

Les subventions alimentaires : le pire ou le moins mauvais système pour lutter contre la pauvreté ?

La question des subventions des produits alimentaires de base n'a commencé à se poser avec acuité au Maroc qu'à partir du milieu des années soixante-dix. Pourtant, la « Caisse de compensation », qui est l'organisme public chargé de la péréquation des prix et de la gestion du système des subventions à la consommation, existe depuis 1941 (1). Cette « caisse » a donc vécu des décennies dans la « discrétion » parce qu'elle ne posait pas de problème du point de vue de son équilibre financier, étant régulièrement excédentaire.

A partir de 1965, son statut change : elle devient un établissement public avec autonomie financière et personnalité morale. Mais dans les faits, elle continue de fonctionner comme une sorte de « boîte aux lettres » parce que les commissions techniques chargées de gérer concrètement le système relèvent de différents autres départements ministériels, elle-même n'étant que l'instance formelle à travers laquelle les décideurs en haut lieu mettent en œuvre leurs choix. Durant les années soixante, ces choix reviennent en gros à tout stabiliser, sinon tout figer pour éviter tout risque d'inflation, de modification des prix relatifs et, partant, des rapports économiques et sociaux sur lesquels reposent les équilibres d'alors. On s'applique donc à maintenir des prix stables pour être en mesure de continuer à geler les salaires. L'équilibre est maintenu par « le bas », et cette forme de régulation ne peut que générer une croissance pour le moins médiocre.

Une politique, produit d'un mode de régulation spécifique

La Caisse de compensation fait irruption sur la scène publique en 1974 parce qu'elle est en déficit, certes, mais surtout parce que le problème qu'elle engendre devient structurellement porteur de dangers. En effet, à partir du début des années soixante-dix, deux faits essentiels vont bouleverser la situation. Le premier se situe en l'amont et concerne la politique des prix des produits agricoles. L'idée qui s'installe alors, au demeurant largement promue par la Banque mondiale, est que ces prix sont trop faibles et que c'est cette faiblesse qui est responsable de la mauvaise productivité, de

Najib Akesbi

Institut agronomique
et vétérinaire Hassan II,
Rabat
(n.akesbi@iav.ac.ma)

(1) Avec l'Office national
interprofessionnel des
céréales et des
légumineuses (ONICL)
pour ce qui est de la
farine de blé.

l'archaïsme des systèmes de production, etc. D'où l'idée des prix dits rémunérateurs : il faut augmenter les prix à la production, et cette augmentation des prix est censée stimuler le producteur pour accroître son rendement, se moderniser... Le second fait est inhérent à l'après « guerre du pétrole » de 1973, avec la flambée des cours mondiaux, en particulier des denrées alimentaires de base (céréales, sucre, huile...).

On va donc assister à des augmentations de prix de la production intérieure, lesquelles dans un premier temps se répercutent sur les consommateurs, ce qui ne pouvait que se traduire par une pression sur le pouvoir d'achat et conduire, du moins au niveau du secteur organisé de l'économie, à alimenter les conflits sociaux, aiguïser les revendications salariales et, finalement, aboutir à un accroissement du coût de la main-d'œuvre. Or, c'est là que l'on se retrouve devant un autre problème majeur : le risque d'handicaper la compétitivité des exportations, alors qu'on venait, avec le plan 1973-1977, d'opter résolument pour une stratégie de promotion des exportations et d'insertion dans ce que l'on appelait à l'époque la division internationale du travail...

On ne pouvait donc pas en même temps opter pour une politique des prix et des salaires qui, objectivement, portait atteinte à la compétitivité des exportations et promouvoir un modèle économique s'ouvrant sur l'extérieur et recherchant la compétitivité. C'est cette apparente contradiction qui avait été résolue grâce à l'intervention financière de l'Etat et le redéploiement du système des subventions à la consommation. En effet, pour garantir des prix rémunérateurs aux producteurs agricoles et en même temps mettre sur le marché des produits à des prix abordables pour le consommateur, il fallait nécessairement solliciter le budget de l'Etat. Ce qui sera fait au départ avec d'autant plus de facilité que les ressources ne vont pas manquer (qu'elles viennent de l'éphémère « rente phosphatière » ou, par la suite, des emprunts extérieurs). Comme on peut le constater sur le tableau présenté en annexe, le montant des subventions va s'accroître considérablement à partir de cette époque.

Cependant, force est de constater que, au départ, cette politique et l'effort budgétaire de l'Etat qui l'accompagne ne sont pas spécialement motivés par une quelconque lutte contre la pauvreté. Elle est avant tout l'expression d'un mode de régulation spécifique, le fruit d'une recherche de conciliation entre les exigences de « l'extraversion » (nous dirions aujourd'hui « mondialisation »...) et les contraintes d'une certaine stabilité interne. Celle-ci concernait le monde du travail organisé, mais en réalité elle allait néanmoins bien au-delà. En effet, l'action par la subvention des prix des produits de base avait pour avantage de bénéficier « à tout le monde » et non seulement à une fraction de la population, comme cela aurait pu être le cas si l'on avait privilégié l'alternative de la hausse des salaires, laquelle – outre l'impact sur la compétitivité – n'aurait bénéficié qu'à la faible minorité de la population active salariée. Elle était aussi un choix pour un

certain équilibre entre le monde rural et le monde urbain : si le premier était supposé bénéficier de la hausse des prix à la production, le second était prémuni contre ses conséquences sur son pouvoir d'achat...

Jusqu'au tournant des années quatre-vingt, le système avait plus ou moins fonctionné sans trop de problèmes. Mais avec la crise financière qui s'installe depuis et l'intervention des organismes financiers internationaux dans « l'ajustement structurel » de l'économie qui en découle, le système des subventions en question focalise d'une certaine manière une véritable « idéologie de la réforme » : source de tous les problèmes (distorsion des prix, entraves aux mécanismes du marché, inefficacités...), sa suppression devait ouvrir la voie à toutes les restructurations salutaires pour mettre l'économie nationale sur le sentier d'une croissance forte et durable... La solution apparut donc limpide : il fallait, dans un premier temps, augmenter les prix pour les ajuster au moins aux coûts et atteindre « la vérité des prix », et, dans un second temps, tendre vers la suppression de toutes les subventions.

Pauvreté et difficile processus de réforme

Le fait est qu'un tel projet s'est d'abord heurté à la résistance de la rue. Les « émeutes de la faim » qui avaient éclaté en 1981 et 1984 dans différentes villes du pays avaient brutalement mis en évidence la relation d'une politique qu'on cherchait à abandonner avec l'état de pauvreté de la population. En réagissant dramatiquement aux tentatives d'abandon des subventions à la consommation de denrées qu'elle considère comme vitales, la population pauvre, surtout dans les villes, sonnait l'alarme et traçait d'une certaine manière les limites à ne pas franchir... Ces émeutes avaient donc par là mis en évidence la dimension politique de la question et donné à réfléchir à plus d'un responsable politique. Qualifiée comme étant hautement sensible, cette question allait désormais être traitée avec la plus grande prudence. On comprend dans ces conditions que rien n'ait été fait pendant de longues années. Puis, lorsque les pressions externes se feront plus pressantes, on se décidera à quelques actions partielles et d'importance inégale : libéralisation des prix des produits laitiers et de la farine dite « de luxe », plafonnement des quantités de farine ordinaire subventionnée, plafonnement en valeur absolue de la subvention unitaire du sucre, récupération des subventions contenues dans le prix du sucre dont bénéficient certaines industries agroalimentaires et, plus récemment seulement – novembre 2000 – libéralisation des prix de l'huile de table.

Il n'en demeure pas moins que, aujourd'hui encore, le « noyau dur » du système des subventions à la consommation des produits alimentaires de base demeure. D'importantes subventions subsistent, notamment en faveur de la farine de blé tendre et du sucre, ce à quoi il faut ajouter celles qui soutiennent certains produits pétroliers (gaz butane en particulier). De sorte que le débat, ouvert en fait il y a près de vingt ans, reste toujours actuel. Quels sont les termes de ce débat, lesquels au demeurant n'ont pas

fondamentalement changé ? Nous allons essayer de les restituer, en les situant dans le contexte actuel.

Trois dimensions sont généralement soulevées et polarisent autour d'elles arguments et contre-arguments de protagonistes d'un débat souvent passionné. Cette triple dimension est financière, économique et sociale.

Les termes du débat : la dimension financière

La première dimension est donc financière. Les partisans de la suppression des subventions en question déplorent généralement leur coût budgétaire devenu selon eux excessif, insoutenable et responsable de déficits budgétaires inacceptables. Leurs adversaires répondent à cela en alignant les chiffres et en appelant à les relativiser. En effet, dans le cas du Maroc du moins, on peut constater à travers les données du tableau ci-joint que si les montants en valeur absolue – et en dirham courants – ont effectivement augmenté depuis le début des années soixante-dix, en valeur relative, par contre, les ratios ont sensiblement baissé, et en tout état de cause la pression sur le budget de l'Etat et plus généralement sur l'économie s'est relâchée. En effet, après avoir notablement augmenté jusqu'au milieu des années quatre-vingt, les subventions ont par la suite fortement baissé, et même si elles ont marqué une certaine reprise durant les années quatre-vingt-dix, elles restent relativement modestes puisque, à de rares exceptions près, elles ont généralement été contenues dans des limites de 1 à 2 % du PIB et de 5 à 6 % des dépenses totales du budget de l'Etat. En 2000, avec un montant de l'ordre de 550 millions de dollars (2), elles n'ont représenté que 1,7 % du PIB et 6,1 % des dépenses de l'Etat. A titre simplement indicatif, on peut noter que durant la même année, le seul service de la dette avait absorbé près du tiers des dépenses du budget de l'Etat et représenté plus de 11 % du PIB...

(2) En prenant pour taux de change un dollar équivalant à 10,90 dirhams (taux de change moyen en 2000, cf. *Rapport Bank Al-Maghrib 2000*).

Encore qu'on ne retienne en la matière que les montants bruts des subventions. Or, il faut savoir que, aussi paradoxal que cela puisse paraître, la plupart des produits concernés sont d'abord taxés avant d'être subventionnés ! Si, par souci de rigueur dans la démarche, on soustrait les taxes à la consommation et/ou les droits de douane prélevés sur les mêmes produits, le montant des subventions nettes revient à des niveaux et des proportions encore plus modestes. Pour l'année 2000, ce montant a été estimé à un peu moins de 2 milliards de dirhams (près de 180 millions de dollars), soit à peine 0,6 % du PIB.

La dimension économique : « vérité des prix » ou « vérité des coûts » ?

La dimension économique de la question renvoie à l'impact générateur de distorsions sur les mécanismes des prix et des marchés et aux multiples inefficacités inhérentes au système des prix administrés. Si les auteurs de ce réquisitoire d'essence économique plaident ensuite pour un système de

« vérité des prix », naturellement incompatible avec le maintien des subventions, leurs adversaires n'ont alors guère de mal à leur opposer « la vérité des faits ». Abstraction faite du débat de fond sur le marché et sa logique et même lorsqu'ils supposent l'adhésion à l'économie de marché acquise, ces derniers n'ont guère de mal à montrer que justement dans le domaine concerné, les conditions de cette économie-là ne sont guère réunies. Il n'est en effet guère difficile de montrer que les secteurs des produits subventionnés sont précisément ceux où, même après libéralisation des prix et suppression des subventions, les mécanismes du marché ont le moins de chance de jouer et de produire leurs effets attendus. Cela pour une raison simple : ces secteurs sont parmi les moins concurrentiels de l'économie, étant pour l'essentiel accaparés par des structures oligopolistiques, voire monopolistiques, en tout cas difficilement favorables au libre jeu des mécanismes du marché et de la concurrence.

Ainsi au Maroc par exemple, les deux entreprises de trituration et de raffinage de l'huile de graines appartiennent à un même groupe qui détient ainsi un quasi-monopole dans le secteur. Dans celui du sucre, la principale entreprise du pays (qui par ailleurs appartient au même groupe précédemment évoqué) domine de loin le marché avec un « poids » qui représente plus de 90 % du principal produit (le sucre en pain) et plus de la moitié des autres produits. Le secteur des produits laitiers n'est guère moins « fermé » puisque la principale entreprise qui s'y déploie (elle-même encore filiale du même groupe déjà signalé...) s'accapare près des deux tiers du marché. Quant à la farine de blé, elle est généralement traitée par des minoteries industrielles en situation largement oligopolistique au niveau régional.

Toujours est-il qu'en raison de cette réalité-là, ce sont ces entreprises toute puissantes, de connivence avec certains responsables des administrations concernées, qui ont en vérité toujours « administré » les prix. Ce sont elles qui maîtrisent le processus de formation des coûts, elles qui déterminent leurs « marges » et, partant, le niveau des subventions que, en dernière instance, le contribuable payera par ses impôts. Si les subventions sont supprimées et les prix libéralisés, ces entreprises dominantes continueront d'imposer leur « loi » et leurs prix, de sorte que le seul changement qui risque de se produire est la substitution du consommateur au contribuable pour continuer de payer (3)... Finalement, à ceux qui parlent de « vérité des prix », d'autres opposent le préalable de « vérité des coûts ». Or, comment approcher cette « vérité des coûts » dans un système aussi opaque, aussi peu fluide et, pour tout dire, aussi peu concurrentiel ?

La dimension sociale : priver les pauvres pour ne pas privilégier les riches ?

La dimension sociale du débat est curieusement celle où les partisans de la suppression des subventions à la consommation apparaissent les plus pertinents, avec un argumentaire difficilement contestable, au niveau des

(3) Cette issue a d'autant plus de chance de se produire que ces entreprises ne risquent pas avant longtemps d'être « gênées » par la concurrence étrangère puisque, en raison du caractère très sensible des secteurs en question, ceux-ci continueront sans doute pour de nombreuses années encore à bénéficier de protections tarifaires conséquentes.

faits en tout cas. Ceux-ci peuvent se résumer en un constat que différentes études et enquêtes ont confirmé : toutes choses égales par ailleurs, les riches profitent plus des subventions que les pauvres. De sorte que, non ciblées, les subventions n'atteindraient pas leur objectif, ou du moins un de leurs principaux objectifs qui est la lutte contre la pauvreté, mais seraient détournées pour une grande part au profit de catégories sociales aisées qui n'en ont guère besoin. Le phénomène est en effet avéré. Consommant proportionnellement plus que les pauvres, les « riches » bénéficient naturellement plus des subventions contenues dans les prix des produits qu'ils achètent. Ainsi au Maroc par exemple, une étude réalisée en 1995 par une mission de la Banque mondiale avait montré que les 20 % « plus pauvres » de la population n'avaient bénéficié que de 15 % des subventions en question, alors que les 20 % « plus riches » s'étaient octroyés 25 % des mêmes subventions (4). Du reste, ces mêmes proportions se retrouvent dans d'autres pays étudiés (5), tels l'Algérie, la Jamaïque, Sri Lanka... Pour sa part, le ministre des Affaires générales du gouvernement marocain a révélé le résultat d'une autre étude plus récente, nous apprenant ainsi que les catégories aisées de la population bénéficient au titre des subventions aux produits alimentaires de base de 300 dirhams (près de 28 dollars) par personne et par an, soit le double de ce qui revient aussi par personne et par an aux catégories sociales modestes (6).

Pourtant, si les faits sont difficilement réfutables, sur le fond il y a néanmoins matière à débat. Les adversaires de la suppression des subventions rappellent d'abord qu'on ne peut s'empêcher de se poser cette simple question de bon sens : faut-il priver les pauvres d'une subvention vitale pour eux sous prétexte qu'elle profite aussi aux riches ? La priorité, est-elle de lutter contre la pauvreté ou de supprimer certains privilèges ? Car on peut aisément convenir que le fait de bénéficier plus aux riches qu'aux pauvres ne signifie nullement que le système en question n'atteint guère son objectif de contribution à la lutte contre la pauvreté. Même s'ils en profitent moins qu'on l'aurait souhaité, les pauvres tirent avantage de ce système puisqu'il leur permet tout de même d'avoir accès à des denrées de première nécessité à des coûts plus faibles. On peut même dire que, précisément compte tenu de la faiblesse de leurs moyens, la « valeur » qu'ils accordent à un tel avantage est autrement plus importante – sinon plus vitale – que celle que peuvent lui accorder les riches (qui, à la limite, peuvent ne même pas s'en rendre compte...). Pour reprendre les chiffres avancés plus haut par les Autorités marocaines, on peut sans mal comprendre que si 28 dollars ne représentent quasiment rien du revenu d'un ménage aisé, 14 dollars représentent 14 fois le revenu quotidien des quelque 5,3 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté, avec moins d'un dollar par jour (et au-delà du Maroc, du milliard d'êtres humains dans le monde qui vivent dans la même situation). De plus, l'intérêt n'est pas seulement quantitatif, mais aussi qualitatif, car s'agissant de produits de base, leur

(4) Il s'agit des subventions du sucre, de l'huile de graines et de la farine de blé tendre. Cf. K. Lindert, *Rapport sur les subventions alimentaires*, Banque mondiale, Washington DC, 1996.

(5) *Idem*, tableau 4.8, p. 133.

(6) Cf. Y. Bajaja, « Les catégories sociales modestes bénéficient de deux fois moins de subventions que les catégories les plus aisées », *Assahifa*, hebdomadaire, Casablanca, 29 septembre 2000.

Les subventions alimentaires

disponibilité contribue sans doute à sauvegarder une certaine qualité de la ration alimentaire de populations souffrant généralement de carences nutritionnelles plus ou moins graves.

On peut aussi discuter la pertinence de cette « dramatisation » du caractère uniforme, régressif, disons « aveugle » des subventions des prix à la consommation. S'il est vrai qu'un même kilo de sucre va comprendre invariablement la même subvention, qu'il soit acheté par un pauvre ou par un riche, cela n'a rien de nouveau ni d'extraordinaire puisque cette caractéristique est déjà la plus répandue au niveau des impôts et taxes à la consommation, lesquels au fond ne sont rien d'autre que le « négatif » des subventions de ce type. En effet, nous avons déjà noté que les mêmes produits subventionnés sont souvent en même temps taxés, et de toute façon, à un niveau plus général, nous savons que les « impôts indirects » – qui taxent en définitive les dépenses de consommation – représentent près de 70% des recettes fiscales totales de l'Etat. Or, une taxe à la consommation aussi est régressive, « aveugle » puisque, elle aussi, elle n'est attachée qu'au prix du produit, indépendamment de la qualité et des moyens de celui qui l'achète. Le pauvre comme le riche aussi paient la même taxe lorsqu'ils achètent le même kilo de sucre. Pourquoi accepter le même principe au niveau de la taxe et le refuser quant il s'agit de la subvention ? En d'autres termes, si au regard des valeurs de justice sociale on peut parfaitement estimer que la subvention perçue par le riche dans le prix du kilo de sucre est « injuste », comment ne pas considérer alors tout aussi « injuste » la taxe supportée par le pauvre à l'achat du même kilo de sucre ?

La moins mauvaise solution ?

Enfin, on peut aussi apprécier cette question au regard des solutions alternatives possibles. On peut même se demander si le système des subventions à la consommation n'est pas, non certes pas le meilleur, mais disons plus exactement le moins mauvais, dans le contexte d'un pays en développement comme le Maroc. Car il faut bien se rendre compte qu'en la matière, aucune des solutions alternatives envisageables n'est réellement satisfaisante. On peut même dire que nous n'avons à notre portée que des mauvaises solutions, et que la question n'est pas de chercher « la bonne solution » mais de se contenter de la moins mauvaise.

En effet, rappelons que la solution du relèvement des salaires, outre son impact sur la compétitivité de la production locale, ne risque de concerner dans le meilleur des cas qu'une faible proportion de la population (alors que *toute* la population consomme et devrait faire face à la hausse des prix engendrée par la suppression des subventions...). Le relèvement des prix à la production agricole n'est plus possible non seulement en raison de la libéralisation des économies et des échanges (dans le contexte des engagements pris à l'OMC notamment), mais aussi parce que chacun sait désormais que le véritable problème à ce niveau demeure celui de la faible

productivité agricole, laquelle au demeurant ne s'est guère significativement améliorée au Maroc durant les trente dernières années, en dépit de la coûteuse politique des « prix rémunérateurs » des années soixante-dix et quatre-vingt... Les quelques expériences de « subventions ciblées » qui ont été tentées çà et là dans le monde ne se sont généralement guère révélées concluantes. Par exemple, le système des « bons » et des « magasins témoins » s'est souvent montré plus apte à promouvoir les réseaux de népotisme, de trafic d'influence et de corruption qu'à aider les vrais pauvres à survivre.

Certes, il reste l'alternative de « l'aide ciblée », aide qui peut prendre plusieurs formes, allant des programmes de distributions ponctuelles d'aliments aux chantiers de travaux d'utilité publique créateurs d'emplois en passant par les campagnes de vaccination ou de distribution de fournitures scolaires... Ces actions sont évidemment utiles et même nécessaires, mais la question est de savoir si elles peuvent se substituer ou compléter les subventions aux produits de base. Il semble en tout cas qu'elles peuvent difficilement se substituer à elles pour plusieurs raisons. D'abord, aucune de ces actions n'est d'une portée suffisamment large pour toucher une population aussi vaste que celle qui l'est par l'intermédiaire des subventions alimentaires. Ensuite, ces actions n'ont généralement guère un caractère permanent, mais sont souvent plutôt limitées dans le temps, ce qui n'est pas le cas des subventions alimentaires qui sont plus stables et durables. Or, lorsqu'un chantier de travaux d'utilité publique est terminé, les personnes qui y étaient employées cessent de percevoir des revenus et redeviennent demandeurs d'emploi, alors même qu'elles doivent bien par ailleurs continuer à vivre et consommer, notamment des produits de base... Avec le « chantier », ils sont soutenus un temps, avec la subvention alimentaire, ils sont soutenus tout le temps...

Finalement, si l'on demandait aux personnes concernées leur avis sur cette question de l'alternative des aides ciblées, on peut se demander si beaucoup ne répondraient pas au moins ceci : avec la suppression des subventions alimentaires, nous savons ce que nous perdons, mais avec les solutions alternatives « ciblées », nous ne savons pas trop ce que nous gagnons...

Les subventions de l'Etat à la consommation
Produits alimentaires de base (milliards de dirhams et pourcentages)

Produits	1973	1980	1985	1990	1995	2000
Céréales	135	492	1407	769	1 852	2 000
Sucre	64	476	300	331	1 671	1 930
Huile de graines	—	254	813	300	907	2 022
Lait-beurre	-2	67	-57	—	—	—
Total	197	1 289	2 463	1 400	4 430	5 952
En pourcentage :						
• des dépenses ordinaires de l'Etat	5,2	7,8	9,5	3,2	7,1	7,3
• des dépenses totales de l'Etat	3,9	5,1	7,1	2,4	5,5	6,1
• du Produit intérieur brut	0,8	1,8	2,3	0,6	1,7	1,7

Sources : Ministère des Finances, Banque du Maroc (Rapports annuels).