'agir dans l'urgence pour régler un problème sans avoir à passer par les procédures en vigueur, procédures dont la mise en œuvre est souvent compliquée et/ou qui nécessitent, en général, des délais relativement longs. Ainsi, la Caisse Générale de Compensation dans notre pays, est devenue au fil des années un instrument multi-objectifs, évoluant d'un outil destiné à rationaliser les dépenses de subvention dans le domaine de l'amélioration de la capacité concurrentielle de l'économie nationale, en moyen de mise en œuvre de la politique sociale du gouvernement, pour devenir enfin un outil pour soutenir outre le domaine social, divers secteurs économiques (industrie, agriculture, infrastructures). C'est ce qui explique qu'elle a été utilisée d'une manière presque inappropriée pour subventionner des produits aussi divers que le pain, le lait, le sucre, la viande, le tourteau de soja, l'huile de colza, le double concentré de tomate, le maïs, le cahier scolaire, le livre culturel, la collecte de lait, la semence de pomme de terre, les engrais, voire le ciment etc...

La compensation étant servie à différents stades et chaque produit ayant sa propre vérité, sa gestion technique difficile au départ est devenue de plus en plus compliquée au fur et à mesure de l'extension de son champ d'intervention et ce pour plusieurs raisons : déficit d'expertise au sein de l'administration, manque de moyens humains et matériels pour le contrôle de l'utilisation des produits subventionnés, **lourdeur du système à cause de l'existence de différents stades de compensation**, faible coordination entre les différents intervenants, attitudes empreintes de méfiance voire parfois conflictuelles entre les principaux acteurs de la chaîne de compensation : **administration qui défend essentiellement un intérêt général immatériel, patronat qui veut préserver un intérêt particulier matériel, ouvriers qui œuvrent à se garantir une sécurité matérielle** A cela, il faut ajouter d'autres contraintes de natures différentes : **frilosité politique en matière de prise de décisions surtout lorsqu'il s'agit d'augmentation des prix**, extrême sensibilité des produits de base compensés pour l'ensemble de la population, **puissance des syndicats patronaux et/ou ouvriers exerçant dans les domaines couverts par la compensation**...

L'extension exagérée du champ d'intervention de la C.G.C par l'usage excessif de cet instrument et l'absence de mesures correctives sur de longues périodes se sont traduites par des dérapages cycliques obérant la charge de compensation et conduisant souvent à la critique voire à la diabolisation de cet instrument par l'insistance inappropriée sur les anomalies et distorsions qu'il génère habituellement. Pourtant, ces dysfonctionnements ne sont pas spécifiques à notre pays puisqu'on les a constatées dans tous les pays où cet instrument est utilisé (**moutons du Rhin en Europe : le matin ils appartiennent à un éleveur français et l'après-midi à un fermier allemand de l'autre côté de la frontière, dromadaires d'Arabie Saoudite plus nombreux que les ovins de Nouvelle Zélande**). Outre le fait qu'elle

ne permet pas un traitement rationnel et objectif de cette question, cette attitude essentiellement négative occulte un aspect important du problème à savoir **le rôle fondamental que joue la caisse dans le maintien de la paix sociale ainsi que sa participation active au développement économique du pays.**

La véritable prise de conscience quant à l'acuité des problèmes liés à la compensation a eu lieu suite aux émeutes du pain de janvier 1984 et **aux manifestations lyciennes, d'avril de la même année, contre la suppression des cahiers scolaires subventionnés.** Des études statistiques, sociologiques et économiques ont été engagées au milieu des années quatre vingt et des réflexions ont été conduites et ont concerné toutes les filières de la compensation. Suite à ces travaux et aux débats qui ont été organisés et à la large participation à ces manifestations ; **un bilan du fonctionnement de la caisse générale de compensation avec ses points forts et ses points faibles a été établi et des orientations pour une véritable réforme du système de compensation dans le pays ont été arrêtées.**

Les principaux outputs auxquels ces travaux ont abouti peuvent se résumer ainsi :

1) Au niveau des principaux constats :

- une grande partie de la population tunisienne est sensible aux prix des produits subventionnés et plus particulièrement aux produits céréaliers,
- l'intervention de la caisse a impacté favorablement le bien être de larges pans de la population,
- **jusqu'au milieu des années quatre vingt (moment où les études ont été effectuées) la campagne subventionnait la ville du fait que les prix des céréales locales ont souvent été**

inférieurs aux prix à l'importation. Cela n'a pas beaucoup changé depuis. Les répercussions financières négatives de ce genre de politique économique sur le secteur agricole non plus,

- il existe une grande dépendance du pays envers les produits de base importés (100% de l'huile de mélange, généralement plus de 50% de la consommation nationale de céréales destinées à la consommation humaine, pratiquement 100% de certaines céréales destinées à l'alimentation animale et 100% des besoins du pays en sucre) **d'où de véritables problèmes de sécurité alimentaire pour le pays et d'équilibre des finances publiques chargées d'amortir le choc des fortes et brutales augmentations des prix sur les marchés internationaux,**

- contrairement à d'autres pays, le ciblage par des produits de qualité inférieure n'est pas possible dans le pays, **le Tunisien n'acceptant pas la discrimination par la qualité,**

- l'intervention de la caisse dans la collecte du lait a joué un rôle important dans l'amélioration des revenus d'une part importante de la population rurale et également dans le développement d'une industrie nationale de transformation du lait frais,

- la subvention de la semence de pomme de terre a eu un impact positif sur la production nationale en cette spéculation sensible **(une des raisons évoquées à l'origine de la crise de 1978 était la hausse brutale du prix de la pomme de terre sur le marché intérieur en septembre 1977 et qui correspondait à l'époque à Ramadhan)** et a même permis au pays d'exporter une partie des primeurs produites,

- la compensation du maïs et du tourteau de soja a été à l'origine de la pérennisation du secteur de l'élevage avicole industriel. **Ce qui a permis de mettre à la disposition de la population à faible revenu des protéines à des prix abordables, d'ailleurs c'est ce qui explique la part de plus en plus importante de la viande blanche dans la consommation des Tunisiens notamment ceux de conditions modestes,**

- la subvention de l'importation du ciment a aidé au maintien à un niveau d'activité raisonnable un secteur important de l'économie nationale,

- **les retards dans le règlement des subventions aux organismes publics ont eu des incidences négatives sur la situation financière de ces organismes et sur certaines banques publiques (BNA).**

2) Au niveau des principaux axes de la stratégie :

- **réserver sur le moyen terme les interventions de la caisse à la consommation humaine et à la subvention des livres et cahiers scolaires.** De ce fait un programme a été arrêté pour limiter la compensation à trois produits de base importants dans la consommation des ménages à faible revenu (céréales, huile de mélange et lait) et éliminer du champ d'intervention de la caisse le soutien aux autres produits ainsi qu'aux activités productives, **ce qui constitue en soi une forme de ciblage par les produits,**

- **contenir les charges de la caisse à un niveau compatible avec ce que peut supporter le budget de l'Etat tout en préservant au maximum le pouvoir d'achat des plus démunis.** Dans ce but, il a été décidé de procéder **annuellement** à des augmentations **modérées** des prix des produits

subventionnés et **d'accompagner ces ajustements des prix par une augmentation de l'aide aux familles nécessiteuses par le biais du programme national d'aide aux familles nécessiteuses. Programme ayant entre autres vocations de cibler les aides en compensant au profit des nécessiteux le surcoût qu'ils auront à supporter du fait de l'allègement de la charge de compensation,**

- injecter autant que possible l'octroi de la subvention à un seul niveau. Le but est de permettre une meilleure maîtrise des dossiers de compensation par l'administration en limitant le nombre de vis-à-vis donc de dossiers à vérifier et de rationaliser les dépenses de compensation,

- intensifier les contrôles sur l'utilisation des produits subventionnés pour sanctionner le détournement d'usage. **Dans ce cadre des brigades de contrôle économique exclusivement dédiées au contrôle des produits compensés ont été spécialement créées,**

- supprimer les distorsions les plus importantes telle que celle liée à la commercialisation de l'orge (écart énorme entre le prix de cession aux industriels et le prix d'achat du même produit auprès des agriculteurs, **ce qui rend sa revente à l'office des céréales par les industriels plus lucratifs que sa transformation en aliment de bétail.)**

La mise en œuvre de la stratégie arrêtée a été relativement satisfaisante jusqu'à la fin des années quatre vingt dix et a permis au pays d'en finir avec les crises aiguës à l'instar de celles vécues en 1978, 1980 et 1984, d'éviter les soubresauts qu'ont connu un grand nombre d'Etats de par le monde à la suite de la flambée des prix des produits de base sur les marchés internationaux à la fin de la dernière

décennie et de contenir le budget de la caisse à des niveaux compatibles avec les standards qu'exige une gestion saine des finances publiques (une quarantaine de pays comptant plus de 800 millions d'habitants ont été touchés par la crise alimentaire. Il s'agit notamment du Cameroun 40 tués, Haïti 5 tués 200 blessés et destitution du Premier Ministre, Egypte 15 tués, environ 200 blessés et 300 arrestations, Maroc 24 arrestations, Philippines, Pakistan, Indonésie, Burkina-Faso, Thaïlande, Équateur, Argentine, Mexique etc... La Banque Mondiale a été obligée de réserver, en mai 2008, dans le cadre de son programme d'intervention en réponse à la crise alimentaire 1,2 milliards de dollars pour aider les pays les plus touchés par cette crise quasi-mondiale).

Le rythme des réformes a, néanmoins, commencé à prendre un certain retard dès le début des années deux mille, les prix des produits de base sur les marchés internationaux étant à un niveau exceptionnellement bas au début de la décennie concernée, l'autorité politique aurait dû en profiter pour accélérer les réformes. Or c'est la frilosité politique qui a pris le pas et le maintien du statu quo a été privilégié. Il faut noter cependant que suite aux études réalisées en 1997, 2003 et 2008 trois réformes qualitatives ont été introduites: suppression de la vente de l'huile de mélange en vrac, introduction de l'huile de palme et initiation de la spécialisation des boulangeries et ont, avec les trois ajustements des prix des produits subventionnés réalisés entre 2000 et 2010¹, permis d'inverser la courbe haussière de la charge de compensation observée à partir de 2007 (**730 M.D en 2010 contre 1048 M.D en 2008**).

En contre partie, la création de l'unité de gestion de la Caisse et son rattachement au Ministère des Finances en 2002 qui n'avait aucune attribution en matière de gestion de la compensation ne

¹ Le premier en 2003, le second en 2007 et le troisième en 2010

semble pas avoir été un choix approprié surtout à une époque où l'accélération des réformes servait l'intérêt de l'économie nationale.

B) La situation actuelle

La flambée des prix des produits compensés sur les marchés internationaux à partir de 2007 due autant aux mauvaises récoltes pour cause de sécheresses dans les pays habituellement exportateurs qu'au fait que les produits de base sont devenus pour les spéculateurs des produits à forte rentabilité et ce à la suite de l'effondrement d'un grand nombre de valeurs sur les places financières internationales ainsi que la révolution qu'a connue le pays à la fin de l'année 2010 ont, comme il fallait s'y attendre en période de transition politique, **interrompu le processus de réformes et entraîné une explosion des dépenses de compensation** (Annexe 1) résultant aussi bien de l'absence de réajustements des prix mais aussi de l'accélération des effets pervers liés à toute politique de compensation (affaiblissement de la gouvernance, gaspillage, détournement de destination, contrebande, pression pour la révision des coûts de production et de distribution des divers produits subventionnés...).

En effet entre 2010 et 2017 le budget de la Caisse Générale de Compensation a été multiplié par environ 2,3 passant de 730 M.D en 2010 à 1605 M.D en 2017, donnant l'impression que les autorités publiques sont dans l'incapacité de contrôler les dépenses de la caisse. Ce montant représente, par ailleurs environ 1.7% du P.I.B, 5% du budget de l'Etat et 26% du titre II (c'est-à-dire des dépenses d'investissement). A titre de comparaison la caisse représentait en 2010, année pourtant considérée comme difficile en matière de compensation, 1,2% du produit intérieur brut du pays.

Même si ce dérapage, au niveau de charges, ne constitue point une exception tunisienne (au Maroc les charges de compensation, il est vrai y compris les produits pétroliers, ont été multiplié par 14 entre 2002 et 2012 passant de 0,9% à 6,8% du P.I.B et en Egypte les dépenses pour les subventions ont été multipliées par 6 entre 1997 et 2008 et ont représentées 16% du P.I.B au cours de l'année 2008), il est primordial de prendre conscience que pour notre pays **la caisse constitue un véritable problème**, car au-delà du fardeau qu'elle représente pour les finances publiques, l'absence et/ou la non mise en œuvre d'une stratégie nationale pour contenir la charge de compensation à un niveau susceptible de ne pas mettre en danger les équilibres globaux de l'économie nationale et de ne pas pénaliser la croissance économique du pays, **constitue une grave anomalie. D'ailleurs si on avait appliqué un programme d'augmentation modérée des prix, le budget de la caisse serait certainement inférieur à 1000 M.D soit un niveau plus compatible avec ce que peut supporter le budget de l'Etat** (Annexe 4).

Privilégier le statu quo ne pouvant nullement occulter les problèmes générés par les subventions: des études sur le fonctionnement de la Caisse Générale de Compensation, sur les forces et faiblesses de cet instrument ont été, au cours de cette période, effectuées par des organismes internationaux (Banque mondiale et Banque Africaine de Développement) en collaboration avec des organismes nationaux (I.N.S et C.R.E.S) et des missions de contrôle ont été engagées, dans le même but, par la Cour des Comptes et le Contrôle Général des finances. Les conclusions auxquels ont abouti ces travaux ainsi que les leçons tirés des réformes précédentes et des expériences réussies dans des pays ayant un niveau de développement similaire au nôtre, comportent suffisamment d'éléments pertinents pouvant servir de base pour la mise en place d'une stratégie tendant à réaliser les deux objectifs essentiels de toute politique de subvention à

savoir : **contenir les charges de compensation à un niveau compatible avec les capacités financières du pays d'une part et cibler autant que possible la compensation pour permettre de la diriger vers les ménages qui en ont vraiment besoin d'autre part.**

Ainsi il ressort des travaux récents susvisés que notre système de compensation a permis notamment de :

- améliorer l'état nutritionnel des ménages défavorisés, **les subventions représentant 20,6% de la valeur totale de leur consommation alimentaire et participant à hauteur de 28,6% dans l'apport calorique total et à hauteur de 25,4% dans l'apport protéique total pour ces ménages,**

- contribuer à réduire de plusieurs points le taux de pauvreté dans le pays **(15,5% contre 19,1% sans l'intervention de la Caisse Générale de Compensation),**

- réduire les inégalités grâce à ses effets redistributifs non négligeables au profit des plus démunis. Sans la caisse, l'inégalité mesurée selon l'indice de Gini **aurait été de 38,5% en 2011 soit 1,1% de plus que ce qu'elle était en réalité : 37,4%,** niveau, il faut le signaler, inférieur à celui observé en 1985 (43,4%). D'ailleurs, les analyses économiques effectuées ont démontré qu'à part la baguette **tous les produits alimentaires subventionnés contribuent à la réduction des inégalités,**

- mettre en place un système **qui, malgré son caractère universel, est plus favorable aux couches défavorisées qu'aux couches aisées.** En effet, les effets redistributifs du système en vigueur sont, en valeur relative cela s'entend, **plus favorables aux démunis** (les subventions représentent 7,7% des dépenses des plus démunis) **qu'aux aisés** (1,5% de leurs dépenses) **et plus**

importants pour les plus pauvres que ceux exercés par un système de subvention proportionnel (seulement 6,2% dans un système proportionnel pour les démunis). C'est donc, d'un point de vue relatif, un système à la fois **généreux et progressif**,

- agir favorablement sur le pouvoir d'achat d'une grande partie de la population, **lui permettant ainsi d'accéder à des biens non subventionnés** auxquels elle n'aurait pu prétendre sans l'existence de cet instrument et **implicitement de préserver la paix sociale dans le pays avec ce que cela implique de positif sur la croissance économique**,

- contrôler l'inflation,

- renforcer la compétitivité-prix des produits nationaux sur les marchés internationaux.

En contre partie, le système en vigueur comporte des inconvénients dont on peut citer :

- **Les ménages aisés bénéficient plus en valeur absolue de la compensation que les ménages démunis** (89 dinars par tête et par an contre 68 dinars par tête et par an pour les plus pauvres) **et ce à cause notamment du système universel de la compensation**. En réalité, cette situation est tout à fait normale, les couches aisées dépensant beaucoup plus que les démunis dans l'achat de produits de consommation (5890 dinars contre 815 dinars pour les plus pauvres),

- Les ménages pauvres perçoivent **12%** des subventions alors qu'ils représentent **15,5%** de la population. Il faut remarquer, néanmoins, que cet écart n'est pas très important et ne constitue nullement une distorsion grave,

- Les erreurs d'exclusion et d'inclusion sont relativement importantes dans les programmes d'aides directes aux plus pauvres (**48,9% seulement parmi les bénéficiaires du PNAFN et/ou AMG2 sont pauvres**). Ce qui met en exergue les **difficultés que représente la mise en place d'un système efficient de ciblage de la compensation,**

- La **faiblesse de la gouvernance de la Caisse Générale de Compensation** due, en particulier, à l'incapacité de l'unité de gestion en charge de cet instrument à réaliser les missions qui lui incombent notamment en matière de contrôle à cause des moyens limités dont elle dispose,

- **L'absence de coordination entre les intervenants publics de la chaîne de compensation** (administration et offices publics),

- Le rôle timide des organismes publics en charge de l'approvisionnement du pays en produits de base compensés et qui se limite à assurer la disponibilité des produits sur l'ensemble du territoire national (**pas d'action en matière de rationalisation de la consommation**),

- Le système est **coûteux, peu efficace** et représente **une charge difficilement supportable pour le budget de l'Etat,**

- Le secteur privé intervenant dans le processus de compensation dispose d'avantages disproportionnés par rapport aux services rendus (**situation de rente, partage de gâteau et/ou avantages indus**),

- **Détournement de destination d'une quantité importante des produits compensés** au profit des industriels (satisfaction de leur besoin en matières premières : farine, huile),

des prestataires de services (hôteliers, restaurateurs) et des contrebandiers (**la charge de compensation additionnelle due à la contrebande vers la Libye a été estimée à 120 M.D en 2011 et 92 MD en 2012**).

D'un autre côté les pressions exercées par la charge de compensation sur le budget de l'Etat, ont servi à **interpeller** l'autorité politique sur la nécessité de mener une réflexion sur cet instrument. A cet effet, elle a organisé en avril 2014, dans le cadre du dialogue économique national, un forum sur la question de la Caisse Générale de compensation, forum auquel ont participé les principaux acteurs de la vie politique nationale (Gouvernement, partis politiques, U.G.T.T et U.T.I.C.A). Au cours de cette manifestation, ont été particulièrement formulées les recommandations et propositions reprises ci-après :

- ne pas toucher sur le court terme aux prix des produits subventionnés et **ce dans le but de ne pas dégrader le climat social dans le pays et de ne pas entraver le déroulement des élections législative et présidentielle de 2014,**

- préférence pour l'adoption au cours de la période visée plus haut, de mesures qualitatives destinées à la maîtrise des dépenses de compensation par la réservation de la compensation à la consommation domestique, le renforcement du contrôle sur l'utilisation des produits subventionnés et la diversification de l'offre par l'introduction sur le marché de produits de différentes qualités,

- activation des mesures prises dans le cadre de l'article 63 de la loi de finances pour la gestion 2013 et **instauration d'une nouvelle redevance sur les voyageurs visitant la Tunisie,**

- **tendre vers la vérité des prix sur le moyen terme (3 à 5 ans) pour les produits subventionnés tout en accompagnant**

les augmentations de prix par la revalorisation des transferts en faveur des familles nécessiteuses,

- accélérer les études relatives au système des transferts sociaux **qui devrait remplacer le système de subvention des prix.**

C) Propositions de réformes

Ces propositions concernent les aspects institutionnels, les mesures horizontales et les mesures spécifiques aux diverses filières concernées.

Au niveau institutionnel

S'agissant donc d'un instrument incontournable en l'état actuel du développement humain dans le pays et compte tenu du fait que sa gestion nécessite l'adoption d'une posture volontariste car une politique de compensation rationnelle et tendant vers le maximum d'efficacité possible **doit renouveler, continuellement, ses méthodes d'intervention pour pouvoir contrôler les évènements au lieu de les subir, avoir toujours un temps d'avance permettant à l'autorité administrative d'exercer son ascendant sur l'ensemble des autres acteurs de la chaîne de compensation et être adaptée à la nature de chaque produit.** Il appert, donc, que l'implication ainsi que la responsabilisation de l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus de la compensation sont impératives.

Le premier de ces acteurs est **l'autorité politique** du pays. Le succès de toute réforme dépend de la volonté de l'autorité en charge de la chose publique à penser les réformes, à les introduire au bon moment et à les faire appliquer avec le maximum de conviction possible. Pour réformer il faut **gouverner** car on ne peut pas réformer si on se contente uniquement de **gérer le quotidien.** **Aucune réforme n'est populaire aux yeux des citoyens** et la réforme qui a le plus de chance de rencontrer la plus forte adhésion possible est celle qui a fait l'objet d'un grand travail de persuasion, qui répartit les effets indésirables sur le plus grand nombre d'acteurs économiques possibles et **qui est engagée au bon moment sans atermoiements, et par les bonnes personnes. Il lui revient donc, du**

fait de l'autorité dont elle est investie, d'arrêter, en fonction des objectifs sociaux qu'elle s'est fixée, les grands choix stratégiques en matière de compensation (subvention à caractère universel et/ou ciblage, définition des critères d'éligibilité si choix du ciblage, produits devant bénéficier de la subvention, rythme des ajustements de prix, choix de l'outil à utiliser en matière de ciblage, niveau de la compensation, objectifs quantitatifs, etc...), de valider les programmes exprimant ces choix et de veiller à leur mise en œuvre dans les conditions les meilleures.

Le second intervenant est l'organe de gestion de la Caisse Générale de Compensation. **Son rôle consiste, essentiellement, à veiller à l'utilisation optimale des ressources destinées à la compensation et ce par la conception et la mise en œuvre, sous la supervision de l'autorité politique, des programmes concourant à la réalisation de cet objectif.** Longtemps assurée par les services de contrôle relevant du Ministère chargé du commerce, la gestion de cet instrument a été confiée en 2002 à une unité de gestion relevant du Ministère des finances. Les missions attribuées à cette structure consistent notamment dans :

- «la participation à la conception, la préparation et le suivi de la réalisation des stratégies tendant à la mise en application de la politique de l'Etat dans le domaine de la compensation,
- la fixation des besoins annuels de compensation des produits de base et les modalités de leur financement,
- la participation à l'évaluation de l'efficacité des programmes, des mécanismes, des modalités et des procédures de compensation des produits de base,
- l'élaboration d'études et de recherches concernant la compensation des produits de base et les questions y afférentes

et la proposition de mesures d'ajustement nécessaires, et ce, avec la collaboration des structures concernées ».

Ne pouvant assurer sa mission comme il se doit, elle a été rattachée dans le but de conférer à son action plus d'efficacité au Ministère du commerce en 2004. Son décret de création lui conférant des moyens humains inadéquats par rapport à la mission très étendue qui lui est confiée (un directeur général, deux directeurs et deux cadres à qui on peut attribuer la fonction de sous-directeur ou de chef de service), elle s'est trouvée malgré les efforts consentis par ses cadres incapables de remplir convenablement sa mission. La solution la plus raisonnable en l'état actuel des choses consiste **non pas à renforcer cette structure mais plutôt à la supprimer** et à la remplacer par une nouvelle organisation compatible avec les orientations décidées en matière de politique de compensation par les autorités politiques du pays. Dans ce cas, il semble opportun pour s'assurer que les structures qui prendront en charge la gestion de la compensation assureront la meilleure gouvernance possible des moyens mis à la disposition de cet instrument de s'inspirer à la fois des expériences marocaines et brésiliennes en confiant la supervision de la caisse de compensation **à un organisme présidé par le Ministre chargé du commerce et regroupant l'ensemble des concernés par cette question (pouvoirs publics, organisations nationales et société civile)**. Cette structure chargée de s'assurer de la bonne gouvernance de la Caisse Générale de Compensation pourra s'appuyer sur les services du Ministère chargé du commerce et également ceux du Ministère chargé des affaires sociales qui disposent des moyens adéquats pour veiller d'une manière qu'on peut considérer comme convenable à la bonne utilisation des ressources dédiées à la compensation.

Concernant les deux autres intervenants majeurs dans le processus de compensation (office des céréales et office de l'huile), il

serait peut être judicieux **de les délester de leur activité commerciale d'importation et de confier la couverture des besoins du pays en céréales et huiles alimentaires à l'office du commerce** (décision déjà prise, en ce qui concerne l'office de l'huile mais non encore appliquée). Le but en les déchargeant de leur activité d'importation est de leur permettre **de consacrer l'ensemble de leurs ressources à leurs missions premières de promotion des techniques agricoles dans leur domaine respectif et de pallier aux faiblesses constatées en matière d'infrastructures** pour les deux institutions, faiblesses impactant négativement l'efficacité du système national de compensation. Il est bien évident que la mise en œuvre de cette proposition implique la réalisation d'une étude quant à sa faisabilité, ses avantages et ses inconvénients ...

Ces réformes institutionnelles pour être efficaces doivent être accompagnées par d'autres réformes économiques horizontales et sectorielles.

Au niveau horizontal :

Il importe de signaler que la problématique majeure de la caisse réside dans l'arbitrage entre **son rôle social et son coût économique**. **La politique de blocage des prix** publics des produits subventionnés dans un environnement caractérisé par l'inflation des coûts de ces produits (prix internationaux par moment, taux de change, salaires, énergie ...) a conduit à un dérapage des charges de compensation et à des distorsions sur le marché : gaspillage, contrebande en raison des écarts importants des prix avec les pays limitrophes...

Le problème étant un problème d'insuffisance des prix de vente, aucune solution fondamentale à la problématique de la caisse ne saurait être envisagée sans un réajustement périodique

et ininterrompu des prix de vente des produits subventionnés (Annexe 3).

Aussi est-il important de réactiver sans retard un programme annuel de réajustement progressif des prix des produits subventionnés couplé à des mesures d'accompagnement ciblant les couches les plus démunies et ce quelque soit l'option stratégique de réforme.

Conscients des enseignements des événements du pain, les pouvoirs publics ont dès l'été 1984 testé cette mesure qui a permis par moment de ramener les dépenses de la CGC à 0.7% du PIB.

Un réajustement progressif des prix des produits subventionnés constituerait une mesure plus efficace et moins coûteuse que le contrôle pour la réduction de la contrebande. Il permettrait par ailleurs une rationalisation de la consommation.

Au niveau sectoriel :

Pour ce qui est des réformes spécifiques à chaque filière du système de compensation, les réflexions suivantes pourraient être suggérées :

La première des filières concernée par les subventions est celle **du blé dur**, c'est aussi la plus importante du champ de la compensation. En effet, ce produit a toujours représenté le poste le plus important des dépenses de la Caisse Générale de Compensation (40% du budget de la caisse de compensation en 2017). C'est d'un autre côté et compte tenu des habitudes alimentaires des tunisiens, un produit socialement très sensible notamment pour la population à faible revenu plus particulièrement au sud du pays et dans les régions démunies. En effet, la semoule issue du blé dur est le seul produit alimentaire pour lequel les couches défavorisées obtiennent la

subvention la plus élevée en valeur absolue (17 dinars pour les plus pauvres et 12 dinars pour les plus riches). Socialement important mais économiquement aussi du fait que le blé dur est le seul produit subventionné pour lequel le pays peut disposer d'un avantage comparatif par rapport au produit importé et l'unique susceptible d'atténuer la grave dépendance du pays envers l'étranger pour sa nourriture.

Eu égard à l'importance sociale de ce produit, il semble nécessaire, avant de décider des mesures susceptibles d'impacter la subvention dans cette filière, d'engager une étude sociologique auprès des couches défavorisées, dans les différentes régions du pays, pour apprécier la façon dont sont perçus par les démunis les produits alimentaires issus de cette céréale à savoir semoule, couscous et pâte alimentaire, et mesurer leur importance respective pour les ménages pauvres. La connaissance précise de ces aspects est fondamentale pour décider des mesures qualitatives susceptibles d'accompagner les augmentations des prix de ces produits, l'ampleur de ces ajustements et leur périodicité.

En même temps que cette étude sociologique un certain nombre de voies méritent d'être explorées pour apporter à cette filière les réformes susceptibles de lui conférer plus d'efficacité et de rationalité.

La première de ces voies concerne le prix à la production du blé dur local, le prix de cette céréale a été souvent inférieur au prix du même produit importé, ce qui se traduit par une situation anormale : la campagne subventionnant la ville ; les pauvres subventionnant les riches (en 2015, le prix de revient du blé dur local est de 74 dinars par quintal alors que le prix de revient du même produit importé s'élève à 110 dinars par quintal, soit 48% de plus que pour le produit local). Il semble donc indiqué d'explorer la possibilité de mettre en place un système de fixation du prix à la production du blé dur produit

localement indexé sur le prix sur le marché international majoré d'une prime. **Le but est de corriger une anomalie, d'encourager un produit local, d'augmenter les quantités locales collectées et de diminuer par ce biais la dépendance vis à vis de l'étranger et d'améliorer le revenu d'une partie défavorisée de la population.** Il est bien évident qu'à côté de cette politique volontariste en matière de prix un programme de recherche et de vulgarisation doit être engagé pour aider les agriculteurs, respectant les stipulations de la carte agricole, à améliorer leurs techniques culturales, à disposer de meilleures semences et d'avoir de meilleurs rendements. La recherche d'une meilleure couverture, par le biais de la production nationale en ce produit essentiel, est d'autant plus importante qu'il n'est pas exclu que le scénario du riz ne se répète, pour d'autres motifs certainement, à l'avenir avec les céréales. En effet, il a suffi que les autorités chinoises limogent le responsable des stocks au sein de l'organisme public en charge de l'approvisionnement de la Chine en riz, que le nouveau responsable donne de nouveaux chiffres sur les stocks chinois, largement inférieurs aux anciens chiffres figurants dans les registres de son prédécesseur, pour qu'un vent de panique s'empare des pays producteurs qui décident d'interdire l'exportation de cette céréale et beaucoup de pays, dont la Tunisie, ont connu, de ce fait, de graves problèmes d'approvisionnement en ce produit.

A côté de cet aspect prix à la production, il est impératif de procéder à une nouvelle étude sur la marge de mouture pour arrêter une structure reflétant la réalité des coûts actuels de trituration supportés par les professionnels ; la dernière étude sur cette marge ayant été effectuée en 1988. Cette étude doit concerner aussi bien le blé dur que le blé tendre et servir à **déterminer un prix du son devant couvrir les charges de trituration du semoulier et/ou minotier** ; elle doit également se prononcer sur la justification des facilités financières accordées au secteur et explorer de nouvelles

formes de relations entre la caisse et ces opérateurs (sous-traitance, appel d'offres, spécialisation...). **Une étude similaire doit être engagée, pour les mêmes motifs, sur la marge des pastiers.**

En troisième lieu, il est indiqué d'exploiter les résultats de l'enquête sur la consommation des ménages ainsi que ceux de l'étude sociologique citée plus haut pour mettre en place un programme d'ajustements périodiques des prix, spécifiques à chacun des produits issus du blé dur : semoule, couscous et pâtes alimentaires. Produits, il faut le rappeler, bénéficiant de la subvention la plus élevée aussi bien en valeur absolue qu'en valeur relative (en 2016 la subvention représentait 63% du prix de revient de la semoule 48% du prix de revient du couscous et 47% du prix de revient des pâtes alimentaires); le maintien des prix de ces produits à leur niveau actuel, outre les distorsions qu'il crée (le kilo de couscous souvent moins cher qu'un kilo de tomate ou qu'un kilo de poudre détergente) et les opportunités qu'il offre en matière de contrebande, constitue un casse tête qui peut devenir ingérable d'ici un proche avenir. Il serait également utile d'accompagner les ajustements des prix par des mesures d'accompagnement tel que la libération de l'importation du riz et d'exonérer ce produit des droits de douane ce qui permettra et de diversifier l'offre en produits céréaliers de consommation et de diminuer la consommation de pâtes et couscous subventionnés. Il est, enfin, indiqué d'étudier la possibilité de compléter ces mesures, par une politique de ciblage de la subvention de la semoule à définir par l'autorité politique.

La seconde filière en importance et probablement la plus sensible politiquement est celle **du blé tendre** (23% du budget de la caisse en 2017 soit environ 372 M.D contre 162 M.D en 2010). Quatre mesures peuvent être préconisées pour conférer à cette filière plus d'efficacité :

- la première, consiste dans la réalisation d'une étude sur la marge de panification ; la dernière étude sur cette question a été réalisée en 1979. Il est donc grand temps de faire une étude sur la réalité de ce secteur, les capacités existantes et leur corrélation avec les besoins du pays, les coûts réels de la panification et corriger éventuellement les distorsions nées des différentes actualisations effectués (prise en charge par la caisse des augmentations de coûts et omission des gains dus à l'amélioration de la productivité et/ou au progrès technique dont a bénéficié le secteur),

- la seconde mesure préconisée, est plus technique elle consiste dans l'abandon du système actuel de classification des farines selon le taux d'extraction et à mettre sur le marché deux types de farine; une farine dite pâtissière qu'on peut trouver dans les circuits de distribution (en vrac chez le grossiste et en emballage d'un kilo chez le détaillant) et identifiable en fonction de son taux de cendre et de son facteur W, et une deuxième catégorie de farine dite boulangère qu'on ne trouve pas dans les circuits de distribution et identifiable selon ces mêmes critères. Il est intéressant de préciser que, contrairement au taux d'extraction, la détermination du taux de cendre et du facteur W est maîtrisée par les laboratoires nationaux. Néanmoins, la réalisation d'une étude sur cette question semble nécessaire pour la mise en place de cette réforme dans les meilleures conditions car elle constitue un bon moyen de lutte contre le détournement de destination de ce produit,

- la troisième est une réforme qualitative, destinée à pérenniser les progrès enregistrés en matière de spécialisation. Dans ce cadre, il y a lieu d'examiner la possibilité d'exclure progressivement de la catégorie « A » les boulangeries situées

dans les zones aisées, de spécifier lors de l'octroi de nouvelles autorisations la catégorie de la boulangerie et de réserver l'octroi des autorisations de type « A » exclusivement aux zones défavorisées,

- en quatrième axe, il est impératif de réactiver le programme d'ajustement périodique et continu des prix du pain. L'objectif premier étant de sortir le plus rapidement possible la baguette du champ de la compensation ce qui aura des répercussions probablement positives sur le secteur de la boulangerie et ce par la diversification de l'offre et la modernisation de la technologie de fabrication du pain. Le second objectif est d'éviter que l'écart entre prix réel et prix subventionné du gros pain très élevé actuellement (la subvention représente en 2017 environ 45% du prix de revient du gros pain) ne devienne insoutenable avec tout ce que cela comporte comme effet pervers sur l'économie (le produit devenant plus aliment pour bétail que bien essentiel dans la nourriture des plus démunis.)

Pour l'huile alimentaire, il y a lieu de s'investir pour résoudre les deux grandes faiblesses qui caractérisent cette filière à savoir le détournement de destination et les relations entre l'administration et les professionnels du secteur. Dans ce cadre il est proposé ce qui suit :

- étudier l'hypothèse de l'importation d'huile raffinée prête à la consommation, évaluer ses coûts et ses avantages et choisir in fine la solution la plus avantageuse pour la caisse et modifier éventuellement le cahier de charges relatif à l'importation des huiles alimentaires en fonction des résultats de cette étude,

- mettre sur le marché une seule catégorie d'huile de graine subventionnée ; l'huile de colza par exemple, même si sur le

marché international son prix est actuellement plus cher que l'huile de soja, et interdire son importation par le secteur privé,

- diminuer progressivement le quota national d'huile de graine subventionnée (en tenant compte de l'évolution des quantités importées par les privés et destinées à la consommation non subventionnée) et soumettre à agréage obligatoire les conditionneurs disposant d'un quota et ce en fonction d'un cahier des charges à établir par les services de la caisse et comportant notamment les conditions de commercialisation (liste obligatoire de grossistes) et le coût du conditionnement,

- intégrer d'avantage la filière huile de graine par la transformation du statut des raffineurs de simples prestataires de service à des véritables industriels à l'instar des pastiers : achat de l'huile brute auprès de l'office à des prix de cession fixés (voire libre importation à un stade ultérieur) puis raffinage, conditionnement et commercialisation de l'huile subventionnée sous leurs propres marques commerciales aux prix fixées par les pouvoirs publics,

- procéder par appel d'offres pour le raffinage s'il s'avère que l'importation d'huile brute est plus profitable pour le pays en termes financiers et que l'intégration citée ci-dessus n'est pas possible et ce même en cas d'opposition du syndicat,

- mettre en place un programme d'ajustements des prix pour atténuer l'écart important entre le prix de vente et le prix réel (en 2016 la subvention représente 61% du prix de revient). L'ajustement périodique des prix constitue un bon moyen pour rendre ce produit moins attractif pour les fraudeurs.

En ce qui concerne les livres et cahiers scolaires, et quoique la charge de compensation pour ces produits ne constitue

point un montant rédhibitoire, ne concerne que certaines catégories de cahiers scolaires et n'est pas susceptible de connaître un dérapage quelconque durant les prochaines années, il serait néanmoins utile d'étudier la possibilité de céder les droits d'auteurs du centre national pédagogique à des éditeurs privés. Ceci se faisant évidemment de manière progressive. Le but étant d'améliorer la qualité du livre scolaire, de dynamiser un secteur national prometteur notamment à l'exportation et de décharger progressivement le C.N.P d'une tâche non essentielle pour l'accomplissement de sa mission. Les droits d'auteur du centre pouvant être perçus par ce dernier sous forme de livres qui seront distribués aux nécessiteux des zones défavorisées.

Quant au lait, qui représente actuellement environ 4% de la charge de compensation, sa sortie de la C.G.C peut être envisagée rapidement, trois ans au maximum avec des augmentations de 30 millimes environ par litre et par an. Néanmoins, et vu l'importance sociale de ce produit, des mesures de ciblage direct destiné aux élèves nécessiteux des régions pauvres sont nécessaires. Ce ciblage peut prendre la forme d'une distribution gratuite de lait aux élèves nécessiteux des zones défavorisées. D'autres mesures d'accompagnement peuvent être envisagées telle que la diversification de l'offre sur le marché local par l'encouragement de la commercialisation de la poudre de lait importée dans le pays. Les ménages démunis pouvant trouver dans cette poudre un substitut au lait frais à un prix avantageux car il s'agit en général d'un produit de surplus.

Enfin et concernant le sucre, l'enjeu pour ce produit est moins l'écart entre le prix réel et le prix sur le marché domestique mais plutôt le conditionnement dont lequel ce produit est vendu au public (vrac ou conditionné) et la manière de satisfaire la demande des

secteurs industriel et artisanal pour ce produit. Dans cette optique il est proposé de :

- mettre un programme pour supprimer progressivement la vente en vrac de ce produit. Cette mesure est de nature à diminuer d'une manière perceptible la consommation nationale en ce produit donc de la subvention (entre 5 et 10% des quantités actuellement consommées),

- importer une qualité de sucre différente de la qualité habituellement importée (45 ICUMSA), facilement identifiable (150 ICUMSA ou plus) à commercialiser en vrac, à son prix réel et réservée à l'usage industriel et artisanal,

- mettre un programme d'ajustements des prix pour sortir rapidement ce produit de la C.G.C. Il faut indiquer que le marché international du sucre est relativement favorable et que les ajustements des prix ont également pour **objectif** de diminuer la contrebande.

Conclusion

La caisse générale de compensation ne constitue pas une exception tunisienne, son coût élevé non plus. La plupart des pays, même les pays les plus riches tel que les Etats-Unis, recourent à des instruments similaires. Remettre en cause un instrument aussi ancré dans la réalité tunisienne ne semble pas constituer un bon choix car il est, essentiellement, perçu par les citoyens comme un acquis social. Toutes les études effectuées sur le système national de compensation ont conclu au rôle de filet social joué par la caisse notamment en faveur des plus démunis.

C'est un système, certes, coûteux comme le confirme les rapports d'inspections, mais sa contribution à la paix sociale et au progrès économique sont indéniables. D'ailleurs, son coût élevé est le plus souvent lié à la frilosité de l'autorité politique, au ralentissement de la croissance économique du pays et/ou à l'emballlement des prix des produits subventionnés sur les marchés internationaux.

Si les rapports d'inspection obligent à apporter des correctifs aux lacunes constatées et à sanctionner les fautes commises ; il est nécessaire de rappeler également qu'ils ne déterminent pas, obligatoirement, une politique.

En tout état de cause ce qui est vital actuellement, pour les responsables, est d'être attentif à :

- la dépendance du pays pour sa nourriture envers l'étranger, d'où la nécessité de réfléchir au meilleur moyen de diminuer cette dépendance pour la ramener à un niveau soutenable,
- l'obligation de contenir les charges de la Caisse à un niveau supportable par le budget de l'Etat, ce qui implique des

ajustements périodiques des prix des produits compensés, des contrôles renforcés et l'exclusion du champ de la compensation des produits les moins sensibles ou ceux pouvant faire l'objet d'une distribution directe (lait),

- l'optimisation du rôle social de cet instrument ; d'où la nécessité d'initier une politique combinant différentes approches pour le ciblage de la compensation dont :

a) l'accélération du mouvement de spécialisation des boulangeries situées dans les zones urbaines,

b) la maîtrise des quantités d'huile de graines subventionnées

c) la distribution directe du lait dans les écoles situées dans les zones urbaines et rurales défavorisées

d) et surtout la mise en place d'un système de distribution de bons alimentaires dans les zones rurales défavorisées pour l'achat de la semoule par les plus démunis. Le ciblage, par le biais des bons alimentaires comporte plusieurs avantages : il ne crée pas de distorsions additionnelles, il ne nécessite pas la mise en place de nouveaux circuits de commercialisation et n'est pas difficile à mettre en œuvre (on peut confier la distribution aux structures régionales du Ministère de la santé et/ou du Ministère des affaires sociales). Le succès de cette approche dépend du rachat rapide de ces bons (sur simple présentation). Ce rachat pouvant se faire dans les bureaux de postes, les recettes des finances et les agences bancaires. Enfin pour minimiser les fraudes les bons utilisés doivent être retirés définitivement de la circulation.

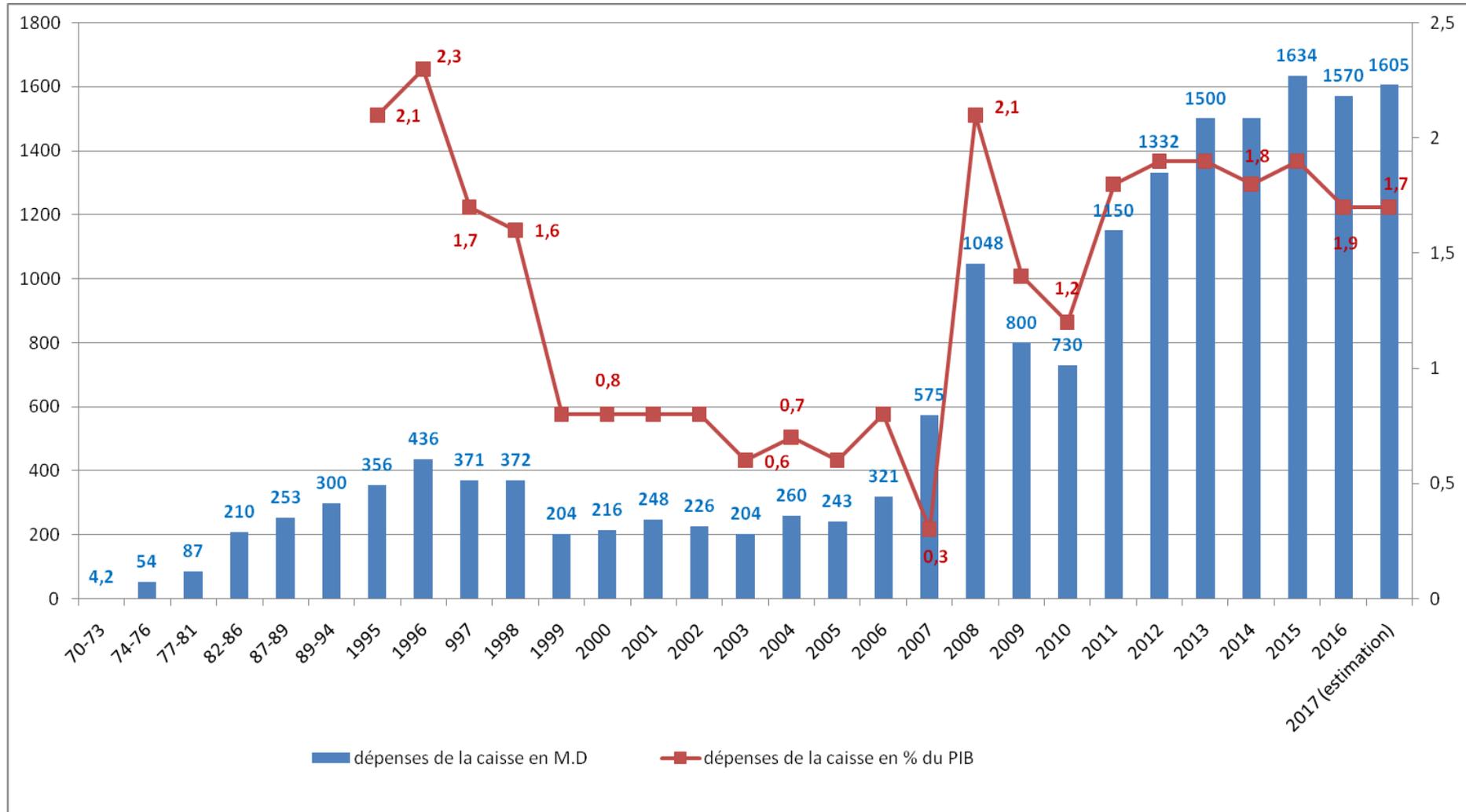
Un succès en matière de ciblage nous débarrassera de la culture du bien public (rizk el bilic) liée au système de subventions universelles pour nous imprégner d'une autre culture en osmose avec les valeurs propres à une République Solidaire.

Liste des Annexes :

- **Annexe 1** : évolution des charges de la CGC.
- **Annexe 2** : évolution de la subvention des principaux produits 2010-2017.
- **Annexe 3** : subventions unitaires 2017 par produit.
- **Annexe 4** : programme habituelle d'ajustement des prix.

ANNEXE 1

Evolution des dépenses de la caisse en M.D



ANNEXE 2

Evolution de la subvention des principaux produits en M.D

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (estimation)
Blé dur	284	416	439	453	509	737	549	643
Blé tendre	162	401	432	554	502	461	344	372
Orge	28	76	107	218	84	77	44	106
Huile	113	214	264	232	202	167	200	250
lait	-	23	32	57	69	61	69	88
Pates alimentaires et couscous	-	4.2	4.8	16	14	33	49	37

ANNEXE 3

Subvention unitaire

(moyenne des deux premiers mois de l'année 2017)

	Coût de revient	Prix de cession	Subvention	% du coût de revient
Blé dur (D/Quintal)	67,873	25,644	42,229	62,22
Blé tendre (D/Quintal)	50,911	19,916	30,995	60,88
Orge fourragère (D/Quintal)	45,333	42,000	3,333	7,35
Farine PS pour fabrication du pain, farine supérieure et semoule (D/Quintal)				
Catégorie "A"	70,243	0,767	69,476	98,91
Catégorie "C"		17,598	52,645	74,95
Farine supérieure PS -7	74,728	51,200	23,528	31,48
Semoule	99,905	39,800	60,105	60,16
Les Pâtes (D/kg)				
Pâtes alimentaires	1,583	0,742	0,841	53,13
Couscous	1,583	0,730	0,853	53,89
Pain (D/unité)				
Gros pain	0,422	0,230	0,192	45,50
Baguette	0,252	0,190	0,062	24,60
Huile végétale (D/litre)				
Le litre d'huile végétale	2,325	0,900	1,425	61,29
Papier scolaire (D/tonne)				
La tonne de papier (en bobine)	1706,000	985,000	721,000	42,26
Cahier scolaire numéroté (millimes/cahier)				
Cahier scolaire n° 12	224	180	44	19,64
Cahier scolaire n° 24	419	330	89	21,24
Cahier scolaire n° 48	912	735	177	19,41
Cahier scolaire n° 72	1326	1060	266	20,06

ANNEXE 4

Programme annuel d'ajustement des prix

Produit	Prix de vente au public (en millimes)	Augmentation annuelle (en millimes)	Prix de vente au public (en millimes) en cas d'ajustement régulier des prix sur la période 2012-2016	Économie sur toute la période (en MD)
Gros pain (400 g)	230	20	330	124
Baguette (220 g)	190	10	240	56
Semoule (1 kg)	450	30	600	94
Couscous (1 kg)	795	50	1095	23
Pates alimentaires (1 kg)	805	50	1105	
Lait (1 litre)				
Paquet de lait (1 litre)	1120	30	1270	78
Bouteille triple couche (1 litre)	1080	30	1230	
Bouteille simple couche (1 litre)	1070	30	1220	
Farine supérieure PS -7 (1 kg)				
vrac	630	30	780	34,5
conditionnée	700	30	850	
Sucre (1 kg)	970	50	1020	10
Huile végétale	900	100	1400	75
TOTAL ECONOMIE (sur 5 ans /2012-2016)				494,5