

L'agriculture marocaine face au défi de la mondialisation

Driss Guerraoui

Faculté des Sciences
juridiques,
économiques et
sociales, Université
Mohammed V-Agdal,
Rabat
(dguerraoui@hotmail.com)

La présente contribution a pour objectif de soulever un certain nombre de questions concernant le devenir de la politique agricole nationale à l'heure de la mondialisation, de la libéralisation et de l'ouverture. Pour ce faire, trois éléments essentiels doivent être pris en ligne de compte :

- *identifier les spécificités du marché mondial des produits agricoles et agro-alimentaires et les défis que ces derniers lancent à l'agriculture marocaine ;*
- *procéder à une première évaluation de la politique d'ouverture et de libéralisation menée par le Maroc à ce jour ;*
- *et, enfin, tirer quelques enseignements en matière de politique agricole à la lumière de ces spécificités et de cette première évaluation.*

I. Les spécificités du marché mondial des produits agricoles et agro-alimentaires

Trois spécificités caractérisent le marché mondial des produits agricoles et agro-alimentaires :

- le poids des régions et des réseaux transnationaux de l'industrie agro-alimentaire ;
- le développement de formes renouvelées et diversifiées de protection ;
- et l'emprise des réseaux transnationaux de la recherche agronomique.

1. Le poids des régions et des réseaux transnationaux de l'industrie agro-alimentaire

La production agricole et alimentaire est aujourd'hui l'œuvre de quelques grandes régions et de quelques réseaux transnationaux dont le poids agro-économique, technologique et financier et la capacité managériale en matière de modernisation des filières de production, de transformation, de commercialisation et de gestion des risques leur confèrent des avantages compétitifs majeurs.

Les grands producteurs et firmes agro-industrielles de l'Union européenne, de l'Amérique du Nord et de l'Australie réalisent, en effet,

l'essentiel de la production mondiale de biens alimentaires et d'intrants agricoles. Ces trois régions se disputent des parts de plus en plus importantes du marché mondial. Ainsi, à titre d'exemple, l'Amérique du Nord, l'Union européenne et l'Australie fournissent, respectivement, aux pays du Maghreb et du Moyen-Orient 44 %, 28 % et 15 % de céréales. Dans un contexte de libéralisation des échanges agricoles, le poids de ces régions et de leurs réseaux transnationaux leur permettra de s'assurer une véritable emprise sur les marchés et, corrélativement, de réguler les cours des produits agricoles et alimentaires en fonction de leur stratégie à l'échelle régionale et internationale.

Ce qui importe de signaler à ce sujet, c'est qu'en vertu de la concurrence vive que se livrent ces grands pôles, la tendance est à la concentration et au développement d'alliances stratégiques, dont la conséquence directe est la soumission de la logique productive à la logique marchande et financière.

Ce qui nécessite, pour les agricultures potentiellement concurrentes se situant en dehors de ces grands pôles, des restructurations permanentes de leurs activités de production, de transformation et de commercialisation dans le sens du développement des cultures de rapport fort consommatrices d'eau et d'intrants et la diminution de l'intérêt pour les cultures vivrières peu rentables pour les producteurs fortement concurrencés par des biens agricoles et alimentaires importés en raison de leur rendement, de leur qualité et de leur prix.

La conséquence de ces évolutions est la croissance de la dépendance alimentaire des nations concernées, sur un fond d'appel aux importations de semences et d'intrants divers, le plus souvent produits par les grands réseaux transnationaux de l'agro-alimentaire et, son corollaire, l'appel conditionné à des sources externes pour le financement de ces importations, aliénant par là l'indépendance aussi bien financière que technologique.

2. Le développement par les grandes puissances agro-alimentaires de formes renouvelées de protection

En effet, aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous assistons depuis l'avènement de l'Organisation mondiale du commerce et la mise en place des premiers dispositifs de libéralisation des échanges agricoles, au développement, par les principales puissances agro-économiques et agro-alimentaires mondiales, de formes renouvelées et diversifiées de protection.

Ces formes vont de l'établissement de procédures complexes de normalisation à la promotion d'une véritable expertise orientée vers la maîtrise des techniques et des législations commerciales internationales en matière agricole.

L'objectif visé par le développement de ces formes renouvelées et diversifiées de protection est de contourner la nouvelle législation libre-échangiste, impulsée par le nouveau cadre institutionnel qui régit le commerce international.

3. L'emprise des réseaux transnationaux de la recherche agricole

Cette emprise constituera une réelle arme du futur. Sa nature redoutable réside dans le fait qu'elle conduit à la perte progressive du patrimoine génétique végétal et animal national et à terme, également, à l'indépendance agro-alimentaire. Son impact s'opère aussi bien sur les plans quantitatif que qualitatif et produit une situation où, si les producteurs nationaux dépendent de façon structurelle et permanente de l'industrie semencière et agrochimique transnationale, les consommateurs n'auront, désormais, aucune prise sur leur panier.

Ces tendances auxquelles semble obéir le marché des produits agricoles et agro-alimentaires à l'heure de la mondialisation, de la libéralisation et de l'ouverture nécessitent une prise de conscience nationale des dangers effectifs qui guettent l'avenir de l'agriculture marocaine et qui dépassent le débat entre ouverture ou protection et libéralisation ou intervention. Ce débat est certes intéressant sur le plan de la politique conjoncturelle, mais il est politiquement très peu prospectif en termes de choix stratégiques d'avenir.

Dans ce sens, la question centrale qui se pose, aujourd'hui, est celle de savoir comment s'organiser nationalement et régionalement en vue de maîtriser le processus de mondialisation et d'ouverture. Dit autrement, comment réunir les conditions humaines, foncières, financières, technologiques, commerciales et managériales pour permettre à l'agriculture marocaine de gagner la bataille redoutable de la compétitivité, une compétitivité qui concilierait sécurité alimentaire et performance à l'exportation, logique du marché et logique publique, coûts présents et coûts futurs, coûts financiers et coûts sociaux de l'ouverture.

L'évaluation des résultats de la politique de libéralisation du secteur agricole menée depuis le milieu des années quatre-vingts montre le bien-fondé de la nécessité d'un recentrage de la politique agricole dans le sens de la prise en ligne de compte de ces nouveaux défis que lance la mondialisation et l'ouverture à l'ensemble des composantes de l'agriculture marocaine.

II. La politique de libéralisation et d'ouverture du secteur agricole : une première évaluation

L'objet de cette évaluation est de repérer les fondements des mesures prises, de saisir les résultats réalisés et d'analyser leur impact en termes de sécurité alimentaire et de performance à l'exportation.

1. Les mesures prises

La politique de libéralisation et d'ouverture du secteur agricole remonte au milieu des années quatre-vingts avec la mise en place d'un programme d'ajustement du secteur agricole. Ce programme s'articule autour de sept orientations essentielles (Guerraoui, 1991) :

- La rationalisation de la gestion de la politique de l'eau par une amélioration du système de contrôle financier et administratif exercé par le gouvernement sur les Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA). A ce niveau, si des contrats-programmes dits de développement sont appelés à définir les relations entre l'Etat et les ORMVA, l'Etat se désengagera progressivement de « toute opération à caractère commercial ou de prestation de service ».

- La restructuration des services de la recherche agronomique, de la vulgarisation et de l'élevage dans le sens de l'accroissement de leur autonomie, de la définition de nouvelles priorités conformes aux nouveaux objectifs assignés au programme d'ajustement et enfin dans le sens de l'association du secteur privé à la gestion et à la prise en charge d'une partie de ces services.

- L'amélioration de la gestion des ressources naturelles et de la politique foncière au moyen d'une politique de reboisement et de mesures juridiques et législatives visant les travaux de remembrement, la prévention du morcellement, la privatisation des terres collectives, la réforme des baux ruraux et la question des cessions de terres.

- La libéralisation des prix et du commerce des facteurs de production dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage. Ainsi, si les engrais, les semences, les aliments pour le bétail, les machines agricoles, le pétrole et l'eau d'irrigation ne sont plus subventionnés, de nombreuses activités de production et de commercialisation des produits agricoles se sont vues transférées au secteur privé ou à des groupements de producteurs.

- La libéralisation des prix et du commerce des produits agricoles. Cette mesure s'est traduite, soit par l'arrêt de la politique de subvention de certains produits alimentaires de base, tel que le lait depuis 1985, soit par la réduction du montant qui leur est alloué.

- La restructuration des investissements publics. Cette mesure vise à ne s'intéresser qu'aux activités et aux producteurs présentant le maximum de conditions de réalisation des objectifs du programme d'ajustement structurel. C'est ce qui explique, en grande partie, la réduction du rythme de réalisation des équipements sociaux et des infrastructures de base dans les zones objet de projets de développement rural intégré, d'une part, et, d'autre part, la concentration de moyens financiers, techniques et humains du ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur agricole sur des "zones-tampons" et des "producteurs-cibles" avec comme seule référence la croissance de la production agricole, devenue la priorité des priorités.

- Enfin, la libéralisation du commerce extérieur des produits agricoles, en éliminant les monopoles et le système de contingentement. C'est dans cette perspective que s'inscrit d'un côté l'arrêt, le 19 novembre 1985, du monopole de l'Office de commercialisation et d'exportation (OCE) et de l'autre, la substitution progressive des quotas d'importation par une tarification douanière graduelle en fonction des produits agricoles objet de l'importation.

2. Les résultats : couverture des besoins alimentaires et performances à l'exportation

2.1. La couverture des besoins alimentaires essentiels

Malgré la libéralisation des prix et la fixation de prix rémunérateurs à la production, force est de constater que la production, notamment des céréales, demeure pour l'essentiel tributaire des conditions agro-climatiques, et la satisfaction des besoins dépend encore des importations.

Evolution de la production de céréales entre 1983 et 1999 (en millions de quintaux)

Année	1983	1986	1990	1992	1996	1998	1999
Production	35 734	78 052	62 662	29 082	97 500	63 500	3 628

Source : Ministère de l'Agriculture, du Développement rural et des Pêches maritimes.

Evolution des importations des principales denrées alimentaires de base entre 1983 et 1999 (en millions de dirhams)

Année	1983	1986	1990	1992	1998	1999*
Blé dur	1 834	1 485	1 409	2 736	3 728	3 742
Sucre	412	441	666	808	1 489	1 321
Produits laitiers	357	341	623	715	642	501
Huiles végétales	643	1 063	636	793	1 632	1 476
Total	3 246	3 330	3 334	5 052	7 491	7 040

Source : MADRP et Office des changes.

* Chiffres provisoires.

De fait, si le déficit de la balance alimentaire s'est creusé depuis le début des années quatre-vingt-dix (3,5 milliards de dirhams en 1997), le taux de couverture des biens alimentaires essentiels n'a pas connu d'évolution significative.

Taux de couverture en %

Céréales	7 %
Huiles végétales	23 %
Sucre	45 %
Lait et dérivés	80 %

2.2. Les performances à l'exportation

L'un des objectifs de la politique agricole menée depuis le milieu des années quatre-vingts est d'accroître les performances des exportations

L'agriculture marocaine face au défi de la mondialisation

agricoles nationales. Or, du fait de la nouvelle politique protectionniste de l'Union européenne, principal client du Maroc (73 % des exportations de tomates, 87 % de légumes, 98 % de fruits et 95 % de pommes de terre), les exportations marocaines d'agrumes et de primeurs, principaux produits agricoles d'exportation, ont connu entre 1986 et 1999 une stagnation très préjudiciable à une agriculture qui a tout misé sur une stratégie de complémentarité par rapport aux besoins du marché européen.

Par contre, l'exportation des nouveaux produits (pêches, nectarines, melon, courgettes, aubergines, haricots verts, avocats, fraises, kiwis, fleurs coupées) a connu des performances réelles appréciables.

Evolution des exportations d'agrumes entre 1986 et 1999 (en 1 000 tonnes)

Année	1986	1990	1992	1996	1997	1998	1999*
Tonnage	573	436	501	626	514	610	335

Source : MADRP.

* Résultats arrêtés à fin février 1999.

Evolution des exportations de primeurs entre 1986 et 1999 (en tonnes)

Année	1986	1990	1992	1996	1997	1998	1999*
Tomates	100 000	91 000	139 000	163 871	256 000	299 000	190 220
Pommes de terre	69 000	61 000	103 000	53 000	51 000	28 000	26 374

Source : MADRP.

* Résultats à fin février 1999.

Compte tenu de toutes ces considérations, une évaluation objective de la politique de libéralisation et d'ouverture du secteur agricole révèle que les résultats sont très contrastés :

- Les performances sont bonnes pour les cultures de rapport, notamment pour les nouveaux produits, mais elles sont contrecarrées par la nature protectionniste du marché européen.

- L'agriculture vivrière demeure encore sous l'emprise des fluctuations agro-climatiques, empêchant les formes de production qui y dominent d'utiliser de façon optimale leurs capacités productives.

- Les changements dans le système des prix à la production à eux seuls n'ont pas garanti, pour tous les agriculteurs et à l'échelle de toutes les régions, un niveau élevé de performance. L'assise foncière et financière ainsi que la nature des cultures pratiquées restent déterminantes dans l'issue du mode d'organisation des activités choisies.

- Si, à une échelle macro-économique, le système marocain a, en moyenne, frayé un chemin non négligeable dans sa stratégie de sécurité alimentaire, des inégalités entre les régions et les catégories d'agriculteurs

demeurent au niveau de l'accès aux moyens de production, de financement et de commercialisation et au niveau de l'accès au marché par les catégories les plus défavorisées de la population rurale.

- Enfin, l'évaluation révèle que l'agriculture marocaine dispose de potentialités appréciables, soit insuffisamment exploitées, soit tout simplement non explorées, non seulement à des fins d'accroissement de la sécurité alimentaire, mais aussi en termes d'élévation des niveaux de performance à l'exportation.

III. Enseignements pour l'avenir

L'évaluation de la politique nationale d'ouverture et de libéralisation du secteur agricole à l'heure de la mondialisation permet de tirer plusieurs enseignements.

1. Définir une politique agricole cohérente

L'agriculture marocaine tirera sa cohérence future de sa capacité à concilier sécurité alimentaire et performance à l'exportation. Trois raisons à cela :

- économique : capitaliser et valoriser les acquis en matière de sécurité alimentaire et de performance à l'exportation, acquis pour lesquels la collectivité nationale a mobilisé des ressources importantes depuis l'indépendance ;
- politique : il serait préjudiciable à l'indépendance nationale de rendre l'alimentation des citoyens tributaire des aléas du marché mondial d'autant plus que le Maroc dispose d'un potentiel de production important non encore exploité de façon optimale ;
- sociale : enfin l'avenir des villes marocaines réside encore dans l'agriculture et dans le regain d'intérêt pour le travail agricole.

2. Développer une agriculture diversifiée

L'avenir de l'agriculture vivrière marocaine réside dans une diversification de ses activités productives. Cette diversification indispensable, voire incontournable, peut prendre plusieurs formes, soit de combinaison des cultures vivrières et de cultures de rapport, soit de complémentarité culture-élevage, soit de promotion d'activités économiques non agricoles en milieu rural.

Cette diversification est la seule voie possible qui permette de concilier ouverture et reproduction dans le temps de cette forme d'agriculture.

Mais bien qu'elle soit maîtrisée, cette stratégie de diversification suppose la mise en place d'une politique publique d'accompagnement des paysans relevant des formes de production agricole et des zones les plus fragiles concernées.

Les plans directeurs régionaux et les nouveaux cadres territoriaux qui seront mis en place par le ministère de l'Agriculture, du Développement

rural et des Pêches maritimes pourraient contribuer à lancer les bases de cette politique de diversification agricole, notamment en zone bour et en direction des zones céréalières.

3. Tendre vers un nouveau mode de traitement du foncier

Si la donne foncière constitue un obstacle structurel majeur qui risque de contrecarrer pour longtemps la stratégie nationale de développement rural et agricole dans un contexte de mondialisation et d'ouverture et en tirant quelques enseignements de l'expérience des agricultures asiatiques, une nouvelle piste gestionnaire s'impose à la politique agricole nationale.

Elle consiste à concilier prédominance de la micro-exploitation et mise en valeur agricole rationnelle. Mais cette perspective suppose des innovations institutionnelles, organisationnelles et technologiques, d'un côté, et une diversification économique des micro-exploitations, de l'autre. Ce qui suppose, à son tour, de mettre le génie agricole et agronomique national au service de cette piste gestionnaire ; car miser sur l'exode rural pour lever l'obstacle foncier est inopératoire pour deux raisons : l'exode rural ne permettra pas une gestion durable de la donne foncière en raison de la nature structurelle de la pression des hommes sur les terres agricoles, malgré le nouvel équilibre entre ville et campagne, et, d'autre part, parce que les milieux urbains et périurbains ne sont pas en mesure d'offrir des structures durables et viables d'accueil du surplus de population que dégagent annuellement les campagnes marocaines.

4. Définir de nouvelles ambitions régionales en matière de commercialisation

L'avenir agricole du Maroc ne devrait pas s'inscrire uniquement dans une logique visant à rechercher une complémentarité, de plus en plus difficile à réaliser et à soutenir, avec un marché de l'Union européenne élargie à des nations agricoles comme celles de l'Europe de l'Est.

La politique commerciale future du Maroc est appelée à s'inscrire dans le cadre d'une dynamique régionale nouvelle où le Maghreb, le monde arabe et l'Afrique, à côté des autres marchés porteurs (Etats-Unis, Canada, Europe de l'Est), peuvent en constituer les principales composantes.

5. Faire de la participation des acteurs et de la concertation un cadre d'élaboration de la politique agricole nationale

Une stratégie réellement nationale en matière agricole réside dans l'implication de tous les acteurs public, privé et associatif du monde rural et de toute la filière agro-alimentaire et agro-industrielle dans l'élaboration de la politique agricole.

La cohérence de la politique agricole et la maîtrise collective de l'ouverture et de la libéralisation en dépendent grandement.

La création d'une structure permanente de concertation avec les associations socioprofessionnelles du monde rural et agricole, prévue par la Déclaration gouvernementale d'avril 1998, aideront certainement à réaliser cet objectif.

6. Eriger l'exception alimentaire en option stratégique d'avenir

Cette question est foncièrement de nature politique. Car elle conditionne aussi bien le mode de traitement des négociations futures du volet agricole que l'approche nationale de la politique agricole.

Elle interpelle, par conséquent, toutes les composantes de la collectivité, l'Etat et la société, sur le statut futur de l'agriculture marocaine dans l'économie nationale. Elle se ramène à l'interrogation centrale et stratégique suivante :

Que voulons-nous faire de notre agriculture ?

Si c'est nourrir les hommes et produire un surplus exportable, le Maroc devrait, d'un côté, revendiquer internationalement l'exception alimentaire lors des négociations prévues dans le cadre de l'Accord d'association avec l'Union européenne et dans le cadre de l'OMC, respectivement en 1999 et 2001.

Il devrait, de l'autre, supprimer nationalement les rentes de situation par une politique de contrôle des déviations de toute nature, dont la politique de subvention et de compensation a fait l'objet et qui constituent un manque à gagner pour le consommateur et, par extension, pour la collectivité nationale, en termes de qualité, de quantité et de prix.

Références bibliographiques

- Akesbi Najib, Guerraoui Driss (1991), *Enjeux agricoles*, éd. le Fennec, Casablanca.
- ASPAM (1997), *Plan d'action agrumicole 1998-2010*, Rabat.
- Association marocaine de l'agro-économie, 1998, *L'Agriculture marocaine face à la mondialisation*, Actes de la rencontre de Rabat.
- Courade Georges, Haubert Maxime (1998), « Sécurité alimentaire et question agraire : les risques de la libéralisation », revue *Tiers-Monde*, n° 153, Paris.
- Direction de la statistique (1999), *Comptes et agrégats de la Nation*, 1998, Rabat.
- Fondation Abderrahim Bouabid (1998), « L'Agriculture marocaine et les défis de l'ouverture », *les Cahiers de la FAB*, Salé.
- GERM (1998), *L'Exception alimentaire dans le partenariat euro-méditerranéen : enjeux et défis*, Actes de la rencontre de Tétouan.
- Guerraoui Driss (1985), *Agriculture et développement au Maroc*, Publisud, Paris et EDIMA-Casablanca.
- MADRP (1999), *Projet de stratégie 2020 pour le développement rural*, Conseil général du développement agricole, Rabat.
- Massot Marti Albert (1995), *Marchés mondiaux, marchés communautaires et marchés méditerranéens après l'acte final du cycle Uruguay*, actes de la rencontre « le GATT et les échanges agricoles euro-méditerranéens », CIHEAM, Chania.
- Regnault Henri (1997), *Exception agricole et cohérence du projet euro-méditerranéen*, Actes du réseau EMMA, Paris.
- Société française d'économie rurale (1996), *les Multinationales de l'agro-alimentaire*.
- Société française d'économie rurale, 1996, « Globalisation des économies agricoles et alimentaires », *Economie rurale*, n° 234-235, Paris.
- SOLAGRAL (1991), *Comment nourrir le monde. Les politiques alimentaires face à la libéralisation des économies et des échanges*. Actes du colloque de Paris.