

CHAPITRE 2
M A R O C

Céréales et oléoprotéagineux au Maghreb

**Pour un co-développement
de filières territorialisées**

JEAN-LOUIS RASTOIN ET EL HASSAN BENABDERRAZIK

Mai 2014



IPAMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -



Maroc

Une approche historique et politique



LA FILIÈRE CÉRÉALES AU MAROC : PROBLÉMATIQUE DES RÉFORMES

La question des céréales est au cœur de la problématique du développement du secteur agricole au Maroc. Elle concerne un million et demi d'exploitations agricoles. Elle concerne également 32 millions de consommateurs. Elle détermine enfin les conditions d'une insertion maîtrisée dans les flux d'échanges internationaux, régionaux et mondiaux.

Malgré ses gains de productivité, la situation actuelle de l'économie céréalière marocaine n'est pas satisfaisante. La contribution de la production nationale à la satisfaction des besoins intérieurs est au plus bas depuis plus d'un siècle, les politiques publiques de promotion de la production ne suffisent plus à compenser les effets déstructurants d'une politique de subventions à la consommation qui génère de multiples distorsions dans la commercialisation et se traduit par des coûts économiques très importants, pour les producteurs et pour l'économie dans son ensemble. Alors que le Maroc dispose d'avantages considérables pour la production d'orge et de blé dur, ces deux filières sont menacées d'effondrement face à la concurrence des blés canadiens et des importations d'aliments de bétail alternatifs (sorgho, maïs, tourteaux, luzerne...). Les industriels de la semoule et des pâtes de blé dur déclarent *urbi et orbi* qu'ils ne veulent plus travailler le blé dur marocain compte tenu de sa qualité médiocre.

Analyser le secteur céréalier au Maroc présente de nombreux défis. Il s'agit d'un secteur complexe car imbriquant trois problématiques distinctes. Il s'agit de comprendre en premier lieu la problématique de la production, de la commercialisation des céréales dans le cadre de la transformation structurelle d'une agriculture dualiste. Il s'agit également de prendre compte la problématique des subventions alimentaires, des prix et des revenus, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit enfin d'appréhender la problématique de la libéralisation intérieure du commerce des céréales, de l'insertion de ce secteur dans le marché mondial et des opportunités de gains d'efficacité par l'accroissement de la concurrence dans la filière.

Aux problématiques internes à la filière du paragraphe précédent, il faut ajouter la dimension macro-économique de la filière : à travers le support de la caisse de compensation, elle impacte directement le déficit des comptes publics. Elle pèse sur la politique de change du dirham, car une dévaluation de celui-ci accroît mécaniquement le déficit de la caisse de compensation financé par le budget général. Les importations de céréales représentent entre 4 et 5 % des importations marocaines en année normale, bien plus en situation de sécheresse ou de flambée des prix sur le marché mondial. De par sa taille, son impact sur le commerce extérieur et sur le déficit des comptes publics ainsi que son influence sur la détermination du taux de change expliquent en quoi elle se situe au cœur des débats de politique économique pour le Maroc et non simplement ceux portant sur la politique agricole.

Last but not least, la filière céréalière possède une dimension politique et sociale indéniable. Les gouvernements répugnent à réformer et les peuples sont prompts à manifester, dès lors que le prix du pain doit être ajusté. Comme l'immense majorité des exploitations agricoles produit des céréales, la politique des prix et son corollaire, la politique de protection à la frontière,



commande la formation des revenus des agriculteurs, qui restent les défenseurs du trône, selon l'heureuse formule de Rémy Leveau. Bien entendu, la prudence est de mise lorsqu'il s'agit d'agir sur le revenu des agriculteurs.

La problématique se complique de l'interaction entre les dimensions macro-économiques, agricole et sociale. Ainsi, contrairement à une vision dichotomique de la relation entre la ville et la campagne, où la sécheresse ne frapperait que les ruraux, la réalité est tout autre. La plupart des urbains ont de la famille et des parts d'exploitation dans le monde rural. Une bonne année agricole voit la famille demeurée à la campagne partager la récolte avec les membres de la famille résidant en ville. À l'inverse, la solidarité familiale joue en situation de sécheresse, de mauvaises récoltes et de baisse des revenus de l'exploitation. C'est ce qui explique la très forte corrélation entre la croissance économique et l'activité agricole. Tous les revenus sont touchés, ceux des urbains et des ruraux, en bonne comme en mauvaise année. Ainsi, la politique de prix portant sur les céréales et leurs dérivés joue un rôle déterminant dans les revenus et l'activité économique des ménages marocains. Ce qui explique la très grande sensibilité de ces derniers aux initiatives de réforme et la réticence corrélative des politiques à introduire des changements dans ce secteur.

Cette introduction souligne les difficultés d'une approche de l'économie des céréales au Maroc visant à introduire des propositions de réforme de la filière. Le parti pris de cette note consiste à lier les problématiques pour conclure sur un projet de réforme propre à rompre le blocage actuel afin de rétablir un sentier de croissance pour l'agriculture céréalière et pour une politique alimentaire plus efficace et plus équitable. Elle prend le parti d'une analyse discursive et d'une présentation des faits stylisés, en réduisant les chiffres et graphiques *a minima*, afin de conserver le fil des démonstrations. Elle s'appuie pour cela sur une mise en perspective historique des politiques suivies en matière de production céréalière, de commercialisation et de financement de la filière et des interventions publiques en matière de subventions alimentaires.

Cette approche présente ce qu'il y a lieu de nommer le triple échec des politiques céréalières marocaines. Le premier échec est celui qui porte sur le développement d'exploitations agricoles viables, d'un système de commercialisation et de collecte de la production efficient et d'une amélioration de la qualité de la production. Le second échec tient au dévoiement des politiques de subventions alimentaires par la multiplication des fraudes et la généralisation d'augmentations anarchiques des prix de vente de la farine subventionnée. Le dernier échec est celui des politiques de libéralisation du commerce extérieur des céréales, perçues comme la solution à l'amélioration de la productivité et à l'approvisionnement des ménages.

Les propositions contenues en conclusion à cette note ont pour objet de favoriser la reconstruction d'un projet pour la filière, qui permettra une meilleure insertion au marché mondial, rétablira les conditions d'un accès plus élargi à la consommation de farine et permettra le rattrapage des rendements requis pour une production efficiente des céréales au Maroc.



L'échec agricole

L'origine des politiques agricoles adoptées au Maroc se trouve dans l'adaptation par les autorités du protectorat des mesures mises en œuvre par Méline à la fin du XIXe siècle. En effet, dès les premières années du protectorat les deux mesures phare du ministère Méline sont adoptées : la création des caisses locales de Crédit Agricole, ainsi que les coopératives de stockage et de commercialisation des céréales. Dans cette section, nous nous attacherons à comparer la mise en œuvre de cette politique dans le cas français et dans le cas marocain. La mise en place de barrières protectionnistes à l'importation des céréales que préconisait Méline a servi de substrat à l'adoption par le Front populaire de l'Office des blés en 1936. Une organisation identique a été adoptée par les autorités du protectorat en 1937 : l'Office Interprofessionnel Chérifien des Céréales. L'intérêt de la comparaison entre l'expérience française et celle du protectorat marocain tient au succès de l'une et à l'échec de l'autre, ce qui permet de mettre en exergue les spécificités de la politique suivie au Maroc.

Le triptyque gagnant de l'agriculture française

Le grand paradoxe tient aux effets très différents d'une même politique dans les deux pays. Dans le cas français, l'adoption du triptyque caisses locales de Crédit Agricole, stockage coopératif et financement par le nantissement des récoltes a permis un mouvement séculaire de croissance de la productivité et des revenus agricoles. Les mêmes mesures prises dans l'environnement colonial du Maroc sous le protectorat ont eu des effets très différents selon qu'elles ont été appliquées aux terres de colonisation officielle ou privée ou à l'agriculture indigène.

Les caisses locales de Crédit Agricole, le stockage coopératif et le warrantage de la récolte

Les réformes conduites à la fin du XIXe siècle et associées à la personne de Méline ont jeté les bases du développement accéléré de l'agriculture française. La plus célèbre tient à la création des caisses locales de Crédit Agricole, sous la forme de caisses mutuelles de crédit avec la participation au capital des agriculteurs, pour permettre le développement du crédit pour l'investissement et le financement de la commercialisation dans les campagnes. Les banques étaient en effet très réticentes à l'idée d'octroyer des crédits au secteur agricole, perçu comme très risqué. La pratique du cautionnement mutuel par les caisses locales leur permet de refinancer une partie des crédits qu'elles octroient auprès de l'institut d'émission directement ou bien à travers la caisse centrale du Crédit Agricole créée à cet effet par le gouvernement.

Cette innovation majeure a permis de moderniser les exploitations agricoles par un meilleur accès au financement du machinisme, mais également la consolidation foncière des exploitations – l'exode rural massif a libéré les terres.



La seconde innovation a consisté à encourager la création de coopératives céréalières pour le stockage et la commercialisation, souvent à travers les caisses locales de Crédit Agricole. Ces coopératives ont facilité le financement de la commercialisation des céréales par l'utilisation du warrantage (les stocks servent à garantir le crédit, car lorsqu'ils sont vendus, la banque est payée avant l'agriculteur). Cette utilisation du nantissement des récoltes stockées a permis de moderniser la commercialisation des céréales, d'en améliorer la qualité par les traitements phytosanitaires conduits par les silos et par les mélanges améliorants.

L'imposition de droits de douane protecteurs pour améliorer le prix perçu par les agriculteurs complète ce triptyque.

L'Office des blés

Si les réformes de Méline ont permis une modernisation progressive et puissante de l'agriculture française – malgré l'épisode de la Première Guerre mondiale – elles n'ont pas été suffisantes pour contenir la concurrence des blés américains. D'autant qu'après la crise de 29, les prix des céréales françaises ont suivi ceux des blés américains. La déflation américaine a entraîné des baisses soutenues et significatives des cours. L'arrivée au pouvoir du Front populaire a permis aux agriculteurs français d'obtenir une réforme radicale du régime de commercialisation et de soutien des blés : la création de l'Office des blés en 1936.

Dans ce nouveau régime, les prix au producteur sont fixés par décret. Les organismes stockeurs sont tenus d'acheter toute la production qui leur est offerte à ce prix. Ils sont rémunérés par le versement mensuel de primes de stockage par l'Office. Ce dernier contrôle quantitativement le commerce extérieur des blés. Les importations autorisées subissent un prélèvement au profit de l'Office, égal à la différence entre le prix d'importation et le prix intérieur accru des primes de stockage courues. Les exportations bénéficient d'une restitution de la part de l'Office pour les ramener au prix du marché mondial. Les minoteries sont obligées de s'approvisionner auprès des organismes stockeurs (coopératives et commerçants agréés). Elles ne peuvent pas s'approvisionner directement auprès des producteurs. Enfin, une grille d'agrée définit les bonifications et les réfections à appliquer pour tenir compte de la qualité des blés livrés. L'Office des blés autorise les transactions entre les utilisateurs des blés et les organismes stockeurs pour s'assurer de l'écoulement régulier des stocks détenus et du respect des prix administrés. Les utilisateurs des blés (essentiellement les minoteries, les biscuiteries et les fabricants de pâtes alimentaires) s'approvisionnent au prix national fixé auquel s'ajoute une taxe de rétrocession au profit des organismes stockeurs car la rémunération du stockage est assurée par l'Office. Le financement de la commercialisation et des stocks est assuré par les banques par le nantissement des stocks détenus à des conditions avantageuses du fait de la garantie de commercialisation et de prix.

Ce régime de prix administrés permet de garantir aux producteurs un prix certain et une commercialisation assurée, autant de conditions pour réduire leurs risques et les inciter à la productivité. Le contrôle du commerce



extérieur permet d'éviter de déstabiliser le marché par les importations. Les garanties offertes de rémunération pour les organismes stockeurs permettent le développement à grande échelle de coopératives de stockage et de commercialisation. L'Office des blés aide ce développement par des subventions à l'investissement financées par les prélèvements à l'importation. L'adoption de ce régime en effet vise le développement de coopératives de stockage et de commercialisation regroupant les producteurs et assurant un approvisionnement collectif en intrants. Les commerçants en céréales voient leur pouvoir de marché très fortement réduit. Leur disparition à terme est envisagée.

Bien entendu, cette organisation administrée du marché des céréales jette les bases d'un développement accéléré de la production céréalière française.

L'application au Protectorat marocain

Les premières transpositions des réformes françaises de la fin du XIX^e siècle ont été conduites dès le début du Protectorat, à partir de 1912. La création des caisses locales de Crédit Agricole et des coopératives agricoles de stockage de commercialisation date des deux premières années du protectorat. Mais, à l'inverse du modèle français, l'organisation mise en œuvre au Maroc est dualiste dès l'origine. Le souci de la promotion de la colonisation – de l'installation des colons dans le Protectorat – prime sur la construction d'un marché unifié. Ceci est analysé dans les paragraphes suivants en séparant la problématique du Crédit Agricole, le développement de la céréaliculture et les interventions foncières.

Le Crédit agricole et les sociétés indigènes de prévoyance

Le développement des caisses locales de Crédit Agricole a été destiné en priorité aux financements des colons et des grandes exploitations détenues par les Marocains. Les instruments de crédit et les modalités de refinancement par la caisse centrale du Crédit Agricole – publique, financée par des dotations du Trésor et dirigée par la direction des Finances du résident général – favorisent en premier lieu l'acquisition de terres agricoles par les colons, leur équipement et la commercialisation de leur production. La direction de l'Agriculture et de la Colonisation – ancêtre de l'actuel ministère de l'Agriculture – exerce une tutelle conjointe sur la caisse centrale et les caisses locales de Crédit Agricole.

Le financement de l'agriculture indigène est conduit à travers les Sociétés Indigènes de Prévoyance, disposant de peu de moyens. Il est destiné à financer les achats de semence, et à promouvoir l'équipement en charrues. Elles sont dirigées par les officiers des Affaires indigènes, relevant de la direction de l'Intérieur et des Affaires politiques de la Résidence générale. Dès l'origine, ces Sociétés Indigènes de Prévoyance sont conçues comme un outil d'aide à la pacification et non comme un instrument de financement du développement du secteur. Leur refinancement est assuré par une caisse centrale dépendant du Trésor. L'examen des encours comparés entre les deux



systèmes de crédit à l'agriculture montre une énorme différence de moyens au profit du financement de la colonisation.

Développement du stockage et de la commercialisation

À l'image des développements français, les Caisses Locales Agricoles et les Sociétés Indigènes de Prévoyance participent à la création de coopératives de stockage et de commercialisation des céréales. Les caisses locales agricoles, en association avec les agriculteurs coloniaux, créent les Sociétés Coopératives Agricoles Marocaines (SCAM). Celles-ci assurent le financement de la commercialisation en utilisant le nantissement des récoltes stockées. Elles développent des silos situés dans les principales régions de production et dans les ports.

Les Sociétés Indigènes de Prévoyance participent quant à elles à la création des Coopératives indigènes agricoles sur le même modèle. Celles-ci créent également des silos installés dans des zones complémentaires à celles couvertes par les SCAMs. Elles assurent les mêmes fonctions pour les producteurs indigènes.

Développement de la production céréalière

Dès les premières années du Protectorat, le blé est la spéculation agricole privilégiée pour le développement des fermes coloniales. Le blé tendre est introduit quasi exclusivement dans les fermes coloniales. C'est ainsi que le Maroc devient excédentaire en blés en l'espace de quelques années. Cette transformation est aidée par un accès privilégié au marché français, dans le cadre de quotas exonérés de droits. Ce qui assure aux producteurs du Maroc une rémunération largement supérieure à celle obtenue sur le marché mondial du fait de la protection douanière dont bénéficient les producteurs français.

À la fois pour éviter les importations qui auraient été réexpédiées en métropole dans le cadre du quota et contrôler les bénéficiaires des restitutions à l'exportation qu'il permet, un contrôle rigoureux du commerce extérieur des céréales est instauré par les autorités du protectorat en contradiction avec la politique de « Porte ouverte » prévue par les accords d'Algésiras conclus entre les grandes puissances avant la colonisation.

Organisation de la propriété foncière agricole

Dès les premières années du Protectorat, la Résidence générale jette les bases d'une organisation de la propriété foncière articulée autour de deux statuts fonciers principaux. Le premier, celui des terres collectives tribales, définit pour ces dernières une propriété inaliénable et incessible au profit des membres de la collectivité ethnique. Il est introduit en pleine guerre de pacification pour apaiser la révolte des tribus contre l'envahisseur, révolte motivée par le souci de protéger leurs terres. Le second, celui de l'immatriculation foncière, introduit un mécanisme de reconnaissance de la propriété



privée, propre à assurer la sécurité juridique des acquisitions destinées à l'installation des colons. Ce mécanisme prévoit qu'un propriétaire présumé puisse introduire une réquisition d'immatriculation qui lui est accordée au terme d'une enquête publique lorsqu'aucune opposition à cette requête n'est exprimée.

Les terres en propriété privée selon le droit musulman, dites Melk, sont maintenues dans ce statut, l'immatriculation à la conservation foncière reste facultative pour ces terres.

Ces statuts, l'application du principe de domanialité publique aux forêts, à la quasi-totalité des ressources hydriques et des terres limitrophes au réseau hydrographique, aux terres récupérées par l'assèchement des marécages ont permis la constitution progressive d'une propriété privée coloniale supérieure à 1 million d'hectares à la veille de l'indépendance.

Les terres collectives tribales sont soumises à la tutelle de la direction de l'Intérieur. Elles sont appropriées par les spéculateurs et les colons par le recours à un artifice juridique – la transformation des locations en droit de jouissance perpétuelle cessible.

Fidèle à son approche dualiste, l'administration coloniale consolide les exploitations agricoles de colonisation en leur permettant d'acquérir des tailles largement supérieures aux seuils de viabilité économique régionaux communément admis. Dans le même temps, rien n'est fait pour limiter la fragmentation et le morcellement des exploitations indigènes.

L'agriculture coloniale en crise

Après une phase de croissance très rapide jusqu'au début des années 30, l'agriculture coloniale subit de plein fouet les effets de la crise américaine. Le prix des céréales à l'exportation s'effondre et les agriculteurs sont incapables de faire face aux échéances de leurs crédits.

Face à cette situation de crise, l'administration du Protectorat décrète un moratoire sur les dettes et recapitalise la Caisse Centrale du Crédit Agricole. Elle adopte en 1937 le modèle de l'Office des blés français et crée l'Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales. Elle amorce également un mouvement de diversification de la production agricole au profit des cultures maraîchères de contre saison et de la production d'agrumes. Un office de commercialisation construit selon le modèle des *marketing board* américains est créé pour assurer l'exportation coordonnée de ces productions et leurs promotions sur les marchés internationaux : l'Office Chérifien des Exportations.

Bien entendu, ces efforts de réforme bénéficient également aux producteurs et aux productions marocaines. Néanmoins, les adaptations au contexte local du modèle Français de gestion les marchés céréaliers portent en eux les germes des problèmes à venir. Les organismes stockeurs ne sont pas des coopératives véritables malgré leur dénomination. Les agriculteurs sont représentés très indirectement dans leur structure de gouvernance à travers les Sociétés Indigènes de Prévoyance. Ce qui permet le contrôle de ces orga-



nismes stockeurs par l'administration dans le meilleur des cas ou bien par de grands producteurs régionaux. Ces derniers achètent à vil prix la production des petits agriculteurs par leurs intermédiaires et la livre à la coopérative au prix de soutien. De même, la limitation délibérée du nombre de coopératives agréées pour le stockage et la commercialisation des céréales renforce le rôle et le pouvoir des commerçants agréés par l'Office Chérifien des Céréales. Ainsi, le mécanisme de soutien des prix bénéficie pleinement aux colons qui reçoivent l'essentiel des restitutions à l'exportation dans le cadre des quotas d'accès au marché français. Il bénéficie beaucoup moins aux petits agriculteurs marocains obligés de commercialiser auprès des intermédiaires leur production.

La modernisation de l'agriculture indigène

Soucieux du développement agricole indigène pour contrecarrer l'influence des nationalistes, la direction de l'Intérieur et des Affaires politiques met en œuvre deux programmes audacieux. Le premier s'appuie sur le développement de l'irrigation collective au profit des exploitants marocains. Il est appliqué avec succès pour développer l'irrigation de la plaine du Tadla sous la houlette de l'Office d'irrigation des Beni Amir. Le second projet s'appuie sur les Secteurs de Modernisation du Paysannat pour développer l'agriculture dans des zones focales en concentrant les moyens : crédit, mécanisation, vulgarisation des semences et des fertilisants, encadrement et groupement des producteurs. Il est conduit sous la houlette des officiers des affaires indigènes. Son illustre promoteur est Jacques Berque.

Le leg agricole du protectorat

Le protectorat a transformé en profondeur l'agriculture marocaine. La politique du million d'hectares irrigués, le développement et l'organisation des productions à haute valeur ajoutée (maraîchage de contre saison et agrumes), le positionnement sur les marchés d'exportation, les modalités d'intervention en zones pluviales autour des secteurs de modernisation du paysannat, la structuration du marché des céréales sont autant de contributions léguées à la veille de l'indépendance.

À son débit, le caractère dualiste marqué de cette agriculture avec un secteur moderne d'entreprises agricoles et un secteur traditionnel somme toute peu transformé. À son débit également une transposition qui fait la part trop belle aux intermédiaires du modèle de l'Office des blés et une législation foncière plus tournée vers la sécurité juridique de la propriété que le souci de développer des exploitations viables et productives.

Les politiques agricoles et agraires à l'indépendance

La politique agricole du Maroc indépendant a connu quatre périodes nettement marquées. De 1956 à 1971, elle se caractérise par la poursuite des plans du protectorat avec de légères inflexions dans le domaine agraire. De 1972 à 1981, elle est conditionnée par le boom des phosphates et la crise qui



marque sa fin. De 1981 à 1995, elle est déterminée par l'ajustement structurel mené sous l'égide du FMI. Depuis, elle est à la recherche d'une voie pour la conduite des réformes nécessaires.

La poursuite des plans du protectorat de 1956 à 1971

En s'appuyant sur les succès et les institutions des secteurs de modernisation du paysannat, le gouvernement marocain met en œuvre une politique très ambitieuse d'accroissement de la productivité dans les zones pluviales: l'Opération Labour. Il s'agira d'introduire une mécanisation collective des opérations de préparation des sols et de vulgarisation des semences sélectionnées de céréales. La participation financière des bénéficiaires est très vite excessive au regard des résultats obtenus, en particulier lors de la troisième année du programme du fait de la sécheresse que connaît le Maroc à ce moment-là. Ce qui conduit à son abandon.

Dans la foulée, le gouvernement conduit une opération massive de promotion de la fertilisation, l'opération engrais avec des résultats là aussi mitigés.

La grande question du début des années 60, à l'occasion de la préparation du premier plan quinquennal, est celle de la réforme agraire. Les partis politiques progressistes obtiennent l'inscription du projet dans le plan avec des mesures radicales de limitation de la taille des propriétés agricoles, d'expropriation des fermes des propriétaires absenteïstes et une récupération/distribution des fermes des colons. La volonté expresse des rédacteurs du programme fut de mettre en œuvre une politique de structures, propre à consolider une agriculture familiale et de réduire l'importance du secteur agricole capitaliste. Ce fut un échec politique. Malgré quelques distributions de terre et la constitution de coopératives de la réforme agraire, l'opération ne concerne qu'une part infime des terres de colonisation. La plupart des exploitations détenues par les colons sont revendues à des investisseurs marocains ou bien récupérées en 1972 par des entreprises d'État lors de la marocanisation.

Boom et crise de 1972 à 1981

L'accroissement vertigineux des prix du phosphate qui accompagne la crise du pétrole se traduit par des disponibilités financières importantes pour l'État marocain. Celui-ci se lance alors dans un plan d'équipement en infrastructures très ambitieux. Pour le secteur agricole, l'axe central est le développement accéléré de l'irrigation. Plusieurs centaines de milliers d'hectares sont réalisés durant cette période. Plusieurs projets de développement agricole intégré sont conduits dans les zones d'agriculture en sec.

Très rapidement, le prix des phosphates s'effondre et l'endettement extérieur se substitue pour financer la réalisation des projets. Et ce, jusqu'à la crise de balance des paiements en 1978, et à la crise de la dette de 1981.



Ajustement structurel agricole 1981 - 1995

Sous la tutelle des organisations financières internationales, le Maroc est contraint d'adopter un programme d'ajustement structurel. Pour le secteur agricole, cela se traduit par l'abandon des politiques publiques de support des prix de la plupart des céréales et des légumineuses, qui ont été exclues du système de l'Office des Céréales. Cela s'est également traduit par l'abandon des travaux à façon conduit par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole et un recentrage de ceux-ci sur la distribution de l'eau d'irrigation.

L'objectif d'autosuffisance alimentaire est abandonné au profit d'une notion plus souple de sécurité alimentaire. Le prix des principales productions est fixé en référence au marché mondial. Le programme d'investissement du ministère de l'Agriculture est restructuré de manière drastique.

Ainsi, les modalités d'intervention du ministère sont transformées. Au lieu d'une intervention directe, il s'agira de plus en plus d'intervenir sur les incitations et les prix et de laisser au marché le soin d'allouer les ressources et d'inciter au développement.

Crise de modèle et difficultés de la réforme

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la politique agricole hésite sur la meilleure manière de conduire les réformes nécessaires. Le modèle prévalant avant l'ajustement structurel n'est plus de mise compte tenu des modifications de l'environnement international. Néanmoins, les réformes du secteur de l'eau d'irrigation, du foncier, de la politique de prix et de la commercialisation n'ont pas encore été mises en œuvre. Les hésitations sont compréhensibles du fait des enjeux. Chacune d'entre elles a des impacts sur la distribution des revenus considérables et peut de ce fait générer des résistances et des troubles. Ce que ne souhaite pas le gouvernement.

Plusieurs tentatives de développer une stratégie agricole nouvelle ont été tentées, sans pour autant obtenir l'adhésion de l'ensemble du secteur. Le plan Maroc Vert entre dans sa cinquième année et, malgré des succès évidents dans l'accélération des investissements dans le secteur, reste incomplet au regard des besoins de réformes identifiées.

En conséquence, les transformations structurelles souhaitables du secteur agricole n'ont pas eu lieu. L'échec est particulièrement clair dans la réduction du dualisme et la résolution des problèmes fonciers. Il est également patent dans la stagnation relative de la productivité agricole. Enfin, le défi de la construction d'un système de commercialisation efficient, capable de promouvoir la rémunération de la qualité des produits reste entier.



L'échec social : des subventions alimentaires dévoyées

À partir de 1972, et concomitamment au boom des phosphates, le gouvernement marocain est conduit à recourir à des mécanismes de subventions de produits alimentaires pour faire face à l'accroissement considérable des prix sur les marchés mondiaux des blés, du sucre et des huiles de graines. Il active pour cela le dispositif hérité de l'économie de guerre :

- il met en place le contrôle des prix et des marges, passant d'un régime de liberté à celui de l'administration des prix ;
- il met en place un contrôle quantitatif du commerce extérieur pour ces produits ;
- il instaure un contrôle des capacités et des installations des minoteries ;
- Le succès des deux premières années s'efface devant la montée des déséquilibres. Les subventions de la consommation de la farine, en accroissant la demande et déclenche un mouvement d'investissement dans le secteur de la minoterie. Faute d'un ajustement des prix, et dans un environnement de forte inflation, la demande en farine augmente considérablement.

Faute d'un système de contrôle adéquat, les fraudes se multiplient. Les minoteries fabriquent de la farine dite «de luxe» et la déclarent comme étant une farine nationale plus fortement subventionnée. De leur côté, les commerçants en farine ne respectent pas le prix officiel et augmentent indûment leurs prix.

Le coût budgétaire de la politique de subventions alimentaires s'accroît dangereusement faute d'ajustement dans le prix et du fait de l'accroissement de la demande en produits subventionnés.

La réforme par la Banque Mondiale

La réforme de ce système devient cruciale pour assurer l'ajustement structurel de l'économie marocaine après la crise de 1981 et le rééchelonnement de sa dette publique. La Banque Mondiale, dans son partage des tâches avec le FMI, est chargée de développer un programme de réformes qui réduit les charges pour l'État de cette politique.

Son diagnostic est brutal. Le système de compensation et d'administration des prix est bureaucratique, il coupe les liens avec le marché mondial, garant des coûts d'opportunité. La politique de prix des produits agricoles à la production taxe les producteurs soit parce que les prix qu'ils reçoivent sont inférieurs aux cours mondiaux, soit à travers un taux de change surévalué (ce qui favorise les importations au détriment de la production nationale). Faute de ciblage et du fait de la prévalence des fraudes sur les prix et la qualité, le système de compensation est régressif socialement. Il profite davantage aux classes aisées, qui consomment relativement plus de produits subventionnés.

Les propositions qu'elle fait au gouvernement sont traduites par une série de mesures :



- un quota quantitatif de farine subventionnée de 10 millions de quintaux est instauré limitant ainsi l'exposition des finances publiques à l'accroissement de la demande ;
- Seule la farine nationale de blé tendre, de moindre qualité, est subventionnée. Le prix de la farine de luxe devient fixé par le jeu de l'offre et de la demande ;
- Le financement de la subvention de ce quota est assuré par les prélèvements à l'importation sur les céréales ;
- Les interventions publiques de garantie de commercialisation sont abandonnées pour l'orge et le blé dur. La politique de production et de commercialisation est recentrée sur le blé tendre.

Enfin, elle obtient la promesse d'une substitution de la politique de compensation par une politique de filets sociaux de sécurité. Un engagement est pris de supprimer les subventions alimentaires avant décembre 1990. Elle engage également des réflexions et des études sur la libéralisation du marché des céréales et l'abandon du régime de prix administrés pour toutes les spéculations céréalières.

Ce compromis présente rapidement ses limites :

- La libéralisation de la commercialisation des céréales (à l'exception du blé tendre) se traduit par un recul massif de la production de blé dur et d'orge.
- Les fraudes se multiplient. Les minotiers trichent sur la qualité de la farine nationale de blé tendre en augmentant les taux d'extraction. Ils déclarent également de la farine de luxe comme farine nationale pour bénéficier indûment de la subvention. Les commerçants pratiquent à grande échelle la vente liée, conditionnant l'enlèvement de la farine nationale par des achats de farine de luxe. Les prix ne sont pas respectés. Celui de la farine nationale augmente de près de 25 % du fait de la pression de la demande populaire. Celui de la farine de luxe est réduit – elle se vend à un prix inférieur à son coût de production – compte tenu des ventes liées et des fraudes sur les quantités produites effectivement de farine nationale. Autrement dit, la subvention à la farine nationale sert effectivement à subventionner la farine de luxe.

La mise en place des filets sociaux de protection ne se fait pas avec l'ampleur requise pour permettre la sortie du système de compensation. L'échec de la libéralisation du commerce du blé dur et de l'orge conduit à reporter la libéralisation du marché du blé tendre.

Cet échec tient pour une large part au jeu des lobbys et aux hésitations des politiques. Les premiers défendent un régime de subventions qui leur profitent indûment du fait des fraudes. Les seconds sont tétanisés à l'idée d'accroître le prix de la farine et du pain, compte tenu des émeutes qui ont été causées au début des années 80 par les mesures d'augmentation (ces dernières ont très vite été abandonnées). L'amélioration progressive de la situation budgétaire de l'État a réduit l'urgence de la réforme et maintenu le *statu quo*.



L'échec extérieur : une insertion dans le marché mondial qui accroît la dépendance

La libéralisation du marché des céréales a également été motivée par les obligations découlant de l'accord de Marrakech, qui a créé l'Organisation Mondiale du Commerce. Cet accord stipule en effet la disparition du commerce d'État et des monopoles d'importation ainsi qu'une réduction drastique des restrictions quantitatives à l'importation. Compte tenu du régime de commercialisation des céréales mise en œuvre par l'Office National Interprofessionnel des Céréales, une réforme s'imposait.

C'est ainsi que le Maroc adopte une loi sur le commerce extérieur qui limite les interventions du gouvernement et entérine le principe de la liberté du commerce international. Les textes régissant l'Office des céréales sont également réformés dans le sens d'une plus grande libéralisation. C'est ainsi que ce dernier perd son monopole d'importation et le gouvernement renonce à fixer les prix intérieurs au profit d'une régulation par les droits de douane des importations.

Ces réformes se traduisent directement par des conflits d'objectifs dans la politique de l'État dans le domaine des céréales. Sa volonté de stabiliser les prix intérieurs et la libéralisation du commerce extérieur sont antinomiques. La liberté d'importer se traduit par la transmission des prix du marché mondial sur le marché intérieur et importe la volatilité extérieure. La qualité des céréales importées réduit la part de marché des céréales locales moins homogènes dans leur qualité compte tenu des modalités traditionnelles de commercialisation. L'absence de référentiels de prix et la perception des risques de baisse transmise par le marché mondial remettent en question les modalités de financement de la commercialisation intérieure du fait de la réticence du système bancaire, motivées par l'incertitude sur la valeur des récoltes (qualité et prix). Les différentes modalités de protection à la frontière expérimentées pour concilier l'objectif de stabilité des prix et de liberté d'importation ne sont pas probantes. L'expérience des droits de douane variant en fonction des prix du marché mondial incite les importateurs à frauder sur la valeur de leurs importations pour réduire leurs droits de douane, ce qui accroît les importations et réduit le prix sur le marché intérieur. L'adoption de droits spécifiques à la tonne importée est confrontée à la difficulté d'ajuster ceux-ci lorsque les cours sur le marché international évoluent trop brutalement.

Aussi, cette libéralisation s'est-elle traduite progressivement par la marginalisation de la production intérieure de blé dur et d'orge, par la quasi-disparition de la culture du maïs et par l'orientation de la production de blé tendre vers la transformation en farine nationale subventionnée – autrement dit, par la dégradation de sa qualité. L'industrie de la semoule s'approvisionne exclusivement sur le marché mondial.

Une tentative de réforme plus radicale est discutée au début des années 2000. Elle s'appuie sur des aides directes à l'hectare combinées à la libéralisation du commerce et la réduction des droits de douane. Ainsi conçue, elle aurait permis de soutenir les producteurs nationaux par le transfert des aides directes et de bénéficier des mécanismes de marché pour améliorer la com-



mercialisation et la qualité de la production en différenciant les prix perçus par les agriculteurs. Elle présente également l'avantage d'être compatible avec les dispositions de l'Organisation Mondiale du Commerce qui privilégient les aides directes aux interventions sur le commerce extérieur. Cette réforme est finalement abandonnée, car elle visait à aligner le prix de la farine à ceux prévalant sur le marché – bien supérieur au prix officiel. Ce qui aurait obligé le gouvernement à reconnaître une augmentation des prix officiels.

QUE FAIRE?

Pour rompre la spirale d'échec, un programme de réformes doit être adopté. Il doit s'appuyer sur le projet d'aide directe à l'hectare aux producteurs pour relancer la production. Il doit encourager la constitution de groupements de producteurs autour de capacité de stockage pour que ces derniers puissent commercialiser convenablement leur production et en améliorer la qualité à fin de reprendre des parts de marché aux céréales importées. Il doit enfin substituer la politique dévoyée de subventions alimentaires par des aides monétaires aux plus démunis.

Ce programme peut être mis en œuvre et bénéficier de l'appui de l'Union européenne dans le cadre de la politique agricole commune méditerranéenne défendue par IPEMED.



PRODUCTION DES OLÉAGINEUX AU MAROC : UNE ANALYSE PAR L'HISTOIRE DES POLITIQUES

La quasi-disparition des tournesols et du colza de l'assolement agricole au Maroc en l'espace de très peu d'années interpelle l'économiste et l'agronome. Les superficies cultivées ont culminé à 200 000 ha dans les années 90 et se situent aujourd'hui à moins de 40 000 ha.

La présente note analyse la thèse selon laquelle les réformes de politique agricole dans le secteur constituent l'explication principale de cette rapide régression des cultures oléagineuses. À cette fin, elle s'appuie sur une mise en perspective historique des interventions publiques depuis la Seconde Guerre mondiale – ce qui correspond la période d'introduction des cultures oléagineuses au Maroc.

Dans la première partie, les politiques sont présentées en mettant l'accent sur les arguments qui les justifient et les explications économiques usuelles attachées à la mise en œuvre de leurs mesures d'application.

La notion de sentiers de dépendance, en anglais *Path Dependency* (David, 1985), est essentielle à l'analyse. Elle postule que les décisions de l'instant T sont très largement déterminées par le passé, d'où le terme sentier de dépendance (temporelle).

Fort d'une compréhension de la régression de la production fondée sur l'analyse des politiques menées, la deuxième partie s'attache à développer un cadre propre à relancer cette production. Ceci, en prenant en compte les contraintes de politique qui ont justifié et motivé les choix passés.

La création de la Caisse de Compensation

La plupart des problèmes associés à la filière oléagineuse ont eu pour origine les interventions publiques de fixation des prix. La montée des charges budgétaires associées aux subventions à la consommation et à la production ont toujours été à l'origine des principales réformes politiques mises en œuvre.

L'économie de guerre

Il est intéressant de revenir sur l'origine d'une intervention publique pour fixer les prix des oléagineux au Maroc. Jusqu'en 1941, la liberté des prix constituait la norme. Le résident général du protectorat promulgue plusieurs Dahirs dans le cadre de l'organisation de l'économie de guerre¹. Le premier introduit le contrôle des prix. Le second crée une caisse de compensation pour intervenir sur les prix par des subventions et des prélèvements. Le troisième suspend la liberté d'importer et la soumet à une autorisation administrative préalable. Le quatrième suspend la liberté de circulation des capitaux et sou-

1 - Bulletin Officiel de l'empire chérifien du Maroc n° 1480 du 7 mars 1941.



met les transactions sur les devises à l'autorisation administrative de l'Office chérifien des changes. Enfin, un régime de rationnement sur les produits essentiels (farine, sucre, lait, huile, savon et vin) complète le dispositif d'une économie de guerre administrée. Un service des prix est créé sous la tutelle directe du résident général. Plusieurs délits économiques ont été requalifiés pour relever du droit pénal, comme le stockage clandestin, le marché noir et l'absence de respect des prix officiels. Les fonctionnaires du service des prix et ceux de la direction de l'intérieur sont chargés de les réprimer.

Initialement, la caisse de compensation prélevait des taxes à l'exportation sur les produits bruts (phosphate, manganèse, minéraux divers et produits agricoles. Le service des prix fixe le prix à la consommation, le service des approvisionnements définit le programme d'importation et le fait exécuter par les importateurs privés, la caisse de compensation assure à l'importateur une marge garantie en intervenant par des subventions lorsque le prix de revient est supérieur au prix à la consommation fixe (et par des prélèvements dans le cas inverse).

Très vite, la question de la production d'huile de graines par trituration a été posée. La caisse de compensation et le service de contrôle des prix ont étendu leur emprise sur les importations et la production de graines locales, ainsi que sur les unités de trituration. Ceci, de manière à réaliser le contrôle des prix des huiles alimentaires. Des fonctionnaires de la douane sont chargés de la surveillance des stocks de graines et d'huiles au sein des unités de trituration. Le service des prix a commencé à fixer les barèmes de trituration des différents types de graines, importées et locales. En effet, pour fixer le prix de l'huile, il faut également fixer le prix des graines, celui des tourteaux et la marge de l'industriel pour chacune des graines².

Le dahir établissant le régime de l'économie de guerre a prévu un retour à la liberté des prix, après la fin des hostilités, par décret. Dans cette économie de guerre, la responsabilité de l'approvisionnement du pays et de ses habitants (colons et indigènes) ne relève plus des forces du marché, mais de décisions administratives planifiées.

Ce qu'il importe de retenir de cette première incursion de l'administration dans la gestion du secteur des suites oléagineuses tient à son legs administratif, le dahir du contrôle des prix, celui de la pénalisation des délits commerciaux et l'institution du service des prix et de son corps de contrôle ainsi que le savoir-faire développé pour administrer une telle filière.

Une Caisse de péréquation des professionnels en 1953 pour alimenter les usines de trituration et de raffinage

Après la guerre, les interventions de la caisse de compensation sont progressivement réduites et le rationnement levé. Les prix des huiles ne sont plus fixés administrativement et les conditions d'un fonctionnement concu-

2 - La teneur en huile des graines oléagineuses diffère selon les espèces. Le soja donne environ 18 % de son poids en huile, le tournesol et le colza près de la moitié. Cela signifie qu'il faut triturer 5 t de soja pour obtenir 1 t d'huile et deux tonnes de colza environ pour la même quantité d'huile. Si les coûts de trituration sont identiques, les coûts de trituration doivent être deux fois et demi plus grands pour le soja que pour le colza. Si les prix de l'huile ne distinguent pas entre les origines (le type de graines triturées), le service des prix doit ajuster le prix des tourteaux et les barèmes de trituration pour rémunérer les industriels sans distorsions.



rentiel du marché des huiles sont rétablies. Mais les problèmes d'instabilité des prix à l'importation des huiles de graines restent entiers du point de vue des importateurs et des industriels de ce secteur. La guerre de Corée s'est traduite par un accroissement considérable des prix des matières premières alimentaires, ainsi que de leur volatilité, alimentés par les craintes d'extension du conflit.

Les autorités du protectorat avaient transformé le service d'approvisionnement en un organisme plus ouvert à la participation du secteur privé en 1948, le comptoir d'achats et de répartition des oléagineux. C'est cette instance qui est chargée de trouver des solutions à l'approvisionnement du pays en huile dans ce contexte de guerre froide, ouverte en Corée. La proposition du comptoir, très largement soutenu par les professionnels, fut de rétablir les mécanismes de compensation à l'importation, mais par une caisse de péréquation financée par les professionnels eux-mêmes. Concrètement, les professionnels s'associent dans une entreprise d'importation et de stockage, le Burapro (Bureau des approvisionnements), et ce dernier organise l'importation des huiles brutes et des graines pour le compte de l'ensemble des industriels. Les huiles brutes et les graines sont livrées à un prix unique, de péréquation, par le bureau des approvisionnements. Des prélèvements et des restitutions sont opérés pour assurer la stabilité du prix d'approvisionnement en matières premières des industriels. La deuxième initiative politique porte sur la limitation de l'installation des unités industrielles de trituration et de raffinage. Le dahir du 28 octobre 1953 soumet à autorisation administrative «la création, l'extension, la cession et le transfert des établissements industriels de trituration d'extraction de graines oléagineuses et des usines se livrant au raffinage des huiles comestibles ».

Cette politique assure une garantie sur le prix d'approvisionnement pour les industriels du raffinage et de la trituration. Il assure également que la concurrence sur le marché ne jouera pas par la création de capacités nouvelles. Les autorités administratives garantissent une part de marché et des conditions d'approvisionnement qui réduisent le jeu de la concurrence entre les opérateurs.

La logique économique d'une telle intervention ne peut se comprendre sans prendre en compte la taille du marché marocain à cette époque. Malgré la compétitivité des huiles de graines en comparaison à huile d'olive, le marché reste petit. Et donc, l'importation d'un bateau suffit à l'approvisionner pour un ou plusieurs mois. Dans un tel contexte, les importateurs courent un risque de prix très élevé une fois leur importation réalisée. Il suffit que les prix baissent sur les marchés internationaux pour qu'une autre importation soit réalisée avec un prix de revient inférieur au leur. Dans ce cas, deux solutions sont possibles. La première est une entente entre les importateurs au détriment des consommateurs pour maintenir les prix élevés. La seconde est une concurrence féroce qui met en faillite celui qui a importé à un prix élevé. C'est pour éviter ces deux solutions, toutes deux problématiques au regard de l'approvisionnement du pays, que l'administration du protectorat a mis en place cette caisse de péréquation qui garantit aux importateurs un prix d'importation unique par l'imposition de prélèvements et de restitution. Ce faisant, elle évite une entente entre les importateurs qui se ferait au détriment des consommateurs. Elle évite également une concurrence dite « des-



tructrice » qui réduit le nombre d'importateurs et met en péril les conditions d'approvisionnement du pays.

Ce souci se retrouve dans la mise sous tutelle administrative des investissements du secteur. Avec le régime d'autorisation administrative pour la création ou l'extension des capacités, les autorités réduisent les possibilités de concurrence et contribuent à figer les positions acquises des principaux opérateurs. L'une des justifications à cette mesure exorbitante tient à la participation des opérateurs à la caisse de péréquation des oléagineux. Elle est mesurée en fonction des capacités de production. Donc leur contrôle s'impose pour gérer cette caisse.

Une autre lecture économique de cette intervention publique mettrait en avant la réduction des risques portés par les importateurs à travers cette intervention publique. En situation de grande incertitude sur l'évolution des prix, les importateurs doivent nécessairement appliquer des marges élevées pour constituer des réserves propres à les protéger en cas de variation défavorable des cours. La réduction des risques d'évolution défavorable des prix, du fait de l'intervention de la caisse de péréquation, permet de réduire les marges des importateurs au profit des consommateurs et de l'économie en général.

Indépendance politique et oléagineux

L'indépendance politique obtenue en 1956 consacre la victoire du mouvement indépendantiste. La principale question de politique agricole portée par ce changement politique est relative au foncier, au devenir des terres de colonisation et aux modalités de reprise des fermes des colons. Les questions relatives à la commercialisation des productions agricoles ne reçoivent qu'un intérêt limité dans les premières années de l'indépendance. Les dispositifs mis en place par les autorités du protectorat sont maintenus. Ainsi, les coopératives de commercialisation des céréales et des légumineuses sont maintenues, avec une modification progressive de leur rôle et de leurs modalités de fonctionnement. Elles s'ouvrent aux agriculteurs marocains. Elles abandonnent progressivement le principe d'une commercialisation exclusivement réservée aux membres – elles achètent la production qui leur est proposée par des commerçants, des collecteurs ou des producteurs indépendants.

La politique de prix des produits agricoles principaux – céréales, plantes sucrières, oléagineux et lait – demeure identique à celle suivie par les années précédant l'indépendance. Elle repose sur la liberté des prix et un mécanisme d'aide au crédit pour inciter les établissements financiers à prêter aux commerçants les ressources nécessaires à l'achat de la récolte. L'État garantit 20 % des crédits de warrantage consenti aux coopératives et à leur union. Autrement dit, les coopératives donnent leurs stocks en gage aux banques qui financent leurs achats. Les banques se remboursent sur les ventes de la production aux minoteries et aux unités de trituration. L'État garantit 20 % de ces crédits, contribuant ainsi à réduire le risque de contrepartie et d'évolution défavorable des prix.



Pour la filière oléagineuse, le système est maintenu tel quel avec son régime d'autorisation administrative pour les extensions et l'installation des capacités de raffinage et trituration et ses mécanismes d'importation collective à travers le bureau des approvisionnements.

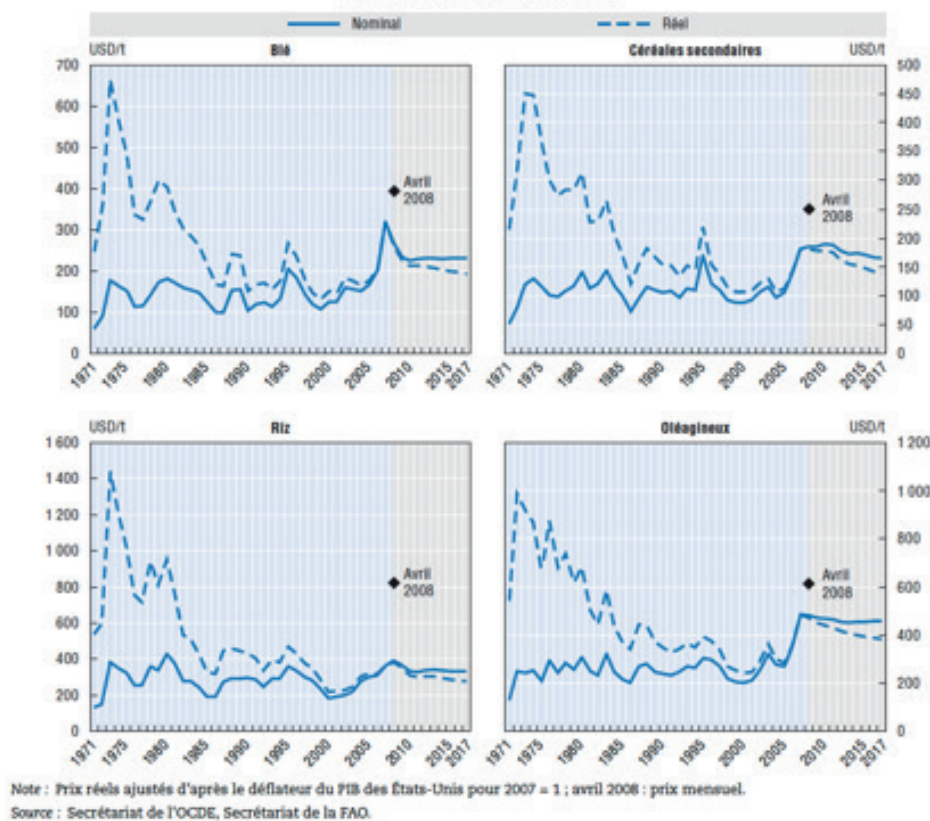
Les années 70 : crises et réformes

La crise des matières premières

Le graphique suivant retrace l'évolution des prix des matières premières agricoles en termes réels entre 1971 et 2007. Il met en relief l'extraordinaire augmentation des prix constatés au début des années 70, en accompagnement de ce qui a été qualifié comme le premier choc pétrolier. Ils permettent de relativiser le choc récent de l'accroissement des prix agricoles de la crise de 2008.

L'accroissement des prix s'est fait sur plusieurs années. Il s'est arrêté avec la récession de 1975.

Graphique 2.1. Évolution du prix des matières premières agricoles entre 1971 et 2007 et projections jusqu'en 2017



Pour le gouvernement marocain, ce contexte international s'est traduit à la fois par un accroissement très substantiel de ses ressources, car le prix du phosphate est passé de 12 \$ la tonne à près de 250 \$ la tonne, suivant ainsi l'évolution du prix des matières premières agricoles. Il s'est également traduit



par une pression très considérable de la population pour qu'il limite les effets de cette crise sur leurs revenus.

Le retour de la caisse de compensation

Face à l'accroissement très rapide des prix des huiles de graines, les professionnels industriels et importateurs tentent d'abord d'ajuster progressivement les prix à la consommation en s'appuyant sur les réserves de la caisse professionnelle de péréquation des oléagineux. Ils souscrivent un prêt auprès d'un consortium de banques pour éviter un accroissement brutal des prix, car ils considèrent les chocs sur le marché mondial temporaire. Malheureusement, au lieu de redescendre au niveau escompté, les prix des produits oléagineux (et des matières premières agricoles et énergétiques) continuent de s'accroître. La caisse de péréquation professionnelle est incapable de faire face à ses obligations financières. Les professionnels se tournent alors vers le gouvernement pour trouver des solutions. Celui-ci commence par garantir la dette de la caisse de péréquation. Il décide de remettre en place le dispositif hérité de l'économie de guerre : contrôle des prix, caisse de compensation, contrôle de la transformation industrielle et pénalisation des crimes économiques associés. Les recettes exceptionnelles de l'Office Chérifien des Phosphates permettent dans un premier temps de financer les subventions alimentaires et de relancer l'investissement public. Pour le secteur des oléagineux, l'une des premières mesures consista à fusionner la caisse de péréquation dans la caisse de compensation, en application de la garantie sur les dettes, et pour faire face à la montée des charges de subventions à la consommation.

La filière administrée

Après avoir réintégré la caisse professionnelle de péréquation dans la caisse de compensation et pris à son compte les dettes de cette dernière à l'égard des banques, l'administration a réactivé l'ensemble des dispositifs hérités de l'économie de guerre.

Les dispositions du dahir sur l'organisation de la filière ont été mises à jour octroyant au ministère de l'Industrie et du Commerce la responsabilité des autorisations administratives de création et d'extension des unités de trituration et de raffinage. L'administration est allée plus loin dans la gestion de ces autorisations. Elle a fixé des quotas de raffinage par unité.

En matière d'importation, l'administration a repris la totalité des prérogatives du service d'approvisionnement établi pendant la guerre. C'est le service des industries agroalimentaires de la direction de l'industrie qui fixe le programme d'importation et qui attribue les marchés d'importation. Les industriels n'intervenant plus que comme conseil du ministère.

Les importations sont réalisées par le Burapro. La distribution de l'huile brute entre unités de raffinage est ordonnée par l'administration, en volume, en date et en moyens de transport. La distribution des graines obéit aux mêmes principes.



Les prix de tous les produits et sous-produits de la filière sont fixés par la commission des prix : ceux des graines oléagineuses, des huiles et des tourteaux. Très rapidement, l'administration a retenu le principe d'un prix unique sur l'ensemble du territoire pour une huile de graine indifférenciée. Autrement dit, les différences de prix observables sur le marché mondial entre les différents types d'huiles ne sont pas répercutées sur le consommateur marocain. D'un autre côté, la composition de l'huile de table qui lui est proposée varie en fonction des importations et de la production intérieure de graines oléagineuses – elle peut-être une huile de soja, ou bien un mélange entre différents types d'huiles.

Bien entendu, la fixation administrative des prix des graines, de l'huile brute, des tourteaux et de l'huile de table fixe les marges de trituration et de raffinage. Ces marges font l'objet d'une négociation entre les industriels et le service des industries agroalimentaires sur ses composantes (énergie, main-d'œuvre, maintenance, amortissement, intrants...). Pour chaque modalité de production de l'huile, un barème est établi. Ainsi, un barème de raffinage est fixé pour déterminer le prix de revient de l'huile produite par le raffinage de l'huile brute. Pour chaque graine importée, un barème de trituration est négocié. Enfin, pour chaque type de graines produites au Maroc, un barème de trituration est également fixé. Un barème de mise en bouteille est également fixé par l'administration. Enfin, la marge des commerçants grossistes et des détaillants est également administrée.

Bien entendu, pour assurer un prix unique sur l'ensemble du territoire, le transport est pris en charge par l'administration. Cela peut-être le transport des graines ou des huiles importées par le bureau des approvisionnements vers les unités industrielles. Cela peut-être le transport des graines produites localement des stocks des coopératives et des commerçants vers les unités de trituration...

Cette intervention de l'administration à toutes les étapes de la production et de la transformation des graines oléagineuses a été la réponse à l'accroissement des prix sur le marché mondial. Les autorités ont refusé de transmettre cette augmentation sur le marché intérieur et ont voulu protéger les consommateurs marocains d'une augmentation des prix, synonyme d'une réduction des revenus.

Les implications pour la production des graines oléagineuses

Le régime de contrôle des prix et des importations institué pour mettre en œuvre les subventions à la consommation a créé une opportunité considérable pour le développement des cultures oléagineuses. En effet, les dispositifs mis en place permettent de fixer les prix des graines à la production de manière indépendante des conditions prévalant sur le marché mondial. Le contrôle exercé par l'administration sur la circulation des graines assure une étanchéité entre la production intérieure et les importations.

Cette opportunité est mise à profit par le ministère de l'Agriculture pour développer une politique volontariste de production et de commercialisation



des graines oléagineuses. À partir de 1974, les prix sont relevés de 70 à 120 DH/q. Ils sont également garantis lorsque l'agriculteur livre sa production au centre de collecte. Les conditions d'agrèage sont établies par arrêté ministériel et sont plus favorables aux producteurs que celles établies par les unités de trituration avant la mise en œuvre du contrôle des prix.

Cette politique est mise en œuvre dans le cadre d'un plan intégré : Le Plan Tournesol. Une des pièces maîtresses du dispositif de ce plan est la société Comapra³. Cette entreprise publique est chargée, à partir de 1975, de collecter la production de graines de tournesol, de la stocker jusqu'à sa livraison aux unités de trituration. C'est par son intermédiaire que les prix sont garantis au stade de la livraison au centre de collecte. C'est elle qui applique la grille d'agrèage pour évaluer la qualité de la production livrée et ajuster le prix en conséquence.

La Comapra est également chargée, aux côtés des services de vulgarisation du ministère de l'Agriculture, de la promotion de la culture du tournesol. Elle mène à ce titre de nombreuses campagnes de sensibilisation des agriculteurs à la culture en dérobé du tournesol. En termes de recherche appliquée, elle s'associe avec l'INRA pour sélectionner les meilleures variétés de semence et avec la Sonacos pour la multiplication des semences. En étroite coopération avec le ministère, elle teste les formules d'engrais les mieux adaptées. Elle développe enfin la commercialisation des intrants requis pour la production du tournesol : semences, engrais, produits phytosanitaires.

Enfin, le ministère de l'Agriculture met à profit le contrôle des prix des tourteaux pour encourager la production d'aliments composés pour l'élevage. Plusieurs unités de production d'aliments composés sont créées pour faire face à la demande des élevages avicoles.

Le ministère de l'Agriculture a utilisé très intelligemment le cadre du contrôle des prix et de la subvention à la consommation pour promouvoir la production intérieure. Les barèmes de trituration des graines locales permettaient de fixer les prix de ces dernières à niveau plus élevé que celui des graines d'importation. Et, les subventions de la caisse de compensation intervenaient pour égaliser le prix des huiles brutes à l'entrée des unités de raffinage. Autrement dit, la différence de prix entre graines locales et graines importées était annulée par l'intervention de la caisse de compensation.

Le caractère intégré de la planification de la production a permis de développer concurremment la recherche appliquée sur les techniques de production du tournesol, la sélection variétale et les modalités de vulgarisation de cette spéculation et de ses techniques de production auprès des agriculteurs.

La garantie des prix et leur annonce avant la campagne de semi constituaient une incitation supplémentaire à la production de graines oléagineuses.

3 - La Comapra a été créé pour la commercialisation du coton produit par l'Office du Tadla. Elle a créé et géré plusieurs unités d'égrenage du coton et a commercialisé les graines de coton auprès des unités de trituration. Jusqu'au début des années 70, les graines de coton représentaient la culture oléagineuse principale du pays (en dehors de l'Olivier).



Organisation des producteurs

À ce stade du développement de la filière oléagineuse, les seules organisations structurées de professionnels sont celles qui regroupent les unités de trituration et de raffinage. Les agriculteurs sont organisés dans les cadres anciens : coopératives de stockage et de commercialisation des céréales, associations d'agriculteurs et chambres d'agriculture. Il faudra attendre plusieurs années pour que se développe une organisation spécifiquement dédiée à la défense des intérêts des producteurs de graines oléagineuses.

Il faut souligner qu'à travers la politique de «marocanisation» mise en œuvre au début des années 70, les unités de trituration et de raffinage sont passées sous le contrôle de capitaux marocains. Ce qui a favorisé la constitution d'un lobby très actif dans la négociation des barèmes de raffinage et de trituration avec le ministère de l'Industrie et la commission centrale des prix.

La logique économique de l'intervention publique

En réalité, deux logiques différentes sont à l'œuvre pour expliquer les décisions politiques d'intervention dans le secteur des oléagineux. La première est strictement politique. Le gouvernement considère que la transmission des prix internationaux sur le marché intérieur serait insupportable pour les consommateurs. Dès lors, l'intervention du contrôle des prix et de la caisse de compensation s'est naturellement imposée. Le choix de barèmes de trituration et de raffinage, celui d'un prix unique à l'échelle du pays pour une huile de graines indifférenciées et la prise en charge des coûts du transport qui en découle tiennent pour beaucoup à l'expérience acquise et au savoir-faire institutionnel hérité de l'économie de guerre pendant le protectorat.

La seconde logique, celle du ministère de l'Agriculture, est fondée sur la recherche d'une plus grande autosuffisance du pays pour les corps gras. Elle s'inspire largement de l'organisation des marchés mise en œuvre au sein de la communauté économique européenne dans le cadre de la politique agricole commune. Elle est interventionniste, méfiante du mécanisme de marché et soucieuse de garantir des prix élevés et stables aux agriculteurs pour les inciter à produire.

Le contrôle des prix instaurés pour subventionner la consommation offre une opportunité unique au ministère de l'Agriculture de conduire un plan intégré de développement de la filière, prenant en compte le paquet technique, des modalités de commercialisation, les incitations par les prix, la recherche scientifique et l'organisation de la vulgarisation.

Les effets économiques de la politique

En ce qui concerne le volet agricole de la politique, ce fut un franc succès. Les incitations encouragèrent les agriculteurs à étendre les superficies emblavées en cultures oléagineuses. La garantie de prix et de commercialisation offerte par l'intervention de la Comapra contribua au succès de cette introduction. Enfin, du point de vue économique, cette politique n'a pas généré



de distorsions majeures compte tenu de l'évolution des prix sur les marchés mondiaux. Le ministère de l'Agriculture pouvait valablement défendre les augmentations de prix à la production en arguant qu'il s'agissait de rattraper les prix mondiaux et de produire pour économiser les devises au pays. De temps que les incitations économiques offertes ont dynamisé la production de graines oléagineuses, tournesol en particulier.

En ce qui concerne l'industrie, les choses sont bien différentes. La suppression de l'aiguillon de la concurrence fige les positions commerciales et ralentit la productivité des unités industrielles. Leurs dirigeants sont incités à négocier des conditions favorables avec le ministère de l'Industrie, et non à accroître la productivité de leurs unités. Les investissements sont figés. Il n'y a pas d'innovation technologique ou marketing introduite. Seule compte la décision de la commission des prix d'inclure telle ou telle composante dans le barème et d'en ajuster l'évolution. La comparaison des indicateurs de profitabilité montre des rendements sur fonds propres au Maroc double de ceux des unités françaises comparables.

Du point de vue de la consommation, les résultats ne sont pas plus probants. La baisse des prix de l'huile de table – en termes réels – a incité les ménages à consommer davantage de ce produit, au détriment de l'huile d'olive qui constituait précédemment le produit le plus consommé.

Du point de vue des finances publiques, les dépenses de compensation ont changé de nature durant la décennie. D'abord, elles ont permis de réduire le choc des prix du marché mondial sur les consommateurs marocains. Après, malgré la baisse des prix sur le marché mondial, elles se sont accrues par le jeu de la baisse en termes réels des prix (l'inflation moyenne des années 70 tourne autour de 10 % par an alors que les prix de l'huile de table subventionnée ne bougent pas autant), par l'accroissement de la consommation induite par la baisse des prix et par l'arrêt des gains de productivité provoquée par le contrôle des prix et des investissements.

La crise économique 1979/1981

La crise économique que connaît le Maroc à partir des années 1978 est d'abord et avant tout une crise liée à la réduction brutale des flux d'emprunt internationaux, crédits internationaux bancaires qui avaient pris le relais des recettes de l'OCP dans le financement des déficits publics. Cette réduction aboutit en 1981 à une crise de changes et un défaut du Trésor marocain sur ses engagements internationaux.

Austérité et émeutes

La première réaction du gouvernement à la réduction drastique de ses ressources – recettes de monopole de l'OCP, crédits internationaux bancaires et recettes fiscales – a été d'interrompre la réalisation du plan quinquennal et de mettre en œuvre un plan de stabilisation dans le cadre du plan



triennal. En sus des mesures classiques de réduction des budgets publics d'investissement et de fonctionnement, et des tentatives de restructuration des établissements publics, le gouvernement s'est attaqué aux charges de la caisse de compensation. Il a ainsi décrété des augmentations sur les produits compensés. Ces augmentations ont lancé un vaste mouvement de protestation populaire, dégénérant parfois en émeutes. Ce qui a conduit à l'abandon du projet gouvernemental.

Ces mouvements populaires de protestation ont montré l'extrême sensibilité des réformes de prix à la classe politique. Cette leçon sera retenue à ce jour.

Le plan structurel d'ajustement 1981/90

Ne pouvant réduire directement les charges de la caisse de compensation, le gouvernement, de concert avec La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, met en œuvre un programme d'ajustement structurel.

Du point de vue du secteur agricole, l'ambition est de réduire l'intervention directe de l'État et de promouvoir des politiques agricoles fondées sur les avantages comparatifs de l'agriculture marocaine. La recherche à tout prix de l'autosuffisance alimentaire est abandonnée au profit d'une logique d'insertion raisonnée dans le marché mondial.

À cette fin, La Banque Mondiale conduit une étude sur la politique des prix et des incitations dans le secteur agricole pour mesurer les avantages comparatifs des différentes spéculations. Cette étude conclut à la nécessité d'un accroissement des prix des cultures oléagineuses, pénalisées par la politique suivie. Au-delà des techniques de calcul des indicateurs d'avantages comparatifs, cette étude fait ressortir l'importance des arbitrages entre importations des graines, importation de l'huile brute et production intérieure de graines oléagineuses. Elle indique que les arbitrages conduits jusqu'alors ont privilégié la réduction des charges de compensation au détriment de l'expansion de la production intérieure. Son analyse a également porté sur la rentabilité relative des différentes spéculations oléagineuses. Elle a conclu au caractère insoutenable de la poursuite de la culture du soja et à la spécialisation nécessaire dans le tournesol et le colza.

En conséquence, les prix des cultures oléagineuses ont été brutalement et substantiellement augmentés pour la campagne agricole 84/85. Les autres éléments du dispositif n'ont pas été modifiés. La Comapra assure la collecte de la production, elle gère les centres de collecte et de stockage et elle livre la production collectée aux unités de trituration. Elle est rémunérée par une marge fixée administrativement, prélevée sur le prix de vente à la trituration.

Le plan d'ajustement structurel agricole a amélioré les incitations à la production des graines oléagineuses. Comme le dispositif de commercialisation a été maintenu, avec l'assurance de débouchés et de prix, les agriculteurs ont réagi très positivement : les superficies, les rendements et la production se sont accrus substantiellement à la suite des augmentations de prix.



Fort de la caution économique de la Banque Mondiale, le ministère de l'Agriculture continue d'augmenter régulièrement les prix des cultures oléagineuses. L'autre grande composante du plan d'ajustement structurel, celle portant sur la caisse de compensation, n'avance pas malgré l'engagement formel du gouvernement de libéraliser les prix des produits compensés avant décembre 1990.

Le gel des prix de 1991

Face à l'accroissement des charges de compensation, le gouvernement décide de revoir sa politique de prix agricoles. En effet, l'accroissement du prix officiel du blé tendre, conjugué à celui de la consommation de farine subventionnée, pèse sur l'équilibre financier de la caisse de compensation. En conséquence, le gouvernement revoit sa politique de prix des produits agricoles en les figeant en termes nominaux. Autrement dit, le prix des spéculations les plus importantes pour l'agriculture marocaine – le blé tendre, la betterave et la canne à sucre, le lait et le tournesol – ne sera pas ajusté pour prendre en compte l'inflation. Le gouvernement compte ainsi sur l'inflation pour réduire les prix en termes réels des principales spéculations agricoles. Il est escompté de ce gel que les prix rejoindront ceux du marché mondial, permettant de libéraliser les trois filières.

Cette concession à la Banque Mondiale et au FMI permet de réduire progressivement le surcoût pour la caisse de compensation du soutien de la production locale. Le rapprochement des prix de la production locale de celui des produits importés assurera une neutralité pour la caisse de compensation de son approvisionnement.

Cette politique suppose bien entendu que les prix sur le marché mondial continuent leur lent déclin. Aucune mesure d'accompagnement n'est envisagée pour amortir la réduction attendue des marges des agriculteurs (lorsque les prix de leurs produits sont figés et que le coût de leurs intrants augmente, leurs marges diminuent).

La réforme de 1996

La réforme de 1996 constitue une exception dans la logique des interventions publiques sur la filière. Elle n'est pas motivée par la montée des charges de la politique de compensation. Elle est due à la ratification par le Maroc des accords de Marrakech qui clôture le cycle de négociations de l'*Uruguay round* et consacre la création de l'OMC.

Rappelons que le secteur agricole et les échanges agricoles internationaux avaient été exclus de la discipline de l'accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) à l'initiative des États-Unis dans les années 50. Les pays en développement avaient droit au même traitement dès leur adhésion. Les autres grandes puissances agricoles se sont engouffrées dans la brèche créée par l'exemption américaine (*Weaver*). Aussi, lorsque le cycle de l'*Uruguay*



round débute, la totalité des échanges internationaux de produits agricoles ne relève pas d'une discipline multilatérale. Chaque membre est libre de fixer les prix intérieurs, de contrôler les échanges par des droits prohibitifs, des licences d'importation ou des systèmes de quotas. Chaque pays est libre de subventionner ses exportations sur le marché mondial sans aucune limitation et sans recours pour *dumping*.

Cette situation s'est traduite par des guerres commerciales entre les États-Unis et l'Union européenne à coup de subventions à l'exportation pour réduire les stocks accumulés de céréales, de sucre, de poudre de lait, de beurre et de viande. En effet, ces deux ensembles conduisaient des politiques agricoles (PAC et Farm Bill) très favorables à leurs agriculteurs en termes de prix et génératrices d'excédents agricoles record pour les productions concernées.

L'accord de *Blair House* a permis à ces deux puissances agricoles de se mettre d'accord pour introduire le secteur agricole dans la discipline commerciale multilatérale du GATT. Elles ont accepté de borner leurs subventions aux exportations agricoles dans un premier temps, puis de les réduire progressivement. Elles ont également accepté d'inclure les politiques de soutien à la production agricole dans le cadre de la discipline multilatérale alors même qu'il s'agissait du domaine d'intervention souverain des États.

Afin d'intégrer en douceur l'agriculture dans la discipline multilatérale, les États sont invités à s'engager sur un niveau maximal de support auquel sera appliquée une formule de réduction progressive. Autrement dit, les États s'engagent sur un niveau de droits de douane pour un produit agricole, même si cette protection n'est pas appliquée au moment de l'engagement, puis de réduire ce droit de douane selon une formule convenue d'un commun accord. Les États s'engagent également à démanteler les restrictions quantitatives (licences et quotas d'importation) et à n'utiliser que les droits *ad valorem* comme mécanisme de protection. La liste d'engagements du Royaume du Maroc a été construite conformément à ces deux principes : tarification⁴ de la protection et fixation des bornes maximales de la protection des produits agricoles.

Aussi, le gouvernement du Maroc dans le cadre du respect de ces obligations à l'égard de l'OMC est-il contraint de réformer sa politique de prix et de soutien au secteur des oléagineux. En particulier, le régime d'importation fondé sur des décisions publiques doit être libéralisé et la protection doit être tarifée, basée sur des droits *ad valorem*.

L'application est claire. Si les droits d'importation sont tarifés, la fixation administrative des prix des graines, des tourteaux et des huiles n'est plus possible. La structure des barèmes de trituration et de raffinage doit donc être modifiée.

La réforme introduite par le gouvernement en 1996 est ambitieuse et globale. Elle libéralise la fixation des prix agricoles et introduit un régime de subvention forfaitaire à la tonne d'huile pour subventionner la consumma-

4 - En réalité, la tarification de la protection n'a pas été appliquée par tous les membres. Les États-Unis et l'Union Européenne ont circonvenu cette disposition en utilisant très largement les droits spécifiques (droits à la tonne) pour contourner la tarification.



tion. Les dispositions du dahir soumettant à autorisation administrative les extensions de capacités et la création des unités sont abrogées.

À la fixation des prix à la consommation, un accord de modération est substitué. Les associations professionnelles représentant les industriels et les commerçants s'engagent sur le respect d'un prix maximal dans un cadre conventionnel : l'accord de modération.

Le régime de commercialisation est modifié. La Comapra perd le monopole de la collecte des graines oléagineuses et voit sa marge de commercialisation réduite. Elle est mise en concurrence avec les commerçants, les coopératives et les courtiers mandatés des unités de trituration.

Afin de maintenir une rentabilité suffisante pour la trituration des graines locales, les droits de douane sur les tourteaux importés sont augmentés.

La logique économique de la réforme de 1996

Il s'agit probablement de la première réforme d'inspiration libérale de la politique agricole marocaine.

Au lieu de s'appuyer sur un monopole public, la commercialisation des graines agricoles est portée par la concurrence entre les commerçants publics, coopératifs et privés. Une réduction des coûts de commercialisation et une meilleure transmission de la politique de soutien aux agriculteurs sont attendues de cette mise en concurrence.

En ce qui concerne les subventions à la consommation, l'inspiration est identique. Le recours à une subvention forfaitaire à la tonne produite d'huile de table permet de libérer la concurrence entre industriels et de les inciter à gagner en productivité au lieu de négocier des marges avec l'administration de tutelle.

Enfin, la liberté des prix des produits agricoles constitue une rupture radicale par rapport à la politique conduite depuis l'instauration de l'économie de guerre en 1939. Les arguments usuels sur les vertus incitatives de la stabilisation et de la garantie des prix agricoles n'ont pas suffi à préserver le régime administré ancien. Les prix intérieurs seront, dans cette réforme, pilotés par le régime d'importation et les droits de douane sur les produits concurrents importés. Le marché arbitrera entre importations et collecte intérieure.

Les effets économiques

La réforme mise en œuvre est loin d'avoir réalisé son ambition d'une politique agricole s'appuyant sur les mécanismes du marché pour transmettre ses impulsions. La situation financière de la Comapra s'est très fortement dégradée suite à l'ouverture à la concurrence de la collecte des graines oléagineuses. Les écarts entre les prix payés aux agriculteurs et ceux perçus par les



commerçants des unités de trituration se sont accrus, en relation directe avec le régime d'agréege plus opaque et moins favorable aux agriculteurs.

L'accord de modération est interprété de manière très restrictive par l'administration, qui l'assimile à un mécanisme de fixation administrée des prix.

Les contraintes constitutionnelles⁵ à l'ajustement des droits de douane réduisent la portée de la libéralisation des prix des produits agricoles, où les prix intérieurs sont pilotés par lesdits droits de douane. Ainsi, lorsque les prix sur les marchés mondiaux sont à la baisse, ils se répercutent de manière amplifiée sur les marchés intérieurs.

La liberté retrouvée d'investir et de créer de nouvelles unités s'est traduite par une concentration extrême de l'industrie du raffinage et de la trituration. La firme dominante a racheté l'ensemble des unités concurrentes, protégées jusqu'alors par le régime des quotas de raffinage, et les a fermées pour accroître le taux d'utilisation de ces unités industrielles et gagner ainsi en productivité.

La réforme de 2000/2001

Assez paradoxalement, la réforme de 2001 n'est pas due à un accroissement des prix sur le marché mondial qui déséquilibre la situation financière de la caisse de compensation et impose à l'État d'accroître les prix des produits compensés. Au contraire, elle a été rendue possible par la baisse importante des prix sur le marché mondial des huiles de graines.

La baisse des prix était telle qu'elle permettait de supprimer la subvention forfaitaire et d'obtenir des prix des huiles de soja en bouteille sur le marché intérieur inférieurs au prix fixé par l'accord de modération (le prix subventionné). Autrement dit, si les industriels importaient les huiles brutes sans droits de douane et les raffinaient puis les commercialisaient en bouteille sur le marché arrière, leur prix serait inférieur à celui obtenu par le système compensé.

Dans un tel contexte, l'idée de base de la réforme consiste à libéraliser les prix des huiles de graines, supprimer les droits de douane sur l'importation des huiles brutes et sur les graines importées et à ajuster les mesures de soutien pour les graines produites localement et pour l'industrie de la trituration.

Traitement des graines locales

Afin de permettre la production d'huile brute à partir des graines importées, tout en préservant la compétitivité de la trituration nationale, il était nécessaire de supprimer les droits de douane sur les graines oléagineuses

5 - La modification des droits de douane est un acte fiscal, soumis à l'approbation du Parlement. Même lorsque ce dernier délègue son autorité à l'exécutif, la modification des quotités doit être prise par un décret en conseil des ministres. La procédure est longue et souvent en décalage avec l'évolution des marchés internationaux.



importées. Elles ont été réduites au minimum prévu par la loi sur le commerce extérieur, soit 2,5 % *ad valorem*.

Afin d'éviter que la concurrence par les graines d'importation n'élimine la production locale, un système de « deficiency payment » a été mis en place. Il repose sur l'octroi d'une subvention variable en fonction des prix mondiaux aux producteurs nationaux. Et il suffit que cette subvention soit légèrement supérieure à la différence entre le prix cible ancien et le prix du marché mondial pour assurer la compétitivité de la production intérieure. C'est ce qui a été fait.

Traitement de l'industrie de la trituration

L'enjeu de la préservation de l'industrie de trituration est très important. Il n'y a pas de production intérieure de graines oléagineuses sans capacité installée de trituration. Et la réduction des droits de douane sur les importations d'huile brute réduit la rentabilité de la trituration locale. Une réduction trop brutale peut amener à la fermeture des unités avec des conséquences extrêmes sur la production intérieure de graines.

Afin de mieux concilier ces deux impératifs, la solution retenue a été de protéger la production de tourteaux en instaurant un droit de douane de 25% sur les importations. De cette manière, la trituration nationale est protégée tout en permettant la commercialisation d'une huile de table à des prix compétitifs au regard du système prévalant précédemment.

Ainsi, le taux de protection douanière des tourteaux joue un rôle décisif dans l'équilibre économique de la filière. Il assure une rentabilité suffisante pour maintenir en activité l'industrie de trituration locale et créer ainsi le débouché de la production de graines au Maroc.

En ce qui concerne la commercialisation intérieure des graines, la réforme a préconisé le retour au système de la Comapra. Il a été envisagé initialement de distribuer les paiements compensatoires à travers les unités de trituration, mais cette solution a été écartée pour favoriser le contrôle des opérations.

La réforme a été conduite en étroite coordination avec les associations professionnelles des industriels et des agriculteurs.

La logique économique de la réforme

La réforme a été opportuniste. Elle a profité d'une situation favorable sur les marchés mondiaux pour libéraliser la filière tout en maintenant profitables la production et la trituration des graines locales.

Bien entendu, la libéralisation des prix se traduirait par plus de concurrence entre les unités et par une différenciation de la production avec des huiles économiques et d'autres plus coûteuses.



Enfin, la réforme s'appuyait sur le fait d'offrir aux consommateurs une huile de table à un prix inférieur substantiellement à celui de l'huile compensée par l'État. En contrepartie, les consommateurs subiraient dorénavant les hausses du marché mondial. Une fois le système de compensation démantelé et la différenciation des produits installée, le retour en arrière deviendrait difficile.

Les effets économiques de la réforme

La mise en œuvre de la réforme s'est déroulée comme prévu. La libéralisation des importations s'est traduite par une baisse des prix des huiles de table sur le marché intérieur, signant l'arrêt du système de compensation pour cette filière. Le système de paiement compensatoire a encouragé la production intérieure de graines. La protection des unités de trituration de la concurrence des importations de tourteaux les a incités à accroître leur capacité de production et leur activité.

Du point de vue de l'industrie, une compétition acharnée entre de nouveaux venus, attirés par la taille du marché et l'environnement favorable, et les opérateurs anciens s'est déroulée au grand profit des consommateurs. Le rendement sur fonds propres de l'industrie s'est progressivement aligné, à la baisse, sur les ratios internationaux. L'activité de lobbyistes des industriels a quasiment disparu.

Les années qui ont suivi la mise en œuvre de la réforme ont également été marquées par une extension des emblavements et une contribution des graines locales à l'approvisionnement du pays importante au regard des années précédentes.

Le seul échec dans la réforme tient à la restriction du système de paiement compensatoire au tournesol. Son extension au colza a été rejetée, privant ainsi les agriculteurs d'une opportunité de diversification de leurs productions oléagineuses.

L'accord de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique

L'accord de libre-échange avec les États-Unis a été négocié entre 2002 et 2003 et mis en application après ratification au 1^{er} janvier 2006. Pour ce qui concerne le volet agricole de cet accord, il est bon de souligner qu'il a été marqué par une opposition entre les éleveurs, soucieux d'obtenir un accès sans droits de douane aux fourrages, céréales et tourteaux destinés à l'alimentation du bétail, et les producteurs de ces mêmes produits. Forts du soutien politique à un accord, les premiers ont prévalu.

Concrètement, pour le secteur des oléagineux, cela s'est traduit par deux concessions d'importance. Les négociateurs américains ont obtenu un accès libre pour les graines oléagineuses et leurs tourteaux, avec un démantèle-



ment rapide des droits et une suppression du minimum de 2,5 % de droits de douane.

La concession la plus dévastatrice pour la filière de la production et de la trituration des graines oléagineuses a été celle relative aux droits de douane des tourteaux. En effet, dans un environnement caractérisé par la liberté des importations des huiles brutes et des graines oléagineuses, seule la protection tarifaire du tourteau permet de maintenir la rentabilité de l'industrie de la trituration et garantir ainsi un débouché industriel à la production des graines.

Ainsi, la mise en œuvre de cet accord s'est traduite par un accroissement très important des importations de tourteaux de soja en provenance exclusivement des États-Unis et l'arrêt corrélatif des unités de trituration locale. Les 500 000 t de capacité de trituration installée au Maroc ont été purement et simplement arrêtées. Elles ne pouvaient pas concurrencer les tourteaux d'importation, car elles ne disposaient ni d'un accès comparable à la matière première ni de l'échelle requise pour réduire leurs coûts de trituration.

Comme les droits de douane ont été maintenus pour les autres origines, le surcroît d'importation a bénéficié exclusivement à l'origine américaine.

L'arrêt des unités de trituration a sonné le glas à la production intérieure de graines oléagineuses. Sans débouchés industriels, la production de tournesol a été utilisée quasi exclusivement pour une consommation de bouche. Avec une réduction drastique des superficies cultivées et des productions collectées, la Comapra a fait faillite. L'Association Nationale des Producteurs de Plantes Oléagineuses et Textiles (ASPOT) s'est retrouvée sans ressources financières suffisantes, car les redevances à la tonne versées par l'industrie de la trituration ont disparu. Elle a donc cessé ses activités. Le centre technique développé conjointement avec la profession a cessé ses activités de recherche-développement dans le secteur des oléagineux faute d'intérêt.

C'est la situation actuelle du secteur.

L'accord interprofessionnel et les possibilités de reprise de la production

Suite au rachat par Sofiprotéol de la principale entreprise du secteur, le ministère de l'Agriculture a initié une réflexion sur la relance de la production des oléagineux. Celle-ci s'inscrit dans un contexte international particulièrement favorable. En effet, depuis 2008 les prix des matières premières agricoles se sont accrus dans des proportions importantes, rendant ainsi compétitive la production locale de graines oléagineuses.

La stratégie mise en œuvre par le ministère s'est appuyée d'abord sur la création d'associations professionnelles de producteurs de plantes oléagineuses. Il s'agissait de développer des interlocuteurs pour un accord interpro-



fessionnel qui verrait des engagements des industriels, des agriculteurs et de l'État pour relancer la production des graines locales.

L'agrégation des producteurs par l'industrie, au sens du plan Maroc Vert, serait le fer de lance de cette reconquête. Les industriels contracteraient avec les agriculteurs pour leur production, avec une assistance financière du ministère de l'Agriculture. Les industriels fourniraient un appui technique et les intrants requis, en contrepartie, les agriculteurs s'engageraient à commercialiser leur production chez les industriels.

Le débat sur l'ajustement du paiement compensatoire pour le tournesol et son extension au colza n'a pas été conclusif. La question du financement du paiement compensatoire dans un environnement caractérisé par la liberté des prix et l'absence d'intervention de la caisse de compensation reste posée.

Compte tenu des engagements pris dans le cadre des accords de libre-échange, l'utilisation de la protection à la frontière pour rétablir la rentabilité de la trituration n'est ni envisagée ni envisageable.

En conséquence, et sans préjuger sur les suites qui seront données à l'accord interprofessionnel, il ne semble pas répondre aux contraintes principales dont souffre le secteur des oléagineux. Les conditions d'un équilibre financier stable de la filière de production de graines et de trituration locale ne sont pas traitées de manière satisfaisante. Même si le niveau des paiements compensatoires est augmenté et leur application étendue au colza, cela ne suffira pas pour rétablir la rentabilité de l'industrie de la trituration confrontée à la concurrence des tourteaux importés en exonération de droits.

D'autre part, cet accord ne précise pas les conditions de relance de la commercialisation propice à rétablir la confiance des agriculteurs dans les mécanismes de transmission de la politique de prix.

PROPOSITIONS POUR UNE RELANCE DE LA FILIÈRE

Il s'agit de compléter les propositions de l'accord interprofessionnel en développant les conditions d'un équilibre économique et financier stable pour la filière de production des graines et de trituration locale.

Les contraintes

Plusieurs contraintes doivent être prises en compte.

La première concerne les obligations internationales du Maroc à l'égard de l'OMC. Les clauses de l'accord de Marrakech prévoient l'égalité de traitement entre produits importés et production intérieure. Autrement dit, en dehors des droits de douane, il ne peut y avoir de mesures discriminatoires entre les produits importés et locaux. Une mesure fiscale doit être appliquée aux deux.



La seconde contrainte porte sur les obligations convenues dans le cadre des accords de libre-échange qui lient le Maroc à l'Union européenne et aux États-Unis d'Amérique. Ceux-ci stipulent qu'aucune augmentation des droits à l'importation ne peut être promulguée par le Maroc sans un accord préalable de la partie contractante. Autrement dit, le Maroc ne peut mettre en place une surtaxe à l'importation sans négocier des contreparties avec ses partenaires.

La troisième contrainte porte sur le financement des mesures envisagées. Autant que faire se peut, ce financement doit être interne à la filière. En effet, la situation budgétaire du gouvernement marocain n'est pas bonne. Le déficit public est proche de 7 % du PIB, ce qui limite considérablement la possibilité d'inscrire de nouvelles dépenses dans la loi de finances.

La proposition

Pour dégager les ressources nouvelles et rétablir la rentabilité de la trituration locale, il est proposé de prélever une TVA sur les graines et les tourteaux, puis d'affecter les ressources ainsi collectées au financement d'un système de paiement compensatoire étendu et renforcé pour le tournesol et le colza.

La TVA est un impôt qui s'applique aussi bien aux importations qu'à la production intérieure. Il est conforme aux clauses de l'OMC portant sur le traitement national, car il ne discrimine pas entre les origines. La TVA n'est pas une taxe sur les importations. À ce titre, son imposition ou son accroissement sont conformes aux obligations du Maroc à l'égard de ses partenaires commerciaux des accords de libre-échange. Enfin, compte tenu de l'impor



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -