

La politique agricole entre les contraintes de l'ajustement et l'impératif de sécurité alimentaire

Najib Akesbi

Institut agronomique et
vétérinaire Hassan II,
Rabat

(1) FAO, *Evaluation de la sécurité alimentaire*, Doc. WFS/TECH/7, v p, janvier 1996.

(2) *Idem*.

La planète Terre peut-elle nourrir ses habitants ? Cette question a été posée mille fois et, entre optimistes et pessimistes, les réponses ont été très contrastées. Tenons-nous pour notre part à celle fournie par la FAO lors du dernier Sommet mondial de l'alimentation, tenu à Rome en novembre 1996 : oui, l'expérience a montré que la production alimentaire a connu une croissance plus rapide que celle de la population, et l'on s'accorde à penser que cela sera généralement le cas dans les 20 ou 30 prochaines années. Oui, il est possible d'assurer des disponibilités alimentaires suffisantes pour tous (1). Même au seul niveau des pays en développement, la réponse de l'organisation internationale n'est pas pessimiste : au regard des taux de croissance démographique prévus et des estimations de la production, de la consommation et des échanges, les disponibilités alimentaires par habitant destinées à la consommation humaine directe devraient continuer à augmenter dans les pays en voie de développement considérés dans leur ensemble : elles devraient passer de 2 500 calories par jour au cours de la période 1990-1992 à un peu plus de 2 700 calories en l'an 2010 (2) (le seuil "problématique" étant situé à 2 300 calories).

Si "le monde peut nourrir le monde", le monde peut-il nourrir le Tiers-Monde ? La réponse à cette question, par contre, est plus complexe, car au-delà d'un potentiel physique plus ou moins bien évalué, elle implique des rapports de production et d'échanges, des rapports de force, en somme un système qui est celui de l'économie mondiale tel qu'il se construit sous nos yeux. Et c'est précisément dans ce cadre que la question de la "sécurité alimentaire" se pose pour un pays comme le Maroc.

Peut-on aujourd'hui s'en remettre aux prévisions rassurantes d'une certaine "autosuffisance globale" ? Peut-on substituer au vieux principe de l'autosuffisance alimentaire nationale celui d'une sorte de "sécurité collective" que la fameuse "main invisible" du marché se serait chargé de garantir à l'échelle planétaire, parce qu'elle aurait au passage assuré l'expression efficiente des avantages comparatifs et l'allocation optimale des ressources

? Peut-on succomber à une logique par trop économique dans un domaine fondamentalement stratégique et, partant éminemment politique ?

Nous commencerons dans une première partie par discuter ces questions à l'échelle globale de l'ensemble des pays en développement et dans leurs rapports avec les puissances agro-industrielles qui s'activent pour accentuer encore leur contrôle sur les déterminants essentiels de la question alimentaire dans le monde ; puis nous examinerons le cas du Maroc, à la lumière de l'évolution de sa politique agricole, des difficultés du processus de libéralisation que celle-ci s'efforce de conduire et des grandes interrogations, restées à ce jour sans réponses, et qui pourtant mettent en évidence les enjeux et conditionnent l'issue de la dynamique en cours.

1. Quelle sécurité alimentaire face au triomphe du marché ?

Pour améliorer la sécurité alimentaire dans le monde, faut-il aujourd'hui produire plus ou répartir mieux ce qui existe ? Alors que ce sont d'abord les inégalités de distribution qui apparaissent en cause, c'est au marché que sont de plus en plus confiées les fonctions de régulation et d'affectation des ressources. En fait, par leur propension à générer de plus en plus d'excédents au Nord et de moins en moins de production au Sud, les politiques mises en œuvre à l'échelle internationale cachent mal la volonté des puissances agro-industrielles d'organiser une certaine "insécurité alimentaire" des pays en développement pour mieux en tirer parti en termes politiques et stratégiques.

1.1. Les inégalités au cœur de l'insécurité alimentaire

On s'accorde aujourd'hui aisément pour reconnaître que le vrai problème encore est moins celui de la production que de sa répartition (3) dans l'espace mondial et entre les classes sociales.

Selon trois études prospectives à l'horizon 2010, alors que l'excédent céréalier des pays développés continuera d'augmenter – de 130 millions actuellement à 160, voire 190 millions de tonnes – les besoins d'importation des pays en développement générés par leurs déficits de production devraient se situer entre 160, et 210 millions de tonnes, soit près du double des besoins actuels (4). Selon la FAO, une cinquantaine de pays en développement connaissent depuis deux décennies une baisse de leur production alimentaire par habitant, tandis que leur consommation de produits importés s'accroît (5). Si la situation en Amérique latine et en Asie évolue à peu près convenablement (à de notables exceptions près toutefois : Bangladesh, Pakistan, certaines régions de l'Inde et de la Chine...), c'est en Afrique que les problèmes s'annoncent alarmants. Ce continent qui, en 1992, compte déjà 41 sur les 47 pays considérés en "grande insécurité alimentaire", pourrait probablement accuser une dégradation encore plus grave de sa situation alimentaire (6).

(3) Du moins à l'horizon des deux ou trois prochaines décennies et abstraction faite des problèmes d'ordre écologique et énergétique notamment liés au modèle de développement dominant...

Cf. E. Pisani, *la Sécurité alimentaire à l'échelle mondiale*, op. cit.

(4) Etudes de la FAO, la BIRD et l'IFPRI, cf. L. Tubiana, *Produire... et répartir, Vivre autrement*, nov. 1946.

(5) *Courrier international*, n° 315, 14-20 nov. 1996.

(6) FAO, *Evaluation de la*

sécurité alimentaire, Doc. WFS/TECH/7, v p, janvier 1996.

(7) FAO, *Evaluation de la sécurité alimentaire*, Doc. WFS/TECH/7, v p, janvier 1996.

(8) *Idem*.

Dans chaque pays et au sein même de chaque collectivité humaine – y compris les plus riches – un excédent alimentaire global peut coexister avec de graves carences constatées au niveau de l'alimentation d'une grande partie de la population. C'est que la sécurité alimentaire n'est pas seulement une affaire de disponibilité des aliments, mais aussi de possibilité d'y accéder, ce qui soulève la question du pouvoir d'achat et de sa distribution dans la société. Pour la dernière conférence internationale sur la nutrition, le concept de sécurité alimentaire exprime « une situation dans laquelle chacun peut accéder en toute circonstance à une alimentation sûre et nutritive lui permettant de mener une vie saine et active (7). » « Ce sont les inégalités et l'insolvabilité des plus pauvres qui sont en cause... le problème principal de la sécurité alimentaire est bien celui de la pauvreté et ses racines », conclut le rapport de la FAO déjà cité (8).

Si la faiblesse du pouvoir d'achat interdit la traduction des besoins objectifs en termes de demande effective, comment alors apprécier à travers le marché une situation qui ne peut être entièrement marchande ? Comment confier aux “forces du marché” le soin de réguler l'équilibre alimentaire mondial ?! Or, c'est bien le mouvement de fond qui est en train de se concrétiser et qui suscite les plus grandes inquiétudes, du point de vue de la sécurité alimentaire des pays du Sud, car le nouvel ordre qui se construit est bien de nature à les “empêcher de se nourrir”...

1.2. Excédents alimentaires et “course aux marchés”

Il n'est pas nécessaire ici de revenir sur les politiques conduites dans le passé et sur leur part de responsabilité dans le développement de la dépendance alimentaire des pays du Sud. Il suffit de rappeler l'apparition vers le milieu des années quatre-vingts d'énormes excédents alimentaires aux Etats-Unis et dans l'Europe communautaire, excédents durables et coûteux qui conduiront ces pays à considérer l'élargissement de leur sphère d'écoulement comme une nécessité stratégique absolue (9). L'aide alimentaire pourra jouer un rôle utile, mais c'est de toute évidence le marché mondial qui devrait être capable d'absorber la surproduction du Nord. A coups de subventions et d'aides publiques de toute sorte s'engage alors une véritable guerre commerciale pour le partage des parts d'un marché considérable et en croissance rapide. Pour les pays en développement déficitaires, l'offre de denrées alimentaires à bas prix arrange des gouvernants qui n'y voient que le gain financier à court terme et le moyen de nourrir à faible coût une population urbaine que la paupérisation rend prompt à la révolte... En réalité, c'était là le type même du cadeau empoisonné : on sait maintenant que cette concurrence déloyale des agricultures du Sud a souvent précipité leur déclin alors que se créaient de nouvelles habitudes alimentaires et, partant, une nouvelle dépendance à l'égard des produits importés.

Cette “course aux marchés”, au demeurant onéreuse pour ses protagonistes, devait cependant être mieux organisée, et surtout s'inscrire

(9) D. Bodin-Rodier et J. Blanchet, *la Stratégie agro-alimentaire mondiale; les enjeux du XXI^e siècle*, Armand Colin, Paris, 1997.

dans une vision stratégique d'ensemble : un monde qui est avant tout un immense marché de libre circulation des biens et services, où la production et les échanges sont commandés par les fameuses dotations des facteurs et autres avantages compétitifs. On devine aisément qui, sur un tel marché, tirera profit de la situation.

1.3. Ajustements, libéralisation... ou la "sécurité" par le marché

C'est là que les politiques d'ajustement structurel, d'une part, et la conclusion des Accords de Marrakech (GATT/OMC), d'autre part, prennent tout leur sens. Les premières, essentiellement mues par l'impératif de retour aux équilibres macro-économiques et à la solvabilité financière, prônent le désengagement de l'Etat, la libéralisation des prix et des échanges, la supériorité de la logique du marché sur toutes les autres, une plus grande ouverture sur l'extérieur et, partant, une plus forte insertion dans l'économie mondiale (10). Dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation, cette orientation se traduit en particulier par l'abandon de la politique d'autosuffisance qui était proclamée auparavant, concept auquel on substitue celui de sécurité alimentaire. En fait, même ce concept, au lieu d'être retenu dans sa véritable dimension, comme cela a été souligné ci-dessus, est en fait quasiment réduit à sa plus simple expression, c'est-à-dire globale et comptable. Pour les institutions financières internationales, la "sécurité alimentaire" d'un pays est obtenue sur le marché mondial, et à la limite il suffirait de disposer d'assez de devises permettant de payer les importations nécessaires pour s'estimer en état de "sécurité alimentaire".

Les accords de Marrakech et la création de l'OMC à partir du 1^{er} janvier 1995 consacrent le triomphe du marché et marquent la volonté d'aller résolument vers la libéralisation des échanges agricoles. En réalité, on sait que pour l'instant la libéralisation est restée relative. Si les mesures de protection non tarifaires sont, en principe, abolies (11), les niveaux de protection tarifaires restent généralement élevés, surtout pour les produits considérés comme "sensibles". Les réductions des mesures de soutien à l'agriculture sont plutôt modestes et s'étalent sur six ans. Surtout, la définition donnée à la "mesure globale de soutien" paraît taillée sur mesure pour permettre aux pays développés, qui seuls peuvent se le permettre, de maintenir leurs transferts budgétaires en faveur de leurs agriculteurs sous forme de subventions indirectes mais néanmoins aussi efficaces pour améliorer artificiellement leur compétitivité sur les marchés internationaux (12).

Le mouvement peut donc paraître lent et prudent, mais il ne peut cacher l'essentiel : pour les pays excédentaires, ce sont les engagements fermes et irrévocables concernant l'accès aux marchés ; tout le reste n'est qu'affaire de temps... En attendant, les mécanismes permettant d'asseoir le nouvel ordre mondial sont en place. Du côté de l'offre, les pays concernés du Nord peuvent continuer de renforcer leurs capacités de production et d'exportation. (Les Etats-Unis, qui contrôlent déjà à eux seuls 46 % du

(10) N. Akesbi, « Libéralisation des échanges agricoles : Maroc, les laissés-pour-compte de l'ajustement », *Vivre autrement*, ENDA, numéro spécial, bilan du Sommet mondial de l'alimentation, Rome, 13-17 novembre 1996.

(11) Sauf – comble du paradoxe – pour certaines exportations des pays du Sud vers les marchés du Nord comme c'est le cas des produits horticoles marocains sur les marchés de l'Union européenne... Cf. N. Akesbi, « L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux », *Annales marocaines d'économie*, Rabat, n° 13, automne 1995.

(12) J. Rocher, *Le GATT en pratique. Pour comprendre les enjeux de*

l'OMC, Fondation pour le progrès de l'Homme, Dossier pour un débat, Paris, septembre 1994 ; D. Bodin-Rodier et J. Blanchet, *la Stratégie agro-alimentaire mondiale*, op. cit., 1997.

(13) « Le libre-échange ne nourrira jamais la planète, au contraire... », The Guardian, in *Courrier international*, n° 315, 14-20 novembre 1996.

commerce mondial des céréales, ont décidé la remise en culture de plus de 20 millions d'hectares mis en jachère pour des raisons écologiques dans le cadre du Conservative Reserve Program, de telle sorte que leurs capacités à l'exportation devront augmenter d'un tiers au tournant du millénaire (13).) Du côté de la demande, les politiques d'ajustement structurel, greffées sur des réalités foncières, sociales et politiques défavorables, œuvrent objectivement à un certain dépérissement de l'agriculture vivrière dans la plupart des pays en développement. La déprotection de la production locale, engagée à présent dans le cadre de l'OMC – ou au niveau régional à travers les accords de zones de libre-échange – est de nature à accélérer ce processus. On comprend que, dans ces conditions, mettre l'agriculture du Sud en compétition avec celle du Nord revient à organiser le combat du pot de terre contre le pot de fer, à organiser en définitive “l'insécurité alimentaire” des pays en développement pour renforcer encore davantage le rapport de force qui se construit dans le monde à leur détriment. Car à l'époque où blocus, embargos et autres “expéditions punitives” réapparaissent avec force... qui peut douter que “l'arme alimentaire”, dans le “nouvel équilibre de la terreur” qui s'établit, n'acquière rapidement une fonction d'une efficacité redoutable ?

Le cas du Maroc est intéressant car il est celui d'un pays où l'abandon d'une politique de recherche de l'autosuffisance alimentaire se heurte non seulement à toutes les difficultés de mise en œuvre de la “politique alternative”, mais plus encore laisse entiers les dilemmes auxquels l'Etat et la société restent confrontés, faute d'une vision claire des enjeux à venir, de choix collectivement adoptés et résolument assumés.

2. De l'autosuffisance à la sécurité alimentaire : l'évolution de la politique agricole au Maroc

Nous commencerons par rappeler à grands traits l'évolution de la politique agricole pour en souligner les mutations et marquer les étapes franchies jusqu'à présent. Nous serons alors mieux outillés pour comprendre les enjeux relatifs à la sécurité alimentaire du pays.

2.1. De la “politique des barrages” à la politique d'ajustement structurel : les étapes franchies

La politique agricole au Maroc s'est distinguée jusqu'au milieu des années quatre-vingts par un volontarisme qui s'est traduit par une intervention massive mais sélective de l'Etat. Poursuivant le double objectif d'autosuffisance alimentaire et de promotion des exportations et reposant principalement sur ce qu'il fut convenu d'appeler la “politique des barrages”, cette politique allait concentrer les efforts sur quelques espaces limités, des périmètres équipés et irrigués à partir de grands ouvrages hydrauliques, et fortement encadrés. L'Etat s'est appliqué tout au long de cette période à investir lui-même massivement dans les infrastructures de base, organiser

les conditions d'exploitation des terres ainsi mises en valeur (aménagements fonciers, plans d'assolement, encadrement technique et logistique...), distribuer primes et subventions pour favoriser l'intensification de la production, assurer une quasi-défiscalisation du secteur, distribuer les crédits nécessaires, le cas échéant s'occuper aussi de l'écoulement des produits et mettre en place une politique des prix conciliant les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs (14).

Depuis le milieu des années quatre-vingts, cette politique est fondamentalement remise en cause par la politique d'ajustement structurel, conduite en collaboration avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale. En effet, le programme d'ajustement engagé dans l'agriculture s'articule autour d'un axe principal : le désengagement de l'Etat. La nouvelle orientation vise notamment la redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et la soumission de leur gestion aux impératifs du marché, l'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (monopoles, quotas...), la suppression des subventions aux facteurs de production et l'affirmation d'une politique de "vérité des prix" à la production et à la consommation (15).

Sur cette voie, une bonne partie du chemin a été parcourue. L'Etat a privatisé des activités comme le commerce des engrais ou les services vétérinaires. Dans les périmètres irrigués, les Offices de mise en valeur se sont désengagés de toutes les prestations de services et des opérations à caractère commercial. Les plans d'assolement qui étaient obligatoires dans ces mêmes périmètres ont été abandonnés et les agriculteurs autorisés à se déterminer en fonction de leurs propres choix de production. Les subventions aux intrants agricoles consommables ont été peu à peu quasiment supprimées. Les commerces intérieur et extérieur des produits agricoles alimentaires ont, à quelques exceptions près, été libéralisés. Il en a été de même pour les prix, également libéralisés pour la plupart des produits, tant à la production qu'à la consommation. Restent les produits alimentaires stratégiques, considérés comme sensibles.

2.2. Les difficultés d'une libéralisation "sensible"

Les denrées en question sont les céréales, le sucre, l'huile et leurs dérivés (16). Les enjeux à ce niveau sont tels que le processus de libéralisation et de dérégulation des filières en question s'y est révélé autrement plus difficile. En effet, les réformes programmées posent problème à chacune des étapes du processus. A l'amont, la libéralisation des importations sans protection suffisante a toutes les chances de provoquer la ruine de la production locale, avec les conséquences économiques et sociales que l'on imagine aisément. A l'aval, le corollaire de la libéralisation des prix à la consommation n'est autre que la suppression des subventions que l'Etat prend en charge pour permettre aux producteurs et transformateurs de vendre ces produits en dessous de leurs prix de revient, de sorte qu'il en résulterait automatiquement

(14) Cf. N. Akesbi, « De la "politique des barrages" à la politique d'ajustement, quel avenir pour l'agriculture marocaine ? », revue *Mondes en développement*, n° 89-90, Paris-Bruxelles, 1995.

(15) Cf. FAO-MAMVA, Impact du programme d'ajustement structurel sur le développement du secteur agricole, notamment : J.P. Foirry, *Rapport de synthèse*, et N. Akesbi, *Politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole, approche macro-économique*, tomes 1 & 2, Rabat, mai 1997.

(16) Le lait et les viandes, également considérés comme sensibles, avaient été libéralisés en octobre 1993. Un dispositif d'équivalents tarifaires avait été mis en place avec des taux élevés pour permettre de ramener la valeur du produit importé au même niveau de prix que le produit

local (à titre indicatif : 100 % pour le lait et crème de lait, 125 % pour les viandes et abats comestibles, 280 % pour les animaux vivants – ovins, bovins et caprins...).

(17) C'est-à-dire vivant avec moins de 16 Dh par jour (équivalent à 10 FF), cf. *Populations vulnérables*, Centre d'études et de recherches démographiques, ministère chargé de la Population, Rabat, 1997.

(18) N. Akesbi, « Maroc : ajustements à hauts risques », in *la Sécurité alimentaire, entre l'Etat et le marché*, *Courrier de la planète*, n° 43, Montpellier, janvier-février 1998 ; Banque mondiale, « La réforme marocaine dans les domaines des céréales, du sucre et des oléagineux », in *Stratégie de développement rural*, Document de travail, n° 7, Washington, 24/11/1996.

(19) Pour apprécier cette force de résistance des lobbies, il suffit de rappeler la dernière péripétie du processus d'assainissement du système des subventions des produits alimentaires de base que les pouvoirs publics veulent conduire depuis le dernier trimestre 1998. Le gouvernement a décidé en effet de supprimer la subvention dont bénéficiaient jusqu'à présent aussi certains industriels grands utilisateurs de sucre pour la fabrication de produits qui ne sont guère de "première nécessité" (chocolat, pâtisserie,

de fortes hausses des prix. S'agissant de produits de première nécessité, dans un pays où 47 % de la population sont "marginalisés" ou "vulnérables" (17), on comprend là encore facilement que la question prenne une dimension qui est en fait plus politique qu'économique (18). Entre les deux bouts de la chaîne, il y a les transformateurs et les multiples intermédiaires qui ont jusqu'à présent prospéré en exploitant de juteuses rentes de situations et qui se sont assez organisés pour constituer de puissants lobbies capables de faire échec à toute velléité de réforme susceptible de mettre fin à leurs privilèges (19).

Après des années d'hésitations et de tergiversations, les premières mesures de réforme à l'amont, c'est-à-dire à l'importation, avaient enfin pu être prises en 1996.

Conformément aux engagements pris par le Maroc dans le cadre des Accords de Marrakech, la libéralisation des importations – notamment des produits sensibles en question, devait être assortie d'une protection tarifaire, fondée sur le système des équivalents tarifaires, lesquels doivent baisser de 24 % en dix ans (1995-2004). Dans l'Offre marocaine au GATT, les niveaux des tarifs proposés – et acceptés – étaient relativement élevés, laissant une marge de manœuvre appréciable : 190 % pour le blé tendre, 221 % pour le sucre et entre 183,5 et 283,5 % pour les huiles et graines oléagineuses (20). Compte tenu de prix-cibles – correspondant à peu près au niveau des prix intérieurs en vigueur – d'une part, et des cours mondiaux, d'autre part, les tarifs effectivement appliqués sont plus faibles, mais ils peuvent être relevés dès lors que les prix sur les marchés extérieurs baissent (risquant d'entraîner une chute conséquente des prix intérieurs, défavorable aux producteurs locaux). Par ailleurs, cette libéralisation à l'amont ne prenait évidemment tout son sens que dans la mesure où elle s'étendait jusqu'à l'autre bout de la filière : il était donc prévu de déréguler l'ensemble des filières en question, notamment libéraliser les circuits de commercialisation à l'aval, ainsi que les prix à la consommation, marquant ainsi l'abandon du système actuel des subventions.

Or, lorsqu'elle est entrée en vigueur au cours de l'année 1996, la libéralisation est demeurée très partielle puisqu'elle s'est limitée à la suppression des restrictions quantitatives concernant les importations, la mise en place des équivalents tarifaires et la définition des stocks de sécurité (correspondant à l'équivalent d'un mois de consommation pour le blé tendre et le sucre, et un mois et demi pour l'huile). Par contre, le système des prix à la consommation et, partant, des subventions qui lui sont liées, n'avait guère pu être réformé, même si quelques limitations avaient pu être imposées aux subventions : plafonnement à 10 millions de quintaux des quantités de blé tendre à subventionner, et mise en place d'une subvention forfaitaire de 2 Dh par kilo de sucre.

Dès les premiers mois de sa mise en place, ce dispositif allait révéler ses limites, liées avant tout à sa gestion. Car il est apparu très vite que deux

conditions au moins devaient être réunies pour permettre une gestion efficace des leviers tarifaires dans un contexte de marchés très volatiles : la première a trait à la qualité des informations, la fiabilité des prévisions et la transparence des mécanismes conduisant à la prise de décision ; la seconde concerne la rapidité de réaction permettant de réajuster à temps les équivalents tarifaires en fonction des signaux transmis par le marché. Or, ces deux conditions ont fait cruellement défaut. L'exemple du blé tendre est à cet égard édifiant. Déjà, le moment choisi pour mettre en œuvre la libéralisation de l'importation de cette denrée était pour le moins inadéquat : en mai 1996, on était à la veille d'une récolte qui s'annonçait historique, de sorte que les quelques précautions prises (21) s'étaient révélées peu efficaces devant une offre pléthorique mais souvent de qualité moyenne ou médiocre. Le problème prit une dimension grave lorsque, face à des cours mondiaux qui commençaient à évoluer à l'avantage du produit d'importation – en plus d'une qualité meilleure – des opérateurs se mirent à importer de grandes quantités de blés, ce qui eut pour résultat d'aggraver le marasme du marché intérieur et de rendre encore plus problématique l'écoulement de la production locale (22). Evidemment, face à la chute des cours, il fallait réagir rapidement en relevant les équivalents tarifaires pour stopper les importations, fût-ce seulement le temps de permettre un meilleur équilibre du marché intérieur. Le problème est que ce changement tarifaire nécessitait un tel parcours politico-administratif qu'il pouvait s'écouler des mois entre l'information envoyée par le marché et la décision effective qui en découlait. En l'occurrence, il fallut attendre le mois de janvier 1997 pour l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs, alors que le mal était déjà fait... De surcroît, dès le mois de février, le relèvement des tarifs appliqués le mois précédent paraissait déjà "absorbé" par la décrue des cours mondiaux qui se poursuivait ; tant et si bien que les blés d'importation continuaient d'inonder le marché local (23). Paradoxalement, la situation commença à se détendre quelque peu lorsque, à partir du mois d'avril, d'une part, les cours mondiaux des céréales reprirent brusquement un mouvement de hausse et, d'autre part, il apparaissait désormais certain que la campagne agricole de l'année allait être médiocre : les stocks allaient pouvoir être écoulés, et les importateurs étaient assurés de continuer à importer... Seulement, une fois de plus, le décalage entre l'évolution du marché et l'ajustement tarifaire correspondant allait rappeler à chacun les limites du dispositif en place. A nouveau inscrite dans une logique de cours plutôt élevés, la baisse des équivalents tarifaires, lorsqu'elle finit par être mise en application en octobre 1997, était déjà à contre-courant de l'évolution du marché ! (24).

Etant fondés sur les mêmes principes et surtout souffrant des mêmes carences quant à leur gestion, les dispositifs de libéralisation-protection tarifaire mis en place pour le sucre et les oléagineux sont aussi l'objet des mêmes critiques, à cette différence près que, compte tenu des limites de la production locale, ce sont les entreprises de transformation, elles-mêmes

boissons gazeuse, etc.). Bien organisés au sein de leurs associations professionnelles, ces industriels ont simplement refusé de restituer les subventions indûment touchées. Ils ont engagé un véritable bras de fer avec le gouvernement, contre lequel ils ont réussi à mobiliser une grande partie de la presse et auquel ils ont même menacé de faire un procès devant le Tribunal administratif... Cf. S.A., « Les industriels demandent au Premier ministre de surseoir à la décision », *la Vie économique*, Casablanca, 12/2/1999.

(20) Ministère du Commerce extérieur, Offre marocaine au GATT, Document de travail, Rabat, 1994.

(21) Par exemple, Prime de magasinage pour les achats effectués à 230 Dh/q et plus, pour un prix à la production auparavant fixé à 250 Dh/q.

(22) A. Dior Ndour, « Baisse des cours mondiaux du blé tendre : la compétitivité de la production locale s'érode », *l'Economiste*, 7/11/1996 ; D. Benali, « Libéralisation céréalière : le marché broie du noir », *la Vie économique*, 27/12/1996 ; A. Dior Ndour, « La décrue des cours mondiaux étouffe le blé local », *l'Economiste*, 27/2/1997.

(23) Un tel climat s'était encore alourdi par l'éclatement d'un scandale qui opposa

différents clans impliqués à un titre ou un autre dans le partage du "gâteau" en question : certains opérateurs furent accusés d'avoir joué sur tous les tableaux en même temps pour accaparer une manne considérable sur le compte à la fois du consommateur et du contribuable (trafic d'influence pour la cession de leur production locale "au prix fort" à des coopératives finalement renflouées par les deniers publics et importations massives aux conditions avantageuses du marché mondial...). Au-delà de la controverse, dont certains aspects ont été soumis à la justice, il est clair que l'enjeu au fond est le contrôle d'un marché intéressant, objet désormais d'une compétition entre des groupes d'intérêts puissants... Cf. A. El Maleh, « Libéralisation des céréales : qui sème le vent... », *la Vie économique*, 7/3/1997 ; A. Dadès, « La "guerre de trois" qui enflamme la filière céréalière », *la Vie économique*, 4/4/1997 ; N. Akesbi, « Comment nourrir le monde ? » in *le Bilan de la planète, Alternatives économiques*, hors série n° 35, Paris, 1998.

(24) En tout cas à contre-courant de la tendance des marchés des deux premiers fournisseurs d'alors du Maroc : la France et l'Argentine, auprès desquels des importateurs avaient acheté d'importantes

importatrices de leurs matières premières, qui se plaignent des incohérences d'une "libéralisation inachevée" (25). Pour ces entreprises, alors que la mise en place du système des équivalents tarifaires avait immédiatement conduit à une forte augmentation des droits de douane, les prix à la consommation restaient figés (depuis 1989...), ce qui créait une situation d'autant plus difficilement tenable que les subventions, destinées à compenser partiellement le déficit qui en procède, étaient versées avec des retards de plus en plus importants. Pour ces opérateurs, il est donc vital que la libéralisation "aille jusqu'au bout de sa logique", en permettant la libéralisation des prix et des marges à tous les stades du processus de production et de commercialisation. Dès les premiers mois de 1997, l'Administration aussi semblait acquiesce à ce raisonnement : la libéralisation des prix avait été décidée pour le 15 mars, et un accord de modération avait même été signé dans cette perspective. Mais à quelques jours de cette date-butoir, les autorités compétentes signifiaient aux entreprises concernées de « surseoir, jusqu'à nouvel ordre, à toute augmentation des prix de vente ». Il faut dire que – comme cela a déjà été signalé – le pays était à la veille d'une série d'échéances électorales, et, de toute évidence, aucune autorité politique ne voulut prendre le risque de se hasarder sur un terrain aussi fragile...

Toujours est-il que plus de deux années plus tard, alors qu'un nouveau gouvernement a été constitué en mars 1998, aucune des réformes attendues n'a encore vu le jour. Pire, le seul changement opéré, qui concerne le dispositif technique de régulation de la protection par l'ajustement tarifaire, semble bien avoir aussitôt généré de graves effets pervers. En effet, pour parer à la lourdeur des procédures politico-administratives inhérentes au dispositif précédent, les pouvoirs publics en ont adopté un nouveau qui consiste à opérer de manière automatique un prélèvement équivalent à la différence entre le prix cible intérieur et le coût d'acquisition à l'importation. Ce système a certes permis de dépasser la question des "délais de réaction" des autorités compétentes, mais en même temps il s'avère par ailleurs aveugle et décourageant pour les opérateurs qui procèdent aux importations en particulier : ceux parmi eux qui réussissent à mieux gérer leurs achats et obtenir de meilleurs prix voient par ce système leurs gains en quelque sorte "confisqués" par le prélèvement "automatique" à la frontière. Il en découle une absence d'incitation à obtenir les meilleurs coûts possibles à l'importation puisque les opérateurs concernés n'y obtiennent aucun avantage particulier. Pire, certains ont plutôt trouvé dans ce système une incitation à garder une partie de leurs gains à l'extérieur...

Et cette situation d'attentisme risque de durer encore, puisque le nouveau gouvernement a annoncé son intention de prendre le temps d'examiner attentivement le dossier...

Au-delà de ces péripéties de "gestion" du processus de libéralisation des importations agro-alimentaires "sensibles", l'expérience marocaine met en

évidence les problèmes potentiellement générés par une libéralisation insuffisamment réfléchie. Elle soulève en fait les questions de fond qui interpellent tout un chacun, confronté à cette grave question : comment poursuivre le processus de libéralisation intérieure et extérieure tout en veillant à assurer une vraie sécurité alimentaire pour la population et préserver des chances pour le développement économique et la stabilité politique et sociale du pays ?

3. Risques et enjeux d'une libéralisation irréfléchie

La mise en œuvre de la politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole s'est étalée sur une dizaine d'années, et l'on a vu que certaines réformes essentielles tardent à voir le jour. De sorte qu'il reste aujourd'hui encore difficile de procéder à une évaluation complète et mûrement réfléchie de ses effets. Ce qui est néanmoins patent, c'est qu'elle a déstabilisé un système qui avait tout de même sa cohérence, mais ne lui a pas encore substitué un autre, plus viable, sinon plus équitable. On ne peut encore considérer que cette politique ait produit des effets concluants sur les performances de la production, sur la dynamique de l'accumulation et de l'intensification et encore moins sur les structures du tissu économique et social des campagnes marocaines. Par contre, de nombreuses réformes engagées posent de réels problèmes et soulèvent de lourdes interrogations. On discutera ici celles qui sont en rapport avec la sécurité alimentaire du pays et impliquent d'une manière ou d'une autre la responsabilité de l'Etat.

3.1. Choix de production et "seuil de sécurité"

La libéralisation des assolements est sans doute l'un des changements majeurs introduits par la nouvelle politique dans les zones irriguées, celles qui, rappelons-le, ont focalisé l'attention et l'essentiel des moyens de l'Etat. Mais cette libéralisation semble avoir déjà conduit dans certaines régions à des reclassements dans les choix des agriculteurs, ce qui a entraîné la régression des superficies consacrées à des cultures de base stratégiques au profit de spéculations à rentabilité plus élevée et plus rapide. Ainsi, à titre indicatif, les superficies de canne à sucre ont sensiblement baissé depuis le début de la libéralisation (de 15 200 ha en 1990 à 11 100 ha en 1997), cependant que celles consacrées à la betterave à sucre stagnent autour d'une moyenne annuelle de 62 500 ha (alors qu'elles avaient déjà atteint 67 000 ha vingt ans plutôt, en 1976...) (26). Comme les rendements aussi stagnent, voire régressent dangereusement ces dernières années (en moyenne 46,6 t/ha entre 1995 et 1997, contre 51 t/ha entre 1992 et 1994), alors que la consommation continue naturellement d'augmenter, le "taux d'autosuffisance" en matière de sucre s'est sensiblement dégradé, jusqu'à chuter à 45 % en 1996, après avoir atteint 69,5 % en 1988 (27).

Une telle évolution ne peut nous laisser indifférents. Elle nous accule à nous poser les questions suivantes : faut-il se résoudre à renoncer à certains

quantités de blés à des prix relativement bas. Ces opérateurs étaient lourdement pénalisés par la baisse des équivalents tarifaires, décidée "sans concertation, ni visibilité, ni prévisibilité...", cf. M. Mouslim, « Les importateurs de blé prennent l'Administration en défaut », *le Journal*, Casablanca, 17 novembre 1997 ; A. Dior Ndour, « Blé : les droits de douane baissent », *l'Economiste*, 23/10/1997.

(25) F. Mossadeq et M. Oudghiri, *Sucre et huile : la libéralisation biaisée*, op. cit., 13/3/1997 ; F. Mossadeq, « Sucre : les agriculteurs en otage (la libéralisation dans l'impasse) », *l'Economiste*, 20/3/1997 ; A. Zyne, « La filière sucrière réclame une libéralisation cohérente », *la Nouvelle Tribune*, 3/4/1997 ; M. Oudghiri, « Les huiles piégées par les retards d'apurement », *l'Economiste*, 10/4/1997.

(26) *Annuaire statistique du Maroc*, Direction de la Statistique, Rabat.

(27) En moyenne, ce taux s'est élevé à 58 % entre 1991 et 1995 contre 64 %

pour la période 1986-1990. Cf. Direction de la Statistique, Rabat, 1997.

(28) E. Pisani, « La sécurité alimentaire à l'échelle mondiale », *Options méditerranéennes*, série A, n° 26, Ciheam, Paris, 1995.

acquis obtenus – souvent au prix fort pour le pays – sur la voie de la sécurité alimentaire ? Il est vrai que, comme nous l'avons expliqué plus haut, cette notion est elle-même diversement interprétée. Il reste que lorsqu'est admise, à tout le moins, l'idée que la sécurité alimentaire comprend tout de même une contribution plus ou moins significative de la production nationale à la satisfaction des besoins du pays, c'est alors la part de cette contribution qui reste à définir. Le rôle de l'Etat est précisément de déterminer ce “seuil stratégique” en deçà duquel il n'y a pas lieu de se considérer “en sécurité alimentaire”. Ce choix n'est ni économique ni financier, il est politique. E. Pisani remarquait il y a quelques années que « l'apparition dans un domaine déterminé du mot même de sécurité, du concept de sécurité, fait que l'on considère que ce domaine relève d'une politique et non pas de l'économique. C'est parce que le jeu naturel des lois de l'économie, c'est parce que l'économie marchande par elle-même ne peut pas intégrer les valeurs fondamentales auxquelles nous tenons, et qui sont la sécurité, que nous invoquons des arguments externes à l'économie (28) ». Si le choix est donc fondamentalement politique, le déterminer revient aussi à marquer sa volonté d'en assumer les conséquences. Car évidemment, si la “sécurité n'a pas de prix”, elle a un coût : celui-là est financier, économique, social, politique... Consciemment et dans la transparence, c'est l'ensemble de la société qui doit assumer le niveau de sécurité qu'elle aura choisi, à commencer par la disposition à en payer le prix.

Faute d'une telle démarche à la fois volontariste et la plus consensuelle possible, de vrais dilemmes continueront de tout paralyser : Comment alors inscrire les choix des individus dans ceux de la Nation ? Comment concilier entre les mobiles de l'agriculteur (qui peuvent être le profit, la sécurité, le prestige...) et ceux du pays (sécurité alimentaire, meilleure insertion dans l'économie mondiale, développement régional...) ? Comment s'assurer la rentabilité des investissements réalisés en s'interdisant la moindre décision quant à l'utilisation des terres valorisées grâce à ces investissements ? A-t-on aujourd'hui le droit de mettre en péril ces investissements en remettant en cause l'objet qui les a justifiés ? Allons plus loin encore : moralement, peut-on accepter qu'un agriculteur fasse “ce qu'il veut” d'investissements qui ont été financés par tous les citoyens contribuables ?

3.2. La modernisation, victime de la libéralisation des prix ?

Les risques de régression sont aujourd'hui d'autant plus grands que, par ailleurs, d'autres mesures de “désengagement” de l'Etat sont porteuses d'autres périls, remettant cette fois en cause les quelques progrès obtenus çà et là en matière de modernisation et d'intensification des conditions de la production.

Ainsi, la libéralisation des prix des intrants s'est surtout traduite par leur renchérissement, alors que les conditions de commercialisation ne permettent guère l'ajustement conséquent des prix de vente. Face au risque de voir leurs

revenus chuter, nombreux sont les producteurs qui ont cherché à limiter le dommage en économisant sur les doses d'engrais, la qualité des semences ou des travaux mécaniques (ils ont évidemment ainsi compromis encore plus les chances d'amélioration de leur productivité et, partant, de leurs revenus...).

Tous les indicateurs confirment la baisse de la consommation d'engrais, alors que la quantité à l'hectare utilisée dans le pays est déjà des plus faibles : celle-ci passe de 36 kg/ha durant la période 1986-1990 à 32 kg/ha en moyenne entre 1991 et 1995, puis baisse à 29 kg/ha en 1996, au moment où la quantité moyenne autour de la Méditerranée atteint 108 kg/ha (29)... La mécanisation aussi semble en régression, alors qu'elle demeure déjà très limitée : le nombre moyen d'hectares cultivés par tracteur semble même légèrement augmenter depuis 1991 puisqu'il est passé de 225,6 à 230 en 1996 (autour de la Méditerranée, on compte en moyenne un tracteur pour 21 ha, chiffre qui monte à 86 si l'on considère la seule Méditerranée Sud...) (30). Quant aux semences sélectionnées, le dernier recensement agricole de 1996 a révélé que seuls 16 % des exploitations les utilisaient (31).

Dès lors, chacun est en droit de se demander si l'on peut se permettre de courir ce risque de régression dans le processus de modernisation de l'agriculture, sacrifiant des décennies d'efforts sur l'autel d'une libéralisation dont les conditions de succès au demeurant n'apparaissent guère réunies (à commencer par l'existence d'une vraie concurrence, sur des marchés fluides et transparents...).

3.3. Déprotection et distorsions : les “faux signaux” du marché

En ce qui concerne la question de la déprotection par rapport à la concurrence étrangère, force est de constater d'abord ce paradoxe saisissant : au moment où le pays est acculé à libéraliser ses importations – même si pour l'instant l'ouverture est assortie d'équivalents tarifaires – ses exportations agricoles continuent de souffrir sur leurs principaux marchés du “protectionnisme gris” de l'Union européenne (32)...

Quoiqu'il en soit, comme on l'a déjà évoqué, la libéralisation des importations des produits alimentaires de base, surtout, suscite aujourd'hui les plus grandes inquiétudes. Il y a certes les questions “immédiates” liées à la gestion de la transition : appréciation et gestion des stocks de sécurité ; devenir des unités de transformation défavorisées par leur localisation (la “référence” devenant les ports de débarquement et non les champs de production) ; garantie d'approvisionnement des marchés de toutes les régions du pays, y compris celles qui apparaîtront “inintéressantes” d'un point de vue strictement commercial ; meilleur système de régulation pour stabiliser les prix intérieurs et les préserver des variations parfois brutales des cours mondiaux (système plus souple que le précédent et moins pervers que l'actuel...), etc.

Plus fondamentalement encore doivent être soulevés les problèmes de fond et les risques auxquels reste exposée la production nationale. A-t-on

(29) *Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes* (Medagri) 1996 et 1999, Centre international des hautes études agronomiques et méditerranéennes, IAM, Montpellier, p. 233 (Medagri 1996) et p. 230 (Medagri 1999).

(30) Medagri 1999, *op. cit.*, p. 53 et 230.

(31) Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes, Présentation des résultats préliminaires du recensement général de l'agriculture, septembre 1998, tableau 13.

(32) N. Akesbi, « L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux », *Annales marocaines d'économie*, Rabat, n° 13, automne 1995 ; H. Regnault, « Les échanges agricoles : une exception dans les relations euro-méditerranéennes », *Monde arabe, Maghreb-Machrek*, la Documentation française, n° hors série, Paris, décembre 1997.

(33) Ces aspects sont connus et n'ont pas besoin de longs commentaires. Notons seulement à titre indicatif quelques faits liés aux structures des exploitations mis en évidence par le dernier recensement général de l'agriculture : les 8,7 millions d'hectares de surfaces agricoles utiles (SAU) que compte le pays comprennent 1,5 million d'exploitations de 6 ha en moyenne, chacune étant à son tour divisée en moyenne en 6 parcelles...; 55 % des exploitations ont moins de 3 ha et couvrent à peine 12 % de la SAU ; 71 % des exploitations ont moins de 5 ha et couvrent 24 % de la SAU; seules 4 % des exploitations ont plus de 20 ha et couvrent le tiers de la SAU... cf. ministère de l'Agriculture et du Développement rural, Présentation des résultats préliminaires du recensement général de l'agriculture, septembre 1998.

(34) Pour une appréciation récente de ces subventions, cf. OCDE, *Politiques agricoles des pays de l'OCDE, mesures du soutien et information de base*, 1998, Paris.

(35) Sur cette question

assez réfléchi aux contraintes spécifiques et structurelles de la grande majorité des exploitations marocaines, contraintes qui limitent leurs choix et leurs rendements, alourdissent leurs coûts et handicapent leur compétitivité (structures foncières, statuts des terres, problème de l'eau, conditions de financement, organisation professionnelle, etc.) (33) ? Que dire des exploitants agricoles dont le dernier recensement encore a montré qu'ils étaient à 81 % sans aucun niveau d'instruction et à 45 % âgés de plus de 55 ans ? Sont-ce ceux-là qui sont "sommés" de devenir "compétitifs" ? Comment admettre de mettre de telles exploitations et de tels exploitants en compétition avec les grandes fermes et les "managers agricoles" européens ou américains, alors que leurs réalités sont si différentes ? Comment fonder des décisions stratégiques aussi graves et lourdes de conséquences – puisqu'il ne s'agit pas moins que de l'approvisionnement de tout un pays en denrées alimentaires de première nécessité – sur la base de calculs économiques et de "signaux du marché" tout à fait artificiels et illusoires ? Notamment : que signifie un "prix de référence international" dans un contexte où les principaux pays exportateurs continuent de se livrer une concurrence féroce à coups de subventions (34) ? Qui est "compétitif" et par rapport à qui et à quoi ? Les aides et les subventions sous leurs multiples formes ne sont-elles pas autant de "distorsions" qui faussent la logique d'un marché que l'on veut ériger en "guide suprême" du devenir de l'humanité ?!

3.4. Subventions à la consommation : "vérité des coûts" et compétitivité

Ce processus de libéralisation, comme nous l'avons déjà indiqué, restera de toute façon inachevé et donc plus ou moins inapte à produire les effets qu'on peut en attendre même du point de vue de la logique libérale, tant qu'il n'aura pas gagné l'ensemble de chacune des filières concernées, de leur amont jusqu'à leur aval. A ce dernier stade en particulier se pose encore l'épineuse question des subventions à la consommation, véritable corollaire de la libéralisation du commerce et des prix. Il y a là également toute une série de problèmes de fond qu'on ne peut traiter à la légère. A commencer par les nécessaires arbitrages qui doivent être opérés entre producteurs et consommateurs, ruraux et citadins, ville et campagne... Là encore, on est face à des choix qui ne relèvent pas de la rhétorique technocratique mais du débat démocratique... Ceci étant, même si l'on s'en tient seulement à la double dimension, économique et sociale de la question, on doit sans cesse garder à l'esprit quelques vérités essentielles. En ce qui concerne la dimension sociale, elle reste évidemment essentielle dans un pays où les inégalités sociales sont considérables et la pauvreté encore très répandue, et alors que les solutions de type "aides ciblées" n'ont encore démontré ni leur efficacité ni même quelquefois leur faisabilité. Quant à la dimension économique, et au-delà de la question quasiment préalable de la "vérité des prix" qui n'a aucun sens sans "vérité des coûts" (35), on ne peut se permettre

d'oublier que les subventions en cause font en réalité partie de ce "salaire indirect" ("biens salariaux"), tout à fait indispensable au maintien du coût de la force de travail à un niveau compatible avec les contraintes de la compétitivité. On peut difficilement imaginer la suppression de ces subventions sans remise en cause du niveau actuel des salaires dans le pays. Or, dans un pays qui veut s'intégrer dans le marché mondial et dont le principal avantage comparatif réside souvent dans le coût de sa main-d'œuvre, il y a là aussi un risque "économique" qu'il faut soigneusement méditer.

• Pour un Etat stratège et régulateur

Finalement, tous ces facteurs se conjuguent pour pérenniser un *statu quo* qui n'est ni cohérent ni viable et encore moins équitable. Mais le fait est que, si l'on peut sans mal s'accorder sur le coût économique à court terme du maintien de la situation actuelle, personne ne peut mesurer le "coût politique" à moyen et long terme de la ruine de tout un pan de l'agriculture marocaine, avec ses conséquences sur l'exode rural, les équilibres régionaux, la stabilité politique et sociale... ?

C'est dire que, croyons-nous, l'issue véritable ne peut être que progressive, globale et de longue haleine. Réaffirmons que, peut-être plus que dans tout autre domaine, l'Etat nous paraît en la matière devoir absolument jouer son double rôle d'Etat-stratège et d'Etat-régulateur. Il lui appartient en effet, après un large débat démocratique dans le pays, de définir les produits considérés comme stratégiques et la part de leurs besoins qui devra continuer à être produite localement dans une vision donnée de la sécurité alimentaire du pays. Ce choix, on ne le répétera jamais assez, est foncièrement politique, et il comporte un coût que l'Etat et la société doivent être en mesure de prendre en charge, non guère parce qu'ils l'auront subi mais parce qu'il l'auront décidé volontairement.

Pour le reste, s'il faut sans doute tendre vers une libéralisation capable de mettre fin aux sources de rentes et améliorer l'allocation des ressources, un tel mouvement ne peut être conduit qu'avec une extrême prudence, la règle étant que c'est la réforme qui doit précéder la libéralisation et non l'inverse. Il appartiendra donc à l'Etat de jouer son rôle de régulateur en s'appliquant à conduire les réformes qui s'imposent pour réaliser les restructurations ou les reconversions nécessaires, à mettre en œuvre les politiques d'accompagnement ou d'assistance appropriées pour atténuer l'ampleur des chocs, favoriser les efforts d'adaptation et préserver des conditions d'existence décentes.

déjà plusieurs fois traité par ailleurs, voir un des derniers textes : N. Akesbi, « La question des prix et des subventions au Maroc face aux mutations de la politique agricole », in *Prix et subventions : effets sur les agricultures familiales méditerranéennes*, Etudes nationales (avec N. Maraveyas, coordinateurs et éditeurs scientifiques), *Options méditerranéennes*, Série B, *Etudes et recherches*, n° 11, CIHEAM, Paris, 1997.