

# L'agriculture marocaine, entre les contraintes de la dépendance alimentaire et les exigences de la régulation sociale

L'expérience des politiques agricoles au Maroc est d'une certaine manière à la fois singulière et banale. Singulière parce que, lorsque dans les années 60 du XX<sup>e</sup> siècle, la plupart des pays récemment décolonisés optaient résolument pour une industrialisation quasiment assimilée au «développement», le Maroc se distinguait en affichant fièrement dans ses plans de développement économique et social la priorité qu'il accordait plutôt à l'agriculture, priorité qu'il n'a d'ailleurs jamais remise en cause par la suite. Banale parce que le «modèle» de développement agricole adopté, qu'on a appelé par commodité «agro-exportateur», a comme partout où il a été mis en œuvre, et en raison des mêmes causes, produit les mêmes effets: dépendance alimentaire, pauvreté rurale, destruction des ressources naturelles... Comment soutenir un tel paradoxe? Comment un pays qui s'est toujours autoproclamé «à vocation agricole» en est arrivé aujourd'hui à dépendre des caprices des marchés internationaux pour son alimentation de base et à grever dangereusement ses finances publiques pour permettre à sa population pauvre d'accéder à des aliments devenus coûteux?

Depuis l'été 2010, les cours mondiaux de la plupart des produits alimentaires se sont remis à fortement augmenter, à un rythme tel que les records de 2007-2008 sont battus et que, du coup, dans nombre de pays en développement, réapparaît le spectre des «révoltes du pain», devenues récurrentes en pareille situation. Le fait nouveau est que cela arrive dans un contexte politique particulier, marqué par des soulèvements populaires qui, du Maroc au Yémen, en passant par l'Algérie, la Tunisie ou l'Égypte, peuvent être enclenchés par des réactions contre la vie chère et la misère qui en découle et ensuite rapidement évoluer vers des revendications pour la démocratie et la justice sociale.

Comment en est-on arrivé là? Pour comprendre la situation actuelle, nous examinerons ici le cas du Maroc qui nous paraît à cet égard tout à fait exemplaire. Il l'est parce que l'impasse dans laquelle le pays se trouve

**Najib Akesbi**

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

actuellement est précisément le produit de certains choix faits au niveau des politiques agricoles, des finances publiques et de la gouvernance, choix qui, en se conjuguant, se sont révélés désastreux.

Comment la question de la sécurité alimentaire a-t-elle été traitée dans les politiques agricoles du Maroc depuis son indépendance politique ? Quels sont les choix et les moyens mis en œuvre ayant conduit à une dépendance alimentaire qui ne cesse de s'accroître et de s'élargir ? La nouvelle stratégie agricole du pays (appelée « Plan Maroc Vert ») marque-t-elle une rupture ou consacre-t-elle une continuité par rapport aux orientations passées ? Quelle politique de régulation l'Etat a-t-il tenté de conduire pour surmonter les contradictions inhérentes aux contraintes de la dépendance alimentaire, aux exigences du modèle de développement retenu et à l'état de pauvreté d'une partie encore importante de la population ? Quelles sont les perspectives de sortie de l'impasse actuelle, et quels axes de réforme est-il possible d'explorer à cette fin ? Nous tenterons dans ce texte d'apporter quelques éléments de réponse susceptibles d'alimenter le débat sur une problématique devenue cruciale. Nous commencerons par relater l'évolution de politiques agricoles qui ont tourné le dos à la sécurité alimentaire. Puis nous essaierons de comprendre comment l'Etat a dû faire face à la dépendance alimentaire qui en a résulté, en déployant un mode de régulation par les finances publiques qui a pendant longtemps rempli des fonctions essentielles et permis de préserver un certain équilibre, jusqu'au jour où, sous le poids des contraintes, il est devenu insoutenable. Nous explorerons enfin, en guise de conclusion, les voies de réformes alternatives possibles.

## **1. Des politiques agricoles qui ont tourné le dos à la sécurité alimentaire**

Quelques années seulement après son indépendance en 1956, dans un contexte sociopolitique instable et marqué par le besoin pour la monarchie de s'assurer le contrôle du monde rural notamment en s'alliant à ses « notables », le Maroc opte pour une stratégie agricole de nature à conforter ses choix politiques et économiques. Jusqu'au milieu des années 80, la politique agricole sera caractérisée par un volontarisme qui se traduira par une intervention massive mais sélective de l'Etat (Akesbi, 2005).

### **1.1. Du volontarisme à « l'ajustement », de l'autosuffisance à la « sécurité alimentaire »**

Dans un premier temps, l'objectif en termes de production était double : autosuffisance alimentaire, d'une part, et promotion d'une agriculture d'exportation compétitive, d'autre part. Reposant principalement sur ce qu'il fut convenu d'appeler la « politique des barrages », cette politique allait concentrer les efforts et les moyens sur quelques espaces limités, des périmètres équipés et irrigués à partir de grands ouvrages hydrauliques, et fortement

encadrés. L'Etat s'était appliqué, tout au long de la période allant du milieu des années 60 au milieu des années 80, à investir lui-même massivement dans les infrastructures de base, organiser les conditions d'exploitation des terres ainsi mises en valeur (aménagement fonciers, plans d'assolement, encadrement technique et logistique..), distribuer primes et subventions pour favoriser l'intensification de la production, assurer une quasi-défisicalisation 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 sur laquelle nous reviendrons, mais dont on pourra déjà dire qu'elle a cherché à concilier les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs...

Au cours des années 80, cette politique sera fondamentalement remise en cause par la politique dite « d'ajustement structurel ». En effet, le programme d'ajustement engagé alors dans l'agriculture s'articule autour de deux axes majeurs que sont le désengagement de l'Etat, d'une part, et la libéralisation des échanges, d'autre part. Avec la nouvelle orientation, il n'est plus question d'autosuffisance mais de simple « sécurité alimentaire », laquelle, conformément à l'approche développée alors par la Banque mondiale, est censée être obtenue sur le marché international, pour peu que le pays développe suffisamment ses « avantages comparatifs » et donc ses exportations capables de le fournir en ressources en devises et lui permettre ainsi d'importer les denrées alimentaires que son agriculture n'arrive plus à produire (BM, 1980, 1982 et 1986 ; Akesbi, 2000). Outre la redéfinition du rôle de l'Etat, notamment des organismes publics d'intervention dans le secteur, et la soumission de leur gestion aux impératifs du marché, les « programmes d'ajustement » visaient l'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (monopoles, quotas et autres réglementations restrictives de la commercialisation des produits agricoles), 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.

Mis en œuvre dans un contexte souvent difficile, les programmes engagés n'avaient été que partiellement réalisés. Dans les périmètres irrigués, les « Offices de mise en valeur » s'étaient désengagés de toutes les prestations de services et des opérations à caractère commercial qu'ils assuraient auparavant et, le cas échéant, il leur était désormais permis de les facturer au prix du marché. Les « plans d'assolement » qui étaient obligatoires dans ces mêmes périmètres avaient été abandonnés, et les agriculteurs étaient désormais « libres » de faire leurs propres choix de production. On ne relevait désormais plus dans les préoccupations des pouvoirs publics le souci de mise en concordance de la production avec l'évolution de la consommation intérieure.

Par ailleurs, l'Etat avait privatisé des activités comme le commerce des engrais ou les services vétérinaires. Les commerces intérieur et extérieur des produits agro-alimentaires avaient, à quelques exceptions près, été libéralisés. A l'exportation, en particulier, beaucoup de mesures de libéralisation et d'encouragement avaient été prises, à commencer par la suppression du monopole de « l'Office de commercialisation et d'exportation ». Les

subventions aux intrants agricoles consommables avaient été peu à peu quasiment supprimées. Les prix de la plupart des produits agricoles précédemment réglementés avaient été aussi libéralisés, tant à la production qu'à la consommation, à l'exception notable de deux denrées alimentaires de base, considérés sensibles et aujourd'hui encore soutenues (voir deuxième partie ci-dessous).

## 1.2. Dangereuse fuite en avant libre-échangiste

Le pays ayant retrouvé sa solvabilité dans les années 90, les programmes d'ajustement négociés avec le FMI furent arrêtés, mais la politique de libéralisation des échanges fut au contraire accentuée. C'est ainsi que, signataire de l'Accord de Marrakech du GATT de 1994, le Maroc s'était engagé, au niveau du volet agricole de cet accord, à supprimer toutes les protections non tarifaires et les convertir le cas échéant en «équivalents tarifaires», eux-mêmes devant baisser de 24 % en dix ans<sup>(1)</sup>. Même si cela ne s'est pas fait sans difficultés ni résistances diverses, cet engagement multilatéral a été respecté puisque les restrictions quantitatives sur les importations avaient été supprimées en 1996, et les équivalents tarifaires institués puis réduits selon le calendrier arrivé à son terme en 2004.

Parallèlement à cette dynamique de libéralisation multilatérale, le Maroc avait entamé un processus de libéralisation des échanges à un niveau bilatéral. Ce mouvement s'était matérialisé par la signature et l'entrée en vigueur d'une multitude d'accords de libre-échange (ALE), comportant quasiment tous un volet agricole conséquent. Le plus important fut naturellement celui signé avec l'Union européenne et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000, prévoyant l'avènement d'une zone de libre-échange en 2012 dans le domaine des échanges des produits industriels, puis conforté en 2003 par un accord agricole de libéralisation «progressive et réciproque» des échanges et l'obtention par le Maroc en 2008 du «Statut avancé» auprès de la même entité communautaire (Akesbi, 2011b). Dans la même foulée, le pays conclut en 2004 trois nouveaux accords de libre-échange, entrés en vigueur en 2006 : un accord quadripartite de libre-échange avec la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie (dit «Accord d'Agadir») ; un accord de libre-échange avec les États-Unis d'Amérique ; et un accord de libre-échange avec la Turquie. Par ailleurs, le Maroc avait également signé des accords de libre-échange avec l'ensemble des pays arabes dans le cadre de la Ligue arabe et avec ceux de l'Association européenne de libre-échange<sup>(2)</sup>. Enfin, en 2012, alors que le processus de démantèlement tarifaire sur les produits industriels arrive à son terme, ouvrant la voie à la zone de libre-échange avec l'Union européenne, entre également en vigueur un nouvel accord agricole avec la même entité partenaire et une portée libre-échangiste encore plus affirmée que par le passée<sup>(3)</sup> (MEF, 2012a).

(1) En ce qui concerne les produits «sensibles» (ou «stratégiques»), les tarifs établis dans «l'Offre marocaine au GATT» avaient cependant été maintenus à des niveaux relativement élevés.

(2) Au total, le Maroc est aujourd'hui lié par des accords de libre-échange avec une cinquantaine de pays, à une exception près tous situés en Europe et dans la zone du Maghreb et du Moyen-Orient.

(3) Pour une évaluation de l'état et de l'impact de ces différents accords : cf. Ministère de l'Economie et des Finances, Rapport économique et financier, documents accompagnant le projet de Loi de finances 2013, Rabat, octobre 2012, p. 24 (MEF, 2012a).

Le problème est que cette frénésie libre-échangiste ressemble à une fuite en avant parce qu'elle ne procède guère d'une vision d'ensemble dans laquelle le développement du pays pourrait s'inscrire durablement. S'agissant de l'agriculture en particulier, et du moins jusqu'en 2008, elle n'était soutenue par aucune réforme interne d'un secteur agricole dont on s'accorde à reconnaître les nombreux handicaps, les défaillances et, pour tout dire, la faible compétitivité (Akesbi, Benatya et El Aoufi, 2008, Akesbi, 2010).

Alors qu'une évaluation réfléchie de l'expérience passée aurait pu amener les responsables à repenser leur vision pour l'agriculture et le monde rural, ces derniers donnent l'impression de persister dans une sorte de fuite en avant « libre-échangiste » dangereuse. En tout cas, la nouvelle politique agricole, dénommée « Plan Maroc Vert », engagée à partir de 2008, soulève bien des questions, à commencer par celles relatives à la sécurité alimentaire du pays, à un moment où les tensions sur les questions alimentaires dans le monde deviennent de plus en plus aiguës.

Il est vrai que depuis 2008, une nouvelle stratégie agricole, appelée « Plan Maroc Vert », est mise en œuvre par les pouvoirs publics.

### **1.3. Le Plan Maroc Vert programme-t-il l'insécurité alimentaire du pays ?**

Réalisé par un bureau d'étude américain en moins de cinq mois et dans une opacité quasi totale, le Plan Maroc Vert (PMV) ambitionne de réhabiliter l'agriculture, la doter des moyens dont elle a manqué et en faire le « principal moteur de croissance et de lutte contre la pauvreté au Maroc » à l'horizon 2020 (MAPM, 2008a et 2010 ; MAPM – ADA, 2010).

#### **1.3.1. Présentation du PMV**

L'armature du PMV repose sur deux piliers essentiels censés toucher les deux types d'agriculture coexistant dans le pays et une « base » constituée de diverses actions dites transversales. En termes d'investissement, l'effort projeté par le PMV apparaît considérable : 1 506 projets et 147 milliards de dirhams<sup>(4)</sup> sur une dizaine d'années, soit un effort équivalent à 10-15 % du PIB agricole par an.

(4) 1 dirham = 0,0902 euro  
(5 novembre 2012).

Le premier pilier vise à développer une agriculture moderne, compétitive et adaptée aux règles du marché, grâce à une nouvelle vague d'investissements privés, organisés autour de nouveaux modèles inspirés du concept d'agrégation. Il s'agit de modèles portés par des investisseurs exploitants, « à grande capacité managériale », constituant des noyaux dotés de surfaces productives suffisantes et agrégeant autour d'eux des dizaines de petits et moyens exploitants, de manière à atteindre des tailles et donc des synergies intéressantes (de 200 à 2 000 hectares). Se devant d'être de type gagnant-gagnant, le modèle de l'agrégation repose formellement sur une double contractualisation, entre l'État et l'agréateur, d'une part, et entre l'agréateur et les exploitants

agrégés, d'autre part. L'ensemble devrait se réaliser à travers 961 projets d'agrégation, mobiliser 75 milliards de dirhams d'investissements sur une dizaine d'années (soit 51 % du total des investissements) et bénéficier à quelque 540 000 agriculteurs (voir tableau 1).

Tableau 1

Nombre de projets et volume des investissements prévus  
dans le cadre du Plan Maroc Vert

|                                   | Pilier 1 | Pilier 2 | Actions transverses | Total     |
|-----------------------------------|----------|----------|---------------------|-----------|
| Nombre de projets                 | 961      | 545      |                     | 1 506     |
| Investissements (milliards de Dh) | 75       | 20       | 52                  | 147       |
| Nb d'agriculteurs cibles          | 560 000  | 860 000  |                     | 1 400 000 |

Source : MAPM – ADA, 2010.

Le second pilier tend pour sa part à développer une approche orientée vers la lutte contre la pauvreté, en augmentant significativement le revenu agricole des exploitants les plus fragiles, notamment dans les zones défavorisées ou dites « marginales ». Il est question ici de « l'accompagnement social » des petits et moyens exploitants plus ou moins nécessiteux, à travers trois types de projet : reconversion, diversification ou intensification (5). Au total, 545 projets sociaux devraient voir le jour dans le cadre de ce deuxième pilier, nécessitant 20 milliards de dirhams sur dix ans (14 % du total) et pouvant bénéficier à près de 860 000 agriculteurs.

Enfin, des actions stratégiques transversales sont prévues. Elles devraient porter sur la mise en concession des terres collectives et domaniales, la gestion de l'eau, l'adoption d'une stratégie d'accès aux marchés étrangers, la modernisation de la distribution, le renforcement de l'interprofession, ainsi que la réforme du ministère de l'Agriculture et des fonctions d'encadrement de l'Etat. Au-delà des ambiguïtés qui encombrant encore ces différentes réformes, on peut dire qu'au fond il s'agit de projets horizontaux qui comprennent des actions de nature à créer un meilleur environnement dont dépend pour une bonne part le succès des autres projets, ceux des piliers 1 et 2. Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, les actions projetées devraient nécessiter 52 milliards de dirhams tout au long de la période de mise en œuvre du PMV (35 % du total).

Par ailleurs, tout en assurant qu'aucune filière n'est condamnée, le PMV n'en établit pas moins une liste limitée de filières érigées en « filières de croissance », à haute valeur ajoutée et haute productivité dans le cadre du premier pilier : agrumes, olives, maraîchages, horticulture, céréales, lait, aviculture et viande bovine. Les autres filières, pour leur part, devraient se contenter de « l'accompagnement solidaire » du second pilier. Chaque filière a ensuite fait l'objet d'un contrat-programme signé entre l'Organisation

(5) Les projets de reconversion devraient permettre de faire passer les exploitants fragiles de la céréaliculture à des productions à plus forte valeur ajoutée et moins sensibles à la volatilité de la pluie : olivier, amandier, caroubier, cactus, par exemple. Les projets de diversification devraient générer des revenus complémentaires autour du développement accéléré des produits du terroir. Les projets d'intensification enfin devraient permettre de disposer des meilleures techniques capables d'améliorer les rendements et de valoriser les productions.

interprofessionnelle qui la représente et les pouvoirs publics, avec des engagements mutuels et des objectifs communs.

Le PMV, enfin, se distingue par le fait qu'il est le premier plan sectoriel à être décliné au niveau régional. En effet, 16 Plans agricoles régionaux (PAR) ont été élaborés et mis en œuvre en fonction des possibilités et des engagements de chacune des 16 régions du pays.

Le Plan Maroc vert n'en est encore, en 2012, qu'à sa quatrième année de mise en œuvre. Il a cependant déjà fait l'objet de plusieurs études et analyses critiques, centrées principalement sur ses choix et orientations, ainsi que sur quelques-uns de ses résultats d'étape (6). Nous nous contenterons ici de quelques observations générales avant de discuter la dimension liée à ses implications sur la sécurité alimentaire du pays.

### **1.3.2. PMV: quelques observations critiques**

Outre ses défauts de conception et d'élaboration, on a principalement adressé au PMV un certain nombre de critiques qu'on peut résumer à travers les observations suivantes (7). On lui a d'abord reproché d'adopter une approche standard, qui procède d'une foi aveugle dans les vertus des solutions techniques, les remèdes simplistes et technicistes que l'on croyait depuis longtemps révolus. L'agriculture serait ainsi « une activité économique comme une autre » et tout ne serait qu'affaire d'investissement ! Il suffirait d'injecter massivement du capital pour transformer une agriculture à faible valeur ajoutée en « une agriculture qui crée de l'emploi et de la valeur ». Or, affirmer cela revient tout simplement à faire table rase des enseignements majeurs de l'expérience aussi bien internationale que nationale, laquelle n'a cessé de s'inscrire en faux contre une telle allégation et aboutit aujourd'hui à mettre en avant la thèse de la « multifonctionnalité » de l'agriculture, précisément pour témoigner de la diversité de ses « rôles » et de sa spécificité multidimensionnelle. Quant à « l'investissement » et à ses vertus, s'ils sont évidemment un facteur nécessaire, ils sont loin d'être suffisants pour promouvoir un véritable développement du secteur, tant il s'est révélé patent que des dimensions liées au cadre politique et institutionnel et à l'organisation sociale, entre autres, sont encore plus déterminantes. D'autant plus que l'agriculture marocaine reste pour l'essentiel de nature « familiale », avec des « chefs de famille » aux comportements très complexes, en tout cas non réductibles à ceux d'un simple *homo economicus*, disposé à réagir « positivement » à telle injection de capital ou à tel signal du marché.

L'approche techniciste se met en fait au service d'un « modèle de développement » qui n'est autre que celui de la « grande ferme », un modèle ultra-productiviste, fortement utilisateur d'engrais, de pesticides, gaspilleur d'eau et ne jurant que par les bienfaits de l'intensification, de la productivité et de la compétitivité. Ce modèle a pourtant fait son temps, même dans les pays du Nord qui l'avaient adopté au cours de la deuxième moitié du

(6) Il s'agit essentiellement de travaux de fin d'études préparés et soutenus dans le cadre de l'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II (diplôme d'ingénieur d'Etat, option « Economie et Gestion »): Cf. Atify et Bouabid, 2009; Ben Ameer (2009); Chakkouri (2009); Boubari (2010), Andaloussi (2010); Sakrani (2011), Bensaïd (2011); Benzina, 2012; Mehdi, 2012. Voir aussi Akesbi, 2012.

(7) Pour de plus amples développements, cf. Akesbi, 2011a et 2012.



(8) Cf. Malassis, 2006 ;  
Fumey, 1997 ; Neveu,  
2005 ; Saporta, 2011

XX<sup>e</sup> siècle, tant ses conséquences écologiques se sont révélées catastrophiques, et ses risques pour la santé humaine tout à fait préoccupants (8). Alors que partout il n'est plus question que d'agriculture « raisonnée » et respectueuse de la nature, on peut légitimement se demander si l'on peut se permettre un modèle si destructeur des ressources naturelles dans un pays où précisément la dégradation de ces dernières apparaît déjà si inquiétante ?

Le modèle organisationnel prôné par le PMV a également été discuté et diversement apprécié. Si l'on s'accorde généralement à saluer la démarche contractuelle adoptée et quasiment systématisée dans le cadre de ce plan, on reste en revanche très sceptique à l'égard des modèles organisationnels fondés sur « l'agrégation » exigés au niveau du pilier 1 et recommandés au niveau du pilier 2. On a d'abord déploré le fait que, au moment où le PMV prétend dépasser la vision « dualiste » de l'agriculture, il ne fait en réalité rien d'autre que de consacrer cette dernière quand il se construit lui-même sur « deux piliers », le premier voué à une agriculture à « haute productivité et haute valeur ajoutée », le second se contentant d'un « accompagnement solidaire » de la petite agriculture plus ou moins marginale. D'autant plus que les faits autant que les chiffres (ceux des ressources allouées à chaque pilier notamment) sont là pour montrer que le principal pilier du PMV est bien le pilier 1, le pilier 2 étant là moins par conviction que pour faire « politiquement correct » et éviter de donner l'impression d'un désintérêt pour le sort de l'immense majorité de la paysannerie...

L'organisation autour des modèles d'agrégation a par ailleurs été perçue avant tout comme un moyen d'esquiver la contrainte foncière pour les grands exploitants agricoles. Quand on connaît l'acuité de cette contrainte dans le pays, avec la quasi-absence d'un véritable marché de la terre (permettant sa mobilité), on saisit tout l'intérêt de cette formule : contourner cet obstacle en permettant d'élargir l'assise foncière des grands exploitants et, partant, leur potentiel de développement. En agrégeant des dizaines de petits et moyens agriculteurs, ceux-ci peuvent ainsi, sans investissements lourds et risqués dans l'achat de terres, accroître sensiblement leurs moyens de production et leur force de frappe sur les marchés. En somme, il s'agit d'organiser une certaine concentration foncière qui ne dit pas son nom.

Il reste que cette forme d'organisation n'est pas nouvelle au Maroc et, au-delà des échecs ou des succès de diverses expériences engagées çà et là, leur « duplication » (selon le terme utilisé dans le PMV) nécessite à tous le moins d'en méditer les enseignements. A quelques exceptions près, ces expériences ont mis en évidence des failles, des dérives et des risques qui ont suscité chez les agriculteurs, notamment les petits et moyens, une grande méfiance, quand ce n'est pas une réelle hostilité. Les raisons sont nombreuses et variées : mauvaise organisation, insuffisance des moyens mis en commun, suspicion mutuelle entre agrégateurs et agrégés, non-respect des règles convenues dans les contrats, abus de pouvoir de la part de l'agrégateur, absence de mécanismes d'arbitrage, facteurs sociologiques et culturels... Et si par-delà



tous ces facteurs, il fallait en identifier un seul dont toutes les expériences ont toujours montré l'importance décisive, c'est bien celui de la confiance qui s'établit, ou ne s'établit pas, entre «l'agrégateur» et «ses agrégés». Le fait est que la confiance ne se décrète pas mais se construit sur des relations clairement définies, des contrats équilibrés et précisant équitablement les droits et devoirs de chaque partie, des services efficaces et diversifiés rendus par l'agrégateur aux agrégés, une organisation transparente qui permet à ces derniers d'avoir la traçabilité de leur production livrée à l'agrégateur, et – plus important encore – le décompte de leur revenu net (prix de vente, avances, commissions, frais déduits...). Pour l'instant, les études de terrain récentes montrent qu'on est encore loin du compte (9).

Parmi toutes les critiques adressées au PMV, il en est cependant une qui mérite une attention particulière, parce qu'elle est au cœur de la problématique générale soulevée dans ce texte: il s'agit de l'exigence de sécurité alimentaire.

(9) Voir les études précitées, notamment: Ben Ameer (2009); Chakkouri (2009); Andaloussi (2010); Sakrani (2011).

### **1.3.3. Sécurité alimentaire: l'exigence oubliée du PMV**

Alors que l'agriculture marocaine est plus que jamais confrontée aux défis de la libéralisation des échanges, s'il y a une question dans le PMV sur laquelle l'attente de tous était très forte, c'est bien celle de la sécurité alimentaire. Or, à sa lecture, le constat est consternant: à part une ou deux banalités sur les 30 millions de consommateurs marocains qu'il faut bien nourrir avec un rapport prix/qualité convenable, il n'y a rien dans ce plan qui amorce une stratégie de sécurité alimentaire pour le pays (Akesbi, 2011c). Alors que dans le sillage de la crise alimentaire mondiale déclenchée en 2007, la plupart des pays dans le monde remettent à l'ordre du jour l'impératif de sécurité, voire de souveraineté alimentaire, le PMV reste étrangement silencieux sur cette question capitale. Quelle vision adopter en la matière? Quelles filières considérer comme étant stratégiques et quelles autres ne le seraient pas? Comment devrait évoluer la consommation intérieure et quel niveau de production viser en conséquence? Quel menu alimentaire, «suffisant, sain et nutritif» pour les Marocains peut-on raisonnablement viser à l'horizon 2020, et quels moyens doit-on se donner pour l'atteindre? Quelle part de la demande interne en produits de base couvrir par la production locale? A quelles conditions économiques, financières et sociales atteindre les objectifs arrêtés? Le PMV ne se pose pas ces questions et ne leur apporte donc pas de réponse.

Faute de se poser les bonnes questions, on se contente de déclarations pour le moins naïves, et du reste assez gratuites, telle celle affirmant qu'aucune filière ne serait négligée... Pourtant, élaborer une stratégie, c'est d'abord faire des choix, et même les hiérarchiser. En n'affirmant pas fermement et explicitement la volonté de favoriser les filières les plus vitales pour cette sécurité alimentaire (céréales, sucre, oléagineux, lait, viandes),

avec des moyens et des objectifs précis au regard de l'évolution des besoins de consommation, on ne se rend même pas compte que ce non-choix est en fait un choix... pour perpétuer la dépendance alimentaire du pays. D'autant plus que les rares objectifs chiffrés en la matière sont plus qu'inquiétants. L'exemple des céréales est à cet égard tout à fait éloquent: on y prévoit une réduction des surfaces de 20 % et un accroissement de la production de presque autant (grâce à une supposée amélioration des rendements de 50 % (MAPM, 2008b). Or, si l'on ne retient que l'impact de la simple croissance démographique sur les besoins de consommation de la population, prévoir une production accrue de 20 % seulement revient concrètement à programmer à 2020 une aggravation dans une proportion au moins aussi importante de la dépendance alimentaire du Maroc en céréales!

En évitant soigneusement de rapprocher les prévisions d'évolution de la production de celles de la consommation, le PMV s'interdit les moyens d'une approche correcte de la question alimentaire dans le pays. En tout cas on admet implicitement que, même si les projections de production se réalisent, le décalage avec les besoins de consommation interne restera tel que tout cela revient en réalité à programmer – sans le dire – l'insécurité alimentaire du pays (10).

Au total, on voit bien que tout au long des cinq dernières décennies, les stratégies agricoles successives et les politiques qui les ont matérialisées ont fait peu cas de l'impératif de sécurité alimentaire du pays. En réalité, ces politiques n'ont malheureusement réussi à régler aucun des grands problèmes de l'agriculture marocaine. Ces problèmes sont maintenant bien connus, et il ne s'agit pas ici d'y revenir pour s'y attarder, mais seulement d'en rappeler les «têtes de chapitre»: omnipotence des aléas climatiques, déficit de la production et de la productivité, ressources naturelles limitées et en dégradation continue, structures foncières archaïques et contreproductives, systèmes d'exploitation faiblement intensifs, filières mal articulées avec le reste de l'économie, pauvreté et analphabétisme de la population, carences des infrastructures, sous- et mal-financement, faiblesse de l'organisation professionnelle et, pour couronner le tout, des déficits commerciaux records et une dépendance alimentaire de plus en plus pesante (11).

Au lieu de reprendre des démonstrations qui ont déjà été présentées ailleurs, on peut s'arrêter ici sur le seul dernier problème souligné ci-dessus, celui de la dépendance alimentaire, certes parce qu'il est encore au centre de nos propos, mais aussi parce que, d'une certaine manière, il synthétise et résume tous les autres travers dont souffre l'agriculture marocaine. En effet, faute des réformes structurelles appropriées, tous les problèmes évoqués plus haut ont continué de se conjuguer pour plomber la production et, plus encore, la productivité agricole, alors que par ailleurs, l'évolution de la démographie et du modèle de consommation a peu à peu engendré une réelle déconnexion entre l'offre et la demande agricoles, la production et la consommation alimentaires.

(10) Les contrats-programmes signés entre les représentants des filières et les pouvoirs publics apportent quelquefois des précisions éclairantes. C'est ainsi que celui qui concerne les céréales ambitionne de «sécuriser une production de 7 millions de tonnes», ce qui confirme l'inquiétude exprimée ci-dessus, puisque même si cet objectif est atteint à l'horizon 2020, il marquera nécessairement une dégradation du taux d'autosuffisance national en la matière, au moins en proportion de la part non prise en compte de l'accroissement de la population. Quant au contrat-programme relatif à la filière sucrière, il ne vise guère plus qu'à atteindre un taux d'autosuffisance de 55 %... Rappelons que le «plan sucrier» des années 70 du siècle précédent avait programmé l'autosuffisance du pays en sucre en 1984!

(11) Pour des analyses synthétiques et de longue période de ces problèmes, cf. Akesbi, 2005; Doukkali, 2005; HCP, 2007; Akesbi, Benatyia et El Aoufi, 2008.

Comme on peut le constater sur la figure 1 ci-dessous, la dépendance alimentaire pour les produits considérés de base, voire stratégiques dans le contexte marocain, s'est au fil des ans aggravée. La faiblesse des rendements s'est conjuguée à une croissance de la consommation intérieure plus forte encore que celle de la démographie, situation encore accentuée par la mutation du modèle de consommation en faible rapport avec les possibilités de la production (blé tendre et huile de graine largement substitués au blé dur et à l'huile d'olive, expansion de l'aviculture à base de maïs, non produit localement...). Le résultat en a été une dégradation du taux de couverture de la consommation intérieure par la production nationale et, partant, une dépendance alimentaire croissante: moins de la moitié pour le blé tendre et le sucre, la quasi-totalité du maïs et des huiles de graine, près d'un cinquième pour les produits laitiers. Le corollaire en a été naturellement un accroissement continu des importations des produits déficitaires.

**Evolution du taux de couverture de la consommation par la production alimentaire (figure 1) et des importations par les exportations agroalimentaires (figure 2)**

Figure 1

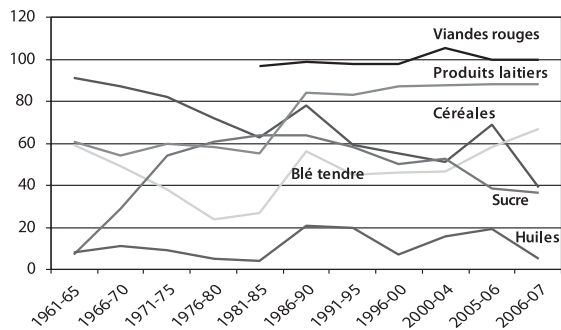
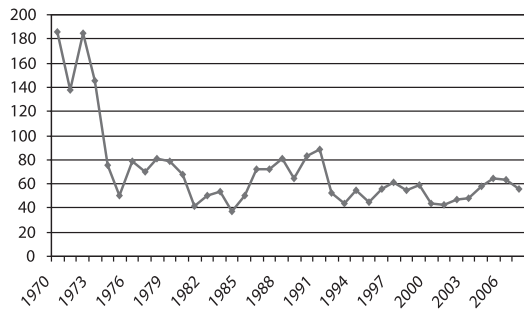


Figure 2



Source: Akasbi et al., 2008.

Ainsi, la structure des importations agroalimentaires du pays témoigne d'une dépendance alimentaire particulièrement focalisée sur quelques denrées de base: céréales, sucres, oléagineux et produits laitiers en représentent en 2010 près de 70 %. De plus, et pour s'en tenir à sa seule dimension « commerciale », cette dépendance croissante pèse sur les équilibres des échanges extérieurs et en tout cas plombe la balance commerciale agroalimentaire dont le taux de couverture (des importations par les exportations, hors produits de la mer) s'est effondré de près de 200 % au début des années 70, à moins de 50 % aujourd'hui (figure 2).

Du reste, l'une des conséquences marquantes de la « libéralisation sans mise à niveau » soulignée plus haut est que le Maroc apparaît aujourd'hui comme le grand perdant de tous les accords de libre-échange signés depuis une quinzaine d'années. C'est ainsi qu'en 2011, le solde des échanges du Maroc avec tous les pays ou groupe de pays concernés par les accords en question est systématiquement déficitaire, souvent dans des proportions préoccupantes (12).

(12) En 2011, le déficit commercial avec l'Union européenne atteint 70 milliards de dirhams, soit 8,6 % du PIB. Au cours de la même année, le taux de couverture des importations par les exportations marocaines a atteint 58 % avec l'Union européenne, 30 % avec les pays de « l'Accord d'Agadir », 30 % avec la Turquie, 26 % avec les Etats-Unis d'Amérique... Cf. MEF, 2012a, p. 15-21.

Le résultat de tout cela est que la croissance, qui devait être tirée par les exportations, est de plus en plus handicapée par les importations, et l'ouverture commerciale est plus perçue comme une contrainte, voire une menace, que comme un atout et une opportunité. En mettant l'agriculture vivrière et familiale, celle de l'immense majorité de la population rurale, en compétition avec des agricultures du Nord, autrement performantes et de surcroît souvent fortement soutenues par des aides publiques, les accords de libre-échange créent des conditions de déstabilisation dont on peut craindre qu'elles conduisent fatalement à la ruine un trop grand nombre d'exploitations vulnérables, avec des conséquences économiques, sociales et écologiques redoutables.

Compte tenu d'un certain nombre de « précautions » prises dans le cadre des accords précités (démantèlement tarifaire étalé sur des périodes plus ou moins longues, persistance de quelques restrictions non tarifaires...), un tel risque est réel à moyen et long terme seulement. En revanche, l'impact de la dépendance alimentaire est aujourd'hui bien tangible, dans un contexte mondial particulièrement tendu, avec des crises alimentaires chroniques et des marchés agricoles déstabilisés.

## 2. Dépendance alimentaire et régulation publique

Comme cela a déjà été souligné plus haut, la conséquence des politiques agricoles et alimentaires conduites depuis plusieurs décennies a été l'affirmation d'une véritable rupture entre la production intérieure et le modèle de consommation de la population, de sorte que le recours au marché international est allé croissant. La conséquence en a été une vulnérabilité et une dépendance accrues à l'égard de l'évolution des cours mondiaux des produits concernés. Comment allait être gérée cette dépendance ?

## 2.1. Un mode de régulation par les finances publiques

Il faut d'abord rappeler que, au cours des années 70 du siècle précédent, alors que les cours mondiaux des produits agricoles avaient fortement augmenté, dans le sillage du premier « choc pétrolier » de 1973, les prix intérieurs à la production étaient aussi régulièrement relevés, l'idée prévalant à l'époque étant que des prix « rémunérateurs » étaient le meilleur moyen d'inciter les agriculteurs à se moderniser et améliorer leur productivité. Le problème est que, répercutées à l'aval, ces hausses à l'amont se heurtaient aux limites du pouvoir d'achat des consommateurs, surtout urbains. Le risque n'était pas seulement social, mais aussi économique puisque, depuis Ricardo au moins (théorie des « biens salariaux »), on connaissait la relation entre la hausse des prix des produits alimentaires et le niveau des salaires (la première entraînant nécessairement la hausse des seconds) et, partant, l'alourdissement du coût de la main-d'œuvre. Or pour un pays qui, depuis au moins le Plan quinquennal 1973-1977, portait déjà tous ses espoirs sur les stratégies de « promotion des exportations », une telle perspective ne pouvait manquer d'handicaper sérieusement une compétitivité au demeurant largement fondée sur le faible coût de la force de travail précisément.

Comment dans ces conditions concilier des intérêts et des objectifs aussi contradictoires ? Comment soutenir des prix élevés à l'amont de la chaîne de valeur, et éviter d'en répercuter le coût sur les consommateurs ? C'est là que l'Etat devait intervenir avec ses subventions dites « à la consommation », pour prendre en charge la « différence »... Se mettait ainsi en place un mode de régulation par les finances publiques à travers lequel l'Etat tentait de prendre à sa charge le coût d'un certain équilibre social compatible avec les contraintes de l'ouverture et de la compétition internationale (Akesbi, 1986).

Avec les politiques d'ajustement structurel des années 80 et le désengagement de l'Etat qui allait s'ensuivre, ce modèle sera partiellement remis en cause : dans les discours, on ne jurera plus que par la supériorité du marché et la nécessaire « vérité des prix », mais dans les faits, alors qu'il n'est plus question « d'autosuffisance » mais seulement de « sécurité alimentaire », on constatera l'incapacité persistante de l'agriculture à satisfaire les besoins alimentaires de la population. Par ailleurs, on s'apercevra que le système des subventions aux produits de base générait déjà des effets pervers et alimentait des situations de rente au profit d'une minorité d'« intermédiaires » désormais constitués en lobbies assez puissants pour imposer la préservation de leurs intérêts<sup>(13)</sup>. De surcroît, des études révéleront que le système profite en réalité beaucoup plus aux consommateurs riches qu'à ceux qui en ont réellement besoin<sup>(14)</sup>. Une situation déjà assez complexe mais qui le sera encore plus lorsque les quelques tentatives de relèvement des prix des produits concernés conduiront fatalement à de graves troubles sociaux et à de mémorables « émeutes de la faim », notamment à Casablanca, à Nador et Tétouan en 1984, à Fès en 1990... Devenu ultra-sensible, ce « dossier » n'a

(13) « Vérités sur la Caisse de compensation » fut le titre d'un dossier publié en trois parties dans l'hebdomadaire *Libération* (Casablanca), entre le 7 et le 27 novembre 1980, révélant de nombreuses dérives du système au niveau de chacune des filières concernées : blé tendre, sucre, huile, lait et beurre...

(14) Selon une étude du ministère des Affaires économiques et sociales réalisée en 1993 (MAES, 1993, p. 191), la subvention moyenne par an qui va à la classe de dépense la plus faible (1<sup>er</sup> quintile) recevait 37 Dh par personne, contre 93 Dh pour la classe de dépense la plus élevée (5<sup>e</sup> quintile). Selon une autre étude du Haut Commissariat au Plan (Souidi, 2010, p. 10-11), la subvention annuelle moyenne en 2001 passe de 120 Dh pour le quintile le plus défavorisé à 356 Dh pour le quintile le plus aisé. En 2007, cet écart est passé de 280 à 884 Dh.

cessé depuis de susciter auprès des gouvernements successifs la plus grande des méfiances et une extrême prudence.

Finalement, les « compromis » laborieusement trouvés ont consisté à contenir le système dans des limites plus ou moins supportables pour les finances publiques, mais sans jamais ni le supprimer totalement ni le réformer pleinement. C'est ainsi que certains produits, jugés moins « essentiels » (ou moins « sensibles ») verront leurs subventions supprimées (beurre, lait, huile de graines), tandis que le soutien au pain sera limité à la farine de blé tendre dite « nationale » et plafonné à un quota de 10 millions de quintaux. La subvention au sucre pour sa part sera uniformément fixée à 2 Dh/kg. Mais dans l'ensemble, les prix continueront à être stabilisés parce que plus ou moins subventionnés (figure 3).

**Evolution des prix réglementés du sucre et de la « farine nationale » (figure 3) et de l'indice FAO des prix des produits alimentaires (figure 4)**

Figure 3

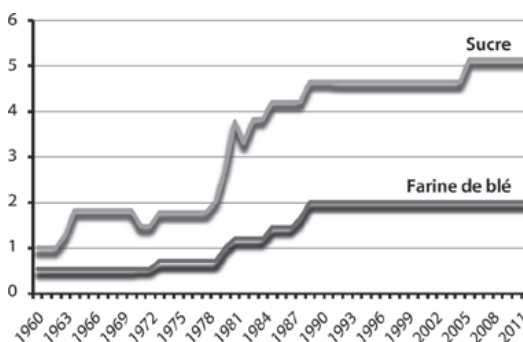


Figure 4



Sources : Annuaires statistiques du Maroc (figure 3) et site FAO : [www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr/](http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/fr/) (figure 4).

Il faut dire que la baisse des cours mondiaux qui s'installera durablement jusqu'au milieu des années 2000 (figure 4), «facilitera» les choses, en permettant aux pouvoirs publics et à leurs «conseillers» dans les institutions financières internationales de faire preuve d'un aveuglement et d'une irresponsabilité dont nous mesurons aujourd'hui les conséquences et payons le prix.

## **2.2. De la «rente alimentaire» au coût exorbitant de la dépendance**

En effet, le premier aspect de cet aveuglement a trait à l'illusion financière créée par la faiblesse des cours mondiaux. Si la mise en œuvre des engagements de l'Accord de Marrakech de 1994 (GATT/OMC) eut pour effet la libéralisation des importations par la suppression de toute protection non tarifaire, elle permit néanmoins le maintien d'une protection tarifaire suffisante grâce à l'institution d'équivalents tarifaires conséquents. Or, dans un contexte de cours mondiaux nettement inférieurs aux prix intérieurs et d'accroissement des importations alimentaires, ces équivalents tarifaires devenaient une source de revenus non négligeable pour l'Etat, contribuant ainsi à réduire considérablement la charge pour les finances publiques des subventions aux denrées en question (ramenant souvent leur coût net en dessous de 1 % du PIB). En dédramatisant la dimension financière du système des subventions, cette «rente de dépendance alimentaire» allait neutraliser toute velléité de réforme: pourquoi se risquer sur une question aussi sensible alors qu'elle ne coûte plus grand chose au budget de l'Etat?! Quelquefois, certains ont été jusqu'à se réjouir d'une mauvaise récolte, puisque cela signifiait plus d'importations et donc plus d'équivalents tarifaires (Cf. Akesbi, 1988).

L'autre aveuglement se situe un peu à mi-chemin entre ce cynisme financier et le dogmatisme libre-échangiste le moins avisé. En effet, c'est dans ce même contexte qu'on vit fleurir les vues les plus courtes sur la «sécurité alimentaire» (Madeley, 2002). De doctes experts internationaux nous expliquèrent que l'autosuffisance comme la souveraineté alimentaire étaient des idées désuètes et que, en revanche, la sécurité alimentaire pouvait désormais être obtenue à tout moment sur le marché mondial: il suffisait pour cela de disposer d'un «matelas de devises» suffisant! Tout le monde y gagnait, les gros exportateurs mondiaux bien dotés en «avantages comparatifs», les consommateurs des pays importateurs ainsi nourris à bas prix et leurs Etats gratifiés de recettes douanières d'autant plus précieuses qu'elles permettaient de continuer à soutenir un système de subvention devenu peu coûteux... En somme, le «bien-être mondial» et le gagnant-gagnant intégral!

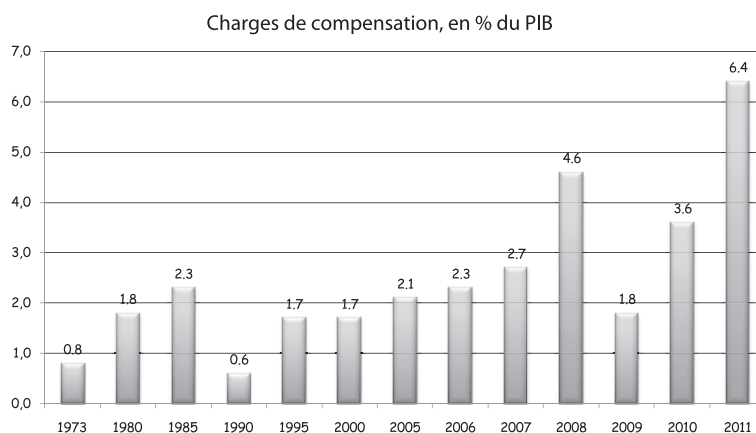
Aujourd'hui que la situation s'est totalement retournée, on mesure mieux les conséquences de tels choix. Alors que la dépendance à l'égard des importations alimentaires est plus forte que jamais et que les systèmes



de subvention des produits de base ont gardé leurs tares intactes, voilà que les cours mondiaux s'enflamment et qu'avec eux s'enclenche une véritable descente aux enfers. Pour l'Etat, non seulement les recettes douanières ont fondu comme neige au soleil, mais désormais les charges de « compensation » atteignent des sommets, exerçant de très fortes pressions sur les équilibres budgétaires. D'une moyenne inférieure à 6 milliards de dirhams jusqu'au début des années 2000, le montant des subventions en question a atteint le record historique de 49 milliards de dirhams en 2011, ce qui représente plus de 6 % du PIB (figure 5, MEF, 2012b). Il est vrai que la part des produits alimentaires proprement dits dans cette charge atteint moins de 20 %, la plus grande part étant accaparée par les produits pétroliers (CC, 2012). Il n'en demeure pas moins que les ressources prises en charge par le budget de l'Etat pour limiter l'impact de la hausse des cours mondiaux sur les prix intérieurs de produits alimentaires vitaux pour la population se sont démesurément accrues, et leur poids devient relativement excessif. Pourtant, même pour les consommateurs, la situation n'est guère pour autant meilleure. Car les quelques produits encore subventionnés, et pour importants qu'ils soient, n'empêchent en rien de fortes hausses des prix de la plupart des produits alimentaires, ce qui alourdit brutalement le coût de la vie et dégrade dangereusement leur pouvoir d'achat. A nouveau le climat social se tend, et les mouvements revendicatifs se multiplient...

Figure 5

### Evolution des subventions à la consommation



Source: MEF, 2012a et 2012b.

Entre des contraintes externes contre lesquelles il ne peut rien et des risques de déstabilisation interne certains, le dilemme de l'Etat est absolu. Comment continuer à « acheter » la paix sociale quand le coût de celle-ci devient exorbitant ? Comment vouloir à la fois lutter contre la pauvreté et

en finir avec le seul système qui ait pu jusqu'à présent permettre aux pauvres d'accéder à une alimentation de base à des coûts plus ou moins en rapport avec leur pouvoir d'achat ? Comment continuer à parier sur la mondialisation et, en même temps, courir le risque d'une hausse des prix périlleuse pour la compétitivité de l'économie ? Pourra-t-on se passer d'un mode de régulation pris en charge par l'Etat sans être en mesure de lui en substituer un autre, assumé par le marché ?

Ces questions, lancinantes, montrent bien que l'impasse n'est pas seulement financière mais également économique et sociale. Au niveau économique, d'abord, force est de reconnaître que pour le Maroc comme pour la plupart des pays comparables ayant parié sur le modèle exportateur *low cost*(15), le problème de la « compétitivité par les salaires » reste crucial pour deux raisons au moins : la première est liée à la nature et à la structure de leurs exportations, largement dominées par des produits *labor intensive*, et la seconde a trait à la logique de la compétition internationale imposée aujourd'hui par les pays, notamment asiatiques, pratiquant le dumping salarial. Or, de ce point de vue, la fonction « primaire » des subventions à la consommation, celle des « biens salariaux », reste pour une grande part pertinente. En abaissant le coût d'accès à des denrées alimentaires de base, elles contribuent indéniablement à éviter une forte pression à la hausse du coût de la force de travail. On peut en tout cas difficilement imaginer la suppression de ces subventions sans remise en cause du niveau actuel des rémunérations. Le dilemme devient alors le suivant : faut-il continuer à parier sur la libéralisation des échanges et l'intégration « gagnante » dans la dynamique de la mondialisation et, en même temps, courir le risque d'handicaper ainsi ce qui reste le principal avantage comparatif du pays ? Pourra-t-on se passer d'un mode de régulation pris en charge par l'Etat sans être en mesure de lui en substituer un autre, assumé par le marché ?

Pour sa part, la dimension sociale reste évidemment majeure dans un pays où les inégalités demeurent considérables et la pauvreté encore répandue. Comme cela a été souligné plus haut, il est pour le moins difficile de renoncer à un système dont l'avantage majeur est d'avoir permis aux pauvres de se procurer des produits de base à des prix supportables pour leurs faibles moyens. Le grand paradoxe est que ce même système n'en est pas moins foncièrement injuste. En effet, le système des subventions des produits alimentaires est au fond un système basé sur une hypothèse qui s'est révélée pour le moins problématique : aider les pauvres à travers les prix des produits dont on pense qu'ils sont les principaux consommateurs. Or, l'expérience a montré que les denrées subventionnées ne sont guère suffisantes par rapport à toutes celles dont les pauvres ont besoin, et de plus peuvent être souvent détournées pour être intégrées dans des produits moins essentiels et vendus à des prix qui les rendent peu accessibles aux pauvres(16). Le plus grave encore est que de toute façon, attaché au prix des produits, le système est par essence forcément aveugle, ne pouvant tenir compte de la « qualité » de leurs

(15) Dans le monde arabe, c'est notamment le cas de la Tunisie, de l'Egypte, de la Jordanie, du Liban...

(16) Au Maroc, c'est par exemple le cas du sucre, utilisé pour la fabrication des boissons, chocolats et autres confiseries de luxe...

acheteurs. Comme la TVA (dont elle est d'une certaine manière le « négatif » dans le dispositif des finances publiques), la subvention à la consommation est « incolore » et « inodore », ne pouvant distinguer entre les acheteurs du produit concerné, profitant aveuglément à tout le monde et donc en grande partie à ceux auxquels elle n'était pas destinée. Elle est ainsi par nature injuste, et d'autant plus injuste qu'elle est détournée pour profiter encore plus aux riches qu'aux pauvres.

Nous sommes donc face à un système dit « d'aide aux pauvres » qu'on a considéré pendant trop longtemps tout à fait nécessaire, tout en reconnaissant son caractère très critiquable. Une sorte de « moindre mal » puisque son principal avantage « couvrait », voire justifiait ses nombreux inconvénients... Est-ce encore possible aujourd'hui, alors que l'on s'accorde à reconnaître que le système en question n'a pas seulement été détourné de ses objectifs initiaux, bénéficiant moins à ceux qui en ont vraiment besoin qu'à ceux qui peuvent s'en passer, mais que, avec l'aggravation de la dépendance alimentaire et la hausse des cours mondiaux, son coût pour les finances publiques est devenu simplement insupportable ?

### **3. En guise de conclusion : quelle réforme pour quel modèle de régulation ?**

On sait aujourd'hui que les éléments constitutifs de l'impasse actuelle sont désormais là pour durer, à commencer par ceux-là mêmes qui en rendent le coût insupportable : la dépendance alimentaire et la hausse des cours mondiaux. En soi, cette situation est assez inédite, et les solutions à inventer pour y faire face devraient l'être aussi. Il nous semble que les issues à explorer dans cette perspective devraient s'inscrire au moins dans trois directions. La première devrait aller à la racine du mal qui n'est autre que la dépendance alimentaire ; la seconde devrait repenser les modes de régulation sociale par les finances publiques ; et la troisième devrait s'attacher à réconcilier les citoyens avec leur Etat.

#### **3.1. De la dépendance à la souveraineté alimentaire**

Le nouveau cycle de hausse des cours mondiaux des produits agricoles engagé depuis 2007, les crises alimentaires récurrentes conduisant à nouveau à l'accroissement des populations affamées dans le monde, les nouvelles stratégies d'accaparement des terres dans divers pays en développement par des méga-acteurs (publics ou privés) autour d'enjeux de contrôle des sources d'approvisionnement alimentaire de la planète, l'affirmation du phénomène des changements climatiques et des risques qu'ils génèrent pour le niveau et la qualité des productions agricoles de très nombreux pays... Ce sont là quelques facteurs marquants qui expliquent le regain d'intérêt accordé depuis quelques années à la « question agricole », plus précisément à la

«question alimentaire». Et plus que jamais, la question alimentaire se pose en termes «sécuritaires».

En effet, nous avons vu comment, depuis les années 60, on est passé du concept «d'autosuffisance» à celui de «sécurité alimentaire» sans que ce concept lui-même n'ait jamais été traité avec la rigueur et la précision qui s'imposent. Certes, avec la crise actuelle, rares sont ceux qui continuent aujourd'hui encore à se réclamer de la vision «libre-échangiste» de la sécurité alimentaire, tant il devient difficile de faire croire qu'il suffit de disposer de suffisamment de devises pour «acheter» sa sécurité alimentaire sur le marché mondial... Pour autant, le concept reste ambigu et controversé. Ainsi, pour la Conférence internationale sur la nutrition, organisée par la FAO en 1996, la 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» (FAO, 1996), ce qui met en évidence le fait que la sécurité alimentaire n'existe que lorsque la disponibilité des aliments est assortie de la possibilité d'y accéder leur et soulève donc le problème de leur distribution dans la société et du pouvoir d'achat. Par là-même, la question du soutien public des prix des produits alimentaires de base se trouve au cœur d'une telle approche.

Il reste que cette approche de la sécurité alimentaire n'est pas exempte d'ambiguïtés au niveau macroéconomique. Car lorsqu'est admise l'idée que la sécurité alimentaire comprend nécessairement une contribution plus ou moins significative de la production nationale à la satisfaction des besoins du pays, c'est la part de cette contribution qui reste alors indéfinie et donc susceptible d'être diversement interprétée. Elle l'est d'autant plus qu'à tout niveau de «sécurité propre» est associé un coût, économique, financier, social, qui est lui-même différemment apprécié parce qu'il est inégalement supporté.

C'est dire qu'en réalité cette approche de la sécurité conduit nécessairement à celle de *souveraineté alimentaire*. Cette dernière soulève les questions suivantes : Qui produit quoi ? Où ? Comment ? Pour satisfaire quels besoins ? A quel coût ? Qui supporte ce coût ? La souveraineté alimentaire affirme un droit, le droit d'une population, dans le cadre d'un Etat ou d'une union d'Etats, à se donner les moyens de produire pour elle-même tout ou partie de sa propre nourriture, aux conditions qu'elle choisit et dont elle décide d'assumer collectivement le coût, sachant que – pour paraphraser une expression connue – la souveraineté «a un coût, mais pas de prix»... Au fond, c'est le droit de définir une politique publique et de se donner les moyens de la mettre en œuvre (Blein, 2006, 2007) (17). La politique agricole est une composante, certes majeure, de cette politique publique, mais elle n'en est pas la seule, car elle se conjugue avec d'autres politiques : économiques, sociales, financières, sanitaire, environnementales, territoriales... Naturellement, dans le monde actuel, un tel projet gagne à s'inscrire dans une perspective de souveraineté collective dans le cadre d'une dynamique d'intégration régionale (Abis et Blanc, 2009).

(17) Par ailleurs, en 2007, cinq cents représentants d'organisations paysannes, de consommateurs et d'écologistes, réunis à Nyéleni, au Mali, ont défini la souveraineté alimentaire comme étant «le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produites à l'aide de méthodes durables et respectueuses de l'environnement, ainsi que le droit à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles». Cf. [www.lefaso.net](http://www.lefaso.net) (consulté le 15-8-2007).

(18) M. Burns,  
« Mieux que l'aide au  
développement, l'aide  
aux pauvres ». Miller-  
McCune (Santa Barnara)  
in : *Courrier international*,  
n° 1028, 15-21 juillet  
2010, Paris; M. Mouttalib,  
« Boulif dans le Bolsa  
Familia », *le Temps*,  
hebdomadaire, 13 juillet  
2012, Casablanca;  
M.A.M., « Ciblage  
de la compensation :  
le miracle de la carte  
égyptienne », *l'Economiste*,  
quotidien, 27 septembre  
2012, Casablanca.

(19) Cf. A.G.,  
« Compensation : quelles  
pistes pour la réforme » ?  
*l'Economiste*, quotidien,  
Casablanca, 13-12-2007;  
S. Agueniou, « La réforme  
de la compensation sera  
entamée cet été », *la Vie éco*,  
hebdomadaire, Casablanca,  
11-4-2008; A. Daoud,  
« Compensation : les pistes  
de la Banque mondiale »,  
*le Journal hebdomadaire*,  
Casablanca, 12-18 avril  
2008; M. Chaoui,  
« Compensation : les  
pistes de la réforme »,  
*l'Economiste*, quotidien,  
Casablanca, 30-05-2008;  
S. Benmansour, « Caisse de  
compensation : les premiers  
détails de la réforme », *la  
Vie éco*, hebdomadaire,  
Casablanca, 27-6-2008.

(20) N. Taoufik,  
« Compensation :  
aides directes contre  
citoyenneté »,  
*l'Economiste*, quotidien,  
Casablanca, 22-7-2008;  
« Programme Tayssir :  
Akhchichine à l'école  
de Lula », *l'Economiste*,  
quotidien, Casablanca,  
2-12-2010; S. Agueniou,  
« Aides directes pour  
47 500 ménages à partir  
de janvier », *la Vie éco*,  
hebdomadaire, Casablanca,

Au Maroc en tout cas, il est patent que nous avons aujourd'hui besoin de repenser nos modes de production et de consommation alimentaires, formuler nos choix collectifs avant tout en fonction des besoins et des aspirations de la population. Là est l'essence d'une « souveraineté » capable d'assurer une réelle sécurité alimentaire du pays.

### 3.2. De l'aide indirecte à l'aide directe

Nous avons pu apprécier à quel point le système de subvention à la consommation des denrées alimentaires de base au Maroc a fini par être unanimement décrié. Ceci étant, force est de constater qu'on a encore du mal à faire émerger un système alternatif plus juste, moins pervers et compatible avec les moyens du pays. Le système des aides « ciblées » mais toujours à travers les prix des produits concernés (bons alimentaires, magasins d'Etat...), présenté un temps comme une solution alternative par certains, apparaît aujourd'hui appartenir à une ère révolue... Quant au système des aides directes aux revenus, adopté avec plus ou moins de succès dans certains pays tels que, entre autres le Brésil, le Mexique, l'Inde ou l'Egypte (18), son principal inconvénient est de nécessiter un coût qui ne le met pas à la portée de tous les pays, du moins ceux dont les ressources publiques apparaissent objectivement limitées. Nous pensons cependant que dans le cas du Maroc, cet obstacle n'est désormais plus insurmontable.

Le précédent gouvernement avait semblé commencer à être acquis à l'idée d'une réforme conséquente, le nouveau système étant fondé sur l'idée d'un soutien, mais plutôt à travers la distribution d'un revenu direct à la partie de la population identifiée comme étant celle qui en a réellement besoin. En clair, il s'agit de passer d'un système d'aide « indirecte », à travers les prix des produits qu'on estime essentiellement consommés par les pauvres, à un système d'aide « directe » aux pauvres, en leur octroyant un revenu minimal régulier. Celui-ci est en principe destiné à « compenser » la hausse des prix des produits dont on aura supprimé la subvention, leur évitant ainsi la dégradation de leur pouvoir d'achat et, partant, de leur sécurité alimentaire. Entre 2007 et 2009, des études furent encore lancées et réalisées, des consultations avec l'incontournable Banque mondiale furent engagées, des séminaires et des « journées d'études » furent organisées, de nombreuses déclarations à la presse furent accordées (19)... Une expérience pilote a même été tentée dans la région de Tadla-Azilal, dans le centre-sud du pays (20). Puis, alors qu'il ne manquait plus que la volonté politique pour passer à l'acte, une fois de plus, c'est précisément celle-ci qui fit défaut. D'autant plus que le « Printemps arabe » allait survenir et bouleverser tant et tant de choses... Le processus fut donc arrêté, et la « patate chaude » renvoyée une fois de plus au prochain gouvernement (21). En attendant, et alors que la pression des cours mondiaux perdure, le coût budgétaire du

maintien du *statu quo* atteint les sommets déjà soulignés. Jusqu'à quand cela sera-t-il supportable?

Le nouveau gouvernement installé en janvier 2012 s'est formellement engagé à réformer le système actuel de la « Caisse de compensation ». Le chef du gouvernement a même indiqué que cette réforme irait dans le même sens que celui annoncé par le précédent gouvernement (22). Cependant, courant novembre 2012, aucun projet concret n'est encore proposé au débat public, de sorte qu'on ne peut aujourd'hui que se prononcer sur le principe de la réforme annoncée. Si cette dernière reste fondée sur la suppression du système actuel et son remplacement par un autre, fondé sur l'aide directe au revenu, elle ira dans le bon sens. Il restera certes à discuter les « modalités » d'une telle réforme, lesquelles revêtent une importance capitale et peuvent aisément déterminer son succès ou la condamner à l'échec (23).

Au-delà de la réforme du système de soutien à la consommation de la population pauvre et vulnérable, celle-ci ne devrait toutefois être qu'une composante d'une réforme autrement plus vaste et plus globale puisqu'elle devrait aller au cœur des mécanismes générateurs d'inégalités et d'exclusion. Elle devrait s'atteler à repenser l'ensemble des systèmes redistributifs afin d'assurer, par une solidarité active, un niveau de vie décent à ceux qui en ont besoin. Pour s'en tenir aux seules finances publiques, cela passe notamment par une profonde réforme fiscale qui assure une meilleure contribution des détenteurs de grandes fortunes et de hauts revenus aux ressources publiques et par une politique budgétaire qui affecte ces ressources en fonction de priorités qui sont d'abord celles de la grande majorité de la population, particulièrement de sa composante la plus défavorisée.

### 3.3. Réconcilier les peuples avec leurs gouvernants

Le Printemps arabe, cet « immense mur de Berlin qui tombe », pour reprendre l'expression de Tahar Ben Jelloun, a aussi créé « un immense espoir et une grande impatience » (24). Au-delà des péripéties de mouvements des peuples qui s'inscrivent forcément dans des processus relevant du « temps long » de l'Histoire, chacun a pu constater que les déterminants des soulèvements populaires ont partout été plus politiques qu'économiques. De manière assez inédite, les manifestants ont d'abord scandé des mots d'ordre revendiquant la liberté, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la lutte contre la corruption, les privilèges et les inégalités... C'est dire que si les revendications sociales, liées aux conditions de vie matérielles, sont évidemment toujours là, elles sont désormais accompagnées – sinon précédées – de demandes nouvelles qui montrent bien que même les politiques de régulation sociale les plus « fines » apparaissent de moins en moins suffisantes pour apaiser les tensions et endiguer le flot montant des révoltes populaires.

On peut donc réformer les systèmes de régulation par les finances publiques, on peut mettre en œuvre un nouveau système d'aide directe au

26-12-2008; M. Chaoui, « Caisse de compensation : les axes de réforme », *l'Economiste*, quotidien, Casablanca, 4-12-2009; A. Berrada, « Une difficile réforme à deux vitesses », *les Echos*, quotidien, Casablanca, 17-11-2009.

(21) A. Ch. Alaoui, « Compensation : la patate chaude ! » *Economie et Entreprise*, mensuel, Casablanca, avril 2011; K. Touach, « Caisse de compensation : la réforme attendra le nouveau gouvernement », *Challenge*, hebdomadaire, 16-22 septembre 2011.

(22) Déclaration devant le Parlement. Cf. *Akhbar Al Yaoum*, quotidien en arabe, Casablanca, 8 juin 2012.

(23) Nous avons pour notre part proposé une réforme basée sur la distribution d'aides directes de 6000 à 12000 dirhams par an et par ménage à 1 million de ménages pauvres et 2 millions de ménages de la « classe moyenne », soit au total à près de 15 millions de personnes (45 % de la population). De telles aides coûteraient au total 24 milliards de dirhams, soit moins de la moitié du montant des subventions actuellement dépensées dans les conditions d'iniquité et d'inefficacité que l'on sait... D'autres propositions sont également faites au niveau des procédures d'identification des populations concernées et de lutte contre les toujours possibles risques de corruption... Cf. Vidéo sur le site du quotidien *le Soir échos* - TV: <http://www.youtube.com/watch?v=MGMundCXL9I>

(24) Cf. Myriam Chaplain-Riou, AFP, 25-5-2011, in : [www.bladi.net](http://www.bladi.net).

revenu, plus ciblé, plus équitable, voire plus efficace et moins coûteux... Ce sera sans doute un progrès car les pauvres ne verront pas (ou verront moins) leur pouvoir d'achat se dégrader, et l'Etat ses finances dilapidées. C'est une condition nécessaire mais désormais insuffisante pour préserver l'ordre établi. Car ce dernier ne repose plus seulement sur la passivité d'un consommateur qui « mange à sa faim », il est aussi tributaire de l'activisme d'un citoyen conscient de ses droits et de sa capacité à les faire aboutir...

S'il est une leçon à retenir du Printemps arabe, c'est bien que les peuples sont également « affamés » de dignité et donc de démocratie. Amarty Sen avait déjà montré que la démocratie était au fond un rempart efficace pour empêcher une crise alimentaire de dégénérer en famine. Les gouvernants arabes avaient pendant longtemps pensé qu'ils pouvaient, pour atteindre le même but, se passer de démocratie et lui substituer des systèmes de « stabilisation » pris à bras le corps par les finances publiques. Il faut croire que cette époque est révolue. Plus que la subvention, le bulletin de vote est désormais bien le moyen de réconcilier les peuples avec leurs gouvernants.



## Références

- ABIS S. et BLANC P. (2009), « Repenser la sécurité alimentaire mondiale », *Questions internationales*, n° 43, La Documentation française, Paris.
- AKESBI N. (2012), « Une nouvelle stratégie pour l'agriculture marocaine: le Plan Maroc Vert », revue *New Medit*, Mediterranean Journal of Economics, Agriculture and Environnement, Centre international des Hautes Etudes agronomiques méditerranéennes, Mediterranean Agronomic Institute of Bari, vol. V, n° 4, décembre 2006.
- AKESBI N. (1986), « L'Etat marocain pris entre les impératifs de la régulation et les exigences de l'extraversion », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, XXIII, 1984, CNRS, Aix-en-Provence, Paris.
- AKESBI N. (1988), « Subventions et crise des finances publiques au Maroc », *Revue française de finances publiques*, n° 23, éd. LGDJ, Paris.
- AKESBI N. (2000), « La politique agricole, entre les contraintes de l'ajustement et l'impératif de sécurité alimentaire », *Revue Critique économique*, n° 1, Rabat, premier trimestre.
- AKESBI N. (2005), *Evolution et perspectives de l'agriculture marocaine*, Rapport, groupe thématique « Croissance économique et développement humain », *50 ans de développement humain et perspectives 2025, Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc*, Rabat.
- AKESBI N. (2010), « L'agriculture marocaine est-elle apte au libre-échange ? » *Revue marocaine de sciences politique et sociale*, Centre de recherche et d'études en sciences sociales, n° 1, vol. II, automne-hiver 2010-2011, Rabat.
- AKESBI N. (2011a), « Le Plan Maroc Vert: une analyse critique », in *Questions d'économie marocaine 2011*, ouvrage collectif, Association marocaine de sciences économiques, éd. Presses universitaires du Maroc, Rabat.
- Akesbi N. (2011b), « Le Maroc et l'Union européenne: plus que l'Association et moins que l'Adhésion... Quel « statut avancé » ? », *Revue marocaine de sciences politique et sociale*, Centre de recherche et d'études en sciences sociales, n° 2, vol. III, printemps-été 2011, Rabat.
- AKESBI N. (2011c), « La nouvelle stratégie agricole du Maroc annonce-t-elle l'insécurité alimentaire du pays ? » *Revue Confluences Méditerranée*, Le Maroc: changements et faux-semblants, n° spécial, 78, éd. l'Harmattan, Paris.
- AKESBI N., BENATYA D. et EL AOUI N. (2008), *L'agriculture marocaine à l'épreuve de la libéralisation*, éd. Economie critique, Rabat.
- ANDALOUSSI M. (2010), *L'agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert: fondements et expérience, cas du Groupement d'intérêt économique Tanmya Al Filahi*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option « Economie et gestion », département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, novembre 2010, Rabat.
- ATIFY R. et BOUABID Z. (2009), *Plan Maroc Vert: la nouvelle stratégie agricole du Maroc*. Mémoire de 3<sup>e</sup> cycle en agro-économie, département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, juillet 2009, Rabat.
- BANQUE MONDIALE (1980, 1982, 1986), *Rapports sur le développement dans le monde*, Washington, D.C.
- BEN AMEUR H. (2009), *Plan Maroc Vert: étude d'une expérience d'agrégation et appréciation des perspectives d'avenir, le cas du groupe Kabbage*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option « Economie et gestion »,

- département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, septembre 2009, Rabat.
- BENSAID F.Z. (2011), *les Contrats dans le cadre du Plan Maroc Vert: analyse comparative et essai d'évaluation préliminaire*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, septembre 2011, Rabat.
- BENZINA H. (2012), *le Pilier II dans le cadre du Plan Maroc Vert: projets de développement pour une «agriculture marginale»*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, octobre 2012, Rabat.
- BLEIN R. (2006-2007), «Souveraineté alimentaire: des principes aux réalités», *Grain de sel*, la revue d'Inter-réseaux développement rural, dossier n° 37, décembre 2006, février 2007, Paris.
- BLEIN R. (2006), «Souveraineté alimentaire: pas sans une bonne intégration», *Défis Sud*, n° 75, Bruxelles.
- BOUBARI A. (2010), *l'Agrégation dans le cadre du Plan Maroc Vert: fondements et expérience, cas de la COSUMAR*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, septembre 2010, Rabat.
- CHAKKOURI A. (2009), *Plan Maroc Vert: étude d'une expérience d'agrégation et appréciation des perspectives d'avenir, le cas du groupe Agri-Souss*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, octobre 2009, Rabat.
- CONSEIL DE LA CONCURRENCE (CC, 2012), *Etude sur les produits subventionnés dans le cadre du système de compensation*, Rabat, juin.
- DOUKKALI R. (2005), *Evolution des performances du secteur agricole: résultats d'une expérience*, Rapport, groupe thématique «Croissance économique et développement humain», *50 ans de développement humain et perspectives 2025, Cinquantenaire de l'indépendance du Royaume du Maroc*, Rabat.
- FUMEY G. (1997), *l'Agriculture dans la nouvelle économie mondiale*, coll. "Major", éd. PUF, Paris.
- FOOD & AGRICULTURE ORGANISATION (FAO, 1996), *Évaluation de la sécurité alimentaire*, Doc. WFS/TECH/7, v p, Rome.
- HAUT COMMISSARIAT AU PLAN (HCP, 2007). *Prospective Maroc 2030: Quelle agriculture pour le Maroc?* Rabat, juillet 2007.
- MADELEY J. (2002), *le Commerce de la faim: le verdict des faits*, éd. Enjeux Planète, Paris.
- MALASSIS L. (2006), *Ils vous nourriront tous, les paysans du monde, si...*, éd. Cirad-Inra, Paris.
- MEHDI L. (2012), *les Plans agricoles régionaux dans le cadre du Plan Maroc vert: analyse comparative et perspectives*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, octobre 2012, Rabat.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE MARITIME (MAPM, 2008b), *Plan Maroc Vert: stratégie de développement intégré de l'Agriculture au Maroc, filière céréalière*, Ifrane, 12 juillet 2008.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE MARITIME (MAPM, 2008a), *Plan Maroc Vert: stratégie de développement intégré de l'agriculture au Maroc*, Doc. Ppt., 14 avril 2008 (version en 28 diapositives).
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE MARITIME, Agence pour le développement agricole (MAPM-ADA, 2010). *Le Plan*

*Maroc Vert: stratégie et mise en œuvre*, Conférence de M. Hajjaji, DG de l'ADA, Rabat, octobre 2010.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES (MAES, 1993), *Etude sur les sources de vulnérabilité et les filets de sécurité pour les populations défavorisées, la Caisse de compensation*, Rabat.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (MEF, 2012b), *Rapport sur la Caisse de compensation*, Projet de Loi de finances pour l'année budgétaire 2013, Rabat.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES (MEF, 2012a), *Rapport économique et financier*, Projet de Loi de finances pour l'année budgétaire 2013, Rabat.

NEVEU A. (2005), *les Grandes heures de l'agriculture mondiale*, éd. l'Harmattan, Paris.

SAKRANI I. (2011), *Modèles d'organisation des agrégateurs dans le cadre du Plan Maroc Vert, cas de COPAG et de LCM Aïcha*. Travail de fin d'études pour l'obtention du diplôme d'ingénieur d'Etat en agronomie, option «Economie et gestion», département des Sciences humaines, Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, septembre 2011, Rabat.

SAPORTA I. (2011), *le Livre noir de l'agriculture*, éd. Fayard, Paris.

SOUDI Kh. (2010), *Equité sociale au Maroc: cas de la compensation et de la taxe sur la valeur ajoutée, les Cahiers du Plan*, Haut Commissariat au Plan, n° 27, Rabat.