PD-ABL-070
94690

PROJET DE LA REFORME
DE LA COMMERCIALISATION DES CEREALES

LA REFORME DE LA POLITIQUE CEREALIERE MAROCAINE AU CARREFOUR : RAPPORT FINAL DU PROJET

de

David WILCOCK

et

Lynn SALINGER

Septembre, 1994

Rapport PRCC - 20

Development Alternatives, Inc.
Bethesda, Maryland - USA

REMERCIEMENTS

Le Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole a accueilli fort aimablement le projet et nous souhaitons remercier Messieurs Alaoui et El Hafi, Secrétaires Généraux, de leur présidence compétente des Comités Technique et de Coordination Interministérielle du projet. Le Projet RCC a été localisé pendant trois ans dans les bureaux du MAMVA-DPAE. Il convient de remercier plus particulièrement Albert Sasson, Ingénieur Général de l'Agriculture et Directeur de la DPAE, sans qui ce projet n'aurait pu exister, ni réaliser les progrès qu'on lui connaît. Nos remerciements sont également exprimés à Cathy Raissouni, coordinatrice du projet 182 de l'USAID, qui a apporté son concours à l'équipe du PRCC pour résoudre de nombreux problèmes. Citons le travail exceptionnel des collègues de la DPAE : Abdelkader El Mazhor, Abderrahim Houmy, Amal Britel, Hassan Serghini, Mohamed El Amine Amrani, Lahcen Esslimi, Hamid Imrani et Abdessalam Fallouss. L'appui de M. Bouanani, ancien directeur, Mme Doukkali et Messieurs Bouzafour, Kabbage et Nemaoui a été extrêmement utile.

Le projet a eu la chance de bénéficier d'excellentes relations de travail avec l'ONICL et souhaite remercier notamment son Directeur Général actuel Abdelbaï Bouzoubaa et son ancien Directeur Général, Mohamed Guerraoui. Nous remercions également ses cadres : M'Hamed El Mir et Ahmed Jouahri (tous deux membres du Comité Technique), Mostafa Chari, Mohamed El Bouziri, Abdellah Ait Elcadi, Youssef Berri, Youssef Kabbara, Asma Tagmouti, El Khatir Badii, Salah Chimi, Rachid El Mezroui, Aziz Ould El Mehdi, Lahcen Arraquas, Abdelaziz Kasri et Mohammed Oubella. Les Directeurs des Services extérieurs de l'ONICL ont appuyé efficacement de nombreux efforts de rassemblement de données et la préhension des "réalités sur le terrain", nous en remercions particulièrement quatre directeurs régionaux : Mohammed Belfqih à Casablanca, Lahcen Kamali à Meknès, Abdellah Bencheikh à Fès et Houssine El Houssaini à Midelt. Il convient également de remercier Michel Ferret de l'ONIC-France de sa collaboration.

Toujours au MAMVA, nous remercions les autres membres de la commission technique du projet: Messieurs Belhadfa de la DRH et Marzouki de la DEPAP-Bureau d'inspection des SCAM. En outre, dans le monde des coopératives, les personnes suivantes nous ont été d'un appui incontestable : Ahmed Al Harti (SCAM-Casablanca), M'Hamed Baroudi (SCAM-Meknès) et Redouane Boujemaas (USCAM). Le projet a profondément bénéficié des contacts constants avec l'APM/CPM. Ces rapports ont été facilités par Abderrahman Younes, Directeur et les deux Présidents de la CPM : Hadj Mohamed Kassidi, et Ghali Sebti (qu'il convient de féliciter de sa direction récente et dynamique, de la CPM) et Mustapha Sirissy. Citons les autres cadres du MAMVA : Mohammed Berrada, directeur de la SOSIPO, et Wafi Hamami, directeur de l'agro-industrie au CNCA.

Nous adressons tous nos remerciements à Azzeddine Bennani, président de l'Association des Importateurs de Céréales, AMIPROS, Michel Pilot de la CERNAM à Témara, les frères Chakib du Moulin du Maghreb, Ouchtaine Ali, Président de l'Union des Boulangers, Abdelmajid Jamal Eddine de Tria à Casablanca. Les collaborateurs du projet ont également été reçus par des centaines d'autres minotiers, importateurs de céréales, négociants de céréales marocains, grossistes et détaillants de farine de blé, exploitants agricoles et citoyens marocains, trop nombreux pour être nommés en personne.

Ce projet, au sein de l'USAID-Rabat, est né en 1987, de l'idée de Rollo Erick, avec l'aide de Paul Crawford. Le lancement du projet et l'appui d'orientation pendant sa première année ont été assurés par Fenton Sands et Mark Kraczkiewicz. Nous souhaitons également relever les fonctions remplies par Jim Lowenthal, Mohamed Hanafi, Driss Meski, John Schamper et Charles Uphaus. En outre, dans la communauté américaine, John Wilson, attaché agricole, Mitchell Skalicky, directeur

régional de U.S. Wheat, Michael Weist, représentant au Maroc du Secours Catholique, Philip Szmedra, volontaire du Corps de la paix et Doug Hauger, magicien de la télécommunication, nous ont apporté leur appui.

Nombre de collaborateurs de la Banque Mondiale à Washington nous ont apporté leur concours efficace, au fil des ans, notamment : Shilpa Patel, Odin Knudsen, Laura Tuck, Francis Steier, Isabelle Tsakok, Michel Debatisse, Ian Goldin et Cathy Lindert.

Et enfin, nous voudrions remercier nos nombreux collègues de la grande équipe contractuelle du PRCC. Pour DAI : Elliot Berg, Nancy Berg, Valery Beyers, Tonya Giannoni, Max Goldensohn, Ann McDermott, Lawrence Kent, David Kingsbury, Greg Lassiter et Mervyn Mendis. Il convient de remercier tout particulièrement à Rabat l'assistante administrative du projet Rachida Youmouri de sa grande compétence, et Don Humpal, Directeur du Projet MAP à Casablanca, de son rôle de garant, au cours de la troisième année. Pour l'AIRD (Boston) : Jeff Metzel et Dirck Stryker. Pour le département d'agriculture à l'université de Purdue (Indiana) : Wally Tyner, Phil Abbott et Channing Arndt. Pour Agro-Concept (Rabat) : Hassan Benabderazzik, Omar Aloui et Azzouz Jakhjoukhi. Pour l'INSEA (Rabat): Laheen Achy, Saâd Belghazi et Mohamed Mahmoudi. Pour ICEA-Entreprise (Paris) : Claude Falgon, Emmanuel Simantov et Michel Baudouin. Pour l'IAV Hassan II (Rabat) : Driss Benatya, Moustafa Berrada et El Houssine Bertali. Pour l'ENA (Meknès) : Ahmed Driouchi. Nous remercions les experts-conseils de DAI : Najat Bouzri, Katie Kampmann, Charles Steedman, Philip Boyle, Henriot Sabourin et Kenneth Neils (Etat du Kansas). Et enfin, tous nos remerciements à Dr. Millie Gadbois pour son excellent travail dans le cadre de l'évaluation à mi-terme du projet.

PREFACE

Les auteurs du présent rapport, David Wilcock et Lynn Salinger, ont respectivement rempli les fonctions suivantes : Chef d'Equipe du Projet de Réforme de Commercialisation des Céréales (PRCC) (de mai 1991 à septembre 1994) pour le maître d'œuvre, Development Alternatives, Inc. (DAI) de Bethesda au Maryland; et, économiste agricole et spécialiste en commerce international du sous-traitant Associates for International Resources and Development (AIRD) de Cambridge au Massachusetts.

Les points de vue exposés dans ce rapport sont ceux des auteurs. Ils seront présentés dans le cadre du séminaire final du projet (à Rabat en septembre 1994) afin d'approfondir le débat sur ces questions importantes d'orientation. Le rapport présente donc pas nécessairement ni l'optique de l'USAID-Rabat, ni celle de l'Etat marocain.

Ce rapport se fonde sur la longue expérience des auteurs en matière de politique céréalière au Maroc (plus de sept ans au total pour M. Wilcock et plus de neuf ans pour Mme Salinger) et sur les 45 rapports antérieurs publiés par le projet (19 rapports principaux de projet, 18 rapports de travail et huit rapports d'évolution trimestriels). Les rapports de projet dont la liste figure en section Références sont disponibles auprès de l'USAID, du MAMVA/DPAE à Rabat ou de DAI aux Etats-Unis.

Deux notes sur la terminologie :

(1) Nous employons les termes anglais de "soft wheat", ou de "bread wheat" (blé panifiable) pour ce que l'on nomme le *blé tendre* au Maroc. Et ce, pour faire la distinction avec le "durum wheat", c'est-à-dire le *blé dur*. Pour le lecteur américain, il convient de noter que le blé tendre dont nous parlons peut englober cinq classes de blé selon le système de cote américain : hard red winter, hard red spring, hard white, soft red winter, and soft white. Le sous-secteur du blé tendre constitue le coeur du programme de réforme des céréales au Maroc.

(2) Nous employons de deux manières, qui se recoupent, le terme de "sous-secteur". Nous l'employons tout d'abord pour parler des grandes subdivisions des produits du secteur agricole, par exemple le "sous-secteur des céréales" ou le "sous-secteur des oléagineux". Nous l'employons également pour nous axer plus précisément sur un groupe spécifique de produits, par exemple le "sous-secteur de la farine de blé dur", ce qui correspond au terme français - très utile - *filière*, pour lequel il n'existe aucune traduction exacte en anglais lorsqu'il s'agit de la relation verticale de toutes les industries liées au produit, allant de l'agriculteur au consommateur.

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE 1

RECAPITULATIF DU PROJET DE REFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CEREALES (PRCC) ET DE SES REALISATIONS 1

1.1 OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT 1
1.2 PROJET DE RÉFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES (PRCC) 2
1.2.1 Historique du projet 2
1.2.2 Récapitulatif des objectifs et des réalisations du projet 3

CHAPITRE 2

DIX ANS D'ANALYSE ET DE REFORME SOUS-SECTORIELLES 9

2.1 ANALYSE SOUS-SECTORIELLE ANTERIEURE A LA REFORME 9
2.2 SECTEUR CEREALIER : AXE DES REFORMES DU PASA-2 10
2.3 OBJECTIFS IMPLICITES ET EXPLICITES DU PROGRAMME DE REFORME DU SECTEUR CEREALIER 12
2.4 PROJET DE REFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CEREALES 16
2.5 OBSERVATIONS SUR LE PROCESSUS DE LIBERALISATION DU MARCHE DES CEREALES : LE POINT SUR LA SITUATION ACTUELLE 17

CHAPITRE 3

QUESTIONS-CLEFS DE LA LIBERALISATION DU SOUS-SECTEUR DES CEREALES 19

3.1 POLITIQUE DES PRIX, DU COMMERCE EXTERIEUR ET DE LA COMMERCIALISATION 19
3.1.1 Politique commerciale agricole: un moteur d'entraînement 19
3.1.2 Conséquences intérieures de la politique de prix actuelle 26
3.1.3 Variabilité des prix et développement des marchés modernes de céréales et de produits céréaliers 33
3.2 SECURITE ALIMENTAIRE 40
3.2.1 Analyse par le PRCC de la sécurité alimentaire 41
3.2.2 Stock de sécurité de blé tendre 43
3.2.3 Incidences éventuelles de l'élimination de la FNBT 46
3.3 INDUSTRIES DE MINOTERIE DU BLE 46
3.3.1 Minoterie marocaine du blé : introduction 46
3.3.2 Demande industrielle et de consommation de farine de blé 50
3.3.3 Enquête par sondage des minoteries artisanales 51
3.3.4 Premier recensement des minoteries industrielles de blé dur et d'orge 52
3.3.5 Modèle de transport de programmation linéaire (PL) 53
3.3.6 Entretiens approfondis avec les minotiers et analyse stratégique de l'industrie et de son avenir 55

3.4 REFORME DES INSTITUTIONS PUBLIQUES POUR PROMOUVOIR LA MODERNISATION DU SOUS SECTEUR 58
3.4.1 Modifier les besoins en information du MAMVA 58
3.4.2 Fonctions putatives d'un ONICL réformé 61
3.4.3 Avenir des coopératives des SCAM/CMA 67
3.4.4 Ecoute du consommateur: nécessité d'une analyse améliorée de la demande 71

CHAPITRE 4

TRANSITION VERS UN MARCHE LIBRE DES CEREALES: RECOMMANDATIONS DE COURT ET MOYEN TERME 73

4.1 PRÉPARATIFS DE LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS CÉRÉALIERS: RECOMMANDATIONS DE COURT TERME 73
4.1.1 Orientation de la période de transition: règles d'exploitation 73
4.1.2 Choix d'une date exacte d'exécution (DE) : considérations 74
4.1.3 Liste des principales modifications de politique, modifications secondaires connexes et conditions suspensives 74
4.2 FACILITER LE DEVELOPPEMENT OPTIMUM DU MARCHE: RECOMMANDATIONS DE MOYEN TERME 78
4.2.1 Changements institutionnels du MAMVA 80
4.2.2 Orientation opérationnelle de la concurrence au bénéfice du sous-secteur et de l'économie 82
4.2.3 Actions spécifiques destinées à appuyer les groupes clefs des dépositaires (de la réforme) du sous-secteur 84

REFERENCES 87

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableaux:

		Page
3.1	Plafonds de Protection Présentés au GATT Concernant les Importations Céréalières au Maroc	23
3.2	Prix Comparatifs Intérieurs et Internationaux des Céréales	27
3.3	Subvention de la FNBT au Maroc	29
3.4	Distribution de la Capacité de Stockage en Vrac au Maroc par Type, Etat d'ensemble et Propriété	69

Figures:

1.	Prix du Blé Tendre	27
2.	Prix des Viandes et Oeufs	32
3.	Prix du Maïs	33
4-7	Quatre Figures qui Démontrent les Relations entre l'Offre et la Demande du Blé et des Produits Dérivés, les Deux Industries Principales de la Minoterie, et la Subvention à la Farine Nationale.	47
8.	Besoins en Information sur les Filières Céréalières des Opérateurs Economiques	64

LISTE DES ACRONYMES

AAEA	American Agricultural Economics Association
AIRD	Asssociates for International Resources and Development
AMIPROS	Association Marocaine des Importateurs des Produits du Sol
APM	Association Professionelle de la Minoterie
CAF	Coût, Assurance et frêt
CMA	Cooprérative agricole marocaine
CNCA	Caisse Nationale du Crédit Agricole
CPM	Comité Professionnel de la Minoterie
CRS	Catholic Relief Services
DAI	Development Alternatives, Inc.
DE	Direction de l'Elevage / Date d'execution
DEPAAP	Direction des Entreprises Publiques et Assistance aux Associations Professionnelles
Dh	Dirham
DPAE	Direction de la Planification et des Affaires Economiques
DPV	Direction de la Production Végétale
DRC	Domestic resource cost coefficient
DS	Direction de la Statistique / Ministère du plan
DVRA	Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire
EEP	Export Enhancement Program
ENA	Ecole National d'Agriculture
ENNV	Enquête Nationale sur le Niveaux de Vie
FDA	Fonds de Développement Agricole
FOB	Free on board
FNBT	Farine Nationale de Blé Tendre
GATT	General Agreement on Tarrifs and Trade
GM	Governement du Maroc
IAV	Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II
ICEA	Ingénieurs - Conseillers Economistes Associés
INSEA	Institut National de la Statistique et de lEconomie Appliquée
Kg	Kilogramme
PL	Programme Linéaire
MA	Minoterie artisanale
MAMVA	Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole
MARA	Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (actuellement MAMVA)
MAROCMOD	un modèle sur ordinateur développè par les professeurs de l'université de Purdue
MI	Minoterie industrielle
MICS	Minoterie industrielle à céréales secondaires
ONICL	Office National Interprofessionel des Céréales et Légumineuses
PAC	Programme Alimentaire Compensatoire
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASAMT	Programme d'ajustement du secteur agricole à moyen terme
PAS	Prêt d'Ajustement Structurel
PASA1	Premier Prêt d'Ajustement du Secteur Agricole
PASA2	Deuxième Prêt d'Ajustement du Secteur Agricole
PISA1	Premier Prêt d'Investissement du Secteur Agricole
PISA2	Deuxième Prêt d'Investissement du Secteur Agricole
PFI	Prélèvement fiscal à l'importation
PIB	Produit Intérieur Brut
PL-480	Loi publique amèricaine 480 (sur l'aide alimentaire)

PRCC	Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales
Ql (Qx)	Quintal (pl: quintaux)
SCAM	Société coopérative agricole marocaine
SIG	Système d'information géographique
SIM	Système d'information sur le marché
SPPS	Un logiciel statistique : Statistical Package for the Social Sciences
TM	Tonnes métrique
TR&D	Tropical Research and Development
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USAID	Agence Américaine pour le Développement International
USCAM	Union des SCAM
USDA	United States Department of Agriculture (le ministère de l'agriculture américain)

COMPENDIUM EXECUTIF

La réforme exhaustive de la politique de commercialisation des céréales à été prévue, ou sur le point d'être mise en oeuvre, depuis près de dix ans. Le gouvernement Marocain (GM) se trouve à un carrefour crucial (chapitre 1). Quelle voie politique adopter ?

D'un côté, il s'agit de poursuivre le contrôle public des importations céréalières, de la détermination des prix, de la commercialisation et de la minoterie du blé tendre. C'est la voie que choisira l'Etat marocain s'il décide d'accorder la priorité à la stabilité des prix, et aux bénéfices à profusion de certains groupes privilégiés aux dépens des avantages des consommateurs, auxquels aboutirait la route qui va dans l'autre direction.

La seconde voie, celle du marché libre, comporte certains risques : les prix fluctueront davantage qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, certains groupes privés devront se faire concurrence et d'autres groupes privés verront leurs fonctions changer du tout au tout. Au carrefour, certains de ces mêmes groupes tenteront de maintenir des décideurs sur la voie, familière, du contrôle. Ce qu'ils méconnaissent de la seconde route, ce sont les avantages marqués découlant de marchés efficaces et concurrentiels, qui pallient l'accroissement des risques. Le principal avantage de rentabilité sera l'élargissement de la gamme de choix de produits céréaliers, de qualité supérieure, offerts à tous les consommateurs marocains à des prix plus bas. Etant donné l'importance des céréales pour le produit national brut (PNB) marocain, il s'agit d'une contribution économique profonde, qui libérerait des ressources pouvant servir à d'autres fins, pour accompagner la recherche d'une concurrentialité et d'une participation nationales accrues sur les marchés mondiaux en croissance.

Le **Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales (PRCC)**, commencé en mai 1991 et parachevé en septembre 1994, a assuré la prestation d'une assistance technique au GM à l'appui de l'élaboration d'options politiques réalistes. L'USAID-Rabat a engagé un groupement de six partenaires pour réaliser ces travaux, sous la direction de Development Alternatives, Inc.

Au cours de ses quarante mois d'activité, le PRCC a assuré plusieurs prestations auprès du Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (MAMVA), et de façon plus large, auprès du secteur interprofessionnel des céréales au Maroc, notamment : formation à long et court terme des cadres du GM, information du public sur différents sujets de la réforme de la commercialisation des céréales et assistance technique. Cette dernière a été agencée en deux phases. La premiére (six mois) constituait la production d'un document de synthèse sur les connaissances existantes concernant la production, la commercialisation, le commerce et la consommation des céréales. Plusieurs groupes mixtes de travail (MAMVA-PRCC) ont également établi une liste des priorités à étudier au cours de la seconde phase des deux ans et dix mois ultérieurs. Le projet a également apporté des ressources d'équipement (véhicules, matériel de bureau) au MAMVA et à l'ONICL (l'Office National Interprofessionel des Céréales et Légumineuses).

Il convient de rappeler la genèse, le développement et enfin les états de service du PRCC dans le contexte d'une décennie d'analyse sectorielle et de réforme politique agricole au Maroc (chapitre 2). Le programme de réforme du secteur céréalier représente uniquement l'un des sous-secteurs agricoles clefs visés par une réforme importante des prix, du négoce et de la commercialisation, sous l'égide du Programme d'Ajustement de moyen terme du secteur agricole du GM. Le processus d'ajustement structurel (diagnostic, agencement, négociation, exécution, changement) des différents sous-secteurs visés, a été long et souvent idirect.

En outre, il convient également de replacer l'évolution et les réalisations du PRCC à la lumière des débats laborieux du GATT sur la libéralisation des échanges commerciaux agricoles internationaux, auxquels le Maroc a pris part activement. A un point donné, les décideurs marocains

ont constaté ne pas devoir souscrire à deux séries distinctes de réformes et de conditions, et ont reçu le consensus de leurs partenaires de financement multilatéraux, selon lequel le rythme et l'ampleur des réformes négociées multilatéralement (en l'occurrence, le GATT) prendraient sans doute le pas sur les montages de réforme identifiés et négociés directement entre le Maroc et ses partenaires (PASA-PAS-PISA). Cette démarche, avec le recul, a permis au Maroc d'avoir les coudées franches en ce qui concerne l'échelonnement et l'identification de l'ordre du jour réel de la réforme, puisque l'accord des négociations d'Uruguay du GATT constitue un accord plus souple que les réformes politiques façonnées dans le cadre des PASA-PAS-PISA 1 et PISA 2.

Un enseignement important pour les bailleurs de fonds de l'ajustement du secteur agricole au Maroc à tirer serait : le processus de la réforme est long, et ne peut être aisément programmé de manière à concorder avec les démarcations d'un projet triennal. L'ajustement structurel est un processus complexe, il est politiquement trop délicat pour être bâclé, sans toutefois amener le durcissement des prises de position et la politisation des questions économiques en s'efforçant d'assurer la participation des divers groupes d'intérêt au dialogue. Il aurait donc pu être possible de prévoir les contraintes d'économie politique rencontrées au cours de l'exécution du PRCC (résistance à la suppression de la farine subventionée de blé tendre, à la libéralisation intégrale des échanges commerciaux internationaux de céréales, et à la suppression de l'intervention de L'ONICL sur le marché). Ainsi, avec le recul, une relation de trois ans ne donne pas réellement à l'équipe d'assistance technique le temps d'élaborer une préhension et les alliances nécessaires à une réforme fondamentale.

Le PRCC s'est axé pendant sa dernière phase sur quatre grands thèmes, précisés ci-dessous:

- incidence sur le sous-secteur céréalier des modifications de la politique des prix, du commerce extérieur et de la commercialisation ;
- répercussions de la libéralisation sur la sécurité alimentaire, notamment de la suppression éventuelle de la subvention à la consommation de la FNBT ;
- évaluation des perspectives d'avenir du secteur de la minoterie du blé au Maroc, dans un environnement commercial compétitif ; et,
- identification des réformes institutionnelles exigées pour accompagner la nouvelle politique.

POLITIQUE DES PRIX, DE LA COMMERCIALISATION ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

L'une des questions les plus critiques, non résolues à l'issue du PRCC reste celle de la politique du commerce céréalier (section 3.1.1). En qualité d'importateur net de céréales, les prix intérieurs des céréales et de leurs produits dérivés sont déterminés en gros par les prix mondiaux. Ainsi, quelle que soit la politique adoptée à la frontière par le Maroc, elle aura une incidence sur les prix auxquels ils sont négociés sur le marché intérieur. Le GM a pratiqué une combinaison de prix fixes à la production, des achats publics de céréales de production marocaine, la distribution publique de céréales d'importation et de production intérieure, et des mesures commerciales relativement astreignantes, afin de maintenir la stabilité, temporelle et spatiale, des prix céréaliers intérieurs (toutefois élevés, par rapport à un affaiblissement des prix mondiaux), pour les producteurs et les consommateurs.

Aujourd'hui, à la suite de la sugnature du GATT, il convient que le GM élabore et mette en oeuvre un barème tarifaire opérationnel, comprenant les céréales (section 3.1.1.2). Ce barème devrait remplir les objectifs du GM en matière de stabilité des prix et de défense de prix nominaux, si ce n'est des prix réels, à la production, tout en restant dans le droit fil du GATT et du PISA-2, c'est-à-dire en instituant des tarifs ad valorem, situés à parité ou en-dessous des plafonds convenus entre le

GM et le GATT. Le PRCC a assuré la prestation d'une gamme de moyens de recherche appliquée (section 3.1.13) pour appuyer le MAMVA dans l'évaluation des incidences temporelles et spatiales des options d'orientation des prix frontière.

Les décideurs politiques marocains ont mis en oeuvre des taux de protection parfois pesants (section 3.1.2.1) au bénéfice des producteurs, pour se défendre de ce qu'ils considèrent être des prix internationaux anormalement bas et excessivement variables. Ils n'ignorent pas les coûts économiques, à court terme, du maintien de prix intérieurs élevés, mais arguent de préoccupations concernant les incidences à longue échéance sur la migration rurale-urbaine et la stabilité politique intérieure d'une éventuelle détérioration des prix intérieurs (section 3.1.2.3). Les décideurs sont également avertis que la nécessité de réduire au minimum l'incidence budgétaire publique de ce protectionnisme signifie une hausse de prix à la consommation des produits alimentaires de base. La subvention à la consommation de la farine de blé constitue un simple transfert financier, pour compenser le coût élevé de la farine produite à partir des céréales marocains, au lieu d'être une subvention économique réelle (section 3.1.2.1). La politique de protection introduit parfois des contradictions internes dans le secteur agricole, comme dans le cas des taux de protection élevés sur le maïs, qui pénalise les aviculteurs marocains et les consommateurs de leurs volailles (section 3.1.2.4). A l'évidence, le GM accorde une plus grande importance à la stabilité qu'à la rentabilité, et peut-on le réprouver ? De nombreux autres gouvernements sont victimes de la perturbation du statu quo économique national.

Selon le PRCC, cet ordre de préférence (stabilité plutôt que rentabilité) entraîne certains coûts (3.1.3.1), pouvant être regroupés en quatre grandes catégories : inefficacité économique, désincitation systématique de l'élaboration de mécanismes de réduction des risques axés sur le marché (section 3.1.3.2), entretien d'un programme de subvention entaché parallèlement à une carence de mesures concernant des programmes publics d'aide alimentaire ou d'assistance aux revenus plus durables, et absence de cohésion par rapport à la direction d'ensemble de la politique économique du GM, en faveur d'une orientation liberale plus marquée.

SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Reflet des préoccupations du GM, la sécurité alimentaire constitue un thème réitéré du PRCC. Selon les conclusions de ce dernier, l'évolution économique du Maroc a permis une sensible amélioration de la sécurité de l'approvisionnement alimentaire, par le biais de la production intérieure, de la croissance des importations ou de la capacité d'emprunt financier. L'infrastructure des transports, des ports et du stockage, ainsi que le réseau commercial intérieur, semblent plus que suffisants pour assurer la distribution en temps et heure des céréales dans tout le pays, à deux restrictions près : l'infrastructure du stockage en vrac n'est pas optimale pour garantir le coût le plus bas possible de la distribution sur un marché libre (sujet détaillé en section 3.4.3) et le système d'information sur le marché jusque-là anémique, mis à la disposition des producteurs et des consommateurs, a sollicité l'appui du PRCC pour assurer sa modernité et son opérationnalité.

Pour atténuer les inquiétudes des décideurs les plus inquiets, selon lesquels les risques potentiels de sécurité alimentaire (dont la probabilité est relativement ténue) postérieurs à la libéralisation du marché, pourraient être maîtrisés par la constitution d'un petit stock de sécurité de blé tendre, les spécialistes du PRCC présentent leurs recommandations concernant la taille éventuelle (75.000 tonnes de blé tendre) et le coût du stock, ainsi que ses directives opérationnelles éventuelles (3.1.2). La position de l'ONICL appuie la création d'un stock plus important (600.000 tonnes), dont l'administration affermirait sa position de contrôle de la commercialisation intérieure des céréales. Selon les avis du PRCC, l'existence d'un stock, ne serait-ce que de petite taille, pourrait avoir d'importants effets de déstabilisation sur les importateurs et les commerçants, bien qu'ils puissent être atténués grâce à des règles de gestion transparentes. Le PRCC a également vivement encouragé le GM de considérer ce stock, quelle que soit sa taille, à titre de stratégie transitoire (d'une durée de trois ou quatre ans au maximum).Sa taille et sa raison d'être seraient évaluées officiellement tous les ans.

En dernier lieu, l'identification des groupes susceptibles d'insécurité alimentaire constitue un problème politique au Maroc (section 3.2.3). Bien qu'il existe des données sur les ménages aux fins d'une analyse plus fouillée du sujet, une réticence de la part de certaines parties du GM a entravé la réalisation de ces analyses. Ainsi, l'identité des économiquement faibles, touchés par l'insécurité alimentaire, reste un sujet controversé. Ce nonobstant, alors que la suppression de la subvention à la FNBT pourrait ne pas entraîner de coût unitaire important pour les consommateurs les plus démunis, selon certains indices, il existe des carences énergétiques et nutritionnelles du régime alimentaire de nombreux Marocains, et il convient de les prendre en compte lorsque l'Etat étudie la manière d'assurer la prestation d'une assistance alimentaire ou financière plus ciblée aux foyers les plus pauvres.

INDUSTRIE DE LA MINOTERIE

Averti de la complexité de l'industrie minotière du blé au Maroc (section 3.3), le PRCC a lancé un programme exhaustif de recherche appliquée afin d'évaluer la demande industrielle et à la consommation de farine de blé (section 3.3.2), l'exploitation des minoteries artisanales, notamment en situation de sécheresse (section 3.3.4), les caractéristiques techniques et commerciales des orgeries et semouleries industrielles (section 3.3.4), l'incidence potentielle de la suppression de la péréquation, des subventions du transport et du stockage des céréales sur l'exploitation du sous-secteur, par le biais d'un modèle de programmation linéaire (section 3.3.5), les réactions structurelles et de comportement probables de l'industrie de la minoterie face à la concurrence libre, par le biais d'entretiens structurés (section 3.3.6).

Parallèlement à une campagne massive d'information publique, qui a abouti à l'insertion de la réforme commerciale des céréales dans le domaine public (d'autres secteurs de l'agro-industrie avaient pris part beaucoup plus tôt aux débats de réforme d'orientation, avec le GM), les travaux du PRCC ont identifié un certain nombre de mesures publiques, pouvant faciliter la transition des minoteries, pour passer d'un marché réglementé à un contexte libéralisé. Il pourrait s'agir de programmes de vulgarisation et de formation des entreprises, l'élaboration de normes améliorées d'aggréage des céréales et de qualité de la farine pour permettre à l'industrie de mieux remplir les besoins des consommateurs, la promotion par l'Etat d'installations privées de commercialisation et de stockage, dans le but d'une meilleure compétitivité avec les importations, et la prestation d'une compensation financière aux minoteries pour promouvoir la transformation structurelle du secteur.

RÉFORME DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Pour mettre en oeuvre une réforme économique réelle, il convient que les changements politiques soient accompagnés de changements de comportement. Le PRCC s'est donc également penché sur la manière dont la libéralisation du secteur agricole affecterait les responsabilités de rassemblement et d'analyse des données du MAMVA (section 3.4.1), du type de restructuration nécessaire pour l'ONICL, pour passer d'une institution de contrôle du marché à un organisme d'encadrement et de promotion (section 3.4.2), comment résoudre l'impasse depuis vingt ans sur l'avenir des coopératives de stockage des céréales au Maroc (section 3.4.2) et l'avenir institutionnel de l'analyse de la demande céréalière et des produits céréaliers dérivés (section 3.4.4).

Les recommandations concernant le renforcement institutionnel en matière de rassemblement et d'analyse des données englobent le redressement du déséquilibre entre un effort extrêmement compétent de rassemblement et d'analyse des données sur la production agricole, et l'absence quasi intégrale en la matière dans les domaines de la commercialisation, de la transformation et de la consommation des produits agricoles. La diffusion publique des travaux statistiques et analytiques sont

en lanterne rouge. Dans le domaine de l'information commerciale sur les céréales, l'ONICL et le MAMVA-DPAE sont victimes de la redondance et de l'asthénie institutionnelles, et ces deux institutions tentent de rassembler et de rendre compte des informations de prix. Et enfin, aucun recensement agricole n'a été réalisé au Maroc depuis vingt ans. En l'absence d'informations exactes, les décideurs du MAMVA ignorent totalement l'identité de ceux qu'ils assistent réellement par leur politique des prix élevés à la production.

Le PRCC a constaté la décision implicite du GM consistant à maintenir l'ONICL face à la libéralisation du secteur des céréales. Pour la transmutation de cet organisme, d'un rôle dirigiste à un rôle de nature promotionnelle, le PRCC a recommandé qu'il prenne pour point de mire :

- les services d'information (utilisation des stocks et de l'approvisionnement céréaliers, systèmes d'information commerciale amplifiés, information sur les marchés céréaliers internationaux);

- les services de promotion sous-sectorielle (à l'intérieur du Maroc : conseil aux investisseurs potentiels, gestion d'un fonds de promotion des investissements, la promotion du partenariat); potentielles); et

- la gestion des opérations de sécurité alimentaire céréalière du GM et prestation de services d'appui technique (formation, définition et application des cotes et normes techniques, analyses de laboratoire).

Pour que ce dessein soit réalisé, il convient que l'ONICL reçoive une mission légale claire, précisant les fonctions à l'appui du développement du secteur privé.

La carence d'investissement privé dans une infrastructure moderne de manutention et de stockage en vrac constitue l'une des conséquences de la gestion de longue date de l'ONICL du secteur de la commercialisation intérieure des céréales. Le fait qu'aucun commerçant privé, ni importateur ne dispose à l'heure actuelle d'installations de stockage céréalier moderne en constitue un autre élément. Ce domaine présente de grandes possibilités d'investissement et de développement commercial du secteur privé, lorsque ce dernier aura été convaincu que l'Etat procédera effectivement à la libéralisation de la commercialisation du blé tendre. Toutefois, le maintien de la présence des coopératives de stockage des céréales (représentant près de la moitié de la capacité de stockage en vrac installée à l'intérieur du pays) constitue l'une des principales entraves à cet investissement. Ces coopératives, relevant des directives de l'ONICL et des ordres des gouverneurs locaux, ont - à quelques exceptions notables près - des états de services médiocres dans l'ensemble en matière d'achat et de vente de céréales pour l'Etat. Près de la moitié de l'infrastructure de stockage en vrac est, sinon neuve, en bon état de fonctionnement. L'autre moitié exige des rénovations, parfois exhaustives. Le principal problème planant au-dessus des coopératives reste de savoir comment s'assurer que leur capacité de stockage soit mise à la disposition d'échanges commerciaux céréaliers en majorité privés. Selon le PRCC, il conviendrait que le GM accorde une réelle priorité à la résolution du problème des coopératives, ou qu'il offre des incitations intéressantes aux investisseurs pour la construction rapide d'installations de substitution.

Le caractère limité des données concernant les schémas de consommation au Maroc et la pauvreté des analyses de la demande, effectuées par les secteurs public ou privé, ont plusieurs fois été mis en évidence au cours du PRCC. L'absence d'un axe sur la demande reflète certaines attitudes traditionnelles concernant les consommateurs, qu'il convient de modifier au fur et à mesure de la réorientation commerciale de la politique économique. Au sein du MAMVA, il serait souhaitable de créer une unité, sans doute à la DPAE, qui prendrait pour point de mire l'analyse de la consommation alimentaire, de la nutrition et de la demande. En outre, la Direction de la Statistique au Ministère du Plan a tiré de nombreux enseignements depuis plusieurs années de l'exécution de l'Enquête National

sur les Niveaux de Vie, sur lesquels l'on pourrait appuyer l'élaboration de cette capacité analytique. A moins d'être à l'écoute du consommateur, les minoteries marocaines ne seront pas en mesure d'adapter leurs produits aux besoins des consommateurs, et il s'agira de la teneur même d'une économie céréalière libéralisée.

Le dernier chapitre de ce rapport constitue un récapitulatif pragmatique, visant deux objectifs : premièrement, d'offrir un aide-mémoire concernant les principales réformes qui devraient entrer en vigueur en avril 1995, et récapituler quelques vingt mesures d'accompagnement permettant d'assurer une transition aussi souple que possible vers un marché libéralisé ; deuxièmement, de cerner les grandes lignes d'une stratégie de moyen terme (quinquennale) destinée à faciliter le développement optimum du marché des céréales. Les recommandations concernant les grandes lignes de cette stratégies visent :

- les changements institutionnels du MAMVA lui permettant de remplir des fonctions amplifiées pour appuyer la croissance et la modernisation du secteur privé. Ces éléments se fonderaient sur la prestation améliorée de services d'information, d'analyse et de promotion agro-industrielles ;

- l'adoption de mesures anti-trust et de réduction des risques pour garantir un fonctionnement compétitif des marchés, tout en permettant aux sociétés privées de gérer les risques connexes de la variabilité des prix des céréales ; et,

- l'aide particulière que le GM pourrait souhaiter apporter aux groupes dépositaires clefs (de la réforme), les exploitants agricoles, les minotiers et les consommateurs, à la suite de la transition vers un marché libéralisé.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

RECAPITULATIF DU PROJET DE REFORME DE LA COMMERCIALISATIONDES CEREALES (PRCC) ET DE SES REALISATIONS

La réforme de l'ensemble de la politique de commercialisation des céréales est prévue, ou sur le point d'être mise en oeuvre, depuis près de dix ans. Nous sommes arrivés à un carrefour crucial. Quelle voie prendre ?

D'un côté, la route procède vers la poursuite du contrôle public des importations des céréales, et une détermination des prix, une commercialisation et un moulage du blé tendre, décidés de l'intérieur. Il s'agit de la voie que choisira l'Etat marocain s'il décide d'accorder la priorité à la stabilité des prix, aux bénéfices à profusion de certains groupes privilégiés aux dépens des avantages pour les consommateurs, auxquels aboutira la route qui va dans l'autre direction.

La seconde voie, celle du marché libre, comporte certains risques : les prix fluctueront davantage qu'ils ne l'on fait jusqu'à présent, certains groupes privés devront se faire concurrence et des institutions publiques verront leurs fonctions changer du tout au tout. Au carrefour, certains de ces mêmes groupes mettent en place des barricades et des rideaux de fumée, pour tenter de maintenir des décideurs sur la voie, familière, du contrôle. Ce qu'ils méconnaissent de la seconde route, ce sont les avantages marqués découlant de marchés efficaces et concurrentiels, qui pallient l'accroissement des risques. Le principal avantage de rentabilité sera l'élargissement de la gamme de choix de produits céréaliers, de qualité supérieure offerte à tous les consommateurs marocains à des prix plus bas. Etant donnée l'importance des céréales pour le PNB marocain, il s'agit d'une contribution économique profonde, qui libérerait des ressources pouvant servir à d'autres fins, pour accompagner la recherche d'une concurrence et d'une participation nationales accrues sur les marchés mondiaux en croissance.

1.1 OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT

Dans le présent rapport, nous visons trois objectifs de base :

- Analyser les évidences résultant de trois ans de travaux du PRCC, appuyant ou infirmant le postulat selon lequel le GM est enfin en mesure de choisir la "voie du marché libre" pour la commercialisation des céréales ;

- Relater le PRCC, étant donné qu'il s'agit d'un rapport final, en termes de réalisations entre mai 1991 et septembre 1994 ; et,

- Offrir un compendium de recommandations de travaux de suivi que le GM pourrait organiser, pour appuyer une transition sans heurt vers un marché libre, à l'avenir.

Précisons la structure du rapport :

- Au chapitre 1, nous décrivons brièvement l'historique et les objectifs du PRCC, et mettons en exergue une partie de ses réalisations.

- Au **chapitre 2**, nous retraçons le contexte du projet au sein d'un programme plus important de réforme structurelle et opérationnelle de l'agriculture marocaine.

- Au **chapitre 3**, le coeur du rapport, nous détaillons les principales questions d'orientation en cours de résolution, alors que le GM s'apprête à la libéralisation définitive du marché marocain.

- Au **chapitre 4**, nous présentons un compendium des recommandations portant sur les travaux de suivi prioritaires, nécessaires pour appuyer la transition vers des importations de céréales et une commercialisation intérieure libres, et pour rendre les céréales marocaines aussi concurrentielles que possible par rapport à celles importées.

1.2 PROJET DE RÉFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CÉRÉALES (PRCC)

1.2.1 Historique du projet

Le Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales a été conçu à l'origine par l'USAID, en 1987, aux fins d'activités multiples, à titre de l'une des deux principales mesures d'appréciation de l'appui américain en faveur de la réforme de la commercialisation des céréales au Maroc, comme convenu par l'Etat marocain et la Banque Mondiale, notamment en vertu du second prêt d'ajustement du secteur agricole (PASA II)[1]. Le projet était censé financer originalement des travaux de commercialisation appliquée et de développement local de coopératives, sur le terrain, tout en assurant la réalisation d'études de politique appliquée et une restructuration institutionnelle, englobant notamment l'ONICL. Le projet parachevé était d'une portée plus restreinte, axé principalement sur la prestation d'une assistance technique chargée d'études, en collaboration avec le GM et d'autres organismes publics marocains, ainsi que le secteur privé, dans le sous-secteur des céréales. Ces études ont été conçues de manière à circonstancier le processus de modification de la politique de commercialisation et à appuyer l'élaboration d'options d'orientation réalistes[2].

Un groupe d'institutions américaines et marocaines s'est vu attribuer, fin 1990, un contrat par l'USAID-Rabat, pour entreprendre ces travaux. Le contrat final a été signé en février 1991 et les activités ont débuté au Maroc en mai 1991. L'équipe contractuelle d'origine du PRCC se composait comme suit :

Le maître d'oeuvre : Development Alternatives, Inc. (DAI) - Bethesda (Maryland), et ses sous-traitants :

---

[1] L'autre mesure d'appréciation de l'appui américain a consisté en l'utilisation de volumes importants de produits de base du PL 480 pour assurer l'assistance alimentaire destinée aux groupes économiquement faibles au Maroc, dans le cadre du "Programme alimentaire compensatoire (PAC)", administré entre 1987 et 1992, au Maroc par le Secours catholique (SC), en coopération avec les programmes en cours administrés par quatre Directions de trois ministères. Il s'agit d'un programme important, peu remarqué, qui a été évalué par le SC en 1991, dans l'Etude d'évaluation finale du programme alimentaire compensatoire". Certains extraits du présent rapport sont tirés du document de Boyle "Situation et perspectives de l'aide alimentaire au Maroc" (Document de travail PRCC n°2, décembre 1991), dont le titre résume la teneur.

[2] En raison de sa portée restreinte, le PRCC a été financé, en fin de compte, à titre de "sous-projet" du projet 191 de l'USAID, "Assistance pour l'analyse économique", également prestataire d'assistance au ministère des Affaires économiques.

- Agro-Concept - Rabat (Maroc)
- Associates in International Resources and Development (AIRD) - Cambridge (Massachusetts); et,
- Département d'Economie agricole de l'université de Purdue - West Lafayette (Indiana).

Au cours de l'exécution du projet, deux contrats de sous-traitance supplémentaires ont été signés entre DAI et :

- ICEA-Entreprises - Paris (France) ; et,
- Institut National de la Statistique et de l'Economie Appliquée (INSEA) - Rabat (Maroc).

Le contrat du projet, avec un financement de 2,1 millions de dollars, était conçu de manière à être parachevé en deux ans. Le contrat a été prorogé à trois ans, pour permettre principalement à trois étudiants de 3ème cycle (Master of Science) de terminer leurs études (financées par le projet) aux Etats-Unis. A l'issue des deux années prévues à l'origine, le Comité Technique du PRCC du MAMVA a sollicité un financement supplémentaire de l'USAID, afin de réaliser des études complémentaires de la phase III, au cours de la troisième année du projet. En juillet 1993, l'USAID-Rabat a avalisé un budget de financement supplémentaire de 600.000 dollars pour la phase III. Malheureusement, en décembre 1993, ce financement supplémentaire a été retiré, en raison de réductions budgétaires de l'ensemble de la mission.

1.2.2 Récapitulatif des objectifs et des réalisations du projet

Comme prévu dans l'accord d'origine du Projet, signé en septembre 1989, par l'USAID-Rabat et le GM, et dans le Programme de travail de la phase I, rédigé par le Comité Technique du PRCC[3], le principal objectif du projet visait à :

> Appuyer l'Etat marocain dans l'élaboration d'une stratégie de commercialisation nationale des céréales, comportant des recommandations sur les réformes tarifaires, la commercialisation intérieure, le commerce extérieur et le stockage, aux fins de décupler la rentabilité du système de commercialisation, tout en tenant compte des objectifs de croissance économique et de sécurité alimentaire nationales de long terme.

Le document du Comité Technique poursuit :

> Qu'il conviendrait que la sécurité alimentaire nationale prenne en compte les conditions et les possibilités de production locales (problèmes météorologiques, stockage, etc), ainsi que les

[3] Le PRCC a comporté deux commissions de contrôle officielles, toutes deux présidées par le secrétaire général du MAMVA: le Comité Technique du projet, et le Comité de Suivi Interministériel. Le Comité Technique, composée de représentants de différents services du MAMVA [ONICL (Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses), DPAE (Direction de la Planification et des Affaires Economiques), DPV (Direction de la Production Végétale) et DEP (Direction des Entreprises Publiques)], s'est révélée être le groupe principal d'orientation du projet, dont les réunions se sont tenues tous les trois à cinq mois. Consulter le chapitre 2, pour des observations complémentaires concernant le fonctionnement décisif de la structure de la commission.

impératifs financiers (contraintes budgétaires, préoccupations de balance des paiements, avantages comparés, etc)"[4].

Cet objectif principal est complété par deux objectifs secondaires : assurer la formation d'homologues marocains aux méthodes d'analyse de la politique économique et contribuer au renforcement institutionnel, notamment des unités de collaboration du MAMVA (ONICL, DPAE, DPV et DEP - anciennement DVRA). Nous présentons ci-dessous le récapitulatif résumé des réalisations relevant des deux objectifs secondaires, pour revenir ensuite aux détails sur les réalisations relevant du principal objectif du projet.

1.2.2.1 Formation

Près de 16 percent du total des fonds alloués au projet de l'USAID ont été consacrés à la réalisation de l'objectif de formation, de cinq façons :

- Trois étudiants (deux de l'ONICL et un de la DPAE) ont été envoyés à l'université de Purdue pour terminer leurs études de Masters of Science en Economie Agricole. Chacun d'entre eux a rédigé une thèse de Masters of Science portant sur un sujet ayant trait à la réforme de la politique de commercialisation des céréales au Maroc, et les deux cadres de l'ONICL ont bénéficié d'une formation complémentaire de court terme à l'USDA (systèmes internationaux de données de commercialisation des céréales et rassemblement de données sur la production, la commercialisation et le stockage locaux des céréales) ;

- Trois étudiants du département d'Economie agricole de l'*Ecole nationale de l'agriculture* (ENA) à Meknès, ont reçu des bourses pour parachever leurs études du troisième cycle, sur des sujets pertinents pour le PRCC : stockage des céréales, demande de produits de farine de blé, et économie de la mouture du blé, en s'appuyant sur des données rassemblées dans la région de Meknès. Un quatrième étudiant de l'ENA-Meknès a reçu une bourse du PRCC pour aider les collaborateurs d'Agro-Concept à créer un modèle de programmation linéaire du sous-secteur de la farine de blé (décrit ci-dessous en section 3.3) ;

- Le PRCC a financé une série d'activités de formation de court terme, y compris :

  — cours d'anglais au Centre américain à Rabat, destinés à quelques 20 cadres du MAMVA et de l'ONICL, pendant un an et demi ;

  — cours de formation de deux semaines sur la modélisation de la politique agricole, destiné à près de 20 collaborateurs du MAMVA et de l'ONICL, en mai 1992 ;

  — formation en matière d'utilisation de logiciel d'analyse statistique (SPSS), destinée à 5 ou 6 collaborateurs de l'ONICL, en juillet 1993 ;

  — en conjonction avec le projet 182 de l'USAID, quatre collaborateurs de la DPAE ont été envoyés aux Etats-Unis pour suivre une formation à court terme à l'USDA-Washington, des réunions annuelles de l'AAEA et à l'université de Purdue; et,

---

[4] Rapport n°1 du PRCC (Comité technique du PRCC : "Projet RCC, phase I : programme de travail", juin 1991). N.B. : Tous les documents cités en référence dans ce document portent des numéros de deux séries, rapports principaux et documents de travail, dont la liste se trouve dans les références du présent rapport.

— l'un des collaborateurs du MAMVA/DPAE a été envoyé à Paris pour prendre part à un atelier parrainé par la Banque Mondiale sur les mécanismes d'atténuation des risques de la libéralisation économique.

- Dix séminaires éducatifs sur les réformes de la commercialisation des céréales ont été proposés à plusieurs groupes des secteurs public et privé, notamment :

  — la conférence de synthèse de la phase I, en février 1992, la première table-ronde sur les réformes céréalières, parrainée par le MAMVA, et une réunion analogue était tenue avec le Comité de Suivi Interministériel, en mars 1992 ;

  — un séminaire couronné d'un succès marqué, destiné à tous les cadres moyens et supérieurs de l'ONICL, sur les modifications éventuelles apportées dans leur organisme par le programme de réforme ;

  — un débat public sur le document du projet concernant la sécurité alimentaire ;

  — deux symposiums d'une journée sur l'avenir de la politique industrielle, destinés à près de 70 des 85 membres de l'association des minotiers industriels (APM/CPM) et un autre exposé analogue au séminaire parrainé par US Wheat ; et,

  — quatre autres conférences publiques, organisées pour le corps enseignant de l'IAV, les étudiants de l'ENA, les producteurs avicoles et les minotiers de céréales fourragères, aux collaborateurs de l'ONICL et aux minotiers, concernant les transactions à terme sur les marchandises.

- Et enfin, près de 30 collaborateurs des services coopérant avec le MAMVA et l'ONICL ont bénéficié d'une formation pratique, dans le cadre des travaux de différents groupes de travail du PRCC et d'activités d'étude, notamment au cours de la phase I du projet. Certains d'entre eux ont également porté sur des travaux concernant des études spécialisées de la phase II.

1.2.2.2 Renforcement Institutionnel

En outre de la plupart des activités de formation décrites ci-dessus, le PRCC a octroyé 12 pourcent de son budget à l'achat de deux véhicules (pour la DPAE) et de matériel de bureau (photocopieuse, une dizaine d'ordinateurs, quatre imprimantes informatiques, de nombreux logiciels - pour les DPAE et ONICL), pour aider le projet à accomplir sa tâche, mais également à renforcer les organismes associés.

Le projet s'est installé principalement au MAMVA-DPAE, avec toutefois un bureau destiné principalement aux experts-conseils, à l'ONICL. Les principaux apports en matière de renforcement institutionnel étaient les possibilités d'interaction pour résoudre les problèmes, analyser les situations avec les collègues du GM, les sessions de formation et les quatre études diagnostiques axées spécifiquement sur l'élaboration de nouvelles capacités institutionnelles du GM, nécessaires dans une économie en transition vers des opérations de type commercial (précisions à ce sujet aux sections 3.2 et 3.4 du chapitre 3 de ce rapport) :

- "Système d'information sur le marché pour les céréales : projet de plan d'action " - rapport n° 9 du PRCC, mai 1992 (en français seulement).

- "Besoins en données agricoles du Ministère de l'Agriculture marocain" - rapport n° 12 du PRCC, juillet 1992 (en anglais et en français)

- "ONICL : situation actuelle et avenir institutionnel" - rapport n° 16 du PRCC, juin 1993 (en français seulement); et,

- "Stock de sécurité alimentaire au Maroc : recommandations" - rapport n° 18 du PRCC, janvier 1994 (en français et en anglais).

1.2.2.3 Assistance Technique

La majeure partie du budget du PRCC a été consacrée aux coûts de prestation de l'assistance technique, au Maroc. Le contrat prévoyait un chef d'équipe résident au Maroc pendant deux ans, et 64 personnes-mois au total d'assistance technique de court terme (28 américains et 34 marocains), au cours du projet DAI a mis Dr. Wilcock à la disposition du projet, à titre de conseiller résident, entre juillet 1991 et juillet 1993. En outre, par un emploi minutieux des ressources du projet, DAI et ses sous-traitants ont été en mesure de fournir 53 personnes-mois d'assistance technique américaine et 42 personnes-mois d'assistance technique marocaine. Ce qui représente une augmentation de 48 percent du volume d'effort par rapport aux prévisions de l'AID dans sa budgétisation originale.

L'assistance technique du projet a été planifiée pour être utiliser en deux phases : une phase I de six mois axée sur la synthèse d'un important volume d'informations et de travaux antérieurs concernant les céréales au Maroc et l'établissement d'un diagnostic de la situation de politique sectorielle et des problèmes prioritaires à la fin 1991, puis une phase II de quinze mois, portant principalement sur des études plus détaillées concernant différents aspects du sous-secteur. La nécessité de ces études était débattue lors d'un séminaire d'étude des résultats de la phase I.

La plupart des travaux de la phase I ont été réalisés par quatre groupes de travail, composés principalement de collaborateurs des services associés au MAMVA, appuyés par des experts-conseils américains et marocains. Les groupes ont étudié les thèmes suivants du sous-secteur, pour rédiger ensuite des rapports en la matière :

- les schémas de la production céréalière marocaine au cours des dix dernières années (rapport de Houmy et al, n° 4 du PRCC; en français seulement) ;

- la structure et le fonctionnement de la commercialisation, du stockage et de la transformation nationales des céréales. Ce groupe a également étudié le financement de la commercialisation et a effectué une analyse statistique exhaustive des différents prix pratiqués dans les souks et les halles au grain locaux. (Résultats présentés dans le rapport de Aloui et al, n° 5 du PRCC; en français seulement) ;

- l'agencement et les schémas des importations marocaines de céréales et les problèmes sur les marchés à l'exportation ayant trait au versement de subventions des exportations en Europe et en Amérique du Nord (rapport de Salinger et al., n° 6 du PRCC; en français seulement) ; et,

- la consommation céréalière, avec plusieurs chapitres d'étude de l'analyse quantitative antérieure de la demande, l'utilisation de l'aide alimentaire et les résultats d'une étude de reconnaissance rapide concernant la qualité, le prix et la distribution de la farine de blé tendre. (Résultats présentés dans le rapport de Britel et al., n° 7 du PRCC; en français seulement).

Ces rapports détaillés ont été récapitulés, au cours du séminaire de deux jours, en conclusion de la phase I en février 1992 (auquel ont assisté quelques 125 représentants des secteurs public et privé), puis on a effectué l'analyse des questions de politique sous-sectorielle, et proposé des recommandations de travaux de suivi, dans le Rapport de synthèse de la phase I, constitué par D. Wilcock (rapport n°8 du PRCC). Lors de ce séminaire, les quatre groupes de travail ont apporté des recommandations qui constituent le programme de travail d'études de suivi plus détaillées.

Les travaux de la phase II se sont axés sur trois grands thèmes :

- **La minoterie marocaine de blé et la concurrence** : les résultats de ces travaux et des questions en suspens sont débattus en section 3.3;

- **Les incidences sur le sous-secteur d'une modification de la politique céréalière** : ces travaux comprenaient une évaluation d'ensemble des coûts et des avantages de la réforme, la modélisation des réactions éventuelles de l'offre et de la demande sur le marché marocain et les questions ayant trait à la répercussion des variations des prix internationaux (section 3.1, ci-dessous) ; les incidences et les options pour la sécurité alimentaire par rapport aux subventions actuelles de la FNBT (section 3.2);

- **Les démarches axées sur le marché pour rendre les céréales de production marocaine, la farine et les produits farineux marocains aussi concurrentiels que possible par rapport aux importations** : ce volet comprenait des travaux dans les secteurs des industries fourragères et bétaillères (section 3.1), le stockage en vrac et la manutention (3.2) et les projets concernant les cotes, les normes et l'analyse des possibilités d'investissement dans le sous-secteur ; et,

- **Les réformes institutionnelles avec lesquelles s'assortirait la réforme de politique** : ce volet comprenait l'étude de la modification des besoins en données du MAMVA, l'amélioration des systèmes d'information concernant la situation des marchés et de l'offre des différents segments du sous-secteur, l'élaboration de mesures commerciales d'atténuation des risques concernant le sous-secteur des céréales, et la restructuration plus que nécessaire de l'ONICL (cf. section 3.4 du chapitre 3).

Près de 80 pour-cent du volume de l'effort du PRCC a été consacré aux études et aux travaux d'information publique de la phase II. Les priorités des problèmes à résoudre, visés par le projet, ont été déterminées communément par son interaction avec les groupes clefs du secteur privé et avec le Comité Technique du GM-MAMVA, ce qui constitue l'un des points forts de la démarche du PRCC en matière d'assistance technique. Cet élément est illustré par le fait qu'en dépit du retrait du financement de la troisième année par l'USAID, le projet - en fin de la seconde année - a été en mesure de répondre à deux demandes importantes d'assistance ciblée, exprimées par les autorités du GM. Il s'agissait de produire un guide d'opérateur de la réforme du sous-secteur (décrit en section 3.1) et l'analyse de la nécessité d'un stock de sécurité de blé tendre et de ses modalités opérationnelles, pour accompagner la transition vers une gestion, intégralement assurée par le secteur privé, de l'importation et de la commercialisation marocaine du blé tendre (cf. section 3.2).

Il s'agit de l'illustration de l'un des principes d'une utilisation efficace de l'assistance technique dans le cadre de travaux d'ajustement sectoriel : *une capacité d'adaptation et de*

participation au processus de la réforme. La promotion du débat politique entre les dépositaires constitue l'une des principales incidences de ces travaux. Comme le précise l'évaluation à mi-terme du projet:

> "En moins de 20 mois, le projet a réussi à faire progresser le débat politique de la négociation confidentielle entre la Banque Mondiale et les décideurs de haut niveau du GM, à un débat semi-public, auquel participe un groupe plus important de protagonistes prenant part au marché céréalier, dont les minotiers, les commerçants et les importateurs marocains de céréales, les représentants d'associations d'agriculteurs et autres groupes gouvernementaux et semi-publics. L'amplification du dialogue concernant la réforme de la politique céréalière, en dépit de l'atténuation de la pression exercée par les bailleurs de fonds, est tout à fait à l'honneur du PRCC. A cet égard, ce dernier peut sans doute être considéré être un modèle de projet post-conditionnalité de l'ajustement structurel"[5].

[5] Dr M. Gadbois: "Evaluation à mi-terme du sous-projet de réforme de la commercialisation des céréales (608-0191)", Tropical Research and Development, Inc. - mai 1993 (reproduit rapport n° 15 du PRCC).

CHAPITRE 2

DIX ANS D'ANALYSE ET DE REFORME SOUS-SECTORIELLES[1]

Afin de comprendre les objectifs visés par la réforme du marché céréalier au Maroc et ses réalisations effectives, il convient de saisir l'expérience marocaine de l'ensemble de l'ajustement du secteur agricole. Le présent chapitre présente l'historique en la matière jusqu'au Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales et une appréciation des objectifs de ce dernier, dans le contexte du programme de réforme de l'ensemble.

2.1 ANALYSE SOUS-SECTORIELLE ANTERIEURE A LA REFORME

En 1985, le Royaume du Maroc a lancé un vaste programme, à moyen terme (cinq ans), aux fins de l'ajustement du secteur agricole, et ce, pour faire face à l'intensification des contradictions économiques et des pressions budgétaires de la fin des années 70, début des années 80. Le Programme d'ajustement du secteur agricole à moyen terme (PASAMT) touchait la quasi-totalité des éléments de l'économie agricole marocaine (engrais, irrigation, vulgarisation, recherche, services vétérinaires, fourrages, céréales, agrumes, légumes, laiterie, boucherie, oléagineux, cultures sucrières, foresterie et subventions alimentaires) et définissait pour chacun d'entre eux un plan d'action détaillé. Le programme a été mis en oeuvre par étapes, avec l'appui de la Banque Mondiale et des co-bailleurs de fonds de deux opérations d'ajustement[2]. Suite au PASAMT, la stratégie consiste d'un soutien au programme d'investissement dans le secteur agricole.[3]

Le PASA-1 comportait plusieurs éléments : promotion des économies budgétaires, création d'un Comité de Suivi Interministériel pour réaliser le consensus sur les priorités des réformes de la politique du secteur agricole et des investissements, et appui de l'étude sur les prix et les incitations agricoles.[4] A cet égard, il légitimait le rôle de l'analyse économique dans le dialogue de réforme politique et permettait d'assurer la prépondérance de cette analyse dans les travaux futurs de la

---

[1] Le présent chapitre est tiré en grande partie du Rapport d'achèvement de projet de la Banque Mondiale concernant le IIème prêt d'ajustement structurel du secteur agricole, en date du 31 janvier 1994.

[2] Le prêt d'ajustement du secteur agricole (PASA-1), en vigueur de 1985 à 1987, et le second prêt d'ajustement du secteur agricole (PASA-2), de 1988 à 1992.

[3] L'appui du programme d'investissement sectoriel a constitué la stratégie de la Banque Mondiale pour le suivi du soutien du processus d'ajustement. Il s'agissait du prêt d'investissement du secteur agricole (PISA), de 1991 à 1993, et du second prêt d'investissement du secteur agricole (PISA-2) négocié récemment.

[4] Le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et Associates for International Resources and Development : "*La Politique des prix et des incitations dans le secteur agricole*", rapport final, janvier 1986, et, Banque Mondiale : "*Kingdom of Morocco : Agricultural Prices and Incentives Study*", rapport n° 6045-MOR, mai 1986. Deux études de la Banque Mondiale analysaient l'interaction entre les céréales, dans un modèle dynamique du sous-secteur céréalier, et les programmes de subvention alimentaire ciblés qui auraient pu remplacer les subventions à la consommation en vigueur à l'époque. Banque Mondiale, *Kingdom of Morocco: Agricultural Prices and Incentives Studies*. Annexe V : Simulation des marchés céréaliers marocains : modèle dynamique économétrique, et Banque Mondiale, *Compensatory Programs for Reducing Food Subsidies*, rapport n° 6172-MOR, avril 1986.

Direction de la Planification et des Affaires Economiques du MAMVA.[5] Le PASA-1 évitait les réformes et les investissements sectoriels, onéreux pour l'Etat ou menant à la restructuration des situations de monopole commercial. Leur négociation et leur exécution étaient d'une ampleur plus complexe et donc plus sensible du point de vue politique. Ainsi, ces réformes et ces investissements ont été différés jusqu'à l'acquisition d'une préhension plus détaillée des mécanismes du secteur.

L'étude des prix et des incitations soulignait plusieurs schémas contradictoires de protection et d'avantages comparés. Premièrement, les exploitants agricoles des zones irriguées bénéficiaient plus profondément d'une protection indirecte, par le biais d'intrants subventionnés. Deuxièmement, les taux de protection nominale venaient contredire l'avantage agricole comparé du Maroc (en l'occurrence, des cultures de production non compétitive hautement protégées, alors que d'autres offrant un avantage comparé marqué en faveur du Maroc étaient taxées). Troisièmement, les subventions à la consommation sur la farine de blé tendre et l'huile végétale avaient provoqué un glissement de la demande intérieure en défaveur de produits pour lesquels le Maroc bénéficiait d'un avantage comparé traditionnel (blé dur, servant à la production du couscous et du pain et l'huile d'olive), en faveur de produits d'importation. Et enfin, l'étude identifiait un ensemble de contraintes politiques entravant l'exploitation efficace du sous-secteur (détermination par l'Etat des prix à la production, à la consommation et des intrants, des marges de commercialisation, transformation et échange international, et réglementations publiques concernant les échanges commerciaux internationaux). Ces conclusions tirèrent la toile de fond de la réforme du secteur agricole dans le cadre du PASA-2.

2.2 SECTEUR CEREALIER : AXE DES REFORMES DU PASA-2

Les paramètres du PASA-2 étaient exceptionnellement ambitieux et parfois extrêmement difficiles à réaliser. Un retard de sept mois des négociations (résultant en partie de difficultés de procédure, mais aussi des préoccupations croissantes des bailleurs de fonds quant à l'instabilité macro-économique du Maroc) présagèrent de son exécution laborieuse. En septembre 1987, à l'issue des négociations du PASA-2, un certain nombre de décisions politiques avaient déjà été prises en ce qui concerne le secteur céréalier. L'Etat marocain convint d'une libéralisation plus raide du programme d'importation agricole, promit la réduction plus rapide que prévu au départ des subventions à la consommation et accepta la création d'un produit bas de gamme dans le sous-secteur céréalier afin de mieux cibler la prestation de la subvention de la farine de blé tendre.[6]

---

[5] Un autre projet d'assistance technique de long terme, "Planification, économie et statistiques agricoles", financé également par l'USAID (1983-1994), a affecté quatre conseillers expatriés (deux économistes et deux statisticiens) dès 1985 à la DPAE afin d'assurer, entre autres, la formation sur place en économie et analyse quantitative, réforme méthodologique des enquêtes par sondage et des enquêtes sur le coût de la production, et moderniser la capacité informatique du MAMVA.

[6] L'Etat convint de relever le taux de broyage de la farine de blé panifiable subventionnée pour passer de 77% (*farine ordinaire* d'origine), à 80%. Cette plus grande quantité de son de blé dans la farine, donnerait l'impression d'une farine "sale", qui serait donc moins intéressante pour les consommateurs plus aisés. Ironiquement, dans les pays développés, la farine de blé complet, une farine de broyage supérieur, est sans doute plus prisée par les consommateurs aisés.

Le débat prolongé entre le GM et la Banque Mondiale concernant l'exécution du PASA-2, conjugué à la réorganisation interne de l'USAID, provoquèrent doutes et incertitudes au point où l'USAID réduisit fortement l'appui prévu.[7] En outre, les chinoiseries bureaucratiques laissèrent leur empreinte sur le calendrier d'exécution du projet.[8] Alors que le PRCC était censé, au départ, procéder parallèlement au PASA-2, l'assistance technique relevant du contrat du PRCC de signature n'arriva à Rabat qu'à la mi-1991, date à laquelle PASA-2 arrivait presque à sa conclusion.[9] Selon la Banque Mondiale, le processus d'ajustement était clos,[10] et son orientation passa à l'appui du budget d'investissement du Ministère de l'Agriculture.

Il est important de comprendre le *dénouement* du PASA-2 dans le contexte de la réforme du marché céréalier au Maroc et du PRCC. Au moment où le projet fut entamé, l'élan majeur s'était dispersé au sein des trois organisations concernées : le GM, la Banque Mondiale et l'USAID. En outre, au niveau international, des retards importants de la progression des négociations d'Uruguay et leur résolution tardive (décembre 1993) aggravèrent l'inertie au Maroc. Si le dénouement du GATT était intervenu plus tôt, le PRCC aurait constitué un mécanisme utile pour aider le GM à s'adapter (ou à se préparer à s'adapter) aux réalités postérieures aux négociations de l'Uruguay. D'une certaine manière, ce n'est qu'en 1994, alors que les négociations de l'Uruguay entrent en vigueur, que l'Etat marocain est prêt à traiter sérieusement des répercussions de la réforme de son secteur céréalier.

Le deuxième prêt d 'investissement dans le secteur agricole (PISA-2) a intégré dans ses objectifs quelque unes des réformes inachevées du secteur céréalier comme quelqu'uns de ses objectifs. PISA-2 soutien la dérégulation de la commercialisation intérieure des céréales (le blé tendre y étant notamment exclu), et de la conversion en droits Ad Valorem de la protection céréalière jusqu'au 1er avril 1995. Ces droits sont censés ne pas dépasser 90% du plafond de la protection accordée par le GATT pour le Maroc en 1996 et dans les années qui suivent. De plus, ces droits doivent rester stable au cours d'une année commerciale, sauf en cas de dumping international, de fluctuations importantes des taux de changes ou de baisse majeure des prix internationaux. La seule réelle *condition* du PISA-2 traitant le commerce international, est l'approbation du plan pour la dérégulation du marché intérieur par le Conseil du Gouvernement jusqu'à la date de la mise en oeuvre du prêt prévu pour l'automne de 1994.[11]

---

[7] En passant, par exemple, de 21 personnes années d'assistance technique (AT) sur place à 2 et de 197 personnes-mois d'AT de court terme (expatriée et locale) à 64.

[8] L'appel d'offres datait du 3 mai 1990. Toutefois, le contrat n'a été attribué qu'au début de 1991.

[9] Selon les documents officiels du projet (p. 15) : "Cela ne signifie pas que le PRCC est tombé à l'eau, mais plutôt qu'il lui faut voir au-delà du PASA-2, dans le but d'avoir des répercussions sur des décisions de politique qui seront prises entre 1989 et 1993. Nombre de ces décisions porteront sur des problèmes et des préoccupation de seconde génération, découlant du PASA-2."

[10] Déclaration reprise à l'envi dans la presse marocaine, à la suite d'une conférence de presse à Casablanca avec le directeur régional de la Banque Mondiale.

[11] Très fréquemment mentioné dans la presse marocaine suite à une conférence de presse à Casablanca avec le Directeur Régional de la Banque Mondiale.

2.3 OBJECTIFS IMPLICITES ET EXPLICITES DU PROGRAMME DE REFORME DU SECTEUR CEREALIER

Les objectifs du PASAMT comprenaient plusieurs éléments : restructuration du programme d'investissement public, réforme des stratégies de détermination des prix, de la commercialisation et de commerce afin de promouvoir la rentabilité économique et la mobilisation des ressources, renforcement des services du secteur public, amélioration de la productivité de l'utilisation des sols et de la gestion des ressources naturelles, et, élaboration d'une capacité institutionnelle d'analyse, d'exécution et de suivi de la politique agricole et de la planification de l'utilisation des ressources. Ces objectifs étaient censés être atteints en réduisant le degré d'intervention publique dans les mécanismes des filières de produits, ou sous-secteurs, avec des stratégies aux frontières garantissant une protection idoine, à des niveaux comparables à ceux accordés au secteur industriel, doublées du désengagement de l'Etat de toute ingérence directe dans les opérations commerciales intérieures.

Nombre des éléments du secteur céréalier ont ainsi été visés par la réforme dans le cadre du PASAMT, dont bon nombre ont été englobés dans les plans de déréglementation soumis à la Banque Mondiale, et jamais exécutés - certains n'ont même jamais été abordés[12].

En vertu du PASAMT, citons les objectifs de l'Etat dans le secteur céréalier[13] :

- élever les incitations au secteur céréalier (harmonisation des taux de protection avec ceux des autres secteurs) en garantissant des prix minima à la production proches des niveaux de prix du marché mondial;[14]

- dynamiser le système de commercialisation des céréales et employer le commerce extérieur en guise d'instrument principal de stabilisation et de réglementation des marchés céréaliers, en supprimant le monopole public des importations et les quotas, remplacés par des barrières tarifaires alignées sur les incitations cibles à la production;

- élever la rentabilité du système de commercialisation des céréales afin de réduire les coûts unitaires entre le producteur et le consommateur, et encourager le stockage intra-exploitation agricole et intermédiaire par la déréglementation des mécanismes de commercialisation et de formation des prix des céréales; et,

- améliorer l'uniformité des politiques agricoles et alimentaires des céréales, en supprimant l'incidence négative de la subvention à la consommation de la farine sur la production, et en réduisant les coûts budgétaires du système du double de détermination des prix. L'exécution de ces réformes se ferait par étapes : en premier la déréglementation du blé

---

[12] Dans une certaine mesure, l'évaluation des réalisations réelles du PASAMT souffre d'une analyse *ex-poste* en raison de la dichotomie entre les actions de grande portée (conditions de déblocage de tranche et de moyen terme, ou actions "souhaitées") stipulées dans la matrice de réforme politique du Rapport du Président (RP) du PASA-2, et les conditions réelles, étroitement définies du déblocage de tranche, définies dans l'accord de prêt, qui constitue le document juridique liant des deux signataires quant au prêt.

[13] Consulter l'annexe V du Rapport du Président du PASA-2, rapport n° P-4437-MOR du 30 octobre 1987.

[14] Il convient de ne pas oublier que la préoccupation à l'époque consistait à relever les prix à la production, en guise de rectification de la taxation effective du secteur céréalier.

dur, de l'orge et du maïs, et la déréglementation du secteur du blé tendre suivrait la suppression de la subvention à la consommation[15]. L'on prévoyait la suppression de la subvention de la farine dès 1990, selon la liste d'actions de moyen terme à exécuter dans le RP.

Le récapitulatif de ces conditions du PASA-2, ayant précisément trait au sous-secteur des céréales ou au programme alimentaire compensatoire ciblé se trouve dans le tableau ci-après :

Conditions du PASA-2		
Condition	Echéance[16]	Remarques
1. Relever les marges de mouture de la farine à la hauteur des normes internationales (près de 15 DH/quintal)	Avant les négociations	
2. Finaliser le mécanisme et le programme de règlement des arriérés publics dûs au secteur minotier pour 1987/1988	Avant les négociations	Retenu conformément au déblocage de la seconde tranche du PASA-1
3. Finaliser le programme de travail de la conception de programmes compensatoires ciblés	Avant les négociations	
4. Etablir les prix à la production des céréales récoltées en 1988, en se référant aux prix internationaux desdites céréales	1ère tranche	
5. Autoriser les minotiers à produire de la farine de blé tendre subventionnée au taux d'extraction élevé (80% minimum)	1ère tranche	
6. Etablir les quotas de production de cette farine afin de remplir la demande exprimée à cet égard par les populations ciblées	1ère tranche	
7. Préparer et remettre à la Banque Mondiale un plan de ciblage des subventions alimentaires pour garantir l'alimentation appropriée des couches économiquement faibles au Maroc	1ère tranche	
8. Etablir des prix à la production des céréales récoltées en 1989 en se référant aux prix internationaux desdites céréales, conformément au point 4	2e tranche	

[15] L'Etat avait toujours insisté sur la relation entre la subvention de la farine et le programme compensatoire ciblé (en 1987) et, par la suite, l'intégralité de la réforme sous-sectorielle. Jusqu'à la suppression de la première, précisait-on, rien ne pourrait être fait quant à la seconde.

[16] Les conditions d'entrée en vigueur (déblocage de la première, seconde et troisième tranches) sont tirées de l'échéancier 4 de l'accord de prêt signé le 4 décembre 1987 entre le Royaume du Maroc et la Banque Mondiale.

Conditions du PASA-2		
9. Préparer et fournir à la Banque Mondiale un plan d'action pour garantir la déréglementation du sous-secteur des céréales (du producteur à la minoterie, des céréales de production intérieure), comprenant notamment la suppression 1) des impératifs de licence applicables à la commercialisation des céréales, 2) des contrôles réglementaires des commissions de manutention, transport et stockage, et 3) des restrictions réglementaires concernant les sources intérieures auprès desquelles les minotiers peuvent acheter des céréales	2e tranche	En février 1989, libéralisation de tous les marchés céréaliers, à l'exception de celui du blé tendre. En ce qui concerne ce dernier, la poursuite des subventions à la consommation de la farine au taux d'extraction élevé (80%) compliquait davantage la libéralisation, selon le GM. En juillet 1989, augmentation des prix à la consommation de la farine de blé tendre, s'éventionnée et mise en oeuvre de quotas nationaux et minoterie par minoterie, en ce qui concerne la farine subventionnée
10. Autoriser les minotiers à produire, en outre de la farine précisée au point 5, de la farine à n'importe quel taux d'extraction et supprimer tous les contrôles réglementaires du prix auquel les minotiers peuvent vendre la farine autre que la farine subventionnée	2e tranche	Réalisé par l'entrée en vigueur du prêt. Toutefois, en ce qui concerne la farine de blé tendre, ces éléments ont été contournés par deux "accords de modération", l'un concernant le prix de gros de la farine et l'autre, le prix du pain.
11. Amplifier les programmes d'assistance, stipulés au point 7	2e tranche	
12. Etablir des prix à la production des céréales récoltées en 1990 en se référant aux prix internationaux desdites céréales, cf. point 4	3e tranche	
13. Déréglementer le système de commercialisation des céréales de production intérieure, conformément au plan d'action cité au point 9	3e tranche	Jamais réalisé, pris en considération dans le programme de PISA-2.
14. Régler les arriérés financiers datant du 31 décembre 1988, entre le GM et les minotiers de blé tendre	3e tranche	
15. Poursuivre l'expansion des programmes de sécurité alimentaire, cités au point 7	3e tranche	Réalisé en date du mois de juin 1990. Toutefois, les programmes d'assistance ont pris fin au terme des contributions spécifiques des bailleurs de fonds (USAID - 9/90, WFP - 1992)

Citons les jalons d'un secteur céréalier libéralisé qui demeurent ainsi[17] :

1) pour **les producteurs céréaliers**, affecter leurs ressources aux activités susceptibles de décupler leur rendement, la liberté de vendre leurs produits au plus offrant, non pas à un niveau officiel d'appui mais à un prix reflétant les prix internationaux, plus une certaine mesure de production tarifaire ;

2) pour **les négociants intérieurs de céréales** (producteurs, commerçants et même minotiers), commercialiser et stocker les céréales en quantité, pour une durée, et au prix qu'ils détermineront, et non pas celui décidé par l'Office des Céréales ;

[17] Tiré du *Rapport de synthèse - Phase I du PRCC*, préparé pour l'*Atelier de réflexion*, 26-27 février 1992, p. 41-42.

3) pour **les minotiers**, acheter de façon autonome leurs céréales et fabriquer des produits céréaliers moulus en vertu de leurs propres cahiers de charges de quantité et de qualité, avec les minotiers et les **boulangers** vendant leurs produits, sans avoir à se préoccuper de la fixation publique des prix, ni "d'accords de modération" ;

4) pour **les négociants internationaux de céréales**, déterminer eux-mêmes les quantités de céréales et leurs dérivés à importer, à des prix FOB et de pays d'origine qu'ils décideront, et les livrer aux clients marocains sous réserve uniquement d'un barème tarifaire *ad valorem*, transparent et automatique, offrant un niveau de protection rationnel (c'est-à-dire non excessif par rapport aux niveaux des autres secteurs de l'économie) ;

5) pour **les consommateurs** de céréales et de dérivés céréaliers, la liberté d'acheter une grande gamme de produits de différentes qualités, à un prix rationnel par rapport aux prix internationaux;

6) pour **l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses**, en guise de fonction principale, la prestation en temps et heure d'informations commerciales nationales et internationales aux milieux interprofessionnels céréaliers marocains et au grand public ; et,

7) pour **les décideurs publics**, transmettre un message clair une fois pour toutes au secteur interprofessionnel, annonçant les règles du jeu, pour ensuite se désengager de toute manipulation ultérieure des règlements.

A l'heure actuelle, à la suite du PASAMT, le Ministère marocain de l'Agriculture et sa Direction de la Planification et des Affaires Economiques ont acquis une compétence certaine dans la défense des intérêts des producteurs marocains, aussi bien au sein du gouvernement que face aux partenaires extérieurs. Les responsables officiels du MAMVA qui ont franchi le cap des neufs dernières années de débats d'ajustement, et bon nombre ont assisté à l'intégralité de ce processus,[18] ont affiné leurs aptitudes consistant à remporter des concessions économiques, et parfois politiques, de leurs adversaires.

Le rôle particulièrement actif rempli par le Maroc dans les négociations de l'Uruguay constitue un exemple. Le Maroc, entré au GATT en 1987 seulement, a été le premier pays en développement à soumettre ses politiques commerciales, volontairement, au mécanisme d'étude de politique commerciale du GATT.[19] Le MAMVA et le Ministère du Commerce Extérieur ont été particulièrement actifs dans ce domaine. Cet exemple de renforcement institutionnel prouve, en partie, l'accent mis sur la formation économique, dès le début du PASAMT. Ce qui ne signifie pas que l'apprentissage du MAMVA-DPAE en matière d'analyse économique s'est achevé. Nombre de collaborateurs de la DPAE, envoyés aux Etats-Unis pour une formation universitaire, sont récemment revenus au Maroc et poursuivent leur intégration dans la fonction publique. La récente réorganisation de la DPAE et le recrutement de nouveaux cadres, dotés de compétences économiques renforcées, permettra à la direction supérieure de tirer bon parti des aptitudes encore sans apprêt de ses collaborateurs.

---

[18] A la différence des bailleurs de fonds qui ont vu plusieurs générations prendre les rênes du débat.

[19] Consulter GATT, "*Etude de politique commerciale : Royaume du Maroc - 1989*", (Genève 1990).

2.4 PROJET DE REFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CEREALES

En dehors du cahier des charges de l'USAID, le Secrétaire Général du MAMVA a fortement encouragé le PRCC, dès le départ, à assurer la promotion de la participation active des membres du secteur interprofessionnel céréalier au dialogue entamé de réforme du secteur céréalier. Les opérateurs agro-industriels des sous-secteurs du sucre et des huiles comestibles (tous deux relevant de la tutelle du Ministère de l'Industrie) étaient déjà accoutumés à ce type de participation. En revanche, les protagonistes du secteur céréalier (minotiers, directeurs des coopératives de stockage, importateurs et l'ONICL lui-même) n'avaient pas l'habitude, au début du PRCC, au processus de l'analyse économique et financière, suivie d'itérations de recommandations, de réactions et de réformes. Le projet a donc organisé plusieurs ateliers et séminaires pour informer l'interprofession céréalier de sa mission et de ses activités, tout en oeuvrant activement auprès de ses membres pour élaborer des recommandations de réforme viables, et promouvoir leur diffusion auprès du grand public.[20]

Le cahier de charges du PRCC englobait trois domaines de fond.[21] Le projet était censé développer et élargir les informations existantes afin d'élaborer des analyses du sous-secteur commercial des céréales, et de constituer une base de connaissances descriptives de travaux futurs. Cet élément a été réalisé par le PRCC au cours de sa première phase, parachevée à la fin de 1991.[22] En outre, le projet était censé procéder à des analyses sur les effets économiques et sociaux, à court et long terme, du programme de réforme. Les variables d'incidence précisées comprenaient : l'offre, la distribution et la consommation des céréales, l'efficacité du marché, les coûts et les recettes publics, l'emploi, les revenus et les normes nutritionnelles de la population. Et enfin, le PRCC était censé oeuvrer avec ses homologues pour élaborer une stratégie de commercialisation des céréales. Ces activités ont été menées à bien au cours de la seconde phase du projet, de 1992 à ce jour.

Au cours de sa brève existence de quelques trois ans et quels que mois, le PRCC a eu la chance de bénéficier d'une excellente relation de collaboration avec les membres du Comité Technique et du secteur interprofessionnel dans son ensemble. Les extrants du projet ont profondément tiré parti du dessein d'avenir du leadership du MAMVA, du dynamisme des collaborateurs de la DPAE et de l'ONICL, et de l'intérêt marqué en sa faveur et pour ses activités de la part des producteurs,

---

[20] Entre autres : atelier de réflexion, 26-27 février 1992 ; puis l'atelier *Actualité et avenir institutionnel : l'ONICL au service de la filière* pour exposer la formule du rôle futur de l'ONICL, en mai 1993 ; un atelier destiné aux minotiers, *La Minoterie en concurrence*, juin-juillet 1993 ; la rédaction d'une publication destinée à annoncer les incidences sur le secteur céréalier de la loi sur le commerce extérieur, *Quoi de neuf ? La réorganisation du commerce extérieur des céréales et de leurs dérivés au Maroc* ; et des travaux d'enquête, sur le terrain, sur les minoteries, le stockage, le commerce international, la sécurité alimentaire, avec la participation des consommateurs.

[21] USAID, *Appel d'offres*, 3 mai 1990, p. 16 à 19. L'on prévoyait également que le projet assurerait la prestation d'une partie de la formation de long terme, à l'étranger et intra-muros, selon nécessité. Trois personnes (deux de l'ONICL et une du MAMVA/DPAE) ont suivi des études de maîtrise aux Etats-Unis, financées par le PRCC.

[22] Consulter *Rapport de synthèse* du PRCC, et *Tendance de la production des céréales au Maroc* de Abderrahim Houmy et. al, (octobre 1991), puis *Commerce, stockage et transformation des céréales : rapport principal* de Omar Aloui et. al. (janvier 1992), *Commerce extérieur, rapport de la première phase* de Lynn Salinger et. al. (mars 1992), et enfin *Consommation des céréales au Maroc* de Amal Britel et. al. (octobre 1991).

commerçants, minotiers, propriétaires de silos et consommateurs de céréales et de leurs dérivés. L'ampleur et la profondeur des publications du PRCC constitue l'un des indices probants de cet effort.[23] Le dossier de la réforme et de la revitalisation de l'économie céréalière au Maroc constitue sans doute sa réalisation la plus pérenne. Toutefois, l'impulsion de la réforme du marché céréalier, et d'ailleurs de l'ajustement sectoriel agricole dans son ensemble, est au creux de la vague au Maroc. Alors que le PRCC atteint son terme, il persiste de nombreux éléments de contrainte à l'encontre du fonctionnement automatique et transparent d'un secteur céréalier libéralisé. Le dossier en date de la libéralisation du marché des céréales au Maroc, et le rôle du PRCC en la matière, sont présentés dans la section suivante du présent chapitre.

2.5 OBSERVATIONS SUR LE PROCESSUS DE LIBERALISATION DU MARCHE DES CEREALES : LE POINT SUR LA SITUATION ACTUELLE

La réforme du marché des céréales au Maroc a entraîné de nombreuses modifications du sous-secteur céréalier national. Certaines d'entres elles orientent le Maroc vers sa rentabilité économique, d'autres le proclament mais restent inexécutées ou bloquent davantage le secteur.

Le processus de réforme est long et ne peut être aisément programmé pour concorder avec les limites d'un projet triennal : c'est là l'un des enseignements du PASAMT, tiré clairement de l'expérience de nombreuses opérations d'ajustement au Maroc et ailleurs.[24] L'ajustement structurel est un processus complexe : il est trop délicat au niveau politique pour pouvoir être réalisé rapidement, pourtant en sollicitant la participation au dialogue de différents groupes d'intérêt, les questions économiques se politisent et les positions se durcissent. Ainsi, on aurait pu prévoir les contraintes d'économie politique rencontrées lors de l'exécution du PRCC (par exemple une certaine résistance à la suppression intégrale de la subvention de la farine de blé tendre, à la libéralisation totale des échanges commerciaux internationaux des céréales, et à l'élimination du rôle d'intervention commerciale de l'office de la commercialisation des céréales). Ainsi, avec le recul, une relation de trois ans donne à peine à une équipe d'assistance technique le temps de développer la préhension, et les coalitions, nécessaires à une réforme fondamentale.

L'Etat a opéré un désengagement visible du domaine intégral de la détermination des prix intérieurs à la production et des réglementations de la commercialisation du blé dur, de l'orge et du maïs. Il n'existe plus de prix de soutien minimum, puisque l'Etat n'aspire plus à l'achat de ces céréales (l'ONICL n'a jamais réussi à rassembler davantage qu'un pourcentage mineur des trois), et les réglementations concernant la commercialisation, la transformation et le stockage sont sans objet. Les échanges commerciaux internationaux de ces trois produits sont également censés avoir été libéralisés. Selon le PR, l'Etat devait adopter "la liberté du commerce extérieur du maïs, du blé dur et de l'orge, avec des barrières tarifaires fixées à des niveaux encourageant la production". Toutefois,

---

[23] Consulter la section 2 pour une liste des publications du PRCC.

[24] A titre d'exemple opposé, la libéralisation par étapes du sous-secteur des engrais au Bangladesh s'appuie depuis 15 ans (1978) sur un projet financé par l'USAID, et n'est arrivé que récemment à sa conclusion.

les commerçants internationaux doivent encore obtenir l'aval de l'Etat (ONICL et MAMVA) pour pouvoir importer (et sans doute exporter, bien que cette question n'ait pas encore été soulevée) ces céréales.[25]

Au début des années '90, par exemple, lorsqu'on signalait une récolte élevée, l'aval de l'Etat pour l'importation de céréales fourragères a été refusé - en dépit du fait que les prix intérieurs aient amorcé une montée en flèche -, en arguant de spéculations des agents d'arbitrage sur la politique publique et d'activités spécieuses de rétention de stocks. Ces derniers devraient être tout d'abord écoulés, avant que les importations ne puissent être autorisées. Aujourd'hui, les importations sont soit taxées, soit limitées en quantité pour protéger les prix intérieurs qui sont très supérieurs aux prix internationaux (à l'exception des cas de sécheresse, lorsque l'orge fourragère est admise hors taxes. Toutefois, ces mesures à la frontière sont encore en mouvance alors que l'Etat tente diverses définitions stratégiques, en introduisant un élément de risque supplémentaire dans les perspectives de planification des commerçants.

En ce qui concerne la céréale la plus délicate au niveau politique - le blé tendre - l'Etat poursuit une intervention active dans divers éléments de l'exploitation du sous-secteur. Du point de vue technique, la chose se justifie légalement, étant donné l'acceptation de la suppression intégrale des subventions à la consommation à titre de condition suspensive de la réforme.

Toutefois, d'autres goulots d'étranglement persistent dans la filière, dont les incidences sont discutées dans le chapitre 3. La charge des subventions à la consommation a été fortement atténuée par l'élimination de la farine de luxe du programme. La production et la commercialisation de la farine de luxe, et de ses dérivés, sont censés être totalement déréglementés à l'heure actuelle. Toutefois, la négociation d'accords de modération se poursuit entre l'Etat et les membres du secteur interprofessionnel de la minoterie et de la boulangerie, afin d'établir des prix plafonds pour la farine de luxe et les pains de base. Mais surtout, la suppression intégrale de la subvention de la farine de blé tendre à la consommation n'a pas été réalisée. Les minoteries de blé tendre marocaines continuent à produire dix millions de quintaux par an de farine nationale de blé tendre (FNBT). Cette production est réglementée par des quotas répartis selon des besoins régionaux. Cet élément justifie la persévérance d'une série d'interventions publiques dans le secteur du blé tendre. Un examen de la subvention de la FNBT est présenté en section 3.1.2 du chapitre 3.

---

[25] En ce qui concerne cette mesure, le *Rapport d'exécution* gouvernemental, de septembre 1990, précise : "Le système de restriction quantitative du blé dur, du maïs et de l'orge, a été supprimé, avec toutefois l'intervention administrative de l'ONICL." (p. 3, souligné par l'auteur du présent rapport). Il ne s'agit pas exactement donc de l'élimination de toutes les barrières, remplacées simplement par une protection tarifaire, comme le précise le RP.

CHAPITRE 3

QUESTIONS-CLEFS DE LA LIBERALISATION DU SOUS-SECTEUR DES CEREALES

3.1 POLITIQUE DES PRIX, DU COMMERCE EXTERIEUR ET DE LA COMMERCIALISATION

3.1.1 Politique commerciale agricole: un moteur d'entraînement

L'une des questions les plus critiques restée non résolue à l'issue du PRCC est celle de la politique commerciale des céréales. Au Maroc, pays importateur net de céréales, le prix intérieur de ces dernières est déterminé par les prix mondiaux.[1] Ainsi, quelle que soit la politique adoptée à la frontière par le Maroc, elle a influe sur les prix des échanges céréaliers sur le marché intérieur. L'Etat a pratiqué une combinaison de prix fixes à la production, d'achat public de céréales de production nationale, de distribution publique de céréales importées et de production nationale, et de mesures commerciales relativement astreignantes, afin de maintenir un prix intérieur stable sur les céréales, au niveau temporel et spatial, aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs.

A la suite des réformes du secteur agricole mises en oeuvre entre 1985 et 1992, en vertu du PASAMT, le Maroc a supprimé toute intervention publique sur les marchés intérieurs du blé dur, de l'orge et du maïs, et ne fixe plus les prix d'achat de ces céréales. Toutefois, l'Etat a conservé cette position en ce qui concerne le blé tendre, en vertu de l'argumentation selon laquelle ce produit est soumis à intervention publique du côté de la consommation, il est nécessaire que la fonction publique assure l'encadrement des achats intérieurs.

Depuis l'achèvement du PASAMT, les mesures commerciales constituent le principal mécanisme de détermination des prix intérieurs. Au fil des ans, la politique commerciale du Maroc concernant le blé tendre a évolué, passant de restrictions sévères à des restrictions quantitatives modifiées. En ce qui concerne les importations de maïs, la politique commerciale a également évolué, passant de restrictions quantitatives sévères à une imposition variable accompagnée d'une autorisation. Quant au blé dur et à l'orge, les restrictions quantitatives ont été remplacées par des prélèvements fixes variables accompagnés d'une autorisation. Chacune de ces configurations est décrite de façon plus détaillée, ci-dessous.

3.1.1.1 Evolution de la politique commerciale céréalière du Maroc

En 1988, le Maroc se conformait, à la lettre, aux conditions du PASA-2, en mettant en oeuvre une formule de définition du prix d'achat intérieur du blé tendre, d'autres céréales et des oléagineux. Toutefois, il a été convenu que la mise en oeuvre de la formule du prix de référence serait sujette à une clause de sauvegarde. Ce libellé prévoit qu'en attendant la stabilisation des marchés céréaliers

---

[1] Le Maroc importe en moyenne 55% de son blé tendre et 33% de ses besoins en maïs (1983 à 1993). Le blé dur et l'orge ne sont d'habitude pas importés. Toutefois, leur possibilité de substitution aux deux autres céréales de consommation humaine et animale, relie leurs prix, quoique indirectement, aux prix du marché international.

internationaux,[2] le Maroc n'est pas obligé de réduire en termes réels son prix intérieur à la production des céréales, ou des oléagineux. En d'autres termes, si le prix officiel théorique[3] est inférieur au prix intérieur de 1986 (indexé de l'inflation et de la prime de préférence intérieure),[4] le dernier, et non pas la moyenne mobile quinquennale du prix international, constituera le prix plafond de référence effectif. Cette formule a officialisé un retournement considérable de la politique de prix à la production de l'Etat, et, avec le recul, a provoqué d'importantes nouvelles distorsions du cadre de la politique des prix agricoles, tout du moins lorsque l'on considère les prix internationaux à court et moyen terme.

Les décideurs marocains n'ont pas tiré parti à fond de la clause de sauvegarde. Le prix intérieur n'a pas conservé uniformément sa valeur réelle de l'année précédente. Toutefois, les prix nominaux n'ont pas non plus chuté. En vertu de cette clause de sauvegarde, le Maroc est passé d'une position de taxation nette à celle de protection nette des céréales, par rapport aux prix mondiaux réels. Ces derniers ont accusé une chute en raison d'une guerre commerciale en cours entre les Etats-Unis et la Communauté européenne, que les négociations d'Uruguay du GATT ne résout guerre.

Les formules concernant les autres céréales et les oléagineux n'ont jamais dépassé le stade indicatif. L'Etat a par la suite introduit des mesures frontières, en dehors de la formule du prix de référence mobile convenue aux fins de réguler les prix frontières du blé dur, de l'orge et du maïs. Lorsque l'Etat a libéralisé le régime de commercialisation intérieur de ces trois céréales, il a cessé de déterminer les prix à la production, arguant ainsi qu'il n'avait plus l'obligation de souscrire à ces formules. La formule du prix de référence mobile n'a jamais été appliquée non plus aux oléagineux; une nouvelle formule a été négociée dans le cadre du PAS-2.

En ce qui concerne le maïs, l'Etat détermine un prix d'entrée courant de 188 DH le quintal et il est atteint en imposant la différence entre le prix CAF réel et 188 DH. Pour le blé dur et l'orge, les prix de référence, et donc les montants imposés fixes, sont établis périodiquement. Dans les deux cas, l'ONICL doit apporter son adjudication finale aux demandes d'importation des importateurs. Le but ultime des deux mécanismes consiste à maintenir des prix nominaux intérieurs, sinon réels, de ces céréales, ce qui constitue l'objectif stipulé de la clause de sauvegarde. Toutefois, aucun de ces mécanismes n'a été admis dans le cadre du PASA-2.[5]

---

[2] La préhension de la profondeur des distorsions de prix des marchés internationaux constitue un résultat indirect de la formation en économie reçue par la DPAE. En 1987, le Royaume du Maroc se joignait au GATT et devenait un participant actif du groupe des pays en développement lors des négociations d'Uruguay. C'est à cette époque que l'on convint que la Banque Mondiale respecterait les issues, considérées obligatoires, de la réforme des tarifs agricoles, négociées au niveau multilatéral au GATT. Si les négociations d'Uruguay étaient en mesure de négocier des réductions du niveau de soutien en faveur des producteurs et des exportateurs céréaliers américains et européens, le Maroc serait alors lié par cet accord. En revanche, si le GATT n'était pas en mesure d'atténuer les distorsions, le Maroc ne serait pas forcé à un abaissement unilatéral de ses taux de protection.

[3] Par exemple, dans le cas du blé tendre, le prix de référence équivaut à une moyenne mobile quinquennale du prix FOB (nominal), U.S. Gulf, de blé Hard Red Winter n° 2 + fret à Casablanca, converti en dirhams au taux de change officiel au moment du calcul. On ajoute à ce prix un facteur de protection de 25%, ainsi que les coûts de transport du blé du port à la minoterie, et on soustrait de ce résultat la marge de stockage officielle. On obtient ainsi un prix officiel théorique, selon son appellation marocaine. La différence entre le prix CAF réel et le prix intérieur calculé de cette manière est ensuite prélevée à la frontière.

[4] L'indice des prix à la consommation sert à l'indexation. La prime de préférence intérieure est un facteur supplémentaire de protection de 10%.

[5] Un droit de douane et un prélèvement fiscal à l'importation (PFI) sont appliqués au prix CAF d'une céréale importée. La différence entre cette valeur brute et le prix intérieur ciblé est ensuite imputée dans une imposition distincte.

En remettant en cause l'adage concernant les "prix de référence internationaux" par sa clause de sauvegarde, le Maroc a de fait souligné l'ironie de prétendre qu'"un" prix international existe pour un produit de base. Dans un monde où les pays exportateurs sont en concurrence les uns avec les autres pour se saisir de parts de marchés stratégiques étrangers, en offrant des escomptes de 40 à 60 dollars par tonne,[6] par rapport à un prix FOB Gulf moyen cité de 120 à 150 dollars la tonne pour le blé tendre, les questions qui se posent sont : "Qu'est-ce qu'un prix de référence international ?". Quelle est la relation entre le prix FOB cité par l'USDA et le prix FOB réel auquel d'autres pays achètent leurs céréales?[7]. Quelle est la gravité de la distorsion des prix FOB, qui ont chuté de 4,9% par an, depuis quinze ans, en termes réels, en raison principalement des subventions compétitives des exportations, par rapport aux coûts de production réels des économies les plus productives ? Le Maroc a invoqué, avec un succès certain, se réserver le droit d'assurer un encadrement du commerce céréalier, dans l'intérêt public, jusqu'à ce que des réponses satisfaisantes soient apportées à ces questions.

Quelle que soit l'issue du débat sur la protection des céréales au Maroc, qui se poursuit, les décideurs marocains à l'évidence font effectivement référence aujourd'hui à l'évolution des prix internationaux, en définissant les prix intérieurs à la production. Et, à l'instar des décideurs de nombreux autres pays du monde, ils ont établi des taux de protection parfois non négligeables au bénéfice des producteurs nationaux, pour se défendre de ce que l'on considère être des prix

---

[6] Les exportateurs de blé américains et français sont en lice pour le marché intérieur marocain depuis la moitié des années 80. De ce fait, le Département Américain de l'Agriculture a offert les "primes de valorisation des exportations" (PVE, ou "EEP" en anglais) suivantes aux exportateurs américains qui vendent du blé au Maroc, depuis quelques années. Les prix mondiaux concernent le blé Hard Red Winter n° 2, protéine ordinaire, FOB U.S. Gulf (USDA):

	Prime PVE* $/tonne	Quantité relevant de la PVE 000 tonnes	PVE en % des importations marocaines**	Prix mondial $/tonne
1985	20.57	300	83	138
1986	35.37	1090	85	115
1987	38.25	1730	73	114
1988	26.30	1050	34	146
1989	8.92	340	25	171
1990	39.30	498	17	137
1991	51.87	160	60	129
1992	40.62	1069	47	152
1993	41.01	1379	NA	141
1994	61.27	40	NA	146

(jusqu'au 11 juillet 1994)

Source : USDA, bulletins du Service Agricole Etranger

* Export enhancement Programm, on PVE

* Le solde des importations de blé marocaines représente soit un aide alimentaire ou des exportations subventionnées françaises. Il n'existe quasiment pas de blé importé au Maroc au niveau strictement commercial. La France a enlevé une importante part de marché aux Etats-Unis en 1989 (en raison de difficultés de crédit), et ces derniers amorcent seulement maintenant un rattrapage.

[7] En date, 35 pays et l'Afrique subsaharienne ont reçu des primes de PVE des Etats-Unis. Sur les 143 millions de tonnes métriques vendues dans le cadre de la PVE depuis 1985, les trois principaux récipiendaires ont été l'ex-Union Soviétique (24,9%), la Chine (18,7%) et l'Egypte (12,2%). Le Maroc a reçu 5,4% du total des affectations de PVE depuis 1985.

internationaux anormalement bas, en raison des mesures de subvention des pays exportateurs, et de prix extrêmement variables sur les marchés internationaux. Les décideurs marocains sont avertis des coûts d'opportunité économiques de court terme obtenus en entretenant des prix intérieurs, mais ils avancent des préoccupations concernant les incidences à plus longue échéance sur la migration rurale-urbaine et la stabilité politique intérieure au cas où les prix agricoles intérieures se déstabiliseraient, ou que des incitations agricoles étaient laissées à la dérive. Ils ont ajouté en outre que jusqu'à la conclusion des négociations d'Uruguay, toute réforme des politiques commerciales agricoles marocaines serait prématurée. Les décideurs sont également conscients que la nécessité de réduire au minimum l'incidence budgétaire gouvernementale de ce protectionnisme entraîne une hausse des prix à la consommation des produits alimentaires de base.[8] A l'évidence, le GM préfère la stabilité à la rentabilité économique, et peut-on le réprouver ? De nombreux autres gouvernements ont disparu pour avoir déséquilibré le statu quo dans leur pays.

3.1.1.2 Vivre avec le GATT

Les intentions du Maroc quant à sa stratégie tarifaire des céréales ont évolué au fil du temps. Par exemple, le plan de libéralisation des importations agricoles, précisé dans le cadre du PASA-2 et du PAS-2 exigeait l'emploi d'un impôt variable sur les produits agricoles stratégiques (céréales, sucre, huiles consommables, lait, viande et dérivés). Toutefois, les lois marocaines sur le commerce n'ont pas permis pas l'emploi de ce moyen. (Pourtant, le Maroc applique de fait un impôt variable depuis un certain temps). La loi sur le commerce extérieur a été adoptée en 1992. Depuis lors, une grave sécheresse au Maroc et, à l'échelon international, les tractations laborieuses des négociations d'Uruguay ont offert à l'Etat marocain d'amples excuses pour ne pas poursuivre l'exécution de la réforme commerciale de certains produits de base clefs, notamment des céréales.

Actuellement, en septembre 1994, les négociations d'Uruguay du GATT sont achevées, le document final a été signé à Marrakech en avril 1994. Le Maroc a l'obligation, en vertu de cet accord, d'entamer le processus de réduction du niveau de protection de ses produits agricoles.

La première étape de cet exercice consistera, pour le Maroc, à convertir ses mesures à la frontière en équivalents tarifaires ad valorem. A cette fin, le Maroc a soumis au GATT un barème de taux maxima de protection.[9] Le tableau 3.1 présente ces plafonds de protection pour les céréales. Ce barème des taux maxima de protection n'indique toutefois pas les futurs tarifs douaniers réels au Maroc, ni la manière dont ils seront diminués au fil du temps. Les tarifs réels doivent être annoncés au 1er janvier 1995.

Selon le Document Final du GATT, les pays en développement disposent de dix ans pour réduire leur niveau moyen de protection de 24%, c'est-à-dire une diminution de 24% par rapport aux plafonds négociés, non pas par rapport aux niveaux réels. La fixation de ces plafonds de protection n'oblige pas le Maroc à les imposer; ils offrent en revanche aux décideurs un certain jeu de coude pour élaborer un nouveau mécanisme de protection à la frontière qui remplira leur besoin de prix intérieurs stables.

---

[8] Pour un exposé des analyses de l'appui social des marchés uniques de ces politiques, consulter *L'Evolution de la politique commerciale agricole au Maroc : examen de l'impact des prix de référence* de B. Lynn Salinger et Jeffrey C. Metzel (Cambridge, Massachussetts : Associates for International Resources and Development - février 1993).

[9] Ces taux comprennent la PFI des "produits stratégiques" (céréales, sucre, oléagineux, viande et lait).

TABLEAU 3.1

PLAFONDS DE PROTECTION PRESENTES AU GATT
CONCERNANT LES IMPORTATIONS CEREALIERES AU MAROC
(pourcentages)

	Plafond de protection	Protection ciblée en 2005
Blé tendre	190.0	144.0
Blé dur	NA	NA
Orge	148.5	112.9
Maïs	160.5	122.0
Riz	233.5	177.5
Sorgho	217.0	164.9
Mil	60.0	45.6

Source: MAMVA/DPAE

Dans le cadre des engagements obtenus lors des négociations du PISA-2,[10] l'Etat a convenu d'introduire des tarifs ad valorem pour les céréales, dès le 1er avril 1995 (c'est-à-dire après la date limite du GATT). Ces tarifs ne devront pas dépasser les obligations du GATT du Maroc en 1995, ni dépasser 90% des obligations du GATT en 1996, et les années ultérieures. En outre, le PISA-2 précise que les tarifs resteront à des niveaux fixes quelle que soit l'année de commercialisation donnée.[11] Des exceptions sont admises dans cette clause, pour trois cas précis: dumping, fluctuations excessives du taux de change ou baisses importantes des prix mondiaux. L'on ne définit ni "dumping", ni "excessives", ni "importantes".

Les plafonds de protection proposés comportent certaines dichotomies. Par exemple, la soumission réalisée au GATT par le Maroc oblige ce dernier à un taux de protection inférieur pour les aliments composés (60%) que pour les ingrédients fourragers individuels,[12] ce qui pourrait encourager l'importation d'aliments composés, au lieu d'ingrédients fourragers (dont les prix sont déjà bien supérieurs à la parité internationale). Bien que les producteurs avicoles et de bovins puissent en être satisfaits, ce favoritisme de protection peut réduire la demande d'ingrédients fourragers intérieurs et d'aliments composés intérieurs, ce qui nuirait à la production nationale d'orge et de maïs, et à l'industrie de la minoterie fourragère intérieure. En outre, la qualité des aliments fourragers importés est préférable à celle des aliments fourragers intérieurs, dont la teneur en cellule est supérieure, ce qui décuple la préférence en faveur des aliments fourragers importés. Le mil et le sorgho ont également des taux distincts, bien qu'ils soient relativement analogues.

Ainsi, la politique commerciale marocaine concernant les céréales est en mouvance à l'heure actuelle. L'Etat se préoccupe de maintenir la stabilité des prix intérieurs et recherche donc un mécanisme pouvant, pour le moins, atténuer la répercussion de la variabilité des prix internationaux.

---

[10] Les engagements reçus lors des négociations sont intégrés dans l'accord de prêt avec la Banque Mondiale et sont doublés d'une certaine obligation légale, mais ils ne sont pas aussi liants qu'une condition réelle du prêt.

[11] Le PISA-2 fait état de tarifs, ou droits de douane. Il n'y figure aucun libellé interdisant la modification du niveau des autres impôts commerciaux, qui constitueraient d'autres éléments de la protection commerciale générale au Maroc.

[12] *Analyse des impacts de la réduction des niveaux de protection du maïs sur le secteur avicole marocain*, de Wallace E. Tyner et. al., rapport préparé pour la Direction de l'aviculture du Ministère marocain de l'Agriculture, en vertu d'un contrat avec le U.S. Feed Grains Council (Cambridge, Massachussetts, Associates for International Resources and Development - août 1994).

Un tarif ad valorem, notamment au niveau marocain, aboutit uniquement à une amplification de la variabilité des prix internationaux, convertis en prix intérieurs. Un barème tarifaire marginal est à l'étude actuellement: il allie les tarifs ad valorem de base et marginaux, à plusieurs niveaux de prix internationaux. Plus le prix international est élevé, plus le taux tarifaire est bas, ce qui permet de limiter la répercussion de la variabilité du prix international. Cette formule présente plusieurs avantages. Tout d'abord, sa nature ad valorem, ce qui remplit les impératifs du GATT et du PISA-2. Ensuite, elle atténue la répercussion de la variabilité des prix internationaux et les incitations qui faussent le comportement des importateurs aux frontières. Il reste à voir si ces derniers efforts en date aboutiront à un mécanisme transparent et automatique qui encouragera des importations rentables, ou s'ils prorogeront simplement la tradition d'intervention arbitraire des niveaux de protection des céréales.

3.1.1.3 Travaux du PRCC dans le domaine commercial

Le Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales a pris part à de nombreuses activités visant à appuyer la réforme des mesures commerciales céréalières au Maroc, notamment: 1)une enquête sur les problèmes, réalisée par l'équipe des échanges commerciaux du PRCC, en première phase du projet,[13] 2) des simulations rapides des options tarifaires,[14] 3) l'élaboration d'une série d'outils de recherche de politique de prix et commerciale, pour permettre aux décideurs à simuler les effets de différents scénarios de mesures commerciales,[15] et 4) préparation pour le Ministère de l'Agriculture d'un projet de manuel commercial (Guide d'opérateurs) pour promouvoir et diffuser les réformes de la politique commerciale des céréales, auprès de toutes les personnes intéressées.[16]

---

[13] *Groupe C : commerce extérieur*, *Rapport de la première phase* - de B. Lynn Salinger et. al., rapport du PRCC n° 6 - avril 1992.

[14] "La Loi sur le commerce extérieur et ses mesures d'application : options de tarification des céréales", de B. Lynn Salinger et Wallace E. Tyner, document de travail n° 15 du PRCC - juin 1993. Egalement, des travaux plus récents exécutés par M. Tyner et M. Abbott, en janvier et juin 1994.

[15] Il s'agit d'études individuelles :

"Harmonization of Domestic Agricultural and Trade Policies in LDC ; The Liberalization Dilemna in Morocco", mémoire des collaborateurs d'économie agricole de Purdue n° 93-8 -juillet 1993

"Effet du tarif fixe et de celui variable, sur la variabilité de prix entre les régions", Mammas Salim, document de travail d'économie agricole de Purdue - décembre 1993

"Analysis of Spatial and Temporal Wheat Price Variation in Morocco", Channing Arndt, document de travail n° 14 du PRCC - janvier 1994

"Cereals Adjustment Policy Alternatives and Food Security in Morocco", Hamid Imrani, thèse de troisième cycle (Master of Science), université de Purdue - mai 1994.

Ces documents sont récapitulés dans "Studies on Wheat Trade Liberalization and Domestic Policy Reform in Morocco" de Wallace E. Tyner, rapport n° 19 du PRCC - janvier 1994. Les détails concernant la structure et la fonction du modèle de simulation informatique sont présentées dans "A Cereals Trade Policy Model for Morocco: Marocmod User's Guide" de Philip Abbott, document de travail n°18 du PRCC - juin 1994 (avant-projet).

[16] "Quoi de neuf ? La réorganisation du commerce extérieur des céréales et de leurs dérivés au Maroc", MAMVA/DPAE et ONICL, projet de manuel préparé par le PRCC - décembre 1993.

La recherche a touché :

- les effets potentiels sur les niveaux de prix des céréales;
- la variabilité des prix des céréales au niveau temporel et spatial;
- la production, la consommation et le stockage des céréales;
- les recettes publiques; et,
- les impératifs de devises des options de mesures de politique commerciale (imposition variable, tarif ad valorem, quota) et des taux de protection, ainsi que de l'élimination de la subvention de la FNBT de 10 millions de quintaux.

Ces recherches, qui ont constitué les sujets étudiés sous plusieurs angles, était faites au Maroc (simulations tarifaires rapides, consulter le renvoie N°14) et à l'université de Purdue (de concert avec les cadres de la DPAE dont certains étudiaient à Purdue au cours du projet, consulter le renvoi N°15).

Les chercheurs ont exécuté plusieurs modèles informatiques pour étudier, sous différents angles, la question de politique commerciale, notamment les simulations des options des prix de référence et d'impôts spécifiques, mis à jour à différents intervalles de temps; des modèles de simulation de tableurs concernant l'économie céréalière marocaine à l'échelon national et régional, dans des versions statiques, dynamiques et stochastiques, et enfin un modèle de programmation mathématique, recouvrant douze régions, quatre ports et douze périodes bimensuelles.

Dans le cadre des simulations rapides des options tarifaires, le PRCC a étudié plusieurs options de combinaisons de prix de référence et de périodes de mise à jour pour relever leur incidence sur la stabilité des prix intérieurs. Une méthode de protection à la frontière a été étudiée, où le prix de référence intérieur était défini tous les ans, avec une estimation du prix théorique des importations (journalier, mensuel ou trimestriel), la différence étant un montant imposé fixe (en DH/ql) à appliquer au prix CAF des importations. En simulant différentes définitions du prix théorique des importations et différentes périodicités aux fins de mise à jour, le PRCC a démontré aux décideurs que les révisions les plus fréquentes de l'imposition garantissaient le mieux la stabilité des prix intérieurs.

Les deux jeux d'analyses effectuées à Purdue au cours du projet indiquent la non élimination intégrale de la variabilité des prix et de la consommation par un système de protection de prélèvement variable. Toutefois, un prélèvement variable entretient la stabilité des prix intérieurs plus sûrement que toute autre forme de protection. Le modèle de simulation produit des conclusions prévisibles, concernant la perte sociale des producteurs et des consommateurs dans le cadre de différents scénarios. Le modèle de programmation appuie la détermination d'un prix de référence pour toute l'année de commercialisation, au lieu de permettre sa fluctuation à la hausse pour englober l'augmentation des coûts de stockage au fil du temps. Il souligne également un élément: les années de non commercialisation d'une céréale donnée, la démarche de l'imposition variable accentue l'instabilité des prix intérieurs, car l'excédent ne peut être absorbé par les exportations et les prix chutent. La variabilité des prix entre les régions s'avère être relativement petite, alors que les variations d'année en année peuvent être importantes. Les contraintes de capacité portuaire sont tout aussi importantes.

Les décideurs se sont appuyés sur ces éléments afin d'étrécir le champ des propositions acceptables pour la réforme de la politique commerciale des céréales. Il convient que le régime proposé soit dans le droit fil du GATT (et donc acceptable en vertu du PISA-2), et le moins déstabilisant pour les prix intérieurs. Les collaborateurs de la DPAE sont aujourd'hui rompus à ces modèles, et ont déjà entamé leur adaptation à d'autres domaines commerciaux intéressant le Maroc,

par exemple la prévision de l'effet des schémas mondiaux futurs du prix du blé, post-GATT, sur le marché marocain, en appliquant le modèle commercial à un produit d'exportation (un prototype en cours d'élaboration pour les tomates), et en appliquant le modèle à un produit doté de plusieurs dérivés transformés et de consommateurs différents (un prototype en cours d'élaboration pour les oléagineux, les huiles et les tourteaux).

Alors que la plus grande partie de l'effort du PRCC lié aux échanges commerciaux ait été axé sur la recherche appliquée, un contact direct a été pris dans plusieurs cas avec les groupements d'importateurs céréaliers afin de solliciter leurs opinions sur la progression des mesures en la matière. Les travaux succincts exécutés au cours de la première phase du projet a constitué la première instance où les importateurs de céréales ont participé aux débats de réforme du secteur. Jusque-là, ils avaient été considérés comme un prolongement de l'ONICL et n'avaient jamais été sérieusement pris pour des agents économiques indépendants. Pourtant, bien qu'ils aient été invités à participer aux débats ne serait-ce que partiellement, ils n'ont jamais bénéficié de la même analyse industrielle/institutionnelle accordée aux minotiers. Avant de laisser la responsabilité au secteur privé de garantir l'approvisionnement d'un produit aussi délicat que le blé, il conviendrait que l'Etat comprenne davantage les paramètres du secteur privé et son comportement.

Une dernière contribution apportée par le PRCC dans le domaine des échanges commerciaux: l'avant-projet de manuel des importateurs céréaliers. Lorsque les paramètres de la nouvelle politique commerciale des céréales auront été décidés, le GM prévoit publier un *Guide d'opérateurs* destiné à informer toutes les personnes concernées par la nouvelle orientation commerciale céréalière. Ce manuel permettra l'exécution transparente et automatique des nouvelles règles, et vise à amener autant de particuliers que possible à se préparer pour cette activité. Il est prévu que le manuel soit publié au préalable de la mise en oeuvre de la politique commerciale, et il conviendrait qu'il soit doublé d'une campagne de publicité et d'ateliers de formation pour informer les commerçants internationaux et nationaux, les agents de stockage, les banquiers, les transitaires et les responsables portuaires.

3.1.2 Conséquences intérieures de la politique de prix actuelle

3.1.2.1 Evolution de la protection céréalière au Maroc

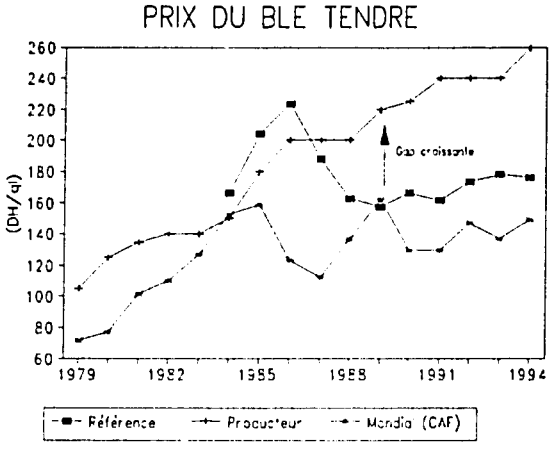
Selon les études sur les prix et les incitations exécutées par l'Etat,[17] la protection des produits céréaliers s'est renforcée. Pendant la période du PASA-2, les coefficients nominaux de protection des céréales (le rapport entre les prix intérieurs et les prix internationaux, ramenés au même point de comparaison, par exemple au moulin) étaient de 0,9 en moyenne en 1984, 1,00 en 1988 et 1,10 en 1989. En 1989, le prix intérieur du blé tendre était de 200 DH par quintal et le prix international, ayant servi à l'analyse, était de 170 dollars la tonne (FOB US Gulf). Aujourd'hui, les prix intérieurs et internationaux relatifs du blé tendre sont de 260 DH par quintal (prix à la production) et environ 146 dollars la tonne (blé Hard Red Winter n° 2, protéine ordinaire, FOB US Gulf). Ce dernier constitue le prix de référence international pertinent, c'est-à-dire mesuré avant les subventions des exportations. Ces derniers prix signifient à l'évidence que le taux de protection nominale est nettement plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était en 1988, se rapprochant davantage de 70%.

---

[17] Consulter l'*Etude de la politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole, phase II, rapport principal* du MAMVA/AIRD/Agro-Concept (janvier 1990) pour les coefficients de protection fondés sur les prix de 1988, par rapport aux estimations d'origine fondées sur les prix de 1984. Consulter l'*Etude de la politique des prix et d'incitations dans le secteur agricole, phase III, céréales* du Service des études économiques, marchés et prix, Bureau d'analyse des politiques agricoles, MAMVA/DPAE (juin 1990) pour les coefficients fondés sur les prix de 1989.

Le prix marocain versé aux producteurs de blé tendre est supérieur au prix de référence qu'on obtiendrait en appliquant la formule convenue de prix de référence mobile, en raison du recours à la clause de sauvegarde (figure 1.).

FIGURE 1



D'autres prix intérieurs sont également élevés (tableau 3.2). Les prix du blé dur dépassent 300 DH/ql, alors que le prix international depuis juin 1993 conserve une moyenne de 210 dollars la tonne (blé dur ambre n° 1, Minneapolis) ou 200 DH/ql CAF Maroc. Le maïs, avec un prix de référence de 188 DH/ql, se vend à plus de 200 DH/ql, par rapport à un prix international (débarqué au Maroc) d'environ 115 DH/ql (Tyner et. al. - 1994). Seul le prix intérieur de l'orge, à près de 125 DH/ql à l'heure actuelle, se rapproche de sa parité internationale (en se fondant sur un prix international de 94 dollars la tonne (orge fourragère n° 2, Duluth) soit (101 DH/ql).

TABLEAU 3.2

PRIX COMPARATIFS INTERIEURS ET INTERNATIONAUX DES CEREALES

	Blé tendre	Blé dur	Orge	Maïs
Prix intérieur (DH/ql)	260	>300	125	188
Marges intérieures (DH/ql)	6	6	6	6
Prix intérieur, minoterie/marché (DH/ql)	266	306	131	194
Prix international ($/tonne FOB)	146	210	94	115
Prix international (DH/ql CAF)	141	200	101	115
Marges d'importation	15	15	15	15
Prix paritaire (DH/ql, CAF)	156	215	116	130
Coefficient de protection nominale (prix intérieur/prix paritaire)	1.71	1.42	1.13	1.498
Taux de protection nominale	71%	42%	13%	49%

Ainsi, à l'exception de l'orge, tous les niveaux de protection des céréales - si l'on compare les prix intérieurs aux prix internationaux hors subventions - sont bien au-dessus des niveaux de protection ciblés de 25%, fixés par l'Etat au cours des débats sur l'ajustement structurel avec les bailleurs de fonds. Il conviendrait que les décideurs poursuivent l'évolution des niveaux de protection, dans un sens absolu, par rapport aux autres prix agricoles, et par rapport aux niveaux moyens de protection exercés dans le secteur industriel. Il s'agit d'un élément important pour se garder de la distorsion de protection intersectorielle et d'une protection excessive pouvant constituer une désincitation pour les exportations.

En outre des droits de douane et du prélèvement fiscal, le Maroc applique également une taxe à la valeur ajoutée (TVA) au prix brut CAF (CAF x 1 + (droit ad valorem + PFI) de certains produits, par exemple le maïs importé mais non pas le maïs intérieur, ce qui relève davantage encore le niveau de protection accordé aux producteurs de maïs marocains. La TVA est également appliquée aux aliments composés marocains, mais non pas à de nombreux ingrédients fourragers produits au Maroc, ce qui encourage les petits moulins fourragers artisanaux à un sursaut pour éviter la taxe de 7% sur la production industrielle d'aliments. Il conviendrait également d'éliminer ce type de distorsion.

L'on informe les consommateurs qu'une partie de la farine de blé tendre est achetée à des prix "subventionnés". De fait, 10 millions de quintaux de farine ordinaire (farine nationale de blé tendre ou FNBT) sont vendus officiellement à 200 DH/ql. Ce prix représente un transfert financier, venant compenser le coût élevé de la production de farine à partir de blé cultivé au Maroc. Au prix intérieur du blé tendre au prix de la clause de sauvegarde soit 260 DH/ql, on aboutit à un prix de revient de la FNBT de 346 DH/ql (consulter le tableau 3.3). Aux prix officiels, la subvention se monte à 146 DH/ql. Toutefois, sur le marché libre au Maroc, les consommateurs ne paient pas leur FNBT 200 DH/ql, mais des prix allant de 240 à 280 DH/ql,[18] selon les conditions d'offre et de demande locales, étant donné les marges reposant sur une maximisation de la rente entre la minoterie et le consommateur. Cet élément atténue l'unité de subvention aux consommateurs.

D'un point de vue économique, le prix officiel de la FNBT se rapproche, au mieux, du prix de revient actuel de mouture du blé tendre importé (en l'absence de subventions aux exportations). Au prix international FOB de 146 dollars la tonne, et à un taux de change de 8,5 DH/dollar, le prix CAF de la tonne est de 1.411 DH. En ajoutant 165 DH la tonne pour la mouture (la marge officielle versée par l'ONICL) et en divisant par 80% (le taux de réduction de la FNBT), on obtient un prix de revient de 197 DH/ql, soit environ l'équivalent du prix officiel de la FNBT. En revanche, le coût financier pour le Maroc du blé importé n'est pas 146 dollars la tonne, mais 85 dollars la tonne, étant donné la prime de PVE actuelle à la disposition du Maroc. A une baisse de prix FOB si marquée, le prix de revient estimatif de la FNBT, selon la formule citée ci-dessus, est de 132 DH/ql. La politique marocaine consiste à protéger intégralement les producteurs marocains de toute subvention d'exportation compétitive des Etats-Unis, de la France, etc. Toutefois, ce faisant, c'est l'Etat et non pas le consommateur marocain qui tire parti, entre autres, du Programme Américain de Valorisation des Exportations et d'autres subventions d'exportation.

---

[18] Source: observations PRCC sur le terrain.

TABLEAU 3.3

SUBVENTION DE LA FNBT AU MAROC

	Analyse financière	Analyse économique	
	Coût du blé marocain	Coût du blé importé (FOB)	Coût du blé importé (FOB moins PVE)
FOB + fret ($/tonne blé)		(146+20)	((146-60+20)
* Taux de change (DH/$)		8.5	8.5
= parité à la transformation (DH/tonne blé)	2600	1411	901
+ marge de mouture (DH/tonne blé)	165	165	165
= prix de revient, farine (DH/tonne blé)	2765	1576	1066
/ taux de réduction (% farine/blé)	80%	80%	80%
= prix de revient, farine (DH/tonne farine)	3456	1970	1333
Comparé au prix officiel de la FNBT	2000	2000	2000
Résultat:	1456		667
	subvention	neutre	taxe
Comparé au prix parallèle de la FNBT	2600	2600	2600
Résultat:	856	630	1267
	subvention	taxe	taxe

3.1.2.2 Evolution de l'intervention commerciale du Maroc

En dehors de la question du niveau de protection des céréales par le biais de droits d'importation et d'autres formes d'imposition, il existe une question tout aussi importante: celle de l'intervention de l'Etat dans le processus des importations. Selon Abbott, puisqu'il n'existe aucun quota d'importation explicite à l'heure actuelle et que les tarifs des importations de céréales ne peuvent expliquer ces différentiels de prix: "la réglementation quantitative de l'ONICL du marché des céréales doit donc opérer en guise de protection frontières pour expliquer ces prix-cales."[19] De fait, l'Etat marocain poursuit sa participation au commerce céréalier, en avalisant chaque demande d'importation de céréales et en déterminant d'ailleurs, à son propre effet, le volume de blé tendre à importer.

Ainsi, la libéralisation du commerce des céréales comporte davantage qu'une simple révision des formules de définition des tarifs et l'atténuation des taux de protection nominale. Si la libéralisation se trouve réellement inscrite à l'ordre du jour politique, elle exigera une modification de la mentalité publique, selon laquelle, à l'heure actuelle, l'on ne peut compter sur le marché pour importer des céréales en quantités suffisantes pour entretenir la stabilité du marché. La gageure à relever pour que la libéralisation du mécanisme commercial soit une réalité consiste à entamer le processus de sevrage du GM de son rôle de vigile du commerce céréalier, et à permettre progressivement aux importateurs privés de reprendre des fonctions commerciales de plus en plus importantes.

[19] "A Cereals Trade Policy Model for Morocco : Marocmod User's Guide" de Philip Abbott, document de travail n° 13 du PRCC - juin 1994 (avant-projet), p. 20-21.

3.1.2.3 Avantages et coûts d'une politique de "prix céréalier élevé"

Que l'on permette à l'ONICL ou aux importateurs privés de déterminer les volumes des importations, l'Etat reste l'ultime arbitre du niveau des prix des céréales. A l'heure actuelle, le GM semble décidé à maintenir un niveau de prix nominal élevé, sinon réel, en ce qui concerne le blé tendre, le maïs, le blé dur et l'orge.[20]

Dans le cas de prix céréaliers élevés, l'avantage le plus immédiat est clairement en faveur du **producteur de céréales**. Ce qui est particulièrement vrai pour les gros exploitants excédentaires qui sont en mesure de vendre leurs céréales aux centres de collecte (de l'ONICL, ou comme récemment, directement aux minoteries ou à leurs agents), qui leur versent le prix officiel. Les petits producteurs reçoivent sans doute également un prix plus élevé pour leurs produits qu'ils ne recevraient par ailleurs, bien que leur prix à la production soit sans doute inférieur au prix officiel. Les **consommateurs** n'en bénéficient que dans la mesure où ils chérissent la stabilité des prix. Un autre lauréat évident est l'**Etat**, qui amasse d'importantes **recettes** en imposant la différence entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Dans le cas des recettes commerciales tirées d'un produit relevant de la clause de sauvegarde, elles vont directement au Fonds de Développement Agricole du Ministère de l'Agriculture.[21] Le FDA octroie des dons de capital à des investissements privés sélectionnés, sous le contrôle de la Caisse Nationale du Crédit Agricole. L'Etat bénéficie également d'un **capital politique** accru, produit par sa déclaration selon laquelle il subventionne la FNBT pour les consommateurs marocains. La subvention constitue également une tactique couronnée de succès pour différer la déréglementation du marché intérieur du blé tendre. Dans une certaine mesure, les **importateurs privés** sont également abrités du risque d'avoir à planifier les importations eux-mêmes, et l'on peut donc dire qu'ils tirent un certain avantage du statu quo. Et enfin, la **société marocaine** tire parti d'une migration rurale moindre vers les zones urbaines que ce ne serait le cas en l'absence d'incitations positives pour les producteurs de céréales, et d'un assujettissement atténué par rapport à des marchés soi-disant incertains en ce qui concerne un produit de consommation de base.

En revanche, ces interventions comportent toujours des coûts, et le cas des céréales marocaines n'y fait pas exception. Le coût le plus manifeste revient aux **consommateurs**, qui se répartissent en trois catégories importantes. Les consommateurs urbains paient davantage pour leurs céréales et leurs dérivés (farine, couscous, etc) qu'ils ne paieraient par ailleurs, même ceux qui achètent de la FNBT. Nombre de producteurs ruraux sont des consommateurs nets de céréales et eux aussi subissent le fardeau d'un prix intérieur plus élevé. Les consommateurs indirects de céréales, en qualité d'ingrédient fourrager de la production de bétail, sont également pénalisés par des prix céréaliers élevés, notamment en ce qui concerne le maïs (Tyner, et. al., 1994), ce qui aboutit à une augmentation des prix de la volaille et de la viande rouge, d'où une réduction de la consommation de protéines, notamment chez les consommateurs les moins aisés.

Dans la catégorie des coûts indirects, citons les coûts écologiques et la déperdition de recettes d'exportation. Dans la mesure où des prix élevés du blé ont encouragé les agriculteurs à déployer leur production sur des sols marginaux (terres sèches australes, parcours traditionnels du bétail), à raccourcir la rotation des cultures ou à réduire la jachère, l'incitation marquée en faveur de la

---

[20] Dans le cas des deux derniers, il pourrait être difficile de continuer dans les années de récolte extrêmement abondante, à moins que l'Etat ne soit disposé à absorber des coûts d'entreposage ou de subvention des exportations extrêmement élevés.

[21] Créé en 1986, dans le cadre du PASA-1, le FDA est financé par le budget du ministère de l'Agriculture, les revenus tirés du prélèvement variable sur les produits stratégiques à la consommation, et les bailleurs de fonds étrangers. Le compte spécial auprès de la Trésorerie (prélèvement variable) sera éliminé en 1995 en tant que source de financement du FDA, lors de la suppression de la clause de sauvegarde.

production du blé pourrait avoir des effets négatifs sur l'environnement au Maroc.[22] Un devis précis du coût écologique exigerait une étude plus ample exécutée par une équipe multidisciplinaire de scientifiques sociaux et physiques.

En outre, dans la mesure où les agriculteurs affectent davantage de ressources au blé, un produit de valeur relativement basse, qu'ils ne le feraient par ailleurs pour des produits plus onéreux, le Maroc subit éventuellement une perte économique implicite. On pourrait le mesurer en termes de **coût en ressources intérieures** (CRI) (perte d'épargne de devises ou de potentiel de revenus) et **perte d'emplois**, dans la mesure où la culture de produits de plus haute valeur est à plus haute intensité de main-d'oeuvre. Il conviendrait de mettre à jour la méthodologie du CRI ayant déjà servi dans plusieurs Ministères au Maroc, y compris celui de l'Agriculture, pour évaluer les taux de protection et les éléments indiscutés d'avantage comparé, et de faire une analyse par zone agro-écologique afin de mieux quantifier ces paramètres.

3.1.2.4 Dilemme d'orientation du MAMVA: concessions entre la protection de la production de maïs et la stimulation de la croissance de l'industrie avicole.[23]

Le cas de la production et de la protection du maïs au Maroc illustre les concessions complexes entre les bénéficiaires pouvant découler des options politiques. Le maïs est un cas intéressant, car le produit primaire en question ne constitue pas le point de mire direct, mais plutôt indirect, de la consommation humaine, ce qui change la dynamique politique de la question de protection. Alors que les questions d'égalité concernant le coût élevé de la consommation de blé sont censées ne pas être du ressort du Ministère de l'Agriculture, le coût élevé de la consommation du maïs affecte directement un électorat important au sein du Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, plus précisément les producteurs de bétail.

A l'instar des autres céréales, le niveau de protection du maïs était relativement modeste (7%, 1984-1986), avant l'introduction, en 1987, du système de protection par le prix de référence. Alors que la clause de sauvegarde du système du prix de référence prévenait, de facto, toute chute nominale des prix céréaliers intérieurs, les prix céréaliers internationaux chutaient. La figure 2 indique les schémas des prix internationaux du maïs[24].

Entre 1984 et 1986, les prix de référence intérieurs ont relativement bien suivi les prix internationaux (CAF) et le niveau nominal moyen de protection était de 23%. En 1987, lors de la mise en oeuvre d'un prix de référence intérieur de 187 DH le quintal, fondé sur les observations à l'époque des prix de gros du maïs à Casablanca, le taux nominal de protection a augmenté en flèche à 147%[25]. Depuis lors, les prix internationaux ont légèrement augmenté, alors que les prix de référence intérieurs sont restés fixes, aboutissant à un taux moyen de protection nominale de 1988 à 1994 (avril inclus) à 79% (54% jusqu'à présent en 1994).

---

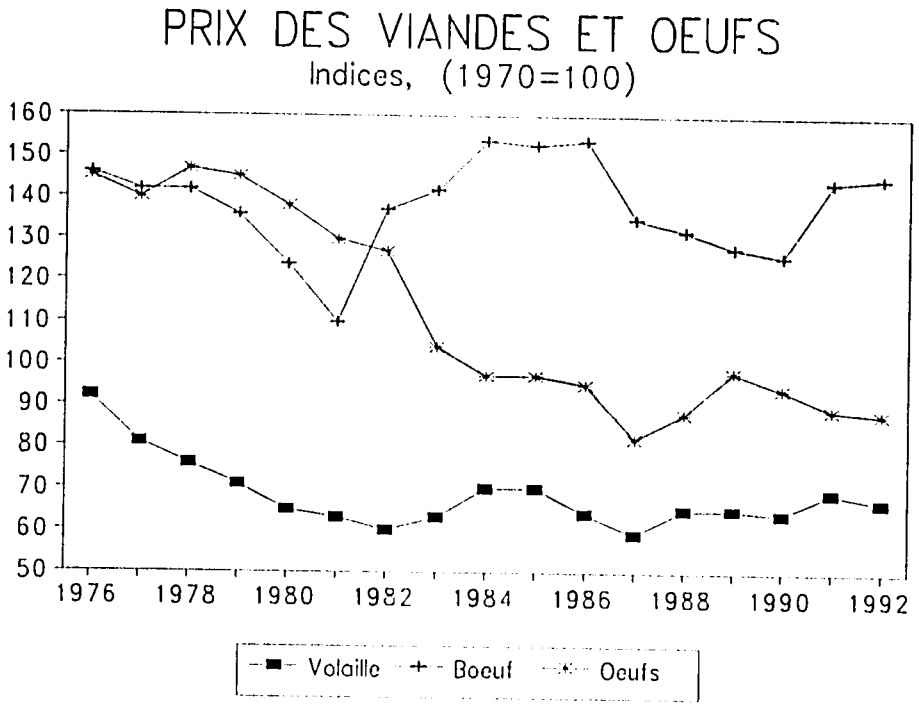
[22] *Tendances de la production des céréales : rapport principal* de Abderrahim Houmy, et. al., PRCC n° 4, Rabat - octobre 1992, où l'on souligne l'expansion rapide de la superficie cultivée de blé tendre et dans la *zone défavorable orientale*, p 11-16.

[23] Ce sujet a été élaboré d'abord par le PRCC dans le document de travail N°8 "The Impact of Cereals Marketing Reform on the Feed and Livestock Industries" par Jeffrey Metzel (octobre 1992).

[24] Adapté de rapport de Tyner et. al.(1994). Les prix, et donc les taux de protection, sont légèrement différents de l'original en raison de différentes hypothèses des données de base.

[25] Le fait que les prix intérieurs aient dépassé de tant les prix CAF à l'époque, ou même que CAF brut de 23%, indiquerait que les restrictions quantitatives imposées par l'ONICL ont resserré l'approvisionnement intérieur et relevé les prix.

FIGURE 2



Selon les conclusions d'une récente étude effectuée au nom de la Direction de l'Elevage du MAMVA, en vertu d'un financement accordé par le U.S. Feed Grains Council, cette quasi multiplication par deux du prix du maïs, par rapport à la parité internationale, a plusieurs effets. Les taux de croissance de la production de viande blanche (volaille) et d'oeufs ont chuté de façon marquée depuis 1987. Les prix réels de ces deux produits (volaille et oeufs) ont renversé leur tendance à la baisse depuis cette date (figure 3). Etant donné qu'ils constituent tous deux des sources peu onéreuses de protéines, par rapport à la viande rouge, la protection élevée du maïs a eu une incidence négative sur les consommateurs marocains, ainsi que sur les producteurs avicoles. Une réduction de la protection du maïs aboutirait à plusieurs avantages : elle réduirait les coûts de la production avicole et des oeufs, et donc leurs prix, en relevant donc leur consommation[26]. Un transfert de consommation de la viande rouge à la viande blanche s'ensuivrait sans doute. L'effet potentiel négatif sur la production de bétail pourrait être compensé par une augmentation des importations fourragères. Par exemple, une réduction de la protection du maïs faciliterait les importations de ce dernier aux fins d'une production de bétail plus intensive dans le couloir urbain autour de Casablanca, ce qui réduirait les coûts et améliorerait la consommation.

Les producteurs marocains de maïs, c'est indéniable, seraient touchés. Toutefois, la production de cette céréale constitue uniquement 5% de la production de céréales au Maroc, et donc cette incidence serait restreinte. En outre, étant donné que les estimations de coût des ressources

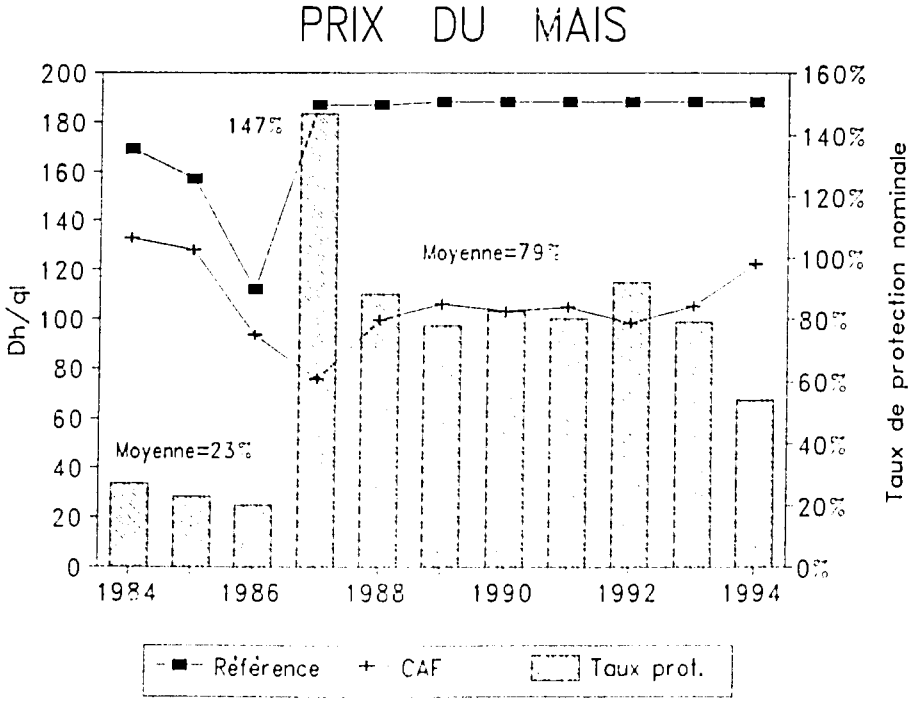
[26] Pour les estimations des paramètres, consulter Tyner et. al. (1994).

intérieures de la production actuelle indiquent que la valeur des ressources consacrées à la production dépasse celles économisées par l'absence d'importations, l'avantage net pour l'économie d'une production de maïs réduite serait en fait positif.

3.1.3 Variabilité des prix et développement des marchés modernes de céréales et de produits céréaliers

Au premier semestre de 1995, le Maroc prévoit de mettre en oeuvre l'axe principal du programme de réforme des céréales, convenu il y a sept ans, un programme qui était censé être mis en exécution avant la fin de 1990. A l'heure actuelle, il est important de passer en revue les caractéristiques de ce qui constitue un sous-secteur céréalier moderne, rentable, et de ce que cela signifie pour le rôle de l'Etat. Au chapitre 2, nous avons défini le dessein de la structure institutionnelle d'un sous-secteur céréalier libéralisé au Maroc et des fonctions idoines des secteurs public et privé marocains. La signification de l'acceptation de ce dessein de la structure et des rouages futurs des marchés de céréales et de produits céréaliers sera étudiée dans le reste du rapport. dans la présente section sur les politiques de prix, d'échanges commerciaux et de commercialisation, nous prendrons pour point de mire une caractéristique inhérente aux marchés agricoles rentables - la variabilité des prix - et ses répercussions sur les politiques agricoles indiquées de l'Etat.

FIGURE 3



3.1.3.1 Variabilité des prix agricoles, risques commerciaux et options de politique

Pour tirer la toile de fond de cette étude de la variabilité des prix et des options de politique pour l'aborder, il nous faut préciser à nouveau quelques principes de base régissant les marchés agricoles:

- **Les systèmes de commercialisation agricole comportent toujours un partenariat entre des protagonistes publics et privés**, les premiers décident des règles de fonctionnement des marchés, et les seconds sont principalement motivés par les bénéfices, qui tirent parti des possibilités transactionnelles définies par l'interaction de l'offre et de la demande sur les marchés, et des règles régissant la fonction commerciale. Il ne s'agit pas de parler de l'un ou de l'autre, de l'Etat ou du privé; il s'agit de savoir à quel degré les mécanismes commerciaux ont le loisir de fonctionner sans action directe de l'Etat en matière de contrôle de l'approvisionnement, du prix ou de l'appartenance du produit en question. Alors même que l'Etat n'intervient pas de cette manière, il est présent: le maintien de l'ordre public, la prestation de l'infrastructure des communications, l'application des contrats, l'encadrement des banques, la garantie du fonctionnement adéquat du système monétaire, etc;

- **La plupart des marchés agricoles comportent une variabilité de prix supérieure à celle des marchés non agricoles**, fonction principalement de la variabilité de la production (souvent dans des conditions pluviales), mais pouvant également refléter d'importantes variances de la demande. Il existe souvent des mouvements saisonniers ou cycliques importants des prix en raison de ces hausses et baisses brutales de l'offre et de la demande;

- **Une grande partie des politiques agricoles nationales de l'Etat ont trait à la prise en charge de cette variabilité des prix**: ses causes ou ses conséquences sur les revenus des producteurs et leurs décisions de production, sur la disponibilité de l'approvisionnement (sécurité alimentaire et préoccupations de rémunération des exportations), et sur les consommateurs;

- En termes pratiques pour les hommes d'affaires (agriculteurs, commerçants, minotiers, boulangers, etc), **plus la variabilité des prix est grande, plus leur participation pérenne à ces marchés encourt de risques**. Une intervention minime de l'Etat profiterait grandement à certain (par chance ou par discernement) et serait nuisible à d'autres, dans la mesure où ils seront obligés de fermer leurs portes.

Les Etats peuvent adopter deux démarches pour prendre en main ce risque:

- <u>intervenir directement</u> pour stabiliser l'offre et la demande, et donc les prix, au dépens d'une perte de rentabilité du marché, d'investissement et de développement naturel d'innovations en matière de gestion de risques du secteur privé; ou

- permettre aux marchés de fonctionner aussi librement que possible pour obtenir le maximum d'avantages de rentabilité des ressources, mais <u>intervenir indirectement</u> (par la formation et l'information) pour épauler les participants du marché dans l'élaboration de mécanismes de gestion et d 'atténuation des incidences sur leurs entreprises des risques introduits par l'instabilité des prix, et pour organiser des programmes compensatoires supplémentaires pour appuyer des groupes de citoyens auxquels la réaffectation des ressources axée sur le marché aurait nui. Lorsqu'un pays opte pour la voie de l'économie libérale, il choisit la seconde approche.

Qu'est-ce que cela signifie pour la politique céréalière du Maroc ? Cela signifie que pour une gamme de raisons politiques et économiques, le GM, depuis la période du protectorat, a choisi d'intervenir directement pour contrôler l'instabilité des prix des céréales, notamment sur le marché du blé tendre, par l'intermédiaire du circuit officiel de l'ONICL, axé sur les minoteries industrielles de blé.

Il va sans dire que ces politiques ont réussi à stabiliser les prix du blé tendre et du blé dur, en partie par un contrôle direct du prix du blé tendre exercé sur 30% (année de récolte particulièrement abondante) à 80% (à la suite d'une récolte diminuée par la sécheresse, et des importations importantes, comme pour l'année de commercialisation 1993-94) de l'approvisionnement total en blé tendre. Les relations de substitution entre la farine de blé industrielle, artisanale et la farine de blé dur artisanale ont également permis d'atténuer la variabilité de prix des marchés de blé dur et de blé tendre non contrôlés.[27]

Lorsque le Maroc était producteur excédentaire de blé, avec d'importantes exportations (jusque dans les années 60), la variation de l'approvisionnement intérieur total provoquée par les conditions pluviales pouvait être atténuée par la réduction, ou la suppression des exportations à la suite de mauvaises récoltes. Lorsque le Maroc n'a plus été en mesure de remplir ses propres besoins d'approvisionnement total de blé, même les bonnes années, l'approvisionnement total a été stabilisé par le biais de niveaux variables d'importations de blé tendre. Comme le débat ci-dessus l'indique, jusque dans les années 80, des prix bas à la production (essentiellement une imposition des producteurs) ont contribué à un schéma d'atténuation marquée de l'auto-suffisance en blé, une politique qui a été infirmée dans le cadre du PASA-1, qui encourageait l'augmentation des prix officiels à la production et qui a été complété par d'autres campagnes du GM favorisant une production céréalière accrue.

Aujourd'hui, alors que les prix marocains sont fortement supérieurs aux prix mondiaux, la stabilisation des prix intérieurs est devenue encore plus aisée pour le GM, puisque les prix mondiaux du blé présentent une variabilité bien plus atténuée que les niveaux totaux de production de blé marocaine. C'est la raison principale pour laquelle le Maroc a été placé par la FAO dans la catégorie des pays en développement ayant un niveau élevé de sécurité alimentaire totale par ménage (ce sujet sera développé dans la section suivante).

La réglementation directe du circuit officiel du blé tendre pouvait être logique, du point de vue de la politique économique, pendant les quelques décennies qui ont immédiatement suivi l'Indépendance du Maroc, en 1956, lorsque l'objectif principal consistait à "marocaniser" la propriété et la gestion des éléments commerciaux importants de l'économie, tout en conservant une stabilité sociale et politique. Ce n'est plus le cas. Les principaux problèmes du maintien ininterrompu du système de gestion et de subvention du marché du blé tendre, dirigé par l'ONICL, aux prix contrôlés (en dehors du fait que l'Etat a signé plusieurs accords internationaux garantissant sa suppression) peuvent être regroupés en quatre grandes catégories:

- **Inefficacité économique** de l'utilisation des ressources marocaines pour la production et la distribution des produits dérivés du blé qui constituent la plus importante partie du régime alimentaire marocain (confirmé par des études détaillées du PRCC des industries de la minoterie - cf. ci-dessous). Ce qui signifie que la suppression du circuit officiel, sans aucune autre modification politique, aboutirait en deux ou trois ans à un plus grand choix, pour les consommateurs marocains, de produits dérivés, de meilleure qualité, à des prix plus bas.

- **Dissuasion systématique du développement de mécanismes de réduction des risques fondés sur le marché**: le système de contrôle public a systématiquement découragé les investissements et le développement de quatre mécanismes privés, axés sur le marché, permettant de gérer les risques de prix dans le sous-secteur du blé au Maroc: (1) stockage moderne des céréales, (2) passation normalisée de contrats pour les futures

[27] Les données disponibles concernant la variabilité des prix du marché parallèle ont été analysées en détail par le groupe de travail sur la commercialisation du MAMVA/PRCC, fin janvier 1991, et les résultats ont été présentés dans le document de Aloui et. al., rapport n° 5 du PRCC - janvier 1992.

livraisons de blé et de farine, (3) commercialisation intérieure de blé et de farine fondée sur des cotes détaillés, reposant sur des normes de la qualité, et (4) développement des importateurs privés et de commerçants céréaliers spécialisés, marocains, dotés d'une infrastructure et de l'expérience commerciale nécessaires pour une exploitation efficace, au nom de leur clientèle, des marchés internationaux et nationaux, complexes, du blé.

- **Maintien du programme troublé de subvention de la FNBT et absence de mesures en vue de programmes d'assistance alimentaire ou des revenus plus durables**: l'on s'accorde à dire, dans les cercles du GM et dans toute la filière de la farine de blé tendre (des producteurs, aux commerçants, aux minotiers, en passant par les vendeurs de farine et, certainement, jusqu'aux consommateurs) que le programme actuel de subvention de la FNBT doit être supprimé, en raison des incidences négatives de la structure et de l'exploitation du programme sur la qualité de la farine, le niveau de corruption et le volume de cette subvention qui arrive réellement jusqu'aux consommateurs.[28] Ces éléments sont étudiés de façon plus détaillée dans la section 3.2 sur la sécurité alimentaire; et,

- **Absence de cohésion avec l'orientation de la politique économique générale du GM**: ces quelques dernières années, l'on relève de nombreuses déclarations univoques, soulignant que la politique public consiste à faire passer l'économie dans son intégralité dans un mode de fonctionnement libéral (axé sur le marché). Le circuit officiel du blé tendre est à l'évidence un anachronisme qui ne cadre pas avec la politique d'ensemble de l'Etat.

Nous nous pencherons ici sur le second groupe de problèmes, dont la solution signifie la nécessité, pour la politique du GM, d'assurer la promotion de mécanismes de réduction des risques, axés sur le marché.

3.1.3.2 Nécessité parallèle ayant trait à la variabilité des prix et à la promotion de mesures axées sur le marché pour assurer la gestion de risques accrus[29]

Il est crucial de comprendre que le programme de réforme de la commercialisation des céréales entraîne la création de marchés céréaliers nationaux intégrés, en ce qui concerne les quatre céréales principales, comportant une certaine modulation de variabilité de prix. Cette dernière est un élément positif en ce qui concerne le maintien d'une production, d'une commercialisation et d'industries de transformation rentables et compétitives dans le cadre du sous-secteur. Les modifications les plus importantes seront ressenties par:

- les minotiers industriels, inaccoutumés aux variations de prix;

- les gros producteurs de blé tendre, en mesure jusque-là de recevoir le prix de soutien officiel intégral en vendant leur blé tendre directement aux coopératives; et,

---

[28] L'une des premières incidences du PRCC a consisté à organiser un groupe de travail interministériel (avec les collaborateurs venus du MAMVA/DPAE, ONICL et Intérieur/DAR) qui s'est servi des techniques de reconnaissance rapide pour étudier la qualité, les prix et l'administration de la FNBT, dans quatre provinces. C'était la première fois que l'on circonstanciait, dans un rapport public, les abus largement débattus du système de la FNBT.

[29] Des études préliminaires, relevant du financement du PRCC, étaient prévues sur la plupart des mesures décrites dans cette section, mais il a fallu les annuler lorsque l'AID a supprimé son financement de la troisième année du projet.

- les coopératives de SCAM elle-mêmes, fonctionnant depuis des années (à quelques exceptions près, comme la SCAM de Meknès, bien gérée) à titre de services publics régionaux inefficaces et réglementés par l'Etat.

On ignore exactement quelle sera la suite des événements en matière de variabilité des prix dans les souks, mais cet élément serait sans doute légèrement inférieur en moyenne une fois que des céréales d'importation libre pourront être vendues dans les souks. Comment les opérateurs privés du sous-secteur peuvent-ils être épaulés pour gérer efficacement ces risques accrus ? La prise en charge des quatre domaines problématiques associés au circuit officiel puissent offrir les grandes lignes d'un programme d'action de développement du marché au GM et aux bailleurs de fonds - comme la Banque Mondiale - à la recherche de moyens constructifs d'investissement dans l'agro-industrie marocaine:

1. Promotion de silos modernes et rentables des céréales: l'un des éléments curieux d'un déplacement dans les grandes régions de production de blé tendre au Maroc est l'absence visible de structures modernes de stockage des céréales, que ce soit dans les exploitations, les villages ou les petites villes. Etant donné le système de production, appuyé - dans les plus grandes exploitations - sur des techniques de production et de moisson modernes, et qui est en mesure d'obtenir des rendements records au niveau mondial, cette carence d'infrastructure moderne de stockage constitue un indice clair de distorsions engendrées par les prix contrôlés et les subventions au stockage du système de commercialisation actuel du blé. Cet élément est d'ailleurs confirmé lorsque qu'on étudie à l'heure actuelle le comportement des commerçants agrées privés. Etant donné les faibles niveaux de subvention de stockage au quintal, son avenir incertain et l'impossibilité de procéder intégralement à de l'arbitrage temporel et spatial, rares sont les sociétés qui se sont spécialisées dans la commercialisation
du blé en se fondant sur la qualité (impossible au vu du système actuel de gestion de l'approvisionnement), ni dans la construction d'une infrastructure spécialisée qui leur permettrait de saisir les avantages des énormes économies d'échelle, que permettent la manutention et le stockage modernes en vrac.

Une étude préliminaire a été exécutée par Sabourin sur la situation du stockage céréalier au Maroc (document de travail n° 5 du PRCC - mai 1992). Bartali et Achy ont réalisé une analyse de la situation matérielle, ainsi qu'un diagnostic préliminaire du degré d'utilisation et d'autres paramètres opérationnels de tous les grands silos de stockage en vrac du Maroc (document de travail n° 17 du PRCC - février 1994). En outre, le PRCC a épaulé l'appui (avec un financement canadien) de M. Sabourin à la SCAM de Meknès pour restreindre au plan technique les schémas de rénovation et de réfection du silo de Meknès, pour un coût d'ensemble moindre pour la coopérative. (Consulter la section 3.4 ci-dessous pour tout renseignement supplémentaire sur les SCAM).

Plus les prix des céréales fluctuent, plus les exploitants, les commerçants et autres protagonistes du marche sont incités à stocker des céréales pour une vente future. C'est la façon la plus directe à laquelle les hommes d'affaires peuvent faire face au risque accru associé à la variation des prix du marché. Sur une période de transition de dix ans (à la suite de laquelle le secteur privé n'aura plus besoin d'aide), le GM (et ses partenaires étrangers) pourraient appuyer ce processus comme suit:

- **options d'assistance technique concernant les systèmes de manutention et de stockage en vrac pour les sociétés privés, au niveau de la ferme ou de *douar*.** Cette formule pourrait être enclenchée par le biais de sites de démonstration qui pourraient être subventionnés par des pays qui sont de grands producteurs de matériel. Le Maroc est dans la position enviable de pouvoir s'appuyer sur une grande partie de la technologie appropriée d'autres régions productrices de céréales du monde (notamment l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Australie) et de disposer de compétences techniques de qualité intra-frontières, notamment au département d'ingénierie agricole de l'IAV. Il s'agit d'une

possibilité d'investissement dans les petites et moyennes entreprises qui n'attend que l'environnement politique idoine;

- **assistance financée par des prêts** : les politiques actuelles des CNCA et FDR prévoient une assistance limitée pour la construction d'installations modernes de stockage. Au cas où le GM souhaiterait accélérer l'acquisition généralisée de cette technologie, ce serait faisable par le biais de programmes de crédit ciblés. Ainsi, il pourrait aider les producteurs individuels, les petites coopératives locales ou les groupes de producteurs à faire face directement aux risques accrus entraînés par la fluctuation des prix du marché. Il conviendrait d'analyser ce type de plan au niveau technique, financier et institutionnel. Il s'agit de l'un des volets originaux du PRCC, lors de la conception du projet, en 1987[30].

2. Promotion du développement des marchés céréaliers de référence de Casablanca: dans la structure et dans le fonctionnement des marchés céréaliers marocains, Casablanca, notamment le quartier des grossistes, autour de la Halle aux grains municipale constitue l'élément marocain le plus proche d'une bourse de marchandises. Ce qui est surtout évident pour la commercialisation du maïs, puisque la quasi-totalité du volume commercialisé de la production nationale se vend sur ce marché, et sert ensuite à l'industrie de la minoterie fourragère située en grande banlieue de Casablanca[31]. Il s'agit en général d'un marché au comptant, mais certains acheteurs et vendeurs ont une certaine expérience de la passation de contrat orale pour livraison à terme. L'élaboration des contrats à termes pour le maïs, et leur généralisation pour le blé tendre et le blé dur présente un potentiel certain pour le développement de marchés céréaliers modernes au Maroc.

Dans une récente publication, excellente, de la Banque Mondiale, Debatisse et. al. décrivent un processus progressif où les marchés au comptant évoluent pour devenir des marchés comportant des contrats normalisés pour livraison à terme, et, parfois, des marchés à terme de plein droit[32]. Cette troisième étape d'évolution, la plus élevée, comporte encore des contrats normalisés de vente pour des livraisons à terme, et l'injection de capital supplémentaire par le biais de transactions de boursicotage et, d'ordinaire, l'ajout de mécanismes de chambre de compensation pour permettre aux détenteurs de contrats de vendre (compenser) leur contrat s'il ne leur est plus utile. Le recours exhaustif aux contrats pour les livraisons à terme permet éventuellement à certains participants du marché de diminuer quelque peu leur risque de prix, et certainement la plus grande partie de l'incertitude des prix auxquels ils feront face à l'avenir. La création d'une réelle bourse à terme permet aux protagonistes de prendre des positions compensatoires sur le marché, ce qui peut fortement atténuer leur risque de prix. Toutefois, il existe plusieurs conditions de bases à l'exploitation couronnée de succès d'une bourse à terme, et nombre de pays en développement ne sont pas en mesure de les remplir.

---

[30] L'exécution de ce type d'étude a été approuvée à titre préliminaire par une équipe IAV/INSEA/DAI, en troisième année des opérations du PRCC. Il a fallu l'annuler lorsque l'USAID a supprimé son financement en milieu de troisième année.

[31] Description présentée dans un article intéressant de Mohammed Belfqih : "La Halle aux grains de la route de Médiouna", paru dans le n° 3 (juin 1993) du *Marché des céréales et des légumineuses* de l'ONICL. D'autres détails sont présentés par Metzel dans le document de travail n° 8 du PRCC - octobre 1992, et par ailleurs dans "Risk Management in Morocco's Cereals Subsector" de Ronald Anderson, document de synthèse n° 9214, Institut des recherches économiques et sociales (IRES), université catholique de Louvain (Belgique) - juin 1992.

[32] "Risk Management in Liberalizing Economies : Issues of Access to Food and Agricultural Futures and Option Markets" de Michel Debatisse et. al., rapport technique n° 12220 ECA de la Banque Mondiale - novembre 1993 (disponible en français et en anglais).

En ce qui concerne le Maroc, voici les répercussions de la création de marchés de référence:

- Casablanca est l'endroit rationnel pour l'installation de marchés nationaux de référence des céréales, pour la bonne raison qu'il s'agit d'ores et déjà d'un centre bien établi de commercialisation des céréales. Cette ville se trouve au centre du pays, c'est le plus grand centre démographique, son port est équipé du plus grand silo portuaire, le plus utilisé également, et il s'agit également du centre financier et de communications du pays. En faisant de Casablanca un marché de référence, on ne change pas l'économie de la commercialisation des céréales dans les autres régions du Maroc. Lorsqu'il existe un marché de référence, les autres régions du pays y sont reliées par la création de relations de base. Il s'agit des moyennes statistiques des différences de prix, par saison, entre le marché de référence, et le marché local au comptant. Ces relations de base, au fur et à mesure de leur diffusion, permettent aux opérateurs d'interpréter la différence entre les prix locaux et le prix cité sur le marché de référence. Il s'agit là d'une autre raison encore pour continuer à mettre l'accent sur la création et l'entretien d'un système d'information sur les marchés agricoles (SIM) de qualité.

- Les échanges de contrats normalisés exigent une spécification précise des normes de qualité, facilitée par un système de cotes et de normes idoine. Il est évident que les normes de commerce et d'échange des céréales au Maroc ne conviennent pas aux besoins modernes de la minoterie et de la fabrication industrielle de la farine. Ce système favorise systématiquement l'utilisation de céréales importées dont la qualité est plus homogène. En dépit du fait que cet élément soit reconnu dans les cercles du MAMVA, aucune étude n'a été effectuée sur ce sujet important[33].

- Apparemment, le marché des céréales en gros, à Casablanca, doit bientôt déménager dans de nouvelles installations. Il s'agirait du moment idéal pour appliquer un programme coordonné d'assistance afin de créer un système national de prix de référence et un système de contrats modèles pour le négoce de lots standard de céréales.

- Pour qu'un système de contrats modèles soit utile à différents groupes du secteur privé, il conviendrait qu'il soit élaboré principalement par des représentants de ces groupes, appuyés par les services publics idoines. Que les contrats eux-mêmes puissent être un jour achetés et vendus (pour créer ainsi un marché à terme) constituent une étape décisive qui dépendra de la nature et de la taille des marchés de Casablanca. Un sujet tout aussi important: la capacité des groupes commerciaux marocains à prendre des positions de refuge sur les bourses de marchandises à l'étranger. A l'heure actuelle, ils ne sont pas autorisés à avoir accès aux bourses étrangères à cet effet, et il s'agit d'une réglementation qu'il conviendrait que le GM change dès que possible;

- L'un des principaux impératifs des contrats pour livraison future est la confiance des parties contractantes selon laquelle le contrat sera respecté, ou qu'il existera des recours légaux idoines en cas de problèmes à cet égard. Ce qui n'est pas le cas dans l'ensemble au Maroc. Le GM et la Banque Mondiale l'ont reconnu, et des efforts importants sont en cours pour renforcer le système des tribunaux du commerce au Maroc, afin que les hommes d'affaires aient davantage confiance quant au respect des obligations contractuelles.

---

[33] Un cahier de charges a été préparé pour une enquête initiale et pour l'élaboration d'une stratégie destinée à améliorer le classement et les normes de la farine au Maroc, mais tout ceci a également dû être annulé.

3. Promotion de l'élaboration des cotes et normes des céréales et farines au Maroc : l'on reconnaît dans l'ensemble au Maroc que le système officiel des cotes des céréales offre bien moins d'informations aux acheteurs et aux vendeurs qu'ailleurs dans le monde. Par exemple, pour la catégorie du "blé tendre", les Etats-Unis ont cinq classes différentes de variétés, chacune comportant différentes cotes de qualité. Il est clair que les bases d'un système de cote plus pointu existent d'ores et déjà sur les marchés marocains, et que l'on pourrait les confirmer scientifiquement. Par exemple, il existe deux classes principales de variétés d'orge vendues sur les marchés marocains (à des prix tout à fait différents) sans toutefois être reconnues officiellement. L'argument en faveur d'une spécification de cotes plus poussée viserait à appuyer la promotion de leur utilisation dans les contrats de vente de normes de qualité spécifiques. Cela permettrait de promouvoir la spécialisation du marché dans une orientation qui sera pratique à employer pour les sociétés d'achat.

Bien qu'il existe des problèmes analogues en termes de normes de qualité de la farine, il existe une autre différence qui entrave le développement commercial et la diversification des produits. Il s'agit du fait que les normes marocaines (conformément aux traditions françaises) se fondent sur des produits normalisés prédéfinis, comportant des caractéristiques définies, au lieu de normes générales de sécurité et de salubrité des produits, et se servent d'analyses aléatoires pour vérifier si les descriptions des d'étiquetage des producteurs concordent avec le contenu du conditionnement. Ce sont des sujets importants qu'il conviendrait qu'un groupe d'étude indépendant, composé de spécialistes techniques et industriels étudie.

4. Promotion de l'établissement d'importateurs et de commerçants de première classe: et enfin, il est clair que le contrôle de l'importation, de la détermination des prix intérieurs et de la commercialisation des céréales a différé l'élaboration du type de sociétés d'importation et de commercialisation, hautement spécialisées dont il conviendrait de doter le pays pour assurer la rentabilité du sous-secteur céréalier. Il reste à savoir si l'Etat doit réellement agir pour promouvoir l'élaboration de ces sociétés, en dehors d'une modification des règles et d'une non intervention. Toutefois, alors que le GM passe d'un esprit de contrôle à celui de la promotion, il conviendrait de faire un effort pour oeuvrer avec ces groupes commerciaux afin d'étudier à fond les problèmes et les moyens destinés à faire fonctionner ces éléments du sous-secteur de leur mieux.

3.2 SECURITE ALIMENTAIRE

Dans tous les pays, la sécurité alimentaire constitue l'un des sujets les plus importants pris en charge par le système politique national (et la politique agricole nationale). Puisqu'il s'agit d'un sujet politique important, il est également soumis à une logique purement politique (valide ou pas) venant remplacer un raisonnement analytique objectif. En gardant cet inconvénient à l'esprit, nous allons toutefois détailler brièvement ce sujet, en nous axant sur trois dimensions:

- analyse par le PRCC des questions de sécurité alimentaire;
- récent débat sur la nécessité et les options de constitution d'un stock de sécurité national de blé tendre, pendant la transition prévue vers un marché totalement libéralisé, et
- conséquences de l'élimination (ou de la réduction marquée) de la subvention de la farine nationale de blé tendre (FNBT).

3.2.1 Analyse par le PRCC de la sécurité alimentaire

Reflètant des préoccupations du GM, la sécurité alimentaire constitue un thème réitéré du PRCC. Le sujet a été tout d'abord abordé dans le rapport de synthèse de la phase I (rapport n° 8 du PRCC), où l'on soulignait que ce problème comportait deux dimensions principales: la **sécurité de l'approvisionnement total** alimentaire (production et distribution) et la **sécurité d'accès** pour la population totale, à tout instant, à une part de l'approvisionnement total, permettant de subvenir aux besoins nutritifs minimum. Au Maroc, comme dans la plupart des pays de revenus moyens à élevés, la plus grande partie du problème de sécurité alimentaire porte sur l'élément d'accès de l'équation, en l'occurrence, est-ce que tous les groupes de la société ont un pouvoir d'achat suffisant pour acheter, de façon constante, le type et le volume d'aliments nécessaires à un régime alimentaire idoine?

La sécurité alimentaire au Maroc a été étudiée de façon plus détaillée en mai-juin 1992 (rapport n° 11 du PRCC) par Steedman et Benabderrazik, qui ont divisé le sujet en trois parties: le caractère adéquat de l'approvisionnement alimentaire total, le caractère adéquat de la distribution interne dans le pays, et la question de répartition du pouvoir d'achat des consommateurs. Ils ont en outre étudié précisément la manière dont les réformes de commercialisation des céréales pourraient modifier la situation de sécurité alimentaire au Maroc, à court et moyen terme. Les conclusions de ce document ont été soumises à une analyse et à un débat exhaustifs, et leur rectitude a été acceptée, sous réserve de quelques modifications mineures, lors d'un séminaire d'une journée du PRCC, organisé par le professeur Berrada du département de la nutrition de l'IAV Hassan II, en février 1993.

A la suite d'une consultation exhaustive avec les experts marocains et après avoir passé en revue les études antérieures, en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement, les co-auteurs du rapport tirent les conclusions suivantes:

> "L'évolution récente de l'économie nationale se traduit en une amélioration marquée de la sécurité alimentaire, grâce soit à la croissance de la production intérieure, soit la croissance des importations, soit la capacité d'emprunt (financière). On peut dire... que l'élément "approvisionnement" de la sécurité alimentaire est assuré". (PRCC n° 11, p. 7).

Le système de distribution interne a été étudié sous trois aspects critiques et il s'est trouvé être tout à fait idoine en ce qui concerne une sécurité de distribution rationnelle, si ce n'est optimale en termes de performance économique du sous-secteur:

- **infrastructure des transports portuaire et de stockage**: les réseaux routier et ferroviaire marocains sont excellents, et permettent une distribution rapide des aliments dans la quasi totalité du pays. Une certaine inquiétude a été exprimée quant à la capacité des silos portuaires marocains, mais ces installations ont été mises à rude épreuve au cours de deux années de sécheresses successives (à la suite des récoltes de 1992 et de 1993), et aucune difficulté marquée n'a été rencontrée, même lorsque plus de 4 millions de tonnes de céréales ont été importées en 1993-1994[34]. L'infrastructure du stockage

[34] Selon le directeur de la société des silos portuaires (SOSIPO), fort bien informé, cette infrastructure pourrait recevoir des quantités encore supérieures en accélérant l'évacuation des ports par le biais d'une gestion d'urgence de la capacité de camionnage et ferroviaire, et en employant davantage le déchargement direct sur les docks contrôlés par les autorités portuaires nationales (ODEP). En outre, le nouveau silo portuaire d'Agadir constituera un apport important venant amplifier la capacité totale d'importation. Il est important d'ajouter que l'infrastructure actuelle peut ne pas être optimale pour garantir le coût le plus bas quant à l'importation des céréales quelles que soient les conditions. Il conviendrait d'étudier ce sujet et l'emplacement des futures installations portuaires de façon plus détaillée en s'appuyant sur le modèle PL céréalier national, élaboré par le PRCC.

des céréales en vrac, bien que suffisante pour assurer les impératifs de distribution annuels, n'est pas optimale en ce qui concerne l'apport des coûts les plus bas possibles du système de distribution, dans un marché libre (consulter la section 3.3 ci-dessous pour plus de détails).

- **aptitude du secteur privé à garantir une distribution idoine des céréales et de la farine**: très peu de Marocains doutent de la capacité des négociants nationaux à assurer une distribution idoine des céréales et de la farine. Il est ironique que la souplesse et les aptitudes de ce réseau commercial soient particulièrement bien illustrées par le fait que le secteur privé ait élaboré un marché secondaire, national, pointu pour la FNBT dans les six ans ayant suivi la mise en oeuvre de la nouvelle subvention et du système de quotas, ainsi que par les changements rapides intervenus sur le marché industriel de la farine de blé dur dès que les MICS ont pu fonctionner librement (consulter la section 3.3 ci-dessous pour plus de détails).

- **système d'information sur les marchés** : pour que les marchés fonctionnent bien, il est nécessaire de disposer les informations sur les prix. Pour que les marchés fonctionnent de façon équitable, les renseignements doivent être à la disposition de tous les protagonistes du marché. Là encore, rares sont les doutes quant à la capacité des réseaux de commerçants marocains à rassembler et à employer les informations sur l'offre et la demande (prix) dans le cadre de l'exploitation de leurs entreprises. Les doutes sont plus marqués quant à l'accès équitable des consommateurs et des producteurs à des informations sur les prix fiables sur lesquelles fonder leurs décisions de commercialisation. C'est pour cette raison (et pour continuer à disposer d'une base de données fiables aux fins de surveillance du marché par le GM) que le PRCC a investi dans la création d'un système d'information commerciale (SIM) concernant les céréales au Maroc (consulter la section 3.4 ci-dessous pour plus de détails).

Comme le notent Steedman et Benabderrazik: "Si les marchés fonctionnent et que les moyens d'importation des céréales sont disponibles, la sécurité alimentaire se réduit à l'accès aux produits alimentaires offerts sur le marché, dont disposent les segments démographiques les plus démunis" (PRCC n° 11, p. 14). Le rapport présente ensuite deux autres questions: quelles sont les populations à risque ? Quelle est la nature et l'efficacité des programmes en vue d'améliorer la santé nutritionnelle de ces groupes démographiques?

L'identification des groupes susceptibles d'insécurité alimentaire ou vulnérables semble constituer un problème au Maroc en raison du caractère inadéquat des bases de données statistiques disponibles[35] et en raison du caractère politiquement délicat dont bon nombre de fonctionnaires et d'hommes politiques du GM évitent de traiter en public. Ainsi, les meilleures informations sur la pauvreté se trouvent dans les récents rapports de la Banque Mondiale ayant analysé les données de l'Enquête Nationale sur les Niveaux de vie (ENNV) financée en partie par la Banque Mondiale et exécutée par la Direction des Statistiques du Ministère du Plan. L'identification des groupes économiques faibles et susceptibles d'une insécurité alimentaire reste un sujet controversé.

Autre sujet tout aussi controversé: comment agir en faveur de ces groupes, sans introduire de nouvelles strates bureaucratiques et des systèmes de prestation soumis à "captation" par les parties privées et les administrateurs concernés. Steedman et Benabderrazik présentent quelques brèves conclusions sur les efforts de ciblage de l'aide alimentaire des cinq ou six dernières années:

---

[35] Il semblerait qu'il y ait des données sur la pauvreté, rassemblées par le ministère de l'Intérieur, qui ne sont dans l'ensemble pas mises à la disposition des chercheurs financés par les bailleurs de fonds.

- selon certaines estimations, le PAC et les programmes d'aide alimentaire ordinaires du GM ne touchent qu'un petit pourcentage des personnes visées. Il est déplorable que l'on ait simplement laissé le PAC venir à son terme sans mettre en oeuvre un programme de remplacement. Aucun autre nouveau programme d'aide alimentaire n'a été, à notre connaissance, mis en oeuvre depuis huit ans, en dépit de conclusions non négligeables de leur nécessité, selon la quasi-totalité des études;

- la Banque Mondiale a souligné, dans un rapport récent, que 16% seulement des achats de FNBT étaient réalisés par la population ciblée. Selon Steedman et Benabderrazik, il est plus important de voir le pourcentage de la subvention de la FNBT touchant réellement le consommateur, en termes réels sans doute moins d'un quart de la valeur de la subvention, lorsque l'on prend en compte la faible qualité de la plus grande partie de la FNBT; et,

- leur conclusion d'ensemble, selon laquelle le GM doit agir bien à l'avance pour aborder le problème de l'accès alimentaire. Steedman et Benabderrazik soulignent, à bon escient, que c'est réalisable par l'emploi de deux politiques complémentaires. Premièrement, le pourcentage de la population susceptible d'insécurité alimentaire pourrait être réduit en abaissant simplement les niveaux tarifaires élevés de protection des céréales marocaines. Deuxièmement, les besoins d'un sous-groupe susceptible d'insécurité alimentaire pourront uniquement être remplis par des programmes d'aide alimentaire améliorés et ciblés.

Ces sujets, et d'autres, ont également été étudiés à fond par Mme McDermott dans son document comparant différentes méthodes de ciblage des subventions céréalières au Maroc, en Algérie, en Egypte et en Tunisie (document de travail n° 7 du PRCC - décembre 1992). Alors que le système de la FNBT comporte plusieurs éléments intéressants (utilisation du marché aux fins de distribution secondaire, nature auto-ciblée de la subvention), le fait qu'il comporte l'utilisation de deux quotas (l'un pour les minotiers pour qu'ils produisent la farine, l'autre pour les grossistes pour qu'ils la reçoivent et la distribuent) entraîne une situation classique où une fraude importante est inévitable. Les systèmes adoptés dans trois autres pays nord-africains (y compris des transferts indirects de revenus en Algérie, ce qui est accepté moralement par de nombreux Marocains), comportent tous des points faibles et des points forts en termes de coûts, d'égalité et de facilité d'administration (tout en réduisant au minimum les incitations à la fraude). Toutefois, il est évident que tout nouveau programme alimentaire compensatoire devrait être "particularisé" pour la situation marocaine. Et enfin, il est tout à fait surprenant, étant donné l'accent mis par la Banque Mondiale depuis trois ans sur la création d'un nouveau programme de crédits sociaux, et à la conception de filets de sécurité sociaux améliorés accompagnant la libéralisation du marché, que rien n'ait été fait dans ce domaine important.

3.2.2 Stock de sécurité de blé tendre[36]

Quelle que soit, selon la plupart des analystes, la minceur des risques d'une perturbation sévère de l'approvisionnement en blé tendre au Maroc, certains responsables officiels du GM ont insisté sur le fait que les risques seraient plus importants pendant la première et la seconde année de

[36] Il conviendrait de noter le stock de sécurité auquel se réfère le GM est appelé, d'ordinaire, en français, par les spécialistes de sécurité alimentaire et d'entreposage des céréales, un stock tampon. La raison en étant que l'objectif principal, tel que défini par les responsables officiels du GM consiste à empêcher une explosion rapide des prix du marché. Dans la plupart des pays ayant recours au concept du stock de sécurité, le maintien des stocks s'accompagne de la prestation de procédures spéciales de distribution du stock (à titre gratuit ou à faible coût) aux groupes ciblés de consommateurs vulnérables. Cet élément de distribution n'est pas englobé dans les principes marocains de rétention de stocks de blé tendre.

transition vers des marchés libéralisés (en raison de l'inexpérience des importateurs privés, de la carence d'infrastructure de stockage appropriée, de tentatives éventuelles de captation du marché, de retrait du système de contrôle et de subvention de l'ONICL, etc). Ces possibilités ont été confirmées par Steedman et Benabderrazik. Les décideurs de politique réitèrent également qu'étant donné l'extrême importance politique du pain et de la farine, l'Etat doit adopter des mesures rapprochées du seuil de tolérance de risque zéro.

En novembre-décembre 1993, une équipe d'experts-conseils du PRCC a étudié, avec l'appui de nombre de collaborateurs du PRCC des secteurs privé et public, la nécessité de procédures de coût et d'exploitation pour orienter la constitution de ce stock. Kent et. al. (rapport n° 18 du PRCC) ont présenté une série de recommandations concernant un stock de sécurité relativement petit, de 75.000 tonnes de blé tendre. Selon l'estimation de l'équipe du PRCC, le maintien d'un stock de cette taille coûterait au GM entre 4 et 5,7 millions de dollars par an, selon l'origine - étrangère ou locale - de ce blé. Ce volume de blé, placé stratégiquement, pourrait fournir au secteur de la minoterie industriel la capacité de fabriquer une quantité de farine pour subvenir aux besoins (10 jours à 2 semaines), en cas de crise en l'approvisionnement. Ainsi, le GM et le commerce privé auraient le temps de prendre des mesures d'urgence, par exemple "détourner" des navires transportant des cargaisons de blé vers les ports marocains, ou tout simplement importer de la farine venant de France ou d'autres pays européens qui disposent d'habitude d'excédents importants de stocks, destinés à l'exportation.

A la même période, un groupe de travail de l'ONICL a recommandé qu'un stock de sécurité de la phase de transition indéfinie soit équivalent aux stocks détenus, en moyenne, par le circuit officiel, au cours des cinq dernières années. Il s'agirait là de l'équivalent de 600.000 tonnes de blé tendre, ce qui représente les besoins du secteur minotier industriel pendant environ trois mois. Ce document procédait ensuite à l'estimation du coût annuel des opérations: environ 35 millions de dollars (le groupe du PRCC convenait de fait du coût d'un stock de taille analogue, et son estimation des coûts se situait entre 32 et 46 millions de dollars par an)[37].

Il semble clair que la position initiale de l'ONICL sur les stocks de sécurité de blé tendre représente le "loup" de la filière d'approvisionnement administrée, réapparaissant sous la "peau de mouton" de la sécurité alimentaire. Bien que l'ONICL ait indiqué qu'il conviendrait que le stock de sécurité soit géré grâce à un processus d'appel d'offres ouvert à "toutes les instances légales reconnues par l'article 11 des révisions proposées" du Dahir de l'ONICL "ayant à leur disposition les moyens matériels et financiers leur permettant de stocker, de manier, de conditionner et de livrer les céréales en bon état", il est clair que l'ONICL présume qu'il s'agirait de ses clients traditionnels réglementés ultérieurement, les organismes stockeurs, les coopératives des SCAM et les commerçants agrées. En outre, aucun effort n'a été accompli pour jauger les risques de perturbation de l'approvisionnement pouvant exiger ce type de stock contrôlé par l'Etat, ni pour juger l'analyse de risque réalisée dans le rapport du PRCC (n° 18, p. 7 à 14)[38].

---

[37] "Note sur le stock de sécurité de blé tendre" de l'ONICL, non daté - début 1994.

[38] Toutes les parties conviennent de ce que la sécurité d'approvisionnement du blé tendre marocain vienne, dans le cas d'une situation d'urgence, de la capacité du Maroc à importer l'équivalent du volume faisant défaut de l'approvisionnement intérieur. Le rapport du PRCC détaille et évalue par ailleurs les risques des huit causes éventuelles ci-dessous d'une perturbation potentielle des capacités d'importations du Maroc : (1) conflit arme et embargo, (2) désastre maritime, (3) grèves des ports marocains, (4) problèmes dans les pays fournisseurs traditionnels du Maroc, (6) problèmes des exportateurs privés, par exemple carence de connaissances, incompétence, aversion aux risques, ou problèmes d'obtention de devises, (6) collusion des négociants pour faire augmenter les prix, (7) mauvaise programmation provoquant une congestion portuaire, et (8) augmentation en flèche potentielle des prix mondiaux du blé.

Il conviendrait que le GM considère soigneusement les effets de désincitation, sur un secteur privé de libéralisation récente, d'un stock énorme de sécurité prêt à inonder les nouvelles entreprises d'importation et de commercialisation du blé que l'on tente de promouvoir. Un stock, ne serait-ce que minime, peut avoir des incidences de désincitation. Ces derniers peuvent toutefois être atténués en s'assurant de la transparence de la gestion du stock (des règles d'exploitation rationnelle, dont le public concerné aura été informé) en garantissant que les stocks ne seront pas vendus sur les marchés locaux, en-dessous d'un prix pré-déterminé de déclenchement (d'un niveau suffisamment élevé, correspondant au consensus de ce qui constituerait une urgence d'approvisionnement), et en limitant la taille du stock pour éviter un déclassement des commerçants privés sur les marchés locaux, au cours de sa rotation technique obligatoire.

Et enfin, on ne saurait conseiller trop vivement dans nos recommandations que le stock de sécurité soit considéré une mesure de transition, dont la survie ne dépasserait pas trois ou quatre ans, et dont la nécessité et la taille devraient être réévaluées officiellement tous les ans. Il conviendrait de rassembler des données idoines pour suivre et évaluer intégralement les coûts et les avantages de la rétention d'un stock. En outre, il conviendrait que le GM prenne d'autres mesures en vue d'amplifier la sécurité de l'approvisionnement, par exemple:

- apport d'informations commerciales intégrales à tous les commerçants (à titre de service public ordinaire, accompagné peut-être d'une structure de tarification des usagers);

- relèvement du barème des tarifs des silos portuaires pour encourager les importateurs à y procéder rapidement à l'enlèvement des céréales et augmenter ainsi le volume pouvant être pris en charge; et,

- autorisation aux commerçants et autres (par exemple les minotiers) d'accès aux devises pour prendre des positions de couverture sur les marchés étrangers à terme, en ce qui concerne les achats de blé. Ce qui à l'heure actuelle n'est pas permis, puisque toutes les transactions à terme sont considérées être spéculatives et ne pas constituer un outil de commerce moderne ordinaire.

3.2.3 Incidences éventuelles de l'élimination de la FNBT

Comme l'indique le débat présenté ci-dessus, il existe des indices selon lesquels le GM n'a pas abordé en profondeur (et certainement pas publiquement) les conséquences de l'élimination, ou d'une réduction et d'une modification draconiennes du système actuel de la FNBT. Selon certains, ce ne serait absolument pas un problème. Tout en reconnaissant qu'une réduction du programme pourrait avoir une incidence négative sur les revenus et la nutrition de certains groupes de consommateurs démunis, d'autres preneurs de décision nient l'existence de solutions potentielles rationnelles pour acheminer l'aide alimentaire aux groupes économiquement faibles ciblés (et cela ne devrait certainement pas être la responsabilité du Ministère de l'Agriculture !)[39].

En se fondant sur les calculs rapides fondés sur les données de l'ENNV de 1990-91, le professeur Stryker de l'AIRD a été en mesure de faire une estimation: l'incidence moyenne du retrait de la subvention sur les revenus implicites du décile inférieur de la population marocaine serait relativement mineure (mémorandum interne du PRCC). Cela correspond également aux résultats tirées des autres efforts de rassemblement d'informations, qui indiquent qu'en raison du petit pourcentage de la subvention atteignant réellement le consommateur, acheteur d'un sac ou d'une partie d'un sac de farine dans un souk rural, et le fait que la majeure partie de la FNBT est d'une qualité réellement

---

[39] Il semblerait que ce soit contraire à l'existence et à l'acceptation de systèmes traditionnels, religieux, d'apport d'assistance financière et/ou alimentaire aux pauvres.

de basse gamme (ne remplissant même pas, dans la plupart des cas, les normes de l'ONICL définissant la qualité de la FNBT), la perte moyenne de subvention pourrait ne pas dépasser 70 DH le quintal, soit moins d'un dirham le kilo. Ainsi, alors que la répercussion moyenne de cette réduction pourrait être minime, elle pourrait toutefois représenter une perte considérable du pouvoir d'achat alimentaire des groupes de consommateurs les plus démunis.

La plus grande partie de l'analyse des informations sur la nutrition concernant le régime alimentaire marocain indique que l'apport calorique est suffisant en ce qui concerne la quasi totalité de la population. Les problèmes de nutrition les plus importants semblent provenir de carences vitaminiques et minérales. Il s'agit là d'un domaine dépassant, et de loin, la compétence du PRCC. Il est toutefois important que ces variables soient prises en considération dans le débat concernant l'avenir de la subvention de la FNBT, et qu'un groupe de travail soit chargé spécialement d'étudier la manière dont le GM pourrait fournir une assistance alimentaire ou financière plus ciblée aux groupes les plus démunis, en dépassant peut-être le niveau d'assistance assuré par le système de subvention de la FNBT, entaché de corruption et d'inefficacité. L'on convient dans l'ensemble, que les avantages économiques considérables de l'élimination de cette subvention (et de tous les problèmes connexes de contrôle et d'inefficacité du circuit officiel) rendent indispensable une action rapide en la matière.

3.3 INDUSTRIES DE MINOTERIE DU BLE

3.3.1 Minoterie marocaine du blé : introduction

La minoterie marocaine du blé se compose de trois industries: (a) quatre-vingt sociétés industrielles à grande échelle consacrées presqu'exclusivement à la mouture du blé tendre; (b) neuf mille minoteries artisanales assurant la mouture en volumes équivalents de blé dur et de blé tendre; et, (c) cinquante-six sociétés composant le secteur industriel de mouture des céréales secondaires, du blé dur et de l'orge.

Etant donné qu'un petit volume seulement de blé est moulu à la main, au foyer, la quasi-totalité du blé dur ou tendre doit passer par l'une des trois filières industrielles, pour aller du producteur ou de l'importateur aux ménages ou aux consommateurs industriels. Ces industries minotières produisent presque la totalité du produit alimentaire de base le plus important pour les marocains : la farine de blé. Ainsi, la structure et la performance des industries minotières ont une incidence directe sur le niveau de vie de la population marocaine et sur la qualité des aliments qu'elle consomme.

Les quatre figures ci-après détaillent les relations entre les sources d'approvisionnement en blé (figure 4), la façon dont le blé est moulu (figure 5), les types de farines produites par les minoteries industrielles et artisanales (figure 6), et l'importance en pourcentage des différents types de farine (figure 7) au cours d'une année moyenne (1988-1990), l'année suivant une récolte particulièrement abondante (1991), une première année de sécheresse (1992) et une seconde année

FIGURES 4-7

QUATRE FIGURES QUI DEMONTENT LES RELATIONS COMPLIQUES PARMI L'OFFRE ET LA DEMANDE DE BLE ET PRODUITS DERIVES, LES DEUX INOUSTRIES PRINCIPALS DE LA MINOTERIE, ET LA SUBVENTION A LA FARINE NATIONALE (1990-1993)

FIGURE 4 OFFRE DU BLE PAR ORIGINE, 1988/90-93
(EN MILLIONS DE TONNES)

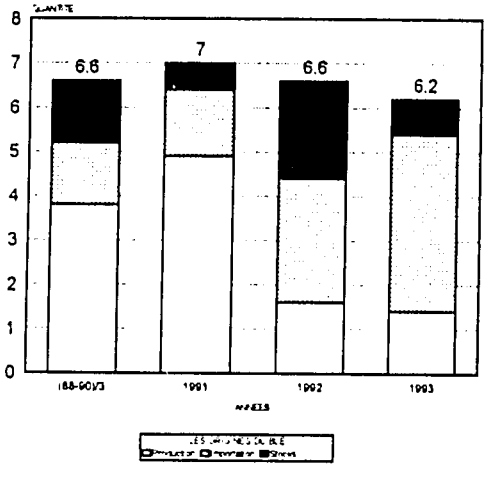


FIGURE 5 BLE MOULU PAR TYPE DE MOULIN
(EN MILLIONS DE TONNES)

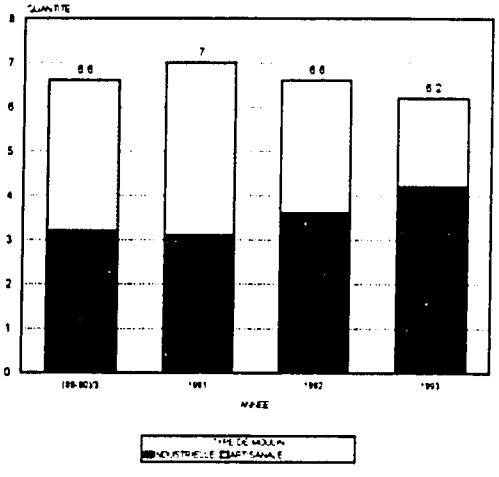


FIGURE 6 TYPES DE FARINE PRODUITS ET KG CONSOME
(EN MILLIONS DE TONNES ET EN KG/TETE/AN)

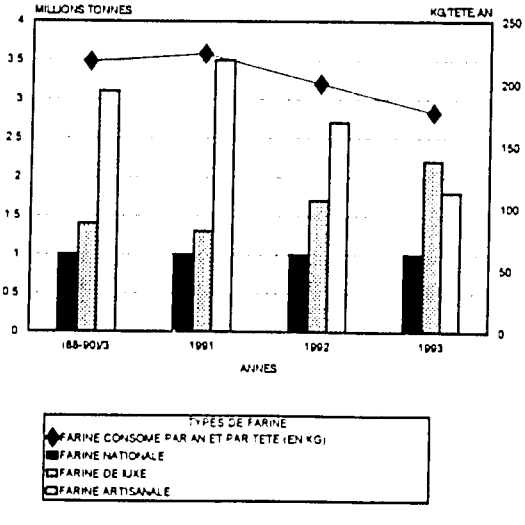
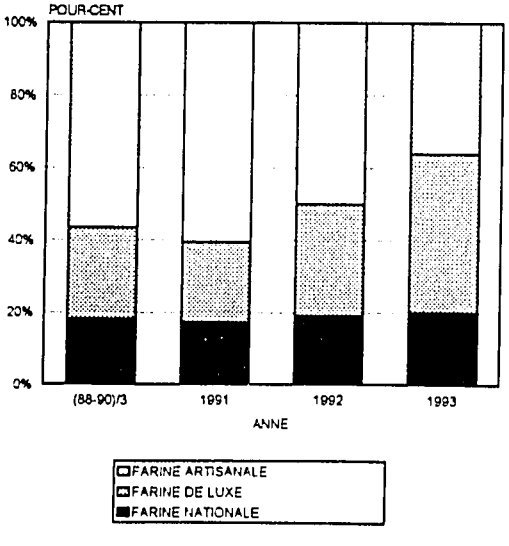


FIGURE 7 POURCENTAGE FARINE PAR TYPE



de sécheresse (1993). La source du blé écrasé au Maroc représente une combinaison de données et d'hypothèses: la production intérieure et les importations sont connues, les modifications de stocks représentent des dégagements nets à partir de stocks présumés être intervenus afin de permettre la mouture de 218 kg de farine par habitant pendant la période de référence 1988-1990 (soit 6,6 millions de tonnes de céréales). Plus important encore que les chiffres réels: les relations censées être intervenues au cours des trois années qui suivent. Avec la récolte record de 1991, les importations restèrent élevées afin que le blé excédentaire puisse passer dans les stocks et que le volume total moulu est présumé être passé de 6,6 à 7 millions de tonnes, une légère augmentation (blés dur et tendre).

En 1992, l'année de la première sécheresse, le total du volume de blé moulu s'est maintenu à 6,6 millions de tonnes et une partie de déficit de la production de cette année a été compensé par des importations, une autre partie par le retrait de plus grandes quantités des stocks par les agriculteurs et d'autres. Lors de la seconde année de sécheresse, nous avons pris pour hypothèse une chute du volume total du blé moulu, à 6,2 millions de tonnes, et la plus grande partie du déficit remplacée par des importations (4 millions, près de trois fois le chiffre de référence de 1,4 millions de tonnes). Sur la figure 5, on voit que lorsque le blé de production intérieure est plus abondant (1991), le plus grand pourcentage passe par les minoteries artisanales (près de 56%). Par contre, dès la seconde année de la sécheresse, les minoteries industrielles transforment 68% du blé.

Aux figures 6 et 7, nous détaillons la minoterie de la farine, et l'on prend pour hypothèse que la farine industrielle est produite à un taux moyen d'extraction de 75%, et la farine artisanale 90%. A la figure 6, où la production de la farine nationale plafonne à 1 million de tonnes par an, l'équilibre de la farine oscille entre la farine artisanale (60% du total en 1991) à la farine de luxe qui joue un rôle de plus en plus important lors de la seconde année de sécheresse (22% en 1991 et 44% en 1993).

Ces chiffres donnent uniquement un indice de la complexité des relations qualité/prix qui motivent les consommateurs marocains, et de la capacité des deux principales branches de l'industrie à se développer et à resserrer la production pour répondre aux conditions de l'offre et de la demande intérieures. Non seulement le taux d'utilisation des minoteries varie selon les années, mais il existe en outre un schéma saisonnier distinct, plus prononcé dans certaines régions que dans d'autres. La pointe de la demande ordinaire des services minotiers intervient les mois de la récolte et les mois ultérieurs, lorsque le blé de production intérieure (des stocks ou de la production) est plus abondant. Cette activité diminue progressivement au fil de l'année, et les minoteries industrielles compensent le creux de l'approvisionnement d'ensemble de la farine de blé sur les marchés marocains.

Dès le début du projet, l'importance des minotiers industriels de blé tendre pour la réussite ou l'échec ultimes du programme de réforme PASA-2 a été claire, car en raison des programmes de commercialisation, de contrôle des prix et de subvention de l'Etat concernant les céréales s'appliquent principalement au segment de blé tendre passant par ces minoteries (des contrôles analogues, dans la mesure minime où ils existaient ou étaient appliqués, ont été supprimés pour le blé dur, l'orge et le maïs en 1987). La liste des cinq principales réformes de commercialisation et de commerce, présentée ci-dessous, l'illustre puisqu'elles s'appliquent toutes, à l'exception de la première, au blé tendre. Les réformes supprimeraient:

- la planification et l'exécution par l'ONICL de toutes les importations céréalières;
- la planification et l'autorisation des mouvements du blé tendre par l'ONICL (à partir des ports ou des organismes stockeurs) vers les minoteries (ce que l'on appelle le circuit officiel);
- les contrôles de prix du blé tendre non moulu et de la farine produite, par le circuit officiel;

- les subventions du transport et de stockage du blé tendre, et du transport de la farine de blé tendre;
- les subventions importantes de 10 millions de quintaux de farine spéciale au taux d'extraction élevé (farine nationale de blé tendre - FNBT).

Ainsi, le programme de réforme aurait une incidence sur les minoteries industrielles de blé tendre, sur leurs intrants et leurs extrants:

- les intrants: d'un approvisionnement totalement contrôlé sans variation de prix spatiale ni temporelle, à un approvisionnement totalement libre avec des variations de prix constantes, spatiales et temporelles; et,

- les extrants: de quelques 50% de farine vendus en moyenne par année, à des prix et sur des marchés prescrits par le GM, à une liberté totale de détermination de prix et de commercialisation des extrants.

Depuis près de soixante ans, cette industrie clef marocaine fonctionne à l'instar d'un monopole réglementé, nombre de différences importantes, reflétant ses origines francophones:

- il n'existe pas de monopole naturel dans la minoterie du blé;

- il n'existe pas "un conseil d'administration public" pour superviser l'encadrement de l'industrie; la réglementation est faite en secret par l'ONICL;

- les subventions exhaustives et l'intervention de l'Etat concernant la péréquation[40] suppriment la plus grande partie de la concurrence des marchés d'intrants et d'extrants qui existeraient sans difficulté.

Dès la première année du projet, alors que ces complexités se firent connaître, l'on constata qu'il serait nécessaire d'adopter une démarche plus détaillée concernant l'étude de l'industrie minotière et de ses concurrents. Le cadre de travail de cette étude fut exécuté par Falgon, en mai 1992. Ce document précisait un plan de travail à exécuter au cours de l'année suivante. Les études recommandées devaient être exécutées sous la direction de Falgon de l'ICEA/Paris, en collaboration avec les CPM, l'ONICL, Agro-Concept, MAMVA/DPAE et l'INSEA[41]:

- la demande industrielle et de consommation de farine de blé;

- une enquête par sondage représentatif des minoteries artisanales;

- une étude de référence de toutes les minoteries de blé dur/orge (les MICS ou orgeries/semouleries);

- le montage d'un modèle de transport de programmation linéaire pour étudier les modifications potentielles de la future structure de l'industrie; et,

---

[40] La péréquation est un système d'égalisation des prix où des subventions permettent à toutes les minoteries de recevoir du blé tendre à des prix para-saisonniers et para-territoriaux, et à tous les quotataires de FNBT dispersés, de recevoir la FNBT à des prix constants.

[41] (Rapport n° 10 du PRCC) ; consulter également Wilcock (document de travail n° 9 du PRCC) pour une autre description de ce programme de recherche appliquée et d'expansion industrielle en sept étapes.

- l'exécution d'entretiens approfondis avec des minotiers industriels et l'analyse des réactions structurelles et de comportements éventuelles de l'industrie par rapport à la libre concurrence.

3.3.2 Demande industrielle et de consommation de farine de blé

Une équipe d'experts-conseils d'ICEA et de DAI ont procédé à la réalisation des études sur la demande, à l'automne de 1992. Les caractéristiques de la demande de consommation ont été étudiées au cours de débats orientés avec 18 groupes de réflexion urbains et 9 ruraux. Les résultats sont présentés dans le document de McDermott et Bouzri (document de travail n° 11 du PRCC). Cette étude sur la demande a examiné la notoriété auprès des consommateurs des différentes céréales et farines, les schémas d'utilisation de la farine dans la cuisine marocaine, les schémas d'achat et les perceptions quant à la disponibilité de la farine, la manière dont les consommateurs jaugent la qualité des farines et des produits dérivés (pain, couscous, pâtes alimentaires, etc) et le rôle joué par les prix dans le comportement d'achat. Un certain nombre de points récapitulatifs illustre la foison de résultats de cet effort de rassemblement d'informations:

- il confirme la généralisation de la pratique selon laquelle les consommateurs font moudre leur blé en farine. La farine artisanale n'est pas un aliment inférieur de consommation, et elle a, de fait, la préférence des consommateurs;

- les Marocains mélangent souvent différentes farines pour préparer les grandes quantités de pain consommé. Il est intéressant de noter que les mélanges commerciaux de farine de blé dur et tendre ne sont pas disponibles sur les marchés nationaux, comme on pourrait s'y attendre sur un marché libre;

- les consommateurs de farine marocains exercent un jugement très pointu sur les farines de blé, et notamment sur les résultats d'utilisation de différentes farines pour la production du pain;

- il existe deux extrêmes de qualité de farine: la FNBT est considérée d'habitude de qualité médiocre (la structure des incitations a amené de nombreux minotiers à produire une farine de qualité réellement inférieure) dont la seule caractéristique rédemptrice est son faible prix, et la farine de blé dur artisanale qui, lorsque le blé est bien préparé, la farine bien moulue et épurée, constitue la farine de choix et la norme de qualité et de sapidité. La farine d'orge, de plus grande importance dans les régions plus sèches australes et orientales du Maroc, est plus difficile à bien utiliser pour produire du pain de la qualité préférée par les consommateurs, et perd en part le marché;

- quelles que soient les préférences de goût, nombre de consommateurs marocains sont amenés à prendre des décisions de consommation sur une base économique, et feront leur choix d'une variété de concessions de prix, qualité et préférence gustative pour décupler leur budget alimentaire et tirer parti des différences saisonnières marquées de disponibilité de céréales locales, pouvant être moulues de façon artisanale.

Le pain était traditionnellement fait au foyer. Alors qu'une partie du pain vendu dans le commerce se présente sous forme de miche traditionnelle, ronde, une grande partie est produite sous forme de baguettes à la française. Il n'existe quasiment pas de boulangerie industrielle au Maroc. Pour des raisons fiscales, les boulangers achètent la plus grande partie de leur farine auprès de grossistes, au lieu de s'adresser directement aux minoteries industrielles. Dans le document de travail n° 12 du PRCC, Bouzri et Baudonnel décrivent la demande boulangère en termes de farines, permettant un bon rendement (600 miches de 200 grammes pour 100 kilos de farine) et dont la qualité ne varierait pas

d'une fournée à l'autre. Toutefois, cette demande de farine de qualité uniforme n'est souvent pas remplie, car les minotiers maîtrisent peu la qualité des céréales qu'ils reçoivent en vertu de l'administration de l'ONICL de leur approvisionnement.

Les études d'ICEA/DAI ont conclu, dans l'ensemble, que la demande de farine de blé au Maroc est très pointue et sensible aux prix. Toutefois, les minotiers industriels, enfermés dans leur univers réglementé, ne remplissent ni la demande industrielle, ni celle à la consommation en matière de qualité de farine et de diversification des produits. L'innovation à cet égard a été entravée par le circuit officiel et de commercialisation. L'intérêt du consommateur n'est pas réellement desservi. La technologie alimentaire et le développement de nouveaux produits sont déplorablement sous-développés dans le sous-secteur de la farine au Maroc, car les contrôles et les subventions sous-sectoriels répriment dans une grande partie l'innovation, sauf en ce qui concerne la création de nouveaux moyens de déjouer le système et de percevoir des avantages plus importants.

3.3.3 Enquête par sondage des minoteries artisanales

Au cours de la période de moisson en 1992, les collaborateurs de l'INSEA/Rabat (appuyés par les collaborateurs des bureaux régionaux de l'ONICL) ont procédé à une enquête par sondage sur les minoteries céréalières artisanales et de leur clientèle. Le PRCC a couvert tous les coûts des enquêteurs (corps enseignant et étudiants de l'INSEA). L'équipe des enquêteurs a été en mesure d'interroger 360 propriétaires/opérateurs de minoteries (4% du total) et 2.134 clients de ces dernières (soit environ 6 clients par minoterie). Il s'agissait de la Seconde Enquête Nationale sur les Minoteries Artisanales en trois ans, et l'on a relevé des améliorations de certains éléments méthodologiques et de l'utilité des résultats[42].

Le rapport de ces travaux, rédigé par Belghazi et. al. (rapport n° 13 du PRCC) comprend une mine d'informations et décuple la compréhension du rôle des minoteries artisanales dans le sous-secteur, notamment en période de sécheresse. Bien que les données aient été rassemblées peu de temps après la première sécheresse de 1992, les statistiques indiquent une chute de 27% dans la production totale de la minoterie artisanale par rapport à l'enquête antérieure. La chute en la matière est considérée avoir été beaucoup plus importante après la seconde récolte de sécheresse (consécutive) de 1993.

Puisque la quasi totalité du blé non moulu par les minoteries industrielles passe par les minoteries artisanales, les enquêtes permettent davantage d'évaluer la production d'ensemble de farine de blé, dans tout le pays, notamment puisque le rendement des minoteries industrielles est connu, continuera de l'être, avec une certaine précision grâce aux systèmes de contrôle et de rassemblement d'informations de l'ONICL. En ce qui concerne la concurrence future des deux principales branches minotières, elle dépendra des prix d'importation du blé, la relative pénurie de blé local pendant une année de consommation donnée (à la suite d'une moisson) et les préférences ayant trait à la qualité et à la facilité d'obtention de la farine. L'on peut présumer que certains consommateurs des classes aisées et moyennes préfèrent une plus grande gamme de produits dérivés industriels, et que tous les consommateurs préféreraient des farines de prix et de qualité uniformes.

Les grandes minoteries artisanales urbaines, dotées d'une plus grande capacité de mouture et de tamisage mécanique des farines pour obtenir le niveau désiré d'élimination du son, constituent un sujet qu'il conviendrait d'étudier d'avantage. L'activité de ces minoteries porte à l'heure actuelle sur la production de farines sur commande et de mélanges de farine sur commande, pour des consommateurs urbains exigeants. Si elles sont davantage en mesure de fabriquer des produits en

---

[42] La première enquête nationale a été présentée dans la publication conjointe ONICL/INSEA : "La Minoterie artisanale", ONICL - janvier 1990.

concurrence directe avec ceux des minoteries industrielles (tout en permettant au consommateur de conserver un certain contrôle de la qualité du blé à moudre), certaines d'entre elles absorberont une partie du marché de la farine qui reviendrait autrement aux minoteries industrielles. Selon le rapport d'ICEA, dans le cadre de scénarios de réforme comprenant la suppression de la subvention de la FNBT, la concurrence des prix serait en faveur des produits de mouture artisanale par rapport à ceux des minoteries industrielles, notamment dans l'année de consommation suivant une année de récolte locale moyenne ou excellente. La préférence des Marocains pour le blé dur (ou un mélange contenant du blé dur) pour le pain sera également un point favorable aux minoteries artisanales et les MICS (présentées ci-dessous). A longue échéance, on peut prévoir que les goûts marocains évolueront en s'éloignant de la consommation massive actuelle de pain, vers d'autres produits glucidiques de blé (pâtes, etc), et d'autres aliments non céréaliers rempliront une fonction plus importante dans le régime alimentaire. Toutefois, à court terme il semble relativement certain que les minoteries artisanales de plus petite taille continuent à remplir une fonction importante dans la production de farine au Maroc.

3.3.4 Premier recensement des minoteries industrielles de blé dur et d'orge

Le troisième circuit du sous-secteur minotier de céréales au Maroc est le plus petit et très intéressant. Il comprend 50 à 60 petites minoteries industrielles qui fabriquent et vendent la farine de blé et d'orge[43]. Nombre de ces entreprises se sont créées depuis la libéralisation de la commercialisation du blé dur et de l'orge, en 1987, et ce secteur n'est pas encadré de façon aussi intensive par l'ONICL que celui des minoteries industrielles de plus grande taille. En outre, depuis 1985, elles ont été autorisées officiellement à écraser du blé dur ainsi leur nombre a augmenté en flèche. Il y a dix ans, il n'existait qu'une poignée d'usines anciennes. Il en existait 41 en 1991 et 53 en 1993. Le volume de blé dur moulu s'est multiplié par trois, en trois ans, de 1988 à 1991. Quarante cinq des 53 MICS se trouvent dans la région métropolitaine de Casablanca (comprenant Settat) et les régions de Fés-Meknès et Marrakech. La transformation du blé dur constitue le domaine de croissance des MICS, et une attention équivalente est accordée à deux groupes de produits: les farines et la semoule de blé dur[44].

Le PRCC a financé ce recensement-étude en 1993, et les collaborateurs de l'ONICL ont réalisé la plus grande partie du rassemblement des données. Alors que la production des MICS ne représente que cinq pour-cent de celle des minoteries industrielles ou artisanales en 1992, le projet s'est penché sur ces minoteries pour plusieurs raisons:

- leur rapide croissance en nombre et en niveau de production;
- leur exploitation se déroule dans un environnement de marché quasiment libre, et les enseignements à en tirer pour les minoteries industrielles de plus grande taille; et,
- la réputation de qualité de leurs produits (pour un créneau du marché essentiellement) et l'innovation de leur commercialisation (par ex.: un nombre des plus grandes MICS ont été les premières minoteries à offrir leurs produits en conditionnements plus petits,

---

[43] En terminologie officielle, ces minoteries sont des "minoteries industrielles à céréales secondaires (ou MICS). Certaines d'entre elles sont d'anciennes semouleries ou orgeries.

[44] La semoule se compose de particules de blé, de plus grande taille que les particules de farine. Elle est produite à partir des premiers passages du blé au travers des rouleaux de broyage et elle est séparée mécaniquement et vendue telle quelle, ou broyée plus finement en farine. Les semoules sont vendues au Maroc selon leur taille de particules : fine, moyenne et grosse. La semoule est l'ingrédient de base du couscous. Les semoules sont un produit ordinaire de la mouture du blé et il existe également dans le commerce des semoules de blé tendre.

en papier, au lieu des sacs en coton consignés des minoteries industrielles. Cette pratique s'est depuis développée et a été adoptée par les minoteries industrielles "à la papa".

Le rapport de cette enquête (rapport n° 17 du PRCC), réalisé par Achy (INSEA) et El Bouziri (ONICL) présente de nombreuses informations techniques et de commercialisation sur ce segment de l'industrie relativement nouveau, et qui effectuera sans doute une fusion avec le haut de gamme de la catégorie des minoteries artisanales, à l'avenir[45]. En qualité de premier recensement en la matière, ce rapport comprend des informations sur les minoteries elles-mêmes, les types de machines dont elles se servent, et également des données économiques utiles sur:

- la structure et le caractère saisonnier de l'approvisionnement céréalier des minoteries;
- les variations des prix des céréales et des transports;
- les niveaux de production et d'emploi selon la taille des minoteries; et,
- une estimation de la structure des coûts de production et de la rentabilité.

Les deux dernières années de sécheresse (récoltes de 1992 et de 1993) ont amené nombre de ces MICS, nouvelles ou nouvellement réorganisées, en position très difficile et elles ont fortement ralenti la rapide croissance de ce segment de l'industrie. La pénurie d'approvisionnement en blé dur, pendant deux ans (été 1992 à été 1994) a constitué le plus grand problème. Les réserves intérieures se sont fortement amenuisées, et l'ONICL a maintenu un contrôle strict des importations. Dès la fin de 1993, les deux associations professionnelles des MICS ont réussi à obtenir l'autorisation de l'ONICL pour importer des volumes importants de blé dur, destinés aux MICS, mais une grande partie n'a jamais atteint les propriétaires putatifs, puisque les importateurs ont découvert une meilleure source de bénéfices en vendant ce même blé à d'autres acheteurs sur le marché intérieur.

Un autre indice des difficultés rencontrées par ce nouveau groupe industriel: son incapacité à remplir les besoins relativement modestes des nouveaux usagers industriels de semoule, par exemple l'usine de pâtes de blé dur Tria, à Casablanca. Il est également clair que si les groupes de MICS (ou leurs importateurs habilités) avaient été en mesure d'importer du blé dur en toute liberté (en dépit d'une protection tarifaire relativement élevée), ils auraient pu capter une part amplifiée du marché de la farine au Maroc. Au cas où, et c'est très probable, certaines minoteries industrielles (MI) actuelles, en cours de libéralisation, reviennent à la fabrication de produits de blé dur (farine et semoule), un nombre des petites MICS seront condamnées puisqu'elles ne seront pas en mesure de tirer parti des économies d'échelle qui entraînent l'innovation et la rentabilité de tous les aspects de la minoterie céréalière: achat, production de la farine et commercialisation, y compris le conditionnement, les relations avec les grossistes, la publicité aux consommateurs, etc.

3.3.5 Modèle de transport de programmation linéaire (PL)

Le PRCC a apporté son concours à Agro-Concept (Rabat), son sous-traitant, dans l'élaboration d'un modèle de transport de programmation linéaire, en mesure d'aborder une question primaire et plusieurs questions secondaires. La question primaire porte sur l'estimation de l'incidence (au niveau de villes marocaines) de l'élimination des mesures de péréquation, c'est-à-dire les subventions de transport et de stockage permettant à l'ONICL de commander le blé livré aux

---

[45] Au fur et à mesure de l'évolution de l'industrie minotière dans les années à venir, au Maroc, il serait sans doute utile d'abandonner les noms des anciennes catégories (MI, MA, MICS) et d'en adopter d'autres fondés sur une gamme plus utile de distinctions fonctionnelles, par exemple : la capacité de tamisage mécanique de la farine, les types de produits fabriqués, la taille des opérations, etc.. Cela est particulièrement indiqué puisque les grandes MA seront en mesure elles-mêmes d'acheter du blé et de produire des farines à la vente, au lieu d'offrir leur services de minoterie contre rémunération.

minoteries industrielles, au même prix, dans tout le pays, et tout au long de l'année; en outre, les subventions du transport de la FNBT en permettent la mise en disposition pour vente en gros à un prix uniforme, à des emplacements spécifiques dans tout le pays. La disponibilité du modèle (idéalement à l'ONICL et à la DPAE)[46] permettrait d'aborder les questions secondaires, par exemple la manière dont l'ajout de nouveaux silos portuaires modifierait la compétitivité potentielle des minoteries dans différentes régions du Maroc, en libre concurrence sur des marchés.

Les collaborateurs d'Agro-Concept ont tout d'abord élaboré ce modèle pendant l'été, en 1992, et les résultats des premiers calculs pour faire l'estimation de l'élimination des subventions de péréquation ont été publiés par Aloui (document de travail n° 13 du PRCC). Ces résultats initiaux du PL ont confirmé les conclusions tirées par d'autres, à partir de méthodes plus simples:

- trois emplacements minotiers seraient particulièrement touchés au cas où les subventions seraient supprimées: Midelt, Errachidia et Ouarzazate, en raison de leurs créneaux commerciaux relativement petits et des distances parcourues par le blé (source intérieure ou importations) pour y arriver;

- deux autres régions sembleraient en tirer clairement parti: les minoteries situées à Oujda, à l'est et au sud (Agadir et Goulmine) qui ont un accès relativement aisé aux approvisionnements maritimes et à de grands marchés isolés du point de vue géographique (la région frontalière algérienne et les provinces du Sahara);

- dans d'autres régions du Maroc, les avantages et les inconvénients des emplacements sont moins évidents. A l'heure actuelle, Casablanca semble être un excellent emplacement en raison de sa capacité portuaire et de la présence d'un marché de grande taille dans la région métropolitaine de Casablanca, qui englobe également la plus grande partie de la vente en gros de la farine du pays (le "Wall Street" de la farine). Toutefois, les minoteries à Fés-Meknès sont situées au centre de l'une des meilleures régions de production de blé tendre, et elles sont à proximité de centres démographiques importants[47].

Le sous-secteur minotier du blé au Maroc s'apprête tout à fait à une analyse par le biais du modèle de PL. Le modèle d'origine a servi de base d'un modèle mathématique de programmation, plus complexe, élaboré par Arndt (université de Purdue) a servi principalement à étudier les effets potentiels des grandes fluctuations de la production intérieure et, selon différents régimes commerciaux, la transmission des variations des prix mondiaux à l'économie intérieure, et les variations géographiques de ces incidences sur les grands centres démographiques du pays (document de travail n° 14 du PRCC). Ces éléments sont détaillées dans les sections ci-dessus sur le commerce et la sécurité alimentaire au Maroc.

---

[46] Il était prévu de transférer le modèle par le biais d'un programme de formation, et cet élément a été résilié lorsque l'AID a supprimé le financement de troisième année.

[47] A la suite du retour d'informations de l'industrie minotière concernant les premiers résultats de la modélisation du PL et des chiffres de coût des transports, jugés ne pas refléter la complexité réelle des transports actuels des céréales et de la farine, ICEA (avec le financement de l'association des minotiers, APC/PRCC) procède à l'heure actuelle à une autre étude plus détaillée du coûts des transports réels. L'on espère que les premiers résultats de cette étude seront disponibles lors du séminaire final du PRCC, en septembre 1994. Le fait que les minotiers eux-mêmes financent ces travaux supplémentaires honore la qualité et le professionnalisme des enquêtes des PRCC/ICEA sur la minoterie, et souligne le sérieux avec lequel les minotiers considèrent le programme de réforme.

3.3.6 Entretiens approfondis avec les minotiers et analyse stratégique de l'industrie et de son avenir

Parallèlement aux travaux décrits ci-dessus, une équipe d'enquêteurs, comprenant des collaborateurs d'ICEA et d'Agro-Concept, a procédé à des entretiens avec les propriétaires et/ou directeurs de plus de 30 minoteries industrielles, dans toutes les régions dotées de minoteries, au Maroc. L'objectif de ces rencontres, en outre du rassemblement de renseignements spécifiques, consistait à prendre la mesure de ces sociétés, en termes de connaissances techniques, de gestion et de commercialisation actuelles, et quant à la manière dont elles réagiraient probablement à une véritable libéralisation de l'industrie.

Là encore, la description de nombre de ces sociétés confirme les pires éléments de l'industrie, exploitée en qualité de service public réglementé, dénuée de l'impulsion visant à dépasser des niveaux minimes de compétences techniques, de gestion et de commercialisation. Etant donné le nombre restreint de sociétés dotées de livres comptables et financiers correspondant à des normes acceptées, il a été impossible de procéder à une analyse financière type d'entreprise, partie intégrante ordinairement d'une analyse stratégique des entreprises. Le rapport intégral des conclusions en la matière et de nombreuses autres études sur d'autres volets, réalisées dans le cadre du programme d'analyse sous-sectorielle de la minoterie de blé, se trouvent dans le document de Falgon, rapport n° 14 du PRCC. Ce qui suit est une présentation de quelques éléments du diagnostic effectué sur l'industrie:

- technique (âge des machines, compétences techniques de minoterie et conditions d'hygiène des usines);

- maîtrise des minotiers de: (a) la qualité des intrants (presqu'aucune aptitude de spécification des caractéristiques techniques des céréales jusqu à récemment encore avec l'introduction de laboratoires d'analyses, par l'APM, dans les ports pour le blé importé)[48], et (b) leur capacité potentielle d'achat d'approvisionnements sur le marché local, les années "moyennes" (45% dans tout le pays, avec des pourcentages élevés dans trois régions économiques, et des pourcentages très bas dans trois autres);

- commerce: l'analyse s'est axée sur le rôle de la FNBT. Dans l'ensemble, cette dernière remplit une fonction moindre et plus variable dans les recettes des entreprises, mais il reste environ 25% des minoteries qui produisent quasiment exclusivement de la FNBT et qui subsistent en raison du versement de la subvention et de diverses formes de fraude. D'un autre côté, 30% des minoteries se sont axées sur la production de la farine de luxe améliorée et ce groupe englobe la plupart des dirigeants de l'industrie. Très peu de sociétés se servent de techniques et de planification commerciales modernes, puisque le maintien de la réglementation ne leur permet pas de perdurer économiquement.

Les conclusions statistiques (rapport n° 14 du PRCC, pages 59 à 62) indiquant l'irrespect généralisé des normes officielles de la teneur en son (mesurée officiellement par le taux de cendre, soit la tendeur en cendres) associées obligatoirement aux schémas de production de farine déclarée, constituent l'un des éléments les plus controversés. Dans certains cas, cela signifie que la FNBT est produite à des taux d'extraction supérieurs aux 80% officiels, entraînant donc une production supérieure de farine pouvant être vendue à des prix plus élevés.

---

[48] Les minotiers connaissent pour le moins maintenant la qualité qu'ils reçoivent, grâce à une homologation neutre effectuée par un laboratoire d'analyses reconnu au niveau international. Les importateurs ont été très réticents à cette innovation positive, tout comme, étrangement, l'ONICL, ce qui constitue un indice évident de l'absence de neutralité de l'encadrement du marché.

Les travaux diagnostics effectués auprès des minotiers sont le mieux récapitulés par l'analyse qui les regroupe en quatre catégories, selon leur attitude quant à la réforme prochaine et leur probabilité de survie sur un marché libre:

- 25% des minoteries existantes survivent exclusivement grâce à la subvention de la FNBT et ne survivront probablement pas à un marché libre et compétitif. Elles sont fortement opposées au programme de réforme;

- 25% sont des dirigeants de l'industrie, et ont déjà entamé des préparatifs d'existence compétitive post-réforme, et survivront très probablement. Elles sont en faveur de la réforme, mais elles s'efforcent de faire le "meilleur marché";

- 15% sont en état intermédiaire de préparation. Elles sont très inquiètes et sceptiques quant au programme de réforme. Leur survie dépendra des décisions stratégiques prises par le "management"; et,

- 35% sont également en état intermédiaire, mais ont entamé des mesures positives et survivront probablement.

En dehors d'un certain nombre de sociétés qui devront sans doute fermer leurs portes sous la pression de la concurrence du marché, certaines seront probablement rachetées par des minoteries plus robustes, au fur et à mesure de la création dans le secteur, au niveau national, de groupes minotiers, qui seront en mesure de tirer parti des économies d'échelle, inhérentes à la minoterie industrielle. Selon certaines préoccupations, il conviendrait d'accorder davantage d'attention à l'encadrement de la concentration structurelle du secteur et à réagir à l'absence de lois anti-trust au Maroc[49].

A la suite d'une analyse de plusieurs facteurs compétitifs régissant la concurrence future des MA et des MICS, et d'autres facteurs commerciaux qui influeront les futurs taux de survie, le rapport de Falgon analyse brièvement la nécessité de mesures d'accompagnement, qui devraient/pourraient assortir le programme de libéralisation du marché, afin d'atténuer les conséquences négatives de la transition pour des marchés plus libres. Il s'agit là aussi d'un domaine controversé pour les analystes politiques, divisés en deux camps d'opinion:

- les "idéologues purs et durs", selon lesquels l'industrie minotière marocaine a bénéficié de décennies d'existence "rentière", baignée de subventions et ne nécessitant pas de fait d'une aide supplémentaire du secteur public, et

- les "pragmatistes", reconnaissant une certaine validité à l'argumentation selon laquelle le GM modifie du tout au tout les règles du jeu économique pour les investisseurs dans la minoterie de blé, et ce dernier a donc l'obligation d'aider les sociétés à effectuer la transition vers une concurrence libre, avec notamment d'éventuelles rémunérations

---

[49] Il convient de se hâter d'ajouter que cette menace potentielle de concentration de l'industrie minotière est loin de celle de la transformation des oléagineux, où le groupe de l'ONA monopolise totalement un sous-secteur dans son intégralité, et amplifiera sans doute sa domination d'intégration verticale, si comme selon certaines rumeurs il achèterait les actifs de la COMAPRA (production et distribution de semences, et ramassage de la récolte dans les exploitations) lorsqu'ils seront privatisés par un programme du GM bénéficiant de l'assistance de l'AID !

financières pour le groupe de propriétaire qui sera sans doute le plus touché par les modifications et qui devra sans doute fermer ses portes et subir de fortes pertes de capital[50].

Les types de mesures d'accompagnement, mentionnées par Falgon, englobent celles que l'on considérerait d'ordinaire relever des fonctions légitimes de l'Etat: programmes de développement industriel et de formation (notamment dans les domaines techniques et de gestion) et développement de normes améliorées de classement céréalier et de qualité de la farine, pour aider l'industrie à mieux répondre aux besoins des consommateurs. Quelques autres suggestions: un rôle éventuel pour l'Etat afin d'aider à promouvoir une commercialisation et un stockage privés, améliorés, des céréales au Maroc, pour qu'il soit plus compétitif par rapport aux importations, prestation accrue d'information et de protection des consommateurs marocains, collaboration avec la profession de la minoterie pour la réalisation d'un plan de restructuration assurant la promotion de la concurrence privée entre différentes lignes de prix et de qualité, tout en accordant un certain poids aux intérêts des investisseurs.

Les minotiers marocains ont étudié avec envie l'exemple de l'industrie minotière française, relativement harmonieuse, constituant l'exemple extrême d'un groupe sectoriel qui a été en mesure de définir des systèmes compensatoires (avec l'appui politique et l'autorisation de l'Etat français) pour "amortir" la transition d'une industrie ayant subi une sur-capacité chronique depuis plus de 20 ans. Au vu de plusieurs années de collaboration avec le groupe sectoriel marocain, il est clair que les minotiers marocains ne constituent pas un groupe aussi uni, et ils peuvent donc prévoir l'élaboration d'un ensemble compensatoire de volume et de durée plus limités.

Les collaborateurs du PRCC ont convenu d'encourager l'Etat et le CPM à étudier de façon pragmatique ces questions, et à entamer la recherche d'un terrain d'entente pouvant faciliter la mise en oeuvre des réformes (pour que toute la population puisse bénéficier des gains de rentabilité, c'est-à-dire de prix plus bas pour une plus grande gamme de produits de haute qualité), de manière à ne pas transférer tout le fardeau sur les consommateurs, à courte échéance. La réforme économique mondiale réelle n'est ni tranchée, ni plaisante. Il convient de juger la nature des concessions et des transactions politico-économiques dans un contexte de calculs coûts/avantages plus large.

Et enfin, il est intéressant de comparer les attitudes du GM et de la Banque Mondiale face à la réforme des industries sucrière et minotière, et les types de mesures d'accompagnement qui pourraient être nécessaires. Pour obtenir une réforme dans le sous-secteur du sucre, le GM et la Banque ont convenu d'un grand prêt de restructuration industrielle, alors qu'il s'agissait de la privatisation de 12 entreprises sur 13, composant cette industrie. En ce qui concerne l'industrie minotière du blé, totalement privée, mais faisant face à des modifications structurelles qui seront très probablement plus amples que celles du secteur sucrier, elle n'a jamais été jugée digne de ce genre d'assistance.

---

[50] La plupart de ces arguments sont axées sur le l'élimination des subventions de péréquation, qui ont permis aux minoteries situées dans des emplacements géographiques défavorables de poursuivre leur exploitation, puisque les coûts des intrants et les prix effectifs des extrants seraient égaux à ceux ces minoteries à Fès ou à Casablanca. L'on souligne également que les investissements dans les centres régionaux éloignés ont été encouragés par le GM, dans le cadre d'une stratégie de pôle de développement, où la minoterie céréalière étaient considérée être le coeur d'un programme d'agro-industrialisation décentralisé (en son absence, ils auraient investi à Casablanca).

3.4 REFORME DES INSTITUTIONS PUBLIQUES POUR PROMOUVOIR LA MODERNISATION DU SOUS SECTEUR

Alors que l'économie marocaine se développe, devient plus complexe et davantage assujettie à l'économie mondiale en mouvance rapide, le niveau et le type de services assurés par le GM doivent évoluer. Puisque l'Etat a choisi de suivre la voie d'ensemble d'une gestion économique libérale, axée sur le marché, il lui faudra abandonner de solides traditions de dirigisme économique, quelles que soient les origines de ce style politique soit de la gestion politico-économique marocaine, soit les ressources sont contrôlés de manière à profiter à une petite classe supérieure, ou qu'elles viennent de la période du protectorat, ou des deux.

L'expérience dans de nombreux pays prouve toutefois que la réalisation de ces types de réformes économiques fondamentales ne se déroule pas rapidement, notamment lorsque les changements ne procèdent pas d'une nécessité absolue. De la même manière, la modification de l'attitude bureaucratique n'intervient pas du jour au lendemain. Si l'on souhaite voir un changement du comportement bureaucratique, il est important que des transformations claires de politique produisent des modifications tout aussi claires des responsabilités fonctionnelles affectées aux institutions publiques. Le changement des attitudes viendra au fur et à mesure que l'expérience de la gestion par le secteur privé du sous-secteur dans son intégralité indique qu'il s'agit non seulement d'une option réalisable, mais également préférable, en raison des gains découlant d'une plus grande rentabilité du système, d'un plus grand choix de produits et d'un meilleur rapport qualité/prix pour les consommateurs.

Dans la présente section, nous étudions les quatre éléments du changement institutionnel nécessaire au MAMVA, relevant des travaux du PRCC:

- la manière dont la libéralisation du secteur agricole affecterait les responsabilités de rassemblement et d'analyse des données du MAMVA, dans son ensemble;
- les objectifs de la restructuration institutionnelle exigée de l'ONICL pour le transformer, d'une institution de contrôle, en un organisme d'encadrement et de promotion;
- la manière dont on peut résoudre l'impasse de vingt ans concernant l'avenir des coopératives des SCAM/CMA; et.
- l'écoute du consommateur: l'avenir institutionnel des céréales et l'analyse de la demande céréalière au Maroc.

3.4.1 Modifier les besoins en information du MAMVA

Alors que la libéralisation prend corps pour tout le secteur agricole marocain, il conviendrait également de commencer à modifier la structure et le fonctionnement du Ministère de l'Agriculture. Bien que de nombreuses structures du MAMVA resteront les mêmes, celles qui ont principalement été consacrées au "management" des activités de production et de commercialisation du secteur privé perdront sans doute quelqu'importance, alors que les services du Ministère chargés de la prestation de services d'information, de promotion et d'appui se développeront sans doute.

La première année de travaux du PRCC au Maroc a révélé plusieurs points forts et points faibles des capacités de rassemblement et d'analyse des données du MAMVA. Le PRCC, en coopération avec le projet de renforcement institutionnel du MAMVA/DPAE de l'USAID (182) et

le projet de promotion agro-industrielle au Maroc de l'USAID, ont collaboré à la réalisation d'une étude systématique des besoins en données du MAMVA, et ont présenté une série de recommandations dans le document de Benatya et. al. (rapport n° 12 du PRCC).

Il s'agit d'un rapport important qui n'a pas reçu toute l'attention du MAMVA qu'il mérite. La solide équipe de réalisation des travaux, coordonnée par le Dr. Wally Tyner de l'université de Purdue, était rompue au sujet, du point de vue de la production d'informations statistiques et de celui de consommateurs évolués -ou d'analystes - de ces informations. Il existe d'importantes carences ou faiblesses manifestes de données. Après avoir tout d'abord passé en revue les besoins généraux d'information dans une économie de marché libre, l'étude décrit et évalue le caractère des systèmes actuels de rassemblement des données du MAMVA. Elle décrit ensuite ce qu'il conviendrait qu'un système idéal de rassemblement de données du MAMVA comprenne, et présente enfin une série de recommandations précises (souvent techniques) sur la manière dont le rassemblement actuel de données du MAMVA peut être amélioré. Les éléments ci-dessous constituent une partie des recommandations et conclusions principales du rapport, ayant directement trait au sous-secteur céréalier:

- dans l'ensemble, la méthode de rassemblement de données sur la production constitue l'élément le plus solide de ce système du MAMVA, exploité par la division de la statistique du MAMVA/DPAE (ce service a bénéficié, pendant huit ans, d'un appui important du projet 182 de l'USAID). Ce système de rassemblement de données est plus robuste que les systèmes chargés de rassembler les données sur la commercialisation, la transformation

et la consommation de produits agricoles[51]. Alors que l'économie agricole s'axe de plus en plus sur le marché, il est impératif de rectifier ce déséquilibre de la qualité et de l'ampleur du rassemblement de données du Ministère. Il s'agit du besoin prioritaire en matière d'information du MAMVA, identifié par l'équipe;

- bien qu'il existe de bonnes séries de données au Maroc à l'heure actuelle, leur analyse et la diffusion des résultats restent en "lanterne rouge"[52]. Les collaborateurs de rassemblement de données sur le terrain (des services extérieurs), de formation et de compétences supérieures, du Ministère sont sous-employés. Nombre de petites études supplémentaires, conjuguant ces facteurs, afin de mieux comprendre le comportement économique de sous-secteurs entiers, et qui pourraient offrir aux collaborateurs à Rabat, et sur le terrain, hautement formés, la possibilité d'exercer leurs aptitudes de

---

[51] Ces points faibles ont été signalés dans les travaux de la phase I, exécutés par le groupe de commercialisation, et présentés dans le document d'Aloui et. al. (n° 5 du PRCC - janvier 1992). Ils ont également été relevés dans une autre étude importante sur le système de commercialisation des céréales, réalisée avec un financement français, consulter "*Etude sur la mise en marché des céréales au Maroc : contribution à un suivi du marché céréalier*" de Saâd Belghazi (rapport final en trois volumes, Rabat - 1992) et dans "*Rapport de synthèse*" de Anne-Marie Jouve (I.A.M., Montpellier, France - 1992). Cette étude comprenait la première étude sur le minoterie céréalière artisanale, qui a effectué des travaux intéressants dans l'analyse du rôle de la commercialisation au sein des ménages agricoles dans deux zones d'étude (Haute Chaouïa et Zaer). Ainsi, en raison du choix du PRCC consistant à consacrer ses ressources à une meilleure préhension des grandes questions de politique, dans des domaines tels que la minoterie industrielle, la réforme commerciale, l'amélioration du rassemblement des données sur les prix au niveau des souks et la modélisation d'incidence, peu de travaux ont été effectués pour l'élaboration de méthodes améliorées de rassemblement de données quant aux commercialisation, transformation et comportement du consommateur post-production. Il conviendrait que cela constitue une priorité pour le MAMVA, lorsque la libéralisation du sous-secteur est intégralement entamée.

[52] Cela est nulle part mieux illustré que par la croissance des MAMVA/DPAE, où plus de 30 personnes ont suivi des études supérieures d'économie et de statistique agricoles (avec le financement de l'USAID), mais où les résultats analytiques publiés, disponibles à d'autres services du GM ou du grand public, ont très peu augmenté par rapport aux faibles niveaux antérieurs.

rassemblement et d'analyse de données, ne sont tout simplement pas exécutées. Cet état de fait pourrait être en partie dû aux carences de la gestion des fonctions de recherche appliquée et de diffusion, et en partie à l'affection de trop de ressources en direction de services "moins productifs" du MAMVA (moins productifs en termes d'axe commercial). L'association plus étroite de spécialistes techniques de la DPV et de la DE aux analystes de la DPAE pourrait permettre de mettre fin à ce goulet d'étranglement;

- il existe des chevauchements importants entre la DPAE et l'ONICL en ce qui concerne le rassemblement de données sur les prix du marché des céréales. Ces chevauchements ont été mis en évidence dans le rapport, et ses recommandations selon lesquelles il conviendrait que l'un des groupes endosse la responsabilité principale de rassemblement et de diffusion des données d'actualité du marché. A la suite du rapport, l'on a décidé qu'il conviendrait que l'ONICL soit le principal organisme de rassemblement de données du SIM sur les céréales et qu'il produise des rapports d'actualité du marché, en temps et heure. L'ONICL remettrait ces données à d'autres groupes, comme la DPAE, qui seraient chargés des analyses de moyen et de long terme. Avec l'appui du PRCC, l'ONICL a entrepris promptement le perfectionnement de ses capacités de SIM, mais presqu'aucune tentative n'a été faite pour amplifier la coordination avec la DPAE. Cette dernière poursuit la réalisation de son rassemblement parallèle de données sur les prix des céréales, un gaspillage évident des ressources du MAMVA;

- il existe un réel besoin d'un recensement agricole au Maroc, étant donné que le dernier a eu lieu il y a 20 ans. Les préparatifs préliminaires de ce recensement ont été entrepris récemment. Les deux séries les plus importantes de données sont la démographie de la main-d'oeuvre agricole et la structure de la propriété et de l'utilisation foncières agricoles. En l'absence de ces informations (par exemple la production des quatre céréales principales, par taille d'exploitation agricole et par province), il est impossible de faire une estimation précise des incidences de répartition des principales options de politique agricole. Il n'est pas surprenant que ces données ne soient pas disponibles, étant donne son caractère politique éventuellement délicat. Toutefois, en l'absence de données et d'analyse claires, certains intérêts agricoles continueront à se dissimuler derrières des affirmations selon lesquelles les stratégies (par exemple des prix de soutien élevés pour le blé tendre) ne peuvent être modifiés en raison de leur incidence négative sur "nos petits agriculteurs". L'on peut réaliser sur ce sujet, et d'autres questions politiques, des analyses plus pointues et plus pertinentes du point de vue politique, en reliant les systèmes de rassemblement de données sur la production et la commercialisation améliorées au changement de la structure de la propriété et de l'utilisation foncières, provenant éventuellement d'un recensement indispensable de l'agriculture. Le MAMVA pourrait apporter sa contribution à l'élaboration d'un débat plus ouvert et mieux informé de cette politique au Maroc. La question de savoir qui reçoit la majorité gros des subventions pour les cultures clef, par exemple le blé tendre et le tournesol, est certainement pertinente dans le cadre du débat public de plus en plus libre sur la politique économique du GM.

A l'évidence, certains besoins d'information du MAMVA, excellemment décrits dans le rapport de Benatya, constituent également le reflet de la nécessité de restructurer le MAMVA dans son ensemble. Ce sujet dépasse clairement la mission du PRCC, mais traduit l'impatience ressentie par de nombreux cadres du MAMVA et de collègues étrangers dans leurs tentatives de travail au sein du système existant. La structure de base du Ministère reflète une réalité antérieure, celle d'une économie centralisée verticale, où les questions techniques/d'ingénierie et de planification étaient plus importantes que les questions d'analyse et de promotion économiques. Il s'agit d'une institution dont la structure ne permet pas de faire face aux réalités d'une économie axée sur le marché. En dépit de nombreuses années d'assistance des bailleurs de fonds au MAMVA, il s'agit d'un problème fondamental qui n'a pas été réglé.

3.4.2 Fonctions putatives d'un ONICL réformé

L'Office National Interprofessionnel de Céréales et Légumineuses (ONICL) est l'institution publique marocaine la plus importante, axée sur les différents sous-secteurs céréaliers, notamment sur celui du blé tendre. L'ONICL a été créé pendant la période du protectorat (1937) et, au cours des deux premières décennies de son existence, il faisait réellement partie de sa consoeur institutionnelle française, l'ONIC (Office National Interprofessionnel des Céréales). Cet héritage franco-marocain a produit une institution dotée de points forts et de points faibles précis. Son principal point fort reste sans doute sa nature interprofessionnelle. A titre d'organisme indépendant, sous la tutelle du MAMVA, sa mission recouvre l'ampleur verticale intégrale des sous-secteurs céréaliers, de la production à la consommation ("la filière", dont les cadres forment "l'interprofession"). Cela permet à l'ONICL de traverser des frontières qui limiteraient d'ordinaire les organismes ministériels. En outre, en reflétant l'organisation du sous-secteur, l'ONICL est sans doute plus à même de comprendre les rouages et les problèmes internes des industries situées à différents niveaux du sous-secteur. Toutefois, cette démarche reflète également un aperçu corporatiste d'Etat, ou dirigiste, du monde où les responsables officiels et les directeurs des grandes institutions du sous-secteur coordonnent les politiques qui régissent la gestion du sous-secteur. Il s'agit souvent d'une situation loin d'être totalement positive, puisqu'elle peut facilement mener à des arrangements, des marchés et d'autres formes d'impéritie non compétitifs. Ainsi, la limite entre les éléments négatifs et positifs de cet héritage est ténue. Il s'agit d'une situation exigeant un pilotage politique ferme au cours de la période de réforme, dans l'intérêt de l'efficacité et du progrès du sous-secteur.

En même temps, la position de l'ONICL au cours du projet a été difficile, puisqu'il lui faut tenter de se préparer à la transition vers un marché libéralisé, sans recevoir d'instructions claires du GM à cet effet. Il lui faut encore appliquer les politiques de l'ancien régime, qui restent officielles, puisque le projet de loi de l'ONICL n'a pas été présenté devant l'Assemblée Nationale. Tout cela, conjugué au fait que de nombreux collaborateurs expérimentés au sein de l'organisme n'ont jamais connu que le système de contrôle, a mené à une profonde équivoque du comportement et de l'attitude du personnel.

Au vu de la performance de l'ONICL en date, certains critiques questionnent s'il sera en mesure de passer d'une "manipulation" de la filière du blé tendre, à un rôle de régulateur neutre et de promoteur du sous-secteur. Selon les critiques, le voie la plus aisée pour le GM, tout du moins en termes d'efficacité bureaucratique fonctionnelle, consisterait à supprimer l'ONICL et à affecter ses fonctions ailleurs, au sein du MAMVA. A de nombreux égards, "l'élimination" de l'ONICL serait la voie la plus facile à suivre. Ainsi, il n'y aurait pas de problèmes de cadres hésitant à remplir de nouvelles fonctions, allant à l'encontre des habitudes de travail acquises au cours de leur carrière antérieure. L'on éviterait également les problèmes des attentes du secteur privé selon lesquelles l'ONICL ne pourra jamais se défaire de son rôle de gendarme.

Il ne semble toutefois pas que ce soit la manière dont le GM, à l'instar de nombreux gouvernements dans le monde entier, dispose d'institutions anciennes. Il préfère la garder en vie, peut-être pour assurer un emploi à un certain nombre de cadres, ou parce qu'ils pourraient être utiles à l'avenir, ou encore pour éviter l'éventualité d'un conflit politique. Quelles que soient les raisons et la manière dont on y a abouti, il semble que le GM souhaiterait conserver l'ONICL dans le tableau d'avenir, axé sur le marché. Dès le départ du projet, le PRCC a accepté cette "décision" et a tenté de promouvoir un processus plus ardu: celui de la réforme institutionnelle de l'ONICL.

A la suite de deux ans de collaboration, l'ancien directeur de l'ONICL, M. Mohamed Guerraoui, et le Comité Technique du projet ont estimé que le moment était venu d'étudier de près les fonctions et les objectifs putatifs d'un ONICL restructuré. DAI a affecté Dr. Max Goldensohn, l'un de ses analystes institutionnels les plus expérimentés, à cette tâche. Il a passé cinq semaines au

Maroc, pour collaborer avec une commission interne de l'ONICL, pour tracer le tableau de ce nouvel ONICL. Le résultat, le rapport n° 16 du PRCC, a été présenté lors d'une réunion importante, rassemblant tout les cadres supérieurs et moyens de l'organisme, en mai 1993.

Dans son analyse des responsabilités et tâches fonctionnelles antérieures de l'ONICL, et des tâches futures éventuelles qu'il conviendrait d'entreprendre, le rapport de Goldensohn (n° 16 du PRCC) indique qu'il conviendrait que son rôle à l'avenir soit concentré sur quatre groupes d'activités:

- services d'information:
- services de promotion sous-sectorielle;
- gestion pour le GM des opérations de sécurité alimentaire céréalière; et,
- services d'appui technique.

3.4.2.1. Services d'information:

L'information est au centre de l'appui et de la promotion par l'Etat de tout sous-secteur de produits, dans un environnement de marché libre. D'autres mesures pouvant être prises de concert par l'Etat et les groupes sous-sectoriels, par exemple la modification de certaines règles du jeu précises (lois, politique, etc) pour optimiser la performance du système par rapport à certains critères d'ordre politique, exigent toutes d'importants volumes d'information et, à l'évidence, une préhension détaillée de la manière dont le sous-secteur fonctionne. L'on prévoit que l'ONICL assure la réalisation de rapports sur trois catégories importantes d'informations, pour ses partenaires du secteur privé et autres parties concernées (bailleurs de fonds, organismes publics, analystes universitaires, etc):

- **Rapport d'utilisation nationale de l'approvisionnement céréalier (ou bilan céréalier):** ce rapport serait axé sur les tendances de l'approvisionnement (de la production nationale et des importations), de la demande, des stocks et de l'utilisation. Il rendrait également compte de l'offre/prix relatifs des céréales et de la farine sur les marchés nationaux, et déjà acheminés dans le circuit des importations. Le rapport serait mensuel et il serait disponible sous forme imprimée ou informatique. Sa valeur dans le secteur céréalier serait qu'il comporterait un ensemble d'informations qui ne seraient pas offertes, à ce niveau de précision, par aucune autre source. Les jeux de données exclusifs fournis par le GM seraient: les prévisions de production nationale (du MAMVA/DPAE), les écrasements (à partir de l'encadrement du GM des trois catégories de minoteries), les importations réelles et déclarées[53], et l'évolution des stocks commerciaux et intra-exploitation (une tâche de rassemblement de données complexe, qui exigera certains tâtonnements méthodologiques, et qui devrait constituer une priorité importante pour le MAMVA/ONICL).

- **Système d'information sur les marchés (SIM):** alors que l'ONICL et d'autres organismes du GM ont rassemblé des informations sur les prix du marché depuis de nombreuses années, une grande partie de ces séries ne sont ni justes, ni complètes en

[53] L'annexe II du PRCC n° 16 présente une description du système de certificat d'importation de l'Union européenne, où les importateurs doivent déclarer leurs plans d'importation de céréales et déposer dans des banques spécifiques un dépôt de garantie, dédit au cas où les importations ne sont pas exécutées, ou retardées sans autorisation, ou encore annulées pour des raisons recevables. Bien que cela puisse être considéré comme une astreinte pour le fonctionnement d'un marché libre, cela offre la possibilité au GM d'exercer ses responsabilités en termes de sécurité alimentaire dans le contexte d'un marché libre.

raison d'années d'inattention[54]. En raison de l'accent mis sur les futures fonctions d'information du MAMVA, plusieurs plans ont été lancés dans un rapport rédigé par Falouss et. al. (n° 9 du PRCC) en vue de l'expansion et de la revitalisation du rassemblement de données sur les prix/quantités des céréales dans les souks ruraux et les halles urbaines. En 1993, le PRCC a financé une assistance et une formation techniques supplémentaires pour appuyer le plan de développement du SIM. L'on estime aujourd'hui que ce dernier, tout en étant intéressant pour tous les participants du marché, pourrait être plus utile aux protagonistes commerciaux de moindre taille, qui s'intéressent davantage aux événements sur des marchés spécifiques ou aux possibilités d'arbitrage. Il offre également la possibilité d'entamer la réalisation d'une base de données statistiques devant sous-tendre l'élaboration de relations de base statistiques entre un marché de référence national et des marchés locaux (consulter la section 3.1.3 pour plus de détails sur les marchés de référence nationaux);

- **Rapport de conjoncture internationale des céréales**: ce rapport recouvrirait les grandes tendances des facteurs internationaux de l'offre et de la demande, les schémas de prix et autres actualités pouvant affecter les marchés à terme. Comme le conseillait le professeur Abbott au début du projet (rapport n° 3 du PRCC), la stratégie principale consisterait à obtenir la plus grande partie de ces informations auprès des grandes sources internationales de nouvelles et d'analyse des marchés céréaliers (USDA, OCDE, Conseil Mondial du Blé, services commerciaux tels que Reuters, etc) et les "remanier" sous la forme la plus utile au lecteur marocain. C'est particulièrement juste pour le rassemblement de données commerciales internationales de base et la réalisation de modèles informatiques complexes pour effectuer des prévisions de prix. La clef de cette stratégie d'emprunt intelligente consiste à élaborer et à entretenir de bonnes relations professionnelles avec les collaborateurs des groupes constituant les principaux producteurs internationaux de renseignements commerciaux de haute qualité.

Les relations entre ces trois types de données dans la prise de décision des commerçants marocains participant au sous-secteur céréalier sont présentées à la figure 8. Nous y voyons que les petits commerçants peuvent employer de façon exhaustive le SIM et les informations sur les prix concernant les marchés de référence nationaux, situés à Casablanca. En outre de ces informations du SIM, les petits commerçants fondent leurs décisions commerciales sur les renseignements concernant d'autres marchés, venant de sources non gouvernementales, ainsi que sur leur propre expérience et connaissance des marchés. De la même manière, les grandes entreprises (minotiers, importateurs) pourraient employer leur propres informations alliées aux rapports sur le marché international et le bilan financier, afin de prendre des décisions d'achat ou de vente.

Au-delà des rapports d'information commerciale indiqués ci-dessus, il serait demandé à l'ONICL de fournir d'autres services d'information, décrits dans le rapport de Goldensohn, notamment:

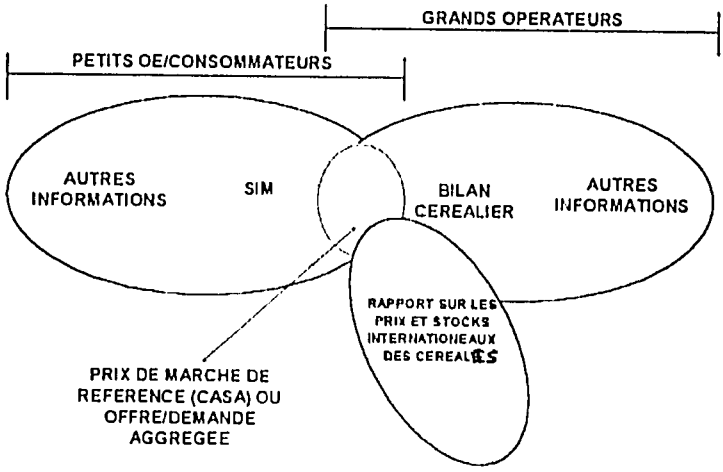
- études et documentation industrielles: un bon nombre des études réalisées dans le cadre du PRCC constituent les types de travaux d'analyse appliquée qu'il conviendrait d'entreprendre. En outre, il conviendrait d'agrandir le centre de documentation de l'ONICL et les mettre à la disposition de ses partenaires de la filière;

---

[54] Les données des prix des souks rassemblées par l'ONICL ont été soumises à une analyse exhaustive lors de la phase I du PRCC, et les résultats de cet effort ont été présentés dans le document d'Aloui et. al. (n° 5 du PRCC - janvier 1992).

FIGURE 8

BESOINS EN INFORMATION SUR LES FILIERES CEREALIERES DES OE



- produits d'information: la publication du Bulletin mensuel par l'ONICL constitue une initiative très positive, enclenchée pendant le projet. Les APM/CPM viennent de commencer à publier leur propre bulletin d'information, en partie pour répondre à l'effort de l'ONICL et en partie sur l'initiative du nouveau président du CPM, M. Sebti. La mise sur pied d'un système d'information géographique (ou SIG), appuyé sur une nouvelle technologie informatique destinée à représenter aisément des données sous forme de carte, constitue un autre service d'information recommandé;

- service d'information interactifs sur ordinateur: au fur et à mesure du développement des installations informatiques intra-muros de l'ONICL, ce dernier pourra commencer à mettre des informations à la disposition des intéressés sous forme interactive, grâce à la transmission numérique de données, par le biais par exemple du Maghripac des PTT. Un bon exemple serait le bilan céréalier qui, s'il est réalisé de façon idoine, comportera des informations d'actualité dont certains usagers souhaiteront disposer dès que possible.

3.4.2.2. Services de promotion sous-sectorielle:

L'une des modifications les plus importantes d'attitude et de démarche consistera, pour l'ONICL, à être axé sur le client et de remplir sa fonction de promotion des intérêts des entreprises qui composent la filière. L'ONICL a la possibilité, s'il souhaite relever le défi, de devenir un pionnier

quant aux services du MAMVA assurant activement la promotion du développement commercial. Le rapport de Goldensohn suggère cinq moyens grâce auxquels l'ONICL peut endosser cette importante nouvelle fonction, seul ou en collaboration avec les associations professionnelles des sociétés privées, participant à différentes industries:

- prestation de *conseils et de services généraux de promotion*, y compris:
  - représentation des intérêts du sous-secteur auprès d'autres organismes du GM;
  - promotion des produits du sous-secteur sur les marchés intérieurs et étrangers;
  - prestation de conseils aux nouveaux investisseurs. Il s'agirait également des modifications du code des investissements du GM, pour favoriser spécifiquement les investissements dans des domaines comme ceux de la minoterie;
  - gestion d'un fonds de promotion des investissements;
  - appui de "courtage" d'accords de partenariat entre des sociétés marocaines et étrangères;
- maintien d'un *registre et d'une base de données du sous-secteur* concernant toutes les nouvelles installations de minoterie, silos, etc. L'ONICL pourra alors fournir aux nouveaux investisseurs des conseils sur les emplacements, les conditions compétitives, les niveaux exigés de capital et de personnel. Une capacité SIG pourrait venir renforcer cette capacité.
- contribution au *maintien de normes déontologiques du sous-secteur* (ou moralisation: veiller à l'honneur de la filière): si le GM souhaite promouvoir la croissance du sous-secteur et décupler les investissements, il le peut en appuyant l'élaboration de contrats standard de marchandises, en collaborant avec les associations professionnelles en matière de respect des contrats légaux. Cet élément est particulièrement important si le GM souhaite encourager la participation de capitaux étrangers, souvent alarmé par la réputation du secteur privé marocain en matière de non respect des contrats légaux.
- *promotion de la concurrence entre les sociétés privées*: l'on peut prendre de nombreuses mesures pour ce faire, allant d'actions d'appui commercial pour aider les nouvelles sociétés à devenir plus compétitives, à un appui à la création de lois publiques anti-trust idoines. L'application de la plupart des lois contre la collusion exige une bonne capacité d'analyse statistique, pour faire l'estimation de l'ampleur du changement et de la nature de ce dernier quant à la concentration structurelle et les part de marché.
- *renforcement des associations professionnelles*: les APM/CPM et AMIPROS sont parmi les quelques associations professionnelles viables du sous-secteur céréalier, à même de représenter activement les intérêts de leurs membres. Les APM/CPM ont le statut officiel relevant de la loi de l'ONICL, mais il est entravé par le fait que 13 membres du conseil sur 14 sont nommés par le ministre. Il s'agit d'une institution qui devrait devenir plus autonome et démocratique pour pouvoir continuer à remplir une fonction importante dans le sous-secteur. Dans l'ensemble, il conviendrait que l'adhésion aux associations professionnelles ne soit pas obligatoire.

3.4.2.3 Gestion pour le GM des opérations de sécurité alimentaire céréalière :

Il existe un certain nombre de fonctions qu'il conviendrait que l'ONICL endosse en ce qui concerne les opérations de sécurité alimentaire du GM. Il conviendrait que ces opérations soient traitées de manière à remplir les objectifs en cas de crise alimentaire et à aider les groupes de consommateurs visés sans, dans toute la mesure possible, créer de structures permanentes (comme celles associées à la subvention de la FNBT) pouvant nuire au fonctionnement et à l'efficacité du sous-secteur. Quelques exemples des tâches pouvant être gérées par l'ONICL:

- coordination de la réponse du GM en cas de crise céréalière;

- réalisation de projets spéciaux, par exemple la réception et la coordination des dons d'aide alimentaire (PL 480, PAM, etc) ayant trait aux céréales;

- exploitation du programme national du stock de sécurité de blé tendre pendant les quelques années où il est jugé nécessaire, au cours de la transition vers un marché libre. Il est absolument essentiel que cette mesure de transition comprennent un système officiel de suivi et d'évaluation annuel, pour que l'on puisse analyser soigneusement les coûts et les avantages du stock. (Pour plus de détails, consulter la section 3.2).

3.4.2.4 Services d'appui technique:

L'ONICL a rempli nombre de ces fonctions dans le passé, mais l'on procéderait à une modification de leur importance respective. Par exemple, l'ONICL ne remplirait plus de fonction d'inspection sanitaire des produits: cette tâche reviendrait à la Direction de la Protection de Végétaux et du Conrtrôle et de la Répression des Fraudes. Selon le rapport de Goldensohn, il conviendrait que l'ONICL se concentre sur les services techniques dans les cinq domaines suivants:

- *formation*: l'on suggère que l'ONICL développe fortement la formation offerte par ses soins (seul ou en conjonction avec des institutions telles que l'IAV ou l'école de minoterie dirigée par le CPM) à ses collaborateur et à d'autres fonctionnaires du GM, la formation technique pour les directeurs commerciaux et le personnel technique, et les programmes d'information du grand public sur différents sujets, tels que la qualité de la farine, la nutrition, etc.

- *normes techniques, homologation et étiquetage des produits*: il existe de nombreuses possibilités en la matière pour que l'ONICL remplisse un rôle d'appui dans le cadre de programmes volontaires d'analyses, de vérification de la précision des ingrédients d 'un produit indiqués sur son étiquette, et d'appui de résolution des différends par le biais d'un arbitrage ayant force obligatoire. L'accent serait mis sur l'homologation de la qualité et non pas sur l'inspection, relevant d'autres services techniques du MAMVA et du Ministère de la Santé.

- *analyses de laboratoire*: l'ONICL est doté de laborantins compétents et d'installations bien entretenues. En conjonction avec les services d'homologation et d'étiquetage mentionnés ci-dessus, le laboratoire pourrait également réaliser des analyses d'échantillons de céréales et de farine pour les entreprises commerciales, à titre onéreux. Le laboratoire de l'ONICL se dépossèderait progressivement de ses dossiers en faveur des laboratoires privés, mais il conserverait une fonction d'élaboration de nouvelles procédures d'analyse et d'appui en matière d'études et d'arbitrage, et ce, en coopération avec des spécialistes marocains et étrangers.

- ***analyses techniques à l'appui des demandes de prêt***: en qualité de service de soutien, l'ONICL serait tout à fait en mesure d'offrir des services-conseil objectifs, pour les clients privés et les banques, chargés de l'évaluation des demandes de prêts, d'un point de vue de viabilité technique et financière.

Le rapport de Goldensohn brosse un tableau optimiste et enthousiaste du rôle pouvant être endossé par un ONICL restructuré, pour appuyer ce segment vital de l'économie agricole et agro-industrielle marocaine. Pour que ce dessein se réalise, il conviendra de remplir deux conditions: (1) il convient que l'ONICL reçoive une mission légale claire, précisant les fonctions appuyant le développement du secteur privé, et (2) qu'il soit doté d'un dirigeant vigoureux, ayant foi en ce rôle d'appui et de promotion, et qui agira en conséquence. La restructuration de l'ONICL constituera une tâche d'envergure, dont l'achèvement pourrait prendre entre 5 et 6 ans, si l'on prend en compte toutes les tâches de formation et de recyclage. Il s'agit d'une excellente occasion d'utiliser de façon sélective l'assistance des bailleurs de fonds, pour accélérer la transformation et appuyer le personnel en formation, soit en cours d'emploi, soit dans des cursus d'études nationaux ou étrangers.

3.4.3 Avenir des coopératives des SCAM/CMA

Les 13 coopératives de commercialisation des céréales sont également des institutions créées pendant la période du protectorat, époque à laquelle elles ont rempli des fonctions actives d'approvisionnement des intrants et de commercialisation intérieure des céréales. Bien qu'elles aient existées, pendant de nombreuses années, des différences d'ordre juridique entre les Sociétés Coopératives Agricoles Marocaines (SCAM), plus avancées, et les Coopératives Marocaines Agricoles (CMA), de récentes modifications juridiques les ont mises à égalité[55]. En 1974, une union nationale des coopératives (USCAM) s'est créée afin de proposer des programmes de formation et d'importer des céréales au nom de l'union, à titre d'activité commerciale. Quel que soit leur statut légal, ces institutions fonctionnent depuis 20 et quelques années, à titre d'organisme public chargé de stockage de céréales[56], visant à acheter des céréales sur le marché local, pour les entreposer et les vendre aux minoteries industrielles (ou occasionnellement au grand public, d'ordinaire à titre de mesure de secours en cas de sécheresse) Toutes ces opérations ont été exécutées sous les ordres de l'ONICL. Le GM fournissait aux coopératives, jusque très récemment, un crédit subventionné et garanti, ou un warrantage. Ces accords institutionnels ont été décrits de façon fort détaillée dans le rapport sur la commercialisation, en phase I, par Aloui et. al. (rapport n° 5 du PRCC).

Les problèmes les plus onéreux auxquels les SCAM font face sont : une gestion financière déficiente, l'intervention directe du GM dans la gestion; l'absence d'investissements de renouvellement et de maintien de l'infrastructure de la commercialisation, du stockage et du nettoyage; l'intervention des gouverneurs et d'autres responsables gouvernementaux locaux dans les opérations; et le fait que plusieurs ne détiennent plus leur caractère de "coopérative" depuis plusieurs années.

---

[55] Pour plus de détails, consulter "Restructuration du secteur des coopératives céréalières : note de synthèse" des MAMVA/DEPAAP, Rabat - septembre 1993.

[56] Selon la Banque Mondiale, il s'agit d'une coopérative administrée par l'Etat, et il convient de rappeler haut et clair qu'il s'agit d'un coopérative de nom uniquement. Consulter volume II des annexes techniques de la Banque Mondiale, "The Kingdom of Morocco Agro-Industrial Development, Constraints and Opportunities", p. 26 à 36 - juin 1994.

Puisqu'il y avait eu, en vingt ans, trois grandes tentatives du GM visant à réformer le système des coopératives, le PRCC a décidé qu'il vaudrait sans doute mieux de ne pas affecter de ressources du projet (tout du moins au cours des deux premières années) à une quatrième tentative, puisque les perspectives de réussites ne semblaient pas brillantes. Les coopératives contrôlent plus de 50% de la capacité totale de manutention et de stockage en vrac qu'il conviendrait d'utiliser, alors que le sous-secteur céréalier passera à une gestion privée: c'est là la principale raison pour le processus de réforme des céréales de se préoccuper de l'avenir des coopératives. Il conviendrait d'utiliser ces silos soit pour l'entreposage du stock national de sécurité de blé tendre (décrit à la section 3.2) soit de l'intégrer dans l'ensemble infrastructurel utilisé dans les échanges commerciaux libéralisés céréaliers. Cette infrastructure de silos constitue de fait le seul actif viable des coopératives. Sans elle, ces dernières auraient disparu depuis longtemps.

3.4.3.1 Etude des silos céréaliers de vrac

Pour être en mesure d'assurer la rétention de stocks de sécurité, il est impératif qu'ils soient conservés de la façon la plus rentable possible. Il est donc nécessaire de fixer des règles idoines de stockage, mais aussi que les coûts matériels du stockage soient réduits au minimum par le biais de technologies de stockage et de manutention en vrac modernes. Pour étudier la disponibilité de ce type de silos au Maroc, le PRCC a conçu et exécuté une étude technique de stockage en vrac, réalisée par des experts-conseils marocains (Bartali/IAV et Achy/INSEA), en coopération avec des collaborateurs de l'ONICL. L'on a distribué des questionnaires aux opérateurs de trois types de silos: (1) installations de silos portuaires, (2) silos appartenant aux organisations coopératives (SCAM, CMA et USCAM), et (3) silos modernes de sociétés privées, y compris ceux ces minoteries industrielles de blé marocaines. Le rassemblement de données a été parachevé à l'automne 1993, une base de données a été créée (disponible en format SPSS), et un rapport préliminaire a été réalisé (document de travail n° 17 du PRCC).

La carence d'investissement privé dans une infrastructure moderne de manutention et de stockage en vrac constitue l'une des conséquences de l'administration de longue date par l'ONICL du négoce et de la commercialisation intérieure des céréales. Et cela en raison des effets du versement, par l'ONICL, d'une prime de stockage aux agents d'entreposage officiels de blé tendre, aux coopératives ou aux commerçants céréaliers privés agréés. Les paiements des frais de stockage et les marges fixes ont été non seulement trop faibles pour encourager l'investissement privé, mais il a toujours été fort possible, potentiellement, qu'en raison d'une décision de l'Etat les acheteurs de céréales ne soient pas en mesure de trouver de revenus après avoir investi dans une infrastructure de stockage onéreuse.

Dans l'ensemble, le Maroc dispose d'une capacité de stockage en silo de près de 600.000 tonnes. Sa répartition selon les trois types principaux de silos se trouve présentée au tableau 3.4 ci-dessous. La capacité totale se répartit entre les silos portuaires (27%), les silos détenus et exploités par les coopératives (38%) et les silos du secteur privé, principalement ceux des minoteries (35%). En étudiant la constitution d'éventuels stocks de sécurité (entre 50 à 100.000 TM), l'on voit que le GM dispose de peu d'options "réelles". L'on ne peut utiliser les silos portuaires puisqu'ils ont pour fonction un stockage rapide, temporaire des céréales d'importation. Les silos des minoteries privées ne sont sans doute pas pratiques en raison de leur taille relativement restreinte (allant de 100 à 9.500 TM, et le silo moyen est de 2.300 TM), et de la complexité administrative de leur utilisation. Ce qui ne laisse que le silo céréalier de commercialisation, privé, de Tadla, et la capacité disponible des coopératives. Dans cette catégorie, moins de la moitié est intégralement opérationnelle, et l'autre moitié exigera des travaux de réfection, allant de la rénovation des systèmes électriques et mécaniques, à des réparations structurelles profondes et un remplacement intégral de tout le matériel d'exploitation.

Ainsi, il est clair que le GM ne dispose pas d'une capacité de stockage en silo fonctionnelle suffisante pour stocker des stocks de sécurité du volume irréaliste suggéré (par ex.: la proposition de l'ONICL et le MAMVA/DEPAAP de 600.00 TM !). Il est également très clair que la capacité totale ne concorde pas avec les besoins d'un secteur commercial futur, privé, où les questions de qualité/prix exigeront la rétention de volumes encore plus importants, de façon aussi rentable que possible (par ex.: utilisation minimum de stockage en sac et techniques de stockage en vrac Bardi).

Le fait qu'aucun commerçant, ni importateur (à l'exception du silo privé de Tadla) ne dispose à l'heure actuelle d'installation moderne de stockage céréalier constitue une autre dimension de la situation de stockage en vrac au Maroc. Pour un pays tel que le Maroc, au niveau de développement général et du secteur agricole qu'on lui connaît, il s'agit d'une situation surprenante, en dépit de l'incidence des effets négatifs des incitations de la politique de commercialisation officielle du blé. Il s'agit également d'une possibilité importante d'investissement du secteur privé et de développement commercial, une fois que le secteur privé aura été convaincu que le GM libéralisera effectivement la commercialisation du blé tendre[57]. Dans un marché réellement compétitif, l'investissement dans les installations de stockage et de manutention des filières de commercialisation sera très important, ce qui fera partie de l'intense concurrence entre les minotiers, les commerçants, les gros exploitants agricoles et une partie des coopératives restructurées pour acheminer le blé du producteur aux minoteries industrielles, et produire des bénéfices.

TABLEAU 3.4

DISTRIBUTION DE LA CAPACITE DE STOCKAGE EN VRAC AU MAROC PAR TYPE, ETAT D'ENSEMBLE ET PROPRIETE

Type, emplacement et état des silos	Capacité (000 TM)	Pourcentage
A.1. Silos portuaires (Casa, Safi, Nador)	110	
A.2. Kénitra (inutilisé)	12	
A.3. Agadir (nouveau, ouverture en 96)	40	
Sous-total des ports	162	27%
B.1. Coopératives - bon état	100	
B.2. Coopératives - réfection nécessaire	88	
B.3. Coopératives - rénovation importante nécessaire	41	
Sous-total des coopératives	229	38%
C.1. Société Agri-Plus (Tadla)	24	
C.2. Silos minotiers: bon état	154	
C.3. Silos minotiers: état passable	34	
C.4. Silos minotiers: inutilisables	1	
Sous-total du secteur privé	213	35%
TOTAL TOUS TYPES	604	100%

Source: Tiré du document de travail n° 17 du PRCC.

[57] A titre d'indication de cette possibilité, l'un des plus grands importateurs de céréales allait mettre en chantier la construction de son propre silo au début de 1994.

3.4.3.2 Nécessité d'une solution souple pour la restructuration des coopératives

Il y a plusieurs années, la dernière tentative d'étudier l'avenir des coopératives des SCAM/CMA, après avoir passé en revue un grand nombre d'options, a choisi une solution: il conviendrait de convertir ces institutions, exploitées jusque-là comme des sociétés nationalisées relevant de l'ONICL, en coopératives réelles polyvalentes, ce qui signifierait que leurs actifs seraient détenus par les membres, et que de nouveaux membres déposeraient un montant de capital minimum de participation, etc. Toutefois, cette décision était si éloignée de la réalité que la plupart des directeurs de coopératives, en s'exprimant franchement, estimaient que ce serait peu probable dans la plupart des cas.

La démarche de "coopérative réelle" présente plusieurs problèmes:

- ces coopératives comportent des actifs détenus très importants et (pour les années de bonne production) traitent un volume important de céréales. Le problème au Maroc reste que, dans les régions de production céréalière, il n'existe aucune structure coopérative locale en mesure de reprendre des actifs de cette ampleur. En ce qui concerne les CMA, dont les coopératives locales de la SOCAP (Société de Crédit Agricole et de Prévoyance) sont les seuls membres à titre légal, ces dernières ont enregistré des résultats si médiocres qu'elles ont dû fermer leurs portes en 1976 et n'ont été supprimées légalement qu'en 1992;

- dans un sens plus général, les coopératives du monde entier, lorsqu'elles sont opérationnelles, constituent des organisations dirigées par la base. Lorsque la base locale est solide il leur est éventuellement possible de reprendre des opérations de grande ampleur, comme celles représentées par les SCAM. Ainsi, il est peu probable qu'en divisant les actifs en actions et en les distribuant aux exploitants agricoles, l'on aboutisse à une coopérative à grande échelle, viable. C'est pourquoi la conception d'origine du Projet RCC de l'AID prévoyait une activité de projet chargée de promouvoir la création de coopératives locales pilotes de stockage et de commercialisation.

La plupart des participants du PRCC ont, pour toutes ces raisons, opté pour l'une des deux solutions à même de remplir l'objectif le plus important, c'est-à-dire la rétention en exploitation d'une infrastructure coopérative de stockage, dans le cadre du système de commercialisation national et ce, pendant 3 à 4 ans au minimum:

- vendre aux enchères la totalité de l'infrastructure coopérative, à l'exception des complexes de silos pouvant être "nationalisés" aux fins de stockage transitoire du "stock de sécurité" de blé tendre. L'on prévoit que les grandes minoteries, certains importateurs ou des commerçants de céréales marocains se porteraient acheteurs. Ce type de vente serait ardu au cas où les nouvelles règles de commercialisation des céréales n'étaient pas totalement et clairement définies; ou,

- permettre aux parties intéressées, dans différentes régions (coopératives locales, autres groupements agricoles, fonction publique, minotiers, commerçants, etc) de trouver différentes solutions potentielles à ce problème. Dans une région, où il existe déjà une certaine activité coopérative ou un groupement local d'exploitants en activité, la solution "coopérative réelle" pourrait de fait être viable. Dans une autre région, l'on pourrait opter pour la meilleure solution qui consisterait à liquider les actifs par une vente directe

à des groupes précis d'acheteurs du secteur privé. Dans une troisième région, les exploitants agricoles pourraient décider de former une société privée pour exploiter les silos, et les exploitants et d'autres pourraient acheter des actions de la société, alors que la gestion serait librement assurée par des gestionnaires recrutés. La clef consiste à permettre aux groupes intéressés, dans différentes régions, de trouver la solution convenant le mieux aux structures économiques et aux options politiques régionales. Si l'on peut ainsi trouver une base d'une solution au problème des coopératives, tant mieux. Sinon, il convient d'explorer d'autres solutions.

Le PRCC n'a pas été en mesure d'exécuter son plan de prestation technique pendant la troisième année de collaboration avec le MAMVA pour résoudre le problème coopératif. Il persiste et constitue un obstacle potentiel à la libéralisation du marché. Il conviendrait donc que le GM donne une totale priorité à sa solution, ou qu'il offre d'ores et déjà des incitations intéressantes pour la construction rapide d'installations de permutation.

3.4.4 Ecoute du consommateur: nécessité d'une analyse améliorée de la demande

A plusieurs reprises au cours des études du PRCC, l'on a relevé la nature restreinte les données sur les tendances de la consommation au Maroc et la médiocrité des analyses de la demande, réalisées par l'Etat ou par le secteur privé marocain. Plusieurs efforts ont été réalisés pour combler la carence de données sur la consommation grâce à l'Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages (1984-85) et par l'Enquête Nationale sur lex Niveaux de Vie (ENNV), réalisées par le Direction de la Statistique. Une partie des données plus anciennes a été analysée par Stryker et. al. (document de travail n° 1 du PRCC - novembre 1993) et la plupart des analyses pertinentes de la demande exécutées ont été présentées par Britel et. al. (rapport n° 7 du PRCC - janvier 1992).

Cette absence de focalisation sur la demande reflète les attitudes traditionnelles concernant les consommateurs qui devront être modifiées au fur et à mesure que la politique économique s'orientera sur le marché. Par exemple, il est difficile de penser aux "créneaux du marché" et à la diversification des produits, lorsque la farine de blé tendre est présumée être un produit standard ou "normalisé": soit l'on produit en respectant les normes, ou pas. Traditionnellement, les minoteries marocaines ont déployé peu d'efforts systématiques pour savoir ce que leurs clients souhaitaient en termes de qualité de farine, puisqu'elles étaient censées se restreindre à fabriquer des produits standard, qu'elles n'étaient pas en mesure de contrôler la qualité de leurs intrants, et ne pouvaient donc pas assurer une production de qualité uniforme. Les études rapides des groupes de réflexion du PRCC sur la demande de farine des consommateurs et des boulangers (documents de travail n° 11 et 12 du PRCC) ont indiqué l'abondance d'informations pouvant être obtenues en se mettant simplement à l'écoute du consommateur.

La nécessité de changements institutionnels dans ce domaine peut être remplie par des actions publiques et privées. Par exemple:

- au sein du MAMVA, il est à l'évidence nécessaire de créer un service, probablement dans la DPAE, axé sur l'analyse de la consommation, de la nutrition et de la demande. Il conviendrait que ce service soit avisé de toutes les informations secondaires disponibles sur le comportement des consommateurs, et qu'il adopte différentes démarches méthodologiques pour amplifier la disponibilité de données primaires sur les schémas de

la consommation de groupes ciblés de consommateurs, ou de produits et de dérivés précis. Ces méthodes pourraient comprendre des enquêtes par entretien, et d'autres techniques plus rapides, comme, par exemple, les groupes de réflexion ayant servi aux études du PRCC sur la minoterie. Il conviendrait également que ce service participe aussi aux activités de rassemblement des données d'autres services universitaires et du GM, qui seraient en mesure d'apporter une contribution importante à ces réserves de données secondaires;

- la Direction de la Statistique (DS) a tiré de nombreux enseignements depuis quelques années, au cours de la réalisation de l'ENNV. Il existe d'excellentes possibilités pour renforcer cette base de connaissances et pour rendre ces données, rassemblées à intervalle, plus utiles. Par exemple, plusieurs débats récents sur la sécurité alimentaire ont pris pour point de mire les incidences éventuelles des modifications de politique sur un sous-groupe du décile inférieur de la population, les ultra-pauvres. Dans les extrants mis à la disposition du public et d'autres organismes du GM par la DS, il est difficile de cerner ce groupe ciblé. La DS pourrait simplement ajouter un échantillon à son échantillon aléatoire national, afin que les données sur les ultra-pauvres soient aisément disponibles. La DS doit également ajuster ses procédures d'accès aux données, afin que l'ensemble des données de l'ENNV soit disponible ordinairement pour tous les usagers, disposés à régler un honoraire rationnel (par exemple, 1.000 DH).

- Il existe de nombreuses possibilités qu'il conviendrait d'élaborer, dans le cadre de la libéralisation du sous-secteur, notamment d'expertise-conseil des groupes publics et privés auprès de sociétés-clientes du secteur privé en ce qui concerne les préférences des consommateurs et les possibilités commerciales de nouveaux produits. Dans le domaine de la farine de blé tendre et de produits dérivés, l'on a suggéré que l'ONICL prenne la fonction de chef de file pour démontrer cette analyse de demande appliquée aux minotiers industriels et à d'autres clients, à titre d'honoraires pour services. Toutefois, étant donné qu'il est fort improbable qu'un organisme public marocain soit autorisé à s'engager dans ce type d'activité d'entreprise, cet élément serait le plus à même de se développer dans le secteur privé (peut-être au départ, avec l'appui d'experts-conseils étrangers).

Dans la présente section du chapitre 3, nous avons débattu de quatre domaines où un resserrement du point de mire institutionnel (notamment au sein du MAMVA) pourrait appuyer le passage réel du sous-secteur des céréales à un marché libre, au bénéfice de tous les consommateurs marocains et des producteurs actuels des différents groupes qui composent ce sous-secteur. Il s'agit de modifications qui sont réalisables d'ici la fin du siècle, à condition que les dirigeants marocains, au MAMVA (et dans des services de l'importance de l'ONICL) et d'autres Ministères clefs, aient le dessein et la volonté politique de les réaliser. Le chapitre 4 présente le récapitulatif des avis ci-dessus et des suggestions concernant les mesures associées à la transition vers des opérations de marché libre des céréales au Maroc.

CHAPITRE 4

TRANSITION VERS UN MARCHE LIBRE DES CEREALES: RECOMMANDATIONS DE COURT ET MOYEN TERME

Ce dernier chapitre a un double but: premièrement, nous offrons des recommandations de court terme quant aux mesures qu'il conviendrait que le GM adopte pour se préparer, ainsi que le secteur privé marocain, à une libéralisation plus ample des céréales, dont l'entrée en vigueur est prévue en avril 1995. Il s'agit de l'esquisse d'un aide-mémoire, qui pourrait constituer le point de départ des travaux d'une Commission de Coordination de la Transition (CCT), regroupant les secteurs public et privé, qu'il conviendrait que le GM nomme pour s'assurer d'une transition aussi souple que possible. Deuxièmement, nous présentons des recommandations de moyen terme concernant les mesures pouvant être adoptées au cours des quelques cinq prochaines années pour faciliter la transition en vue d'appuyer le développement optimum des marchés céréaliers libres.

4.1 Préparatifs de la libéralisation des marchés céréaliers: recommandations de court terme

4.1.1 Orientation de la période de transition: règles d'exploitation

Il convient de planifier aussi soigneusement que possible tous les éléments de la transition afin qu'elle soit aussi souple que possible et aboutir à une gamme de nouvelles règles d'exploitation pour les sociétés du secteur privé qui composent le sous-secteur de la farine de blé tendre. Pour point de départ éventuel, il conviendrait de préciser plusieurs principes de base sous-tendant cette phase préparatoire, notamment:

- l'engagement du GM en matière de prestation d'une diffusion maximale d'information aux groupes les plus touchés par les modifications: exploitants agricoles, commerçants, minotiers, importateurs, commerçants de la farine, utilisateurs industriels de la farine, l'industrie boulangère et les consommateurs. Les informations peuvent être diffusées dans des publications spéciales des MAMVA/ONICL (par exemple le *Guide d'opérateurs*", dont un avant-projet a été rédigé par une commission du PRCC/GM, en septembre 1993), par des conférences de presse, articles de journaux, émissions radio-télévisées, etc.;

- un engagement analogue du GM envers une participation intégrale et active aux "commissions de transition", composées de représentants de différents groupes de protagonistes du secteur privé;

- il conviendrait que la principale commission de coordination de la transition soit présidée par un représentant officiel du bureau du Premier ministre, pour garantir un règlement rapide de tout désaccord éventuel. Il conviendrait que ses membres soient des représentants techniques des ministères clefs (MAMVA, Intérieur, Finances, Affaires sociales, etc), ainsi que des représentants des principaux groupes d'intérêt du secteur privé.

Il est important que la Commission de Coordination de la Transition et d'autres groupes de travail entament leurs travaux en temps et heure. Il conviendrait que la CCT prenne des mesures pour s'assurer que:

- les groupes de travail du MAMVA produisent une liste complète et claire de toutes les modifications qui interviendront dans les réglementations officielles de la commercialisation des céréales (voir ci-dessous pour une liste indicative);

- les conseillers de niveau idoine déterminent les modifications qui devront intervenir dans toutes les lois nationales, les décrets d'application, les arrêtés, etc., afin que le programme de libéralisation entre en vigueur sans heurt;

- au cas où il serait décidé de réaliser les changements de réforme de façon chronologique, il conviendrait de représenter ces derniers sur un graphique reflétant l'itinéraire de ces changements, tel que le graphique hypothétique inclus dans le rapport de synthèse de la phase I du PRCC (n°8 du PRCC). Selon les participants du projet, cet horizon constitue un moyen utile pour passer en revue les mesures qu'il convient de prendre, sous forme graphique et récapitulative.

4.1.2 Choix d'une date exacte d'exécution (DE) : considérations

Les éléments en faveur et en défaveur de différentes dates de mise en oeuvre des principales réformes (importations libres, suppression du circuit officiel de commercialisation et de ses subventions, élimination de la subvention de la FNBT, etc) ont été débattus pendant et après la phase I du PRCC. Selon certains, juin serait le mois tout indiqué, puisqu'il se situe pendant la moisson annuelle des céréales, et cela permettrait à l'ONICL et aux stockeurs de terminer l'année de commercialisation avec la fin des subventions. Il s'agit du moment où les anciens stocks sont normalement vidés en prévision des nouveaux achats. La date de juin 1995 permettrait également de constituer le stock de sécurité national de blé tendre (en blé importé, ou par des achats locaux d'une année de production de qualité, ou avec un report des stocks des coopératives). Il est nécessaire d'en débattre avec des experts logistiques et de planification du sous-secteur, en suivant des directives ministérielles claires concernant les objectifs et les principes d'exploitation des stocks. Nombre de ces éléments ont été suggérés dans le document de Kent et. al. (rapport n° 17 du PRCC - janvier 1994).

La date de juin 1995 offrirait au GM deux mois supplémentaires pour mettre sur pied d'autres systèmes, par exemple le stock de sécurité, le programme de certificat destiné à suivre les intentions d'importation et mettre des rapports d'informations clefs (par exemple le Bilan céréalier) à la disposition des importateurs et des minotiers, plusieurs mois à l'avance. Selon de nombreux avis, dans une année de bonne ou de moyenne production, le mois de juin représente une meilleure date car à cette époque, les céréales locales seraient plus abondantes sur le marché et elles amortiraient d'éventuels retards d'approvisionnement au cours des premiers mois provoqués par l'inexpérience des commerçants ou des importateurs, ou la carence de systèmes au fonctionnement clair. A la suite de plus de sept ans de report des réformes, l'on ne pourrait réprouver un délai décidé par le GM, de deux ou trois mois supplémentaires si nécessaire, afin de s'assurer que le pays est aussi prêt que possible à effectuer la transition.

4.1.3 Liste des principales modifications de politique, modifications secondaires connexes et conditions suspensives

Il s'agit d'un projet d'aide-mémoire des actions à entreprendre à titre préparatoire pour la DE. Il convient que les groupes de travail conjoints du GM et du secteur privé passent soigneusement cette liste en revue et la modifient. Nombre des modifications secondaires sont des actions administratives qu'il conviendrait de considérer comme conditions suspensives de la principale réforme politique, étant donné qu'elles faciliteront la transition à certains égards.

4.1.3.1 Abrogation des restrictions imposées aux importations céréalières

1. **Principales mesures: réforme tarifaire**: établir et publier le nouveau barème tarifaire pour toutes les céréales et produits dérivés, y compris les procédures de perception. Concevoir et diffuser les dispositions de la révision annuelle des niveaux tarifaires (il conviendrait que les méthodes soient transparentes);

2. **Les mesures secondaires** qu'il conviendrait de mettre en place:

- il conviendrait que le stock de sécurité de blé tendre soit constitué (par ex.: 75.000 TM dans les coopératives des SCAM/CMA) deux mois avant la DE (cf. ci-dessous);

- système de certificat (avec dépôts de garantie d'exécution) pour la déclaration des intentions d'importation de céréales, en oeuvre trois mois avec la DE;

- les besoins en crédits du secteur privé lui permettant d'importer des céréales devraient être soumis au revu soigneux. La position du PRCC soutien l'autorisation des importateurs commerciaux et des minotiers à avoir l'accès aux marchés étrangers à terme pour prendre des positions de "hedging", s'ils le désiraient;

- il conviendrait qu'une commission spéciale de coordination portuaire collabore avec les groupes importateurs et le chemin de fer (ONCF) pour s'assurer de la préparation effective de toutes les procédures d'évacuation portuaire et de livraison aux minoteries opportunes. Il conviendrait de résoudre rapidement les problèmes logistiques par une intervention de haut niveau;

- précision, législation et ventilation publique de toutes les fonctions officielles (ONICL, douanes, importateurs, SOSIPO, ONCF, etc);

- publication et grande diffusion du *Guide d'opérateurs* (DE moins 3 mois);

- ONICL: préparation du *Bilan céréalier* et de la conjoncture céréalière internationale pour publication plusieurs mois avant la DE.

4.1.3.2 Suppression du circuit officiel du blé tendre, des subventions du transport, du stockage et de la FNBT, et de tous les contrôles des prix de la farine et du pain

Il existe cinq mesures principales et au minimum onze mesures secondaires. Elles ont trait à la détermination d'une date et la préparation de mesures légales pour les éléments suivants:

1. **Suppression des achats de blé tendre effectués par les stockeurs, à des prix officiels garantis**: il est maintenant nécessaire d'indiquer clairement aux exploitants agricoles qu'à la date d'exécution de la réforme, les coopératives, les commerçants et les minotiers pourront se fournir auprès d'eux, au prix du marché. Les céréales importées entreront au Maroc avec des tarifs hautement protecteurs, destinés à stabiliser les prix marocains à des niveaux ciblés, avec une certaine variation selon la situation de l'offre et de la demande locales, c'est là la principale protection offerte par le GM aux exploitants agricoles. Les petits exploitants agricoles qui vendaient antérieurement leur blé aux collecteurs pourraient même ne pas remarquer de grand changement dans les prix pratiqués.

Il conviendra de mettre en place les mesures secondaires suivantes:

- préparation d'une campagne d'information exhaustive axée sur les exploitants agricoles, sur les variations probables de prix, le fait que ces prix resteront au-dessus des prix mondiaux et que les possibilités de bénéfices supplémentaires seront accrues grâce au stockage et à l'arbitrage laïc. Le GM pourrait également souhaiter annoncer d'autres programmes pour aider les agriculteurs à aborder la transition vers un marché libre du blé tendre, par exemple grâce à une assistance technique et de crédit pour la construction d'installations de stockage en vrac, au niveau de la ferme;

- les coopératives des SCAM/CMA devront être prêtes à opérer dans un environnement de marché libre. Il y aura libre concurrence pour l'achat du blé des agriculteurs, mais cette concurrence se fondera sur le prix payé et l'opportunité des paiements. Si les directeurs de coopératives ont toute liberté décisionnelle (liberté de gestion intégrale, comme par exemple la capacité de licencier la main-d'oeuvre excédentaire), le fait d'avoir amorti l'infrastructure de stockage et de manutention leur permettra une position compétitive sur le marché libre des céréales. Une autre option qu'ils pourraient souhaiter étudier plus avant (et qui exige moins de capital d'exploitation) consisterait de louer accès au secteur privé à leurs silos et aux autres installations (pour le stockage et le tamisage du blé).

- il est nécessaire que l'ONICL entame une distribution affirmée des SIM (affichage sur les marchés locaux, journaux, émissions de radio, etc) et il conviendrait qu'il détache des collaborateurs auprès des équipes interministérielles mobiles d'inspection pour enquêter sur les plaintes déposées par les citoyens et les responsables officiels locaux, et rendre compte des résultats de ces dernières à la CCT.

2. **Suppression du contrôle de l'ONICL concernant tout l'approvisionnement (intérieur et importé) fourni aux minoteries industrielles:** la principale mesure consistera, pour l'ONICL, d'informer ses partenaires du circuit officiel de la cessation des ordres de mouvement des céréales, dès la DE. La plupart des mesures secondaires concernent également l'ONICL:

- il sera nécessaire de dissoudre la commission tripartite;

- il conviendrait que l'ONICL propose de remplir les fonctions de "courtier honnête" de l'approvisionnement en blé (établir le contact entre les minoteries, les importateurs et commerçants, pour les minoteries ayant besoin de cette assistance) au cours de la première année de transition;

- il conviendrait que l'ONICL étudie et remanie toutes ses procédures de rassemblement de données (sur la minoterie et les volumes de farine, les prélèvements de qualité, etc) ayant trait à l'industrie de la minoterie. L'on peut encourager les minoteries à fournir ces données s' l'ONICL communiquera en retour ses informations analysées aux minoteries.

3. **Suppression de la prime de stockage et de la prime de transport (pour les céréales et la farine):** l'ONICL doit informer ses partenaires du blé tendre qu'à la date de la DE il n'existera plus d'obligation de versement de subventions. L'ONICL réglera les factures finales jusqu'à trois mois après la DE. Il pourra décider à l'avenir de verser des paiements spéciaux de subvention et de transport dans le contexte d'un programme de secours particulier du GM en cas de sécheresse ou d'assistance publique aux consommateurs, mais il s'agira de paiements isolés dans le temps et dans les régions concernées. Pour appuyer cette action:

- il est important que l'ONICL entame dès que possible (avec l'aide du personnel de l'IAV Hassan II et d'autres) de rassembler des données sur le stockage commercial et intra-exploitation des céréales, puisqu'il n'exercera plus le même contrôle sur le système d'information antérieur concernant les stocks de blé tendre; et

- il conviendrait que le GM commence aussi rapidement que possible à collaborer avec les minotiers industriels afin de définir un programme de mesures d'accompagnement pour appuyer cette agro-industrie importante dans le passage de la transition. Ces mesures d'accompagnement sont détaillées dans le rapport de Falgon (rapport n° 14 du PRCC - juin 1993). Il s'agit également de l'un des sujets des travaux du CPM, en cours d'exécution par ICEA-Entreprises.

4. **Suppression du programme de subvention de la FNBT**: il est nécessaire que l'ONICL annonce aux minotiers industriels la cessation de la subvention aux minotiers pour la production de FNBT, dès la DE. En outre, il est nécessaire que le GM fasse part de ces modifications aux consommateurs. L'ONICL réglera la subvention de transport des derniers stocks de FNBT subventionnée à acheminer aux grossistes, pendant une période allant jusqu'à un mois après la DE. Les derniers paiements de subvention seront versés aux minotiers dans les trois mois suivant la DE. Il existe deux mesures secondaires importantes à adopter:

- il pourrait être nécessaire de mettre en oeuvre un nouveau système pour la production et la distribution d'une quantité restreinte de farine de type FNBT (par exemple, 1 million de quintaux). Si c'est le cas, il est nécessaire que le GM précise sa stratégie de production et de distribution. Cette farine est-elle réservée aux fins de distribution dans les provinces sahariennes ou y aura-t-il une distribution mineure dans d'autres régions ? Cette quantité restreinte de farine subventionnée devrait-elle être distribuée par les filières commerciales ou directement aux consommateurs visés ? Devrait-on employer le système de ticket de Ouarzazate ? La corruption s'en trouvera-t-elle accrue ou diminuée ? et

- il est essentiel que le GM procède à une campagne soigneuse de relations publiques pour expliquer aux consommateurs pourquoi ces mesures de réforme sont prises. L'on pourrait mentionner qu'il existera un programme supplétif pour le Sahara, qu'une grande partie de la subvention du programme de la FNBT n'atteignait pas les consommateurs et provoquait la corruption, que le système de contrôle a décuplé les coûts de la production de toute la farine de blé, et que les marchés privés offriront aux consommateurs une grande gamme de produits de qualité uniforme. Il conviendrait que les MAMVA, ONICL et Ministère de l'Intérieur prennent part à cette campagne, mais le GM pourrait décider de se munir d'une assistance d'expertise-conseil en ce qui concerne la production elle-même des éléments médiatiques (par exemple, l'assistance dont le Ministère des Affaires économiques et de la Privatisation a bénéficié de la part de deux sociétés de publicité pour la réalisation des campagnes de publicité concernant son programme important de privatisation).

5. **Suppression ou remaniement intégral des contraintes de prix des accords de modération pour la farine et le pain**: ces accords ne concordent pas avec un marché libéralisé. Il convient soit de les abroger, soit de les remanier intégralement pour permettre des variations plus importantes et plus rationnelles de prix. Pour que les prix de la farine soient légèrement plus élevés dans les régions éloignées, en raison des coûts réels plus élevés des transports (avec la cessation de la péréquation), il convient que cela puisse être répercuté sur les prix de gros de la farine et ceux du pain. Ce qui ne signifie pas que les prix du pain augmenteront rapidement et automatiquement. Etant donné la concurrence intense entre les boulangers dans la plupart des régions du Maroc, l'on

pourrait présumer que cela éliminerait des augmentations de prix excessives, et que certains producteurs souhaiteront produire une miche standard de pain en tant qu'article vendu à perte, comme le pratiquent de nombreuses boulangeries urbaines qui tirent la majeure partie de leurs bénéfices des pâtisseries, gâteaux et pains spéciaux non réglementés. Nous n'ignorons pas qu'il s'agit d'une question politique difficile, en raison de l'historique de longue date du contrôle des prix du pain au Maroc et de la réactivité politique du sujet. Toutefois, les temps changent. L'Etat français lui-même a abandonné, il y a plusieurs années déjà, le contrôle des prix du pain. Les nouveaux efforts de modération pourraient être à titre volontaire, et exiger que les boulangers fassent la preuve, sur justificatif standard, de l'augmentation de leurs prix au-delà d'une fourchette admissible. Cet élément pourrait être appuyé par des équipes interministérielles mobiles, chargées de suivre les incidences et les problèmes de la transition à un marché libre et en rendre compte à la commission de coordination de la transition.

4.1.3.3 Sécurité alimentaire: stock de sécurité intérimaire de blé tendre et autres mesures

1. La constitution du stock de sécurité constitue un sujet complexe, notamment pour qu'il ne déstabilise pas les efforts des commerçants du secteur privé en vue de moderniser leurs opérations. Les règles de financement du stock, d'achat du blé et d'exécution des roulements techniques (par des ventes sur le marché) doivent être soigneusement établies. Il conviendrait que cet effort soit entrepris dès que le GM aura déterminé la taille du stock à conserver. Il conviendrait que cette décision ne passe pas par un "marchandage" entre les représentants du MAMVA en faveur d'un stock de grande ou de petite taille. Il conviendrait que chaque camp circonstancie sa position, grâce à une analyse détaillée des risques de rupture de l'approvisionnement et de la raison pour laquelle il n'existe aucun autre moyen, moins onéreux, que celui de la constitution d'un stock (importations du GM, importations directes de farine, etc) pour résoudre cet éventuel problème. Comme indiqué ci-dessus, il conviendrait que le stock de sécurité soit matériellement en place un mois pour le moins avant la DE.

2. Etant donné que la sécurité d'accès, et non pas la sécurité de l'approvisionnement, constitue le plus grand problème de sécurité alimentaire au Maroc, il conviendrait que le GM s'efforce de mettre en place de nouveaux programmes d'aide alimentaire visant spécifiquement des groupes précis de consommateurs économiquement faibles. La section 3.2 ci-dessous détaille de façon plus précise ce sujet.

4.2 FACILITER LE DEVELOPPEMENT OPTIMUM DU MARCHE: RECOMMANDATIONS DE MOYEN TERME

Le développement de marchés agricoles optimaux, qu'il s'agisse de la consommation intérieure ou des exportations à destination de l'étranger, exige un partenariat sagace entre l'Etat et le secteur privé: il s'agit là du principe premier de la stratégie à moyen terme du PRCC pour le développement du sous-secteur. Tous deux ont une fonction à remplir. Il convient de permettre au secteur privé de fonctionner librement (selon des paramètres bien définis) afin de décupler l'efficacité de la production et de la distribution. Il s'agit là du plus grand problème d'exploitation du circuit officiel du blé tendre. L'efficacité d'exploitation en a souffert, tout comme les investissements, puisque le contrôle administratif a réduit au minimum les possibilités d'innovation aux fins de réaliser des bénéfices.

Quel est le corollaire de la stratégie du PRCC ? La plus grande partie des changements nécessaires pour aboutir au partenariat public-privé idoine doit procéder du secteur public qui définit les règles des activités du secteur privé, en réponse à la mouvance des schémas d'influence économique et sociale. Le secteur privé réagira selon l'apparition de nouvelles possibilités. En outre, l'assistance technique appuyée par le secteur public est souvent la plus utile en collaboration avec le secteur public, ou à l'interface des secteurs public et privé.[1]

Pour concevoir une stratégie destinée à aboutir au développement optimum du marché, il convient tout d'abord de définir le terme "optimum". Optimum, certes, mais selon le point de vue de qui ? Etant donné l'importance des marchés céréaliers pour toute la population marocaine, il est clair que la définition du terme "optimum" doit venir du point de vue de l'économie et de la société dans leur ensemble. Ce qui signifie que les intérêts des producteurs doivent être équilibrés par rapport à ceux des consommateurs. En permettant aux marchés libres de relier les producteurs et les consommateurs, l'on peut aboutir à des avantages pour les deux groupes (prix plus élevés pour les agriculteurs et plus bas pour les consommateurs), en amenant l'innovation et la rentabilité concurrentielle d'atténuer la marge moyenne brute de commercialisation entre le producteur et le consommateur. La réalisation d'un cadre de modélisation rendant compte de ces avantages totaux constituait le sujet du document de Salinger (document de travail n° 10 du PRCC - décembre 1992) "Bread Wheat Marketing Margins under Liberalization: A Cost-Benefit Analysis".

Les actions de l'Etat peuvent être utiles en créant et en maintenant (a) une gamme de marchés opérationnels et concurrentiels des produits agricoles bruts et transformés et (b) des règles d'un marché bien agencé (et des institutions qui garantissent que les opérateurs procèdent selon les règles du jeu). En outre, l'Etat peut participer activement à la promotion de la croissance et du développement du sous-secteur, en appuyant l'introduction de technologies de production, de commercialisation et de transformation, et en collaborant avec les groupes privés pour mettre sur pied le cadre du déroulement de la concurrence privée. Au Maroc, le partenariat ayant permis la création de l'industrie des agrumes en a fait intelligemment la preuve.[2]

Le rôle du GM dans l'appui au développement du marché céréalier, après la libéralisation, constitue un thème persistant du PRCC. La plus grande partie de l'analyse des questions clefs de la libéralisation du sous-secteur des céréales, au chapitre 3, débouche directement sur la plupart de ces recommandations de moyen terme. Nous les regroupons ici pour constituer le centre d'un plan d'action éventuel du GM, aux fins de croissance et de modernisation du sous-secteur des céréales. Les principaux axes de la stratégie à moyen terme pour assurer un fonctionnement meilleur des marches céréaliers sont les suivants:

- **Changements institutionnels du MAMVA** permettant au Ministère et à ses différents services de remplir des fonctions amplifiées, à l'appui de la croissance et de la modernisation du secteur privé. Cet élément se fondera sur la prestation rehaussée de services d'information, d'analyse et de promotion agro-industrielle;

- **Mesures anti-trust et d'atténuation des risques** pour garantir le fonctionnement compétitif des marchés céréaliers, tout en permettant aux entreprises privées de gérer les risques associés à la mouvance du prix des céréales; et,

---

[1] Consulter *Rethinking Technical Cooperation : Reforms for Capacity Building in Africa* de Elliot Berg, PNUD et DAI, New York (1993) pour une analyse approfondie de la réflexion récente sur l'utilité de la poursuite de l'utilisation de l'assistance technique dans les économies en développement aujourd'hui.

[2] Cette événement a été décrit dans *Moroccan Mirages : Agrian Dreams and Deceptions, 1912-1986* de Will Swearingen, Princeton University Press (1987).

- **Aide spéciale aux groupes de dépositaires clefs**, les exploitants agricoles, les minotiers et les consommateurs, à la suite de la transition du marché libre.

4.2.1 Changements institutionnels du MAMVA

L'un des objectifs du PRCC consistait à promouvoir le renforcement institutionnel tout en restant axé sur l'appui en bonne et due forme du processus de réforme du sous-secteur céréalier. Nous avons abordé dans notre rapport les différents éléments de la réforme institutionnelle. Nous prenons maintenant pour point de mire deux des éléments de ces changements:

1. **Démultiplication de l'information et des analyses pour éclairer le processus politique sur les options de politique céréalière:** il conviendrait que le Ministère amplifie fortement sa fonction d'information du public et mette entre les mains des collaborateurs des autres services du GM et de ceux qui composent les groupes de dépositaires clefs davantage d'informations pertinentes. Au fur et à mesure de l'évolution du processus politique national, le nombre d'utilisateurs des informations augmente. Il s'agit par exemple des partis politiques, des associations professionnelles, des organisations de défense des consommateurs, des investisseurs étrangers, etc. Pour ce faire, il sera tout d'abord nécessaire de produire la modification des attitudes de certains fonctionnaires ministériels, qu'il conviendra de ré-orienter pour abandonner le dirigisme antérieur. Ce processus s'est déjà enclenché ces dix dernières années, et progressera davantage au fil du temps.

   Afin de produire les informations et les analyses pertinentes, les collaborateurs ministériels devront avoir une préhension nette des contraintes clefs entravant le développement du sous-secteur céréalier. L'une de nos conclusions dans le cadre de ce projet est qu'il existe des avantages pratiques à organiser de nombreuses enquêtes sur la politique agricole, en suivant les thèmes de produits sous-sectoriels. Il s'agit là du concept d'organisation d'origine du projet, présenté dans un document rédigé par Wilcock, en juin 1991 (rapport n° 2 du PRCC). Notre expérience semble confirmer plusieurs avantages de cette démarche, notamment:

   - elle reflète l'organisation commerciale, où la filière va des matières brutes aux produits finis;

   - elle permet aux analystes de saisir clairement le sous-secteur dans son intégralité et de relativiser les problèmes et les contraintes subis par les industries, à différents niveaux (quelle contrainte est la plus astreignante pour la progression sous-sectorielle);

   - elle permet de présenter les recommandations en matière de modifications de politique en termes de problèmes prioritaires à régler, pour appuyer l'orientation du sous-secteur dans son intégralité sur le voie de la croissance souhaitée.

Nous avons également indiqué que l'adoption d'une démarche sous-sectorielle pourrait avoir des répercussions sur l'agencement des travaux du MAMVA. Les analystes économiques et politiques de la DPAE sont à l'heure actuelle trop isolés, dans l'organigramme, des spécialistes techniques des autres services du Ministère (par exemple les spécialistes des cultures de la DPV, les spécialistes de la commercialisation et de la transformation de l'ONICL, et les spécialistes des aliments du bétail de la DE). Pour disposer d'un personnel suffisant, de compétence idoine, pour exécuter les travaux sous-sectoriels, dans le droit fil de ceux du PRCC, il serait nécessaire de regrouper, provisoirement ou de façon permanente, certains effectifs.

Il conviendrait de diriger les capacités d'analyse, en rapide expansion, des collaborateurs du MAMVA vers la prestation de réponses à plusieurs questions politiques cruciales (présentées en détail à la section 3.1) auxquelles sera confronte le Maroc:

- dans quelle mesure conviendra-t-il de protéger la production céréalière marocaine par des mesures tarifaires importantes ? Comme on l'a vu, les céréales sont passés d'une taxation rationnelle dans les années 80, à des subventions de nos jours. Si l'on supprime les subventions alimentaires à la consommation (par exemple celle de la FNBT), les consommateurs marocains devraient-ils être forcés à continuer à payer des prix aussi élevés ?

- de la même manière, nous avons souligné un autre élément de la protection marquée des céréales: la protection élevée du maïs et son contrepoids, le ralentissement de la croissance des ventes des oeufs et de la volaille depuis quelques années. Il serait très facile au Maroc de proposer au consommateur des oeufs et des volailles à moindre prix. Une baisse des prix nuirait à un nombre relativement restreint de producteurs de maïs en sec et un groupe encore plus restreint de producteurs de maïs irrigué, notamment d'irrigation par pivot. La question se complique plus avant en réalité par l'utilisation potentielle d'ingrédients fourragers hors-maïs, mais les choix politiques fondamentaux, ici, sont relativement clairs;

- et enfin, il conviendrait que le processus politique ait accès aux informations concernant l'incidence des avantages des subventions. Qui tirer parti du prix subventionné du blé tendre ? Selon nombre d'analystes, en se fondant sur des indices indirects, une grande part des avantages a été saisie par les grands propriétaires terriens, mais cet élément ne peut être prouvé directement à partir des données disponibles. Ces renseignements sont importants aux fins d'un débat réel sur les questions de subvention et ils seront de plus en plus exigés par les parties concernées averties, au fur et à mesure de la progression de l'ouverture et de la sagacité du processus politique marocain.

2. **Restructuration de l'ONICL pour remplir des fonctions d'appui et de promotion**: nous avons passé en revue, à la section 3.4 du présent rapport, les perspectives d'un ONICL restructuré définies par l'expert-conseil du PRCC, en collaboration étroite avec les collaborateurs de l'ONICL (rapport n° 16 du PRCC). La fonction que l'ONICL pourrait remplir à l'avenir est d'importance. L'ampleur de la restructuration nécessaire pour qu'il soit en mesure de remplir les fonctions souhaitées ne permet pas, réalistement, de s'attendre à ce quelle soit parachevée avant le début du siècle prochain, même si cette restructuration est entamée au cours de l'année prochaine. Pourquoi ? Parce que la restructuration exigera sans doute une formation plus approfondie des collaborateurs actuels, ou nouveaux, de l'ONICL. Il est essentiel que le GM prenne sur ses ressources, éventuellement complétées par les ressources apportées par des bailleurs de fonds sensibles, pour entamer cette tâche aussi rapidement que possible.

   L'ONICL a déjà l'avantage, grâce à sa structure et à ses antécédents exclusifs, d'être dans le droit fil de la démarche du sous-secteur céréalier, recommandée par nos soins. Ses principales tâches futures seront la prestation de (1) produits d'information fortement améliorés, (2) gamme de services de promotion, élaguée au fil du temps au fur et à mesure de leur prestation par des groupes privés spécialisés, (3) fonctions de conseil et de gestion dans les questions de sécurité alimentaire, notamment l'administration du stock provisoire de sécurité de blé tendre, et (4) services d'appui technique spécifiques. Si cette restructuration peut être réalisée, elle contribuera profondément à la prestation du nouveau rôle du MAMVA, dans une économie marocaine libéralisée, tout en

permettant à l'ONICL de constituer un modèle démontrant la manière dont un service spécialisé du GM est en mesure de promouvoir, de façon novatrice, la croissance et la modernisation d'un sous-secteur.

4.2.2 Orientation opérationnelle de la concurrence au bénéfice du sous-secteur et de l'économie

La première étape consiste à amener le sous-secteur des céréales à des opérations commerciales libéralisées. Dans notre plan de moyen terme, il conviendrait de prendre des mesures pour maintenir le bon fonctionnement de ces marchés. En outre, étant donné (comme on l'a vu à la section 3.1.3) que la variabilité accrue des prix fait partie intégrante des marchés agricoles libres, l'Etat peut appuyer les entreprises privées en mettant en oeuvre des mécanismes de réduction des risques, pour permettre aux sociétés individuelles de gérer couramment ces risques. Promouvoir cette soi-disant contradiction constitue l'un des secrets de l'obtention de gains de rentabilité des marchés compétitifs, tout en permettant à l'entreprise moyenne de survivre à la variabilité des prix en adoptant de simples techniques de gestion des risques.

1. **Maintien de marchés concurrentiels**: les industries agricoles tendent souvent à former une concentration structurelle, tout comme dans d'autres secteurs. Tous les groupements clefs de l'industrie du sous-secteur céréalier ne sont pas concentrés à l'heure actuelle, tout du moins par comparaison avec le sous-secteur des oléagineux, qui subit le monopole virtuel d'une grande société. Bizarrement, l'absence de concentration du secteur des céréales (notamment dans la minoterie) constitue un effet secondaire de l'administration du GM, qui a tenu les sociétés en "sursis d'activité" en la protégeant du souffle de la concurrence, chacune dotée d'une part de marché minimum garantie. L'afflux soudain de la concurrence auquel aboutira la libéralisation du marché mènera, presque inévitablement, à des fusions de sociétés, alors que les entreprises les plus solides et les mieux gérées se saisiront de parts du marché. L'on ne prévoit pas que cela débouche sur une situation de non concurrence dans un proche avenir, mais la concentration en sera accrue.

   Ainsi, la première mesure de moyen terme pour maintenir la compétitivité de tous les marchés marocains consistera à instituer des lois anti-trust ou de contrôle de monopole, efficaces. L'adoption de ces lois signifie également que les ministères idoines du GM se doteront de la capacité de suivre les schémas de concentration structurelle du secteur, et de présenter ces indices en cas de poursuites en justice, intentées par l'Etat ou d'autres sociétés privées à des contrevenants qui pourraient dépasser les "seuils de concentration", à la suite souvent de fusions de sociétés. L'on demanderait à un segment du MAMVA d'entretenir cette capacité, afin d'évaluer les modifications de la concentration agro-industrielle. Bien que les activités dans ce domaine resteront sans doute restreintes dans le sous-secteur céréalier, cette unité pourrait entamer ses travaux immédiatement dans le sous-secteur des oléagineux.

   La seconde mesure pouvant contribuer fortement à la modernisation des marchés céréaliers et au maintien de leur compétitivité serait l'élaboration, par le biais de groupes de travail mixtes public/privé, de contrats normalisés pour la livraison à terme de quantités prédéterminées de céréales (d'une qualité spécifique). Il s'agirait de permettre aux entreprises de maîtriser dans une certaine mesure les risques de prix à terme, tout en permettant aux nouveaux arrivants sur les marchés établis de ne pas être grugés, même s'ils ne sont pas parmi les plus grandes sociétés sur le marché. Cet élément exige deux conditions connexes: l'existence d'un système idoine de classement et de normes pour les céréales et leurs dérivés (ce n'est pas le cas au Maroc), et qu'il soit facile et peu onéreux pour les sociétés d'ester en justice en cas de violation du droit des obligations

(l'on a également constaté l'existence de ce problème, mais selon les comptes-rendus dans la presse économique, d'importants efforts sont engagés par le GM pour renforcer le système des tribunaux de droit commercial).

2. **Création de mécanismes pour prendre en charge la variabilité des prix**: l'autre dimension du maintien du fonctionnement de la concurrence dans le meilleur intérêt des participants du marché consiste à promouvoir la création, ou l'amplification, de mesures de réduction des risques, compatibles avec le fonctionnement des marchés libres. Ces mesures ont été étudiées en détail dans le chapitre précédent, notamment:

- **la promotion d'un stockage moderne et efficace des céréales**: il s'agit de la méthode la plus ancienne de réduction des risques, la simple rétention de stocks matériels, mais ce n'est pas la plus rentable du point de vue économique, pour l'économie dans son ensemble. Bien qu'il s'agisse surtout d'une activité du secteur privé, le GM peut apporter un appui marqué au cours des quatre ou cinq premières années, en assurant la prestation de services-conseil techniques pour les entreprises, de différentes tailles. Il serait également possible de bénéficier de l'appui non négligeable des bailleurs de fonds bilatéraux, étrangers, pour lesquels ce pourrait être le moyen de promouvoir l'utilisation de leurs technologies nationales. Le GM pourrait accélérer le renforcement de cette carence infrastructurelle en appliquant cet élément dans le cadre d'un programme de projets compétitifs de démonstration;

- **la promotion du développement du marché céréalier de référence de Casablanca**: le marché de Casablanca est le marché le plus important pour toutes les céréales faisant l'objet d'un important négoce au Maroc. En ce qui concerne le maïs, le marché de Casablanca est un marché de référence national *de facto*. Le MAMVA pourrait remplir une fonction très constructive en appuyant les commerçants dans l'adoption des mesures organisationnelles nécessaires pour transformer ces marchés en réels marchés de référence nationaux, et épauler la création de relations statistiques de base entre les marchés de Casablanca et ceux d'autres régions. Il s'agirait d'une contribution à l'intégration des marchés, une amélioration de la rentabilité d'exploitation et une réduction des coûts pour tous les participants.

- **la promotion de cotes et de normes perfectionnées et des contrats de livraison à terme**: les minotiers et les commerçants conviennent de l'insuffisance du système de cote des céréales au Maroc par rapport aux exigences d'une industrie compétitive, axée sur la qualité. C'est le résultat de prix de vente d'escompte du blé marocain par rapport au blé importé. Les normes de la farine ne sont pas suffisamment détaillées pour remplir les besoins de ses utilisateurs commerciaux. Ces deux facteurs entravent le développement de la passation de contrats aux fins de livraisons à terme sur les marchés marocains. Il s'agit de la gamme des plus grandes possibilités pour le GM d'appuyer le secteur privé dans la constitution de mécanismes de réduction des risques, axés sur le marché. Cela représente l'étape préalable à l'élaboration d'un marché réel de marchandises à terme, bien qu'il n'y ait aucune garantie que les contrats standard de Casablanca soient un jour échangés en bourse;

- **la promotion de l'utilisation, par les entreprises, de la couverture du risque par achat ou vente à terme sur les marchés de marchandises étrangers**: cette mesure finale offre la plus grande gestion des risques du secteur privé. Puisqu'il n'est pas garanti qu'un marché à terme se crée, dans un proche avenir, à Casablanca, il conviendrait que le GM permette aux grandes entreprises averties de prendre des positions de couverture sur les marchés de marchandises étrangers. Il s'agit d'un sujet complexe, mais les devises ne sont pas encore mises à disposition pour ce faire, ce qui constitue le principal obstacle à cette étape.

4.2.3 Actions spécifiques destinées à appuyer les groupes clefs des dépositaires (de la réforme) du sous-secteur

Le dernier domaine de la stratégie de moyen terme du PRCC laisse les coudées franches au GM. Il s'agit d'actions réalisables destinées à offrir une assistance spécifique aux groupes de dépositaires pour leur permettre de s'adapter plus rapidement aux réalités existentielles d'une économie axée sur le marché. Nous présentons simplement une liste d'idées avancées au fil des ans des travaux concernant les céréales au Maroc. Il s'agit de suggestions pour épauler les minotiers, les agriculteurs et les consommateurs.

4.2.3.1 Mesures d'accompagnement de la restructuration du secteur de la minoterie industrielle du blé:

Le programme de libéralisation va déclencher une restructuration massive du secteur de la minoterie industrielle et amener, conséquemment, une modification des paramètres de la concurrence entre cette dernière, les minoteries industrielles de blé dur/orge et les milliers de petites minoteries artisanales. A la section 3.3 du rapport de Falgon (n° 14 du PRCC), plusieurs de ces mesures sont proposées à titre préliminaire. Il revient aux minotiers eux-mêmes de proposer aujourd'hui un programme de transition et de restructuration au GM. Ce sujet peut être débattu au cours de réunions informelles dans des commissions du GM, et de façon plus officielle, au sein du parlement marocain. Quelles qu'aient été les rapports tortueux antérieurs entre les minotiers et le GM, le pragmatisme politique et un certain sens d'équité pour les commerçants ayant investi dans le secteur, exigent que l'on traite leurs suggestions concernant l'assistance avec la même gravité que l'on accorde aux plans présentés par les industries sucrières et oléagineuses, pour autant que les minotiers ne s'efforcent pas tout simplement de faire capoter l'intégralité du programme de réforme des céréales.

4.2.3.2. Mesures d'aide aux agriculteurs:

Toutes les modélisations et analyses statistiques effectuées par le PRCC indiquent que le programme de réforme de la commercialisation des céréales ne devrait avoir aucune incidence négative sur les revenus. En outre, certains exploitants agricoles, par le biais d'une production, d'une manutention et d'un stockage soigneux de leur blé pourraient être en mesure de tirer parti - et avantage pécuniaire - des distinctions accrues des marchés du blé tendre, selon la qualité, et de la variabilité accrue également des prix du marché. Ces possibilités de bénéfices, comme dans la plupart des systèmes agricoles, sont plus à même d'être réalisées par des exploitations agricoles de grande taille, de gestion et de capitalisation de qualité, situées dans les zones agricoles au Maroc au meilleur potentiel (le bour favorable, ou certaines zones irriguées grâce à une adduction d'eau peu onéreuse et fiable). Les programmes du MAMVA pourraient accélérer l'accès à ces possibilités de rémunération de la production céréalière. Pour ce faire, il sera nécessaire, dans l'ensemble, de procéder à des activités contribuant à une spécialisation accrue de la production céréalière, dans les zones pluviales au plus haut potentiel, ainsi que des mesures pour relever l'efficacité et la capacité de différenciation des qualités de production et de commercialisation des céréales marocaines.

Pour appuyer tous les agriculteurs producteurs et vendeurs de quantités importantes de céréales, il conviendrait d'orienter les programmes du MAMVA sur le nivellement - par le haut - de la qualité des céréales marocaines par rapport aux céréales importées, lorsqu'elles arrivent à la transformation. Il est clair que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle, non pas parce que leurs variétés sont inférieures, ni parce que les Marocains ne sont pas bons agriculteurs, loin de là. Il s'agit en fait de normes de classement et de qualité inaptes, d'un investissement insuffisant en matière d'infrastructure d'épuration, de manutention et de stockage, ainsi que d'incitations négatives provenant du système de commercialisation actuel, semi-libéralisé: tous ces éléments entravent la livraison par les commerçants aux minotiers de gros volumes de céréales propres et de qualité homogène, qui

obtiendraient des prix égaux, ou supérieurs, à ceux des céréales importées. Il conviendrait que les MAMVA/DPV situent ce sujet au coeur de leurs programmes d'assistance technique et de vulgarisation, concernant les céréales.

Il est possible d'agencer des démonstrations technologiques et des programmes pilotes de promotion afin d'accélérer le rythme d'adoption au niveaux de la ferme de l'infrastructure agricole nécessaire pour produire des céréales de meilleure qualité, pour un marché libéralisé. Il pourrait s'agir d'une infrastructure immobilière de stockage en vrac, d'installations de nettoyage, triage et manutention en vrac de variétés précises de céréales. Il s'agit également de possibilités intéressantes d'investissements du secteur privé, pour la création de sociétés de commercialisation spécialisées pour prendre en charge ces fonctions.

Et enfin, nous en arrivons à la question de transmission de ces avantages technologiques aux producteurs de petites et moyennes exploitations agricoles. Il s'agit d'un domaine plus difficile, car les agriculteurs démunis ne disposent en général pas de base foncière, ni du capital, nécessaires à ces investissements destinés à relever le rendement pour produire et commercialiser ce que le marché requiert. La plupart des solutions exigent que les petits exploitants soient encouragés à se regrouper, dans des structures dont ils assurent la gestion, afin de pouvoir tirer parti de ces possibilités. Ce processus peut passer par l'assistance du GM aux opérateurs de petites et moyennes exploitations agricoles, afin de créer des coopératives réelles, gérées localement, ou d'autres formes de groupements commerciaux locaux.[3]

Les collaborateurs ayant participé au PRCC seraient ravis de coopérer avec les effectifs du MAMVA afin de développer plus avant les mesures pratiques pouvant être prises pour créer ces programmes d'appui des exploitants, s'ils sont jugés être une priorité pour le MAMVA.

4.2.3.3 Mesures d'aide aux consommateurs:

Jusqu'à présent, un grand nombre des débats politiques concernant les réformes de la commercialisation des céréales se sont déroulés comme si les consommateurs n'en étaient pas partie prenante. Etant donné le mutisme d'une expression organisée de leurs intérêts dans les débats politiques, ce pourrait être un vérisme.

Il conviendrait que l'ensemble du programme de réforme de la commercialisation des céréales soit à l'avantage de la plupart des consommateurs en leur offrant une plus grande gamme de choix de produits céréaliers, de meilleure qualité, à des prix plus bas. Le petit groupe de consommateurs fortement assujettis à la FNBT sera le plus "spolié". Il est clair qu'ils perdront une partie pour le moins des subventions qu'ils reçoivent à l'heure actuelle. Précisons la principale recommandation à cet égard: il conviendrait que le GM remplisse ses obligations envers les citoyens les plus démunis et qu'il formule un programme pour leur faire parvenir une assistance alimentaire ou monétaire ciblée. La solution politique la plus aisée pour atténuer l'incidence négative de l'élimination de la subvention de la FNBT consisterait à réduire légèrement la protection tarifaire du blé tendre.

En outre, l'introduction progressive au MAMVA, et dans d'autres services du GM d'un axe marqué sur les consommateurs constitue le plus grand changement nécessaire. Les consommateurs constituent le groupe-client le plus important du GM. Cette ré-orientation peut commencer par la création d'un service d'analyse de la consommation et de la demande, au sein des MAMVA/DPAE. D'autres mesures sont notoires, notamment la promotion de groupements représentant les consommateurs et s'exprimant en leur nom. Il s'agit d'un élément dans le droit fil des intentions déclarées du GM consistant à créer, au fil du temps, un processus politique plus ouvert et plus démocratique.

---

[3] Consulter le rapport de la Banque Mondiale n° 11727-MOR "Agro-Industrial Development : Constraints and Opportunities" (volume II, p. 22 à 47 - juin 1994) en ce qui concerne le débat exhaustif sur la manière dont le mouvement coopératif marocain local pourrait être revitalisé.

REFERENCES

SECTION I: BIBLIOGRAPHIE

Abbott,Philip. "Harmonization of Domestic Agricultural and Trade Policies in LDCs: The Liberalization Dilemma in Morocco," Purdue Agricultural Economics Staff Paper #93-8, Juillet 1993.

Anderson, Ronald. "Risk Management in Morocco's Cereals Subsector" in Discussion Paper No. 9214, Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Catholic University of Louvain, Begium, Juin 1992.

Belfqih, Mohamed. "La Halle aux Grains de la Route de Médiouna" à ONICL Marché des Céréales et des Légumineuses, No. 3, Juin 1992.

Belghazi,Saâd. "Etude sur la Mise en Marché des Céréalesau Maroc: Contribution à un Suivi du Marché Céréalier" (Rapport final en trois volumes, Rabat, 1992, et "Rapport de Synthèse" by Anne-Marie Jouve, I.A.M., Montpellier, France, 1992).

Debatisse, Michel et.al. "Risk Management in Liberalizing Economies: Issues of Access to Food and Agricultural Futures and Options Markets", World Bank Technical Report No. 12220 ECA, November, 1993 (disponible en français en et anglais).

GATT. *Trade Policy Review: The Kingdom of Morocco 1989* (Genèva, 1990).

Imrani, Hamid. "Cereals Adjustment Policy Alternatives and Food Security in Morocco," Master's thesis, Purdue University, May 1994.

MAMVA/DEPAAP. "Restructuration du Secteur des Cooperatives Céréalières: Note de Synthèse", Rabat, Septembre, 1993.

MARA/AIRD/Agro Concept : "Étude de la politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole", phase II, Rapport Principal (Janvier 1990).

MARA/DPAE et ONICL. "Quoi de Neuf? La Réorganisation du Commerce Extérieur de Céréales et de Leurs Dérivés au Maroc," Draft manual prepared by CMR, December 1993.

MARA/DPAE. Service des Études Économiques Marchés et Prix, Bureau d'Analyse des Politiques Agricoles, "Étude de la politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole, phase III, Céréales" (Juin 1990).

MARA/DPAE et Associates for International Resources and Development: "La politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole", Rapport final, Janvier 1986

ONICIL/INSEA. "La Minoterie Artisanale", ONICL, January 1990.

ONICL. "Note sur le Stock de Sécurité de Blé Tendre", no date given, but early 1994.

Salim, Mammas. "Effet du Tarif Fixe et de Celui Variable sur la Variabilité de Prix Entre les Régions," Purdue Agricultural Economics Working Paper, December 1993.

Salinger, B. Lynn and Jeffrey C. Metzel. "L'évolution de la politique commerciale agricole au Maroc: Examen de l'impact des prix de référence" (Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, February 1993).

Previous Page Blank

Tyner, Wallace E. *et al.* "Analysis of the Impacts of Reducing Maize Protection Levels on the Moroccan Poultry Sector," report prepared for the Livestock Direction of the Moroccan Ministry of Agriculture, under contract to the U.S. Feed Grains Council (Cambridge, MA: Associates for International Resources and Development, August 1994).

World Bank. "Staff Appraisal Report, Kingdom of Morocco: Second Agricultural Sector Investment Loan (ASIL II)", Report No. 12392-MA, May 27, 1994.

World Bank. "Kingdom of Morocco: Agricultural Prices and Incentives Study", Report No. 6045-MOR, May 1986.

World Bank. "Compensatory Programs for Reducing Food Subsidies", Report No. 6172-MOR, April 1986.

World Bank. "The Kingdom of Morocco, Agro-Industrial Development, Constraints and Opportunities", Report No. 11727-Mor, Volume II Technical Annexes, pp. 26-36, June 1994.

SECTION II: DOCUMENTS DU PROJET RCC

PRCC-1 PRCC Comité Technique, "Projet RCC, Phase I: Programme de Travail", Rabat, 29 Juin, 1991. (en français seulement).

PRCC-2 David C. Wilcock, "Agro-entreprise au cours des années 1990's: l'approche filière" Rabat, juin 1991 (en anglais et en français).

PRCC-3 Philip Abbot, "Modélisation du Commerce Exérieur dans le cadre des Réformes Marocaines de Commercialisation des Céréales", West Lafayette, Indiana, Décembre, 1991 (en anglais et en français).

PRCC-4 Abderrahim Houmy et.al., "Tendances de la Production des Céréales au Maroc", Rabat, Octobre, 1992 (en français seulement).

PRCC-5 Omar Aloui et.al., "Commerce, Stockage et Transformations des Céréales: Rapport Principal", Rabat, Janvier, 1992 (en français seulement).

PRCC-6 Lynn Salinger et.al., "Commerce Extérieur, Rapport de la Première Phase", Rabat, Mars 1992 (en français seulement).

PRCC-7 Amal Britel et.al., "Consommation des Céréales au Maroc", Rabat, Octobre, 1992 (en français seulement).

PRCC-8 David C. Wilcock, "Rapport de Synthèse : PRCC Phase I", Rabat, Février, 1992 (en français et en anglais).

PRCC-9 A. Fallouss, et.al., "Système d'Information sur le Marché des Céréales: Plan d'Action Proposé", Rabat, Mai 1992 (en français seulement).

PRCC-10 Claude Falgon, "La Minoterie en Concurrence" (Plan d'Etudes Appliqués), Rabat, Mai 1992 (en français seulement).

PRCC-11 Charles Steedman et Hassan Benabderazzik, "Sécurité Alimentaire et Réforme des Marchés Céréaliers", Rabat, Juin, 1992 (en français seulement).

PRCC-12 Benatya, Driss et.al., "Agricultural Data Needs of the Moroccan Ministry of Agriculture", Rabat, Juillet, 1992 (en anglais et en français). NB: Ce rapport était conjointement financé par trois projets de la Division de l'agriculture de l'USAID: No. 182 (PESA), No. 191 (PRCC), et No. 210 (PPAM).

PRCC-13 Belghazi, Saâd et.al., "Deuxième Enquête National sur la Minoterie Artisanale", Rabat, Janvier 1993 (en français seulement).

PRCC-14 Claude Falgon, "La Minoterie Marocaine en Situation de Concurrence", Rabat, Mai 1993 (en français seulement).

PRCC-15 Millie Gadbois, "Evaluation à mis-terme du Sous-Projet de Réforme de la Commercialisation des Céléales", TR&D: Gainesville, Florida (USA), Mai 1993 (en anglais et en français).

PRCC-16 Max Goldensohn, "ONICL: Actualités et Avenir Institutionnel", Juin 1993 (en français seulement).

PRCC-17 Lahcen ACHY et Mohamed El Bouziri, "Les Minoteries Industrielles à Céréales Secondaires: Rapport de Synthèse", Janvier 1994 (en français seulement).

PRCC-18 Lawrence Kent, Kenneth Neils, et David Wilcock, "Stock de Sécurité au Maroc : Recommandations", janvier 1994 (en anglais et en français).

PRCC-19 Wally Tyner, "Etudes sur la Libéralisation et Réformes de Politiques Commerciales du Blé au Maroc", West Lafayette, Indiana, janvier 1994 (en anglais et en français).

PRCC-20 David Wilcock et Lynn Salinger, "La Réforme de la Politique Céréalière Marocaine : Rapport Final du Projet", Bethesda, Maryland, Septembre, 1994 (en anglais et en français).

Rapports Trimestriels du Projet (tous en anglais et en français)

PRCC-RT1 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 1", Rabat, Octobre, 1991.

PRCC-RT2/3 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapports Trimestriels N°2 and 3", Rabat, Avril, 1992.

PRCC-RT4 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 4", Rabat, Juillet, 1992.

PRCC-RT5 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 5", Rabat, Octobre, 1992.

PRCC-RT6 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 6", Rabat, janvier, 1993.

PRCC-RT7 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 7", avril, 1993.

PRCC-RT8 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 8, Bethesda, Août, 1993.

PRCC-RT9-11 David C. Wilcock, "Projet de Réforme et de la Commercialisation des Céréales : Rapport Trimestriel N° 9/11", DAI: Bethesda, janvier, 1994.

Documents de Travail

PRCC-DT1 J. Dirck Stryker, "Groupe Chargé de l'Aspect Consommation des Céréales au Maroc", Cambridge, Décembre, 1991 (en français seulement).

PRCC-DT2 Philip Boyle, "Situation et Perspectives de l'Aide Alimentaire au Maroc", Rabat, Décembre, 1991 (en français seulement).

PRCC-DT3 David S. Kingsbury, "Summary of Issues Related to the Use of Agricultural Commodity Price Risk Reduction Mechanisms with Special Reference to Morocco", Bethesda, Maryland, Décembre, 1991 (en anglais seulement).

PRCC-DT4 Bruce Schulte, "Une vue d'ensemble du système d'information du produits agricoles dans les marchés", Rabat, mai 1992 (en anglais seulement)

PRCC-DT5 Henriot Sabourin, "Rapport Technique: Diagnostic du Volet Stockage", Québec, Mai 1992 (en français seulement).

PRCC-DT6 Philip Abbott, "Agricultural Trade Modeling: Report on Training Course and Current Modeling E. orts", Rabat, Juin 1992 (en anglais seulement).

PRCC-DT7 Ann K. McDermott, "Targeting Cereals Subsidies: Case Studies of Morocco, Algeria, Egypt and Tunisia", Rabat, Décembre 1992 (en anglais seulement).

PRCC-DT8 Jeffry Metzel, "The Impact of Cereals Marketing Reform on the Feed and Livestock Industries", Rabat, Octobre 1992 (en anglais seulement).

PRCC-DT9 David C. Wilcock, " Summary of CMR Phase II Applied Research in Cereals Milling", Rabat, Octobre 1992 (en anglais seulement).

PRCC-DT10 Lynn Salinger, "Bread Wheat Marketing Margins under Liberalization: A Cost-Benefit Analysis", Rabat, Déembre 1992 (en anglais seulement).

PRCC-DT11 Ann McDermott et Najat Bouzri, "Caractéristiques de la Demande des Ménages pour les Produits de Première Transformation du Blé", Rabat, Décembre 1992 (en français seulement).

PRCC-DT12 Najat Bouzri et Gregoire Baudonnel, "Caractéristiques de la Demande des Boulangers pour la Farine", Rabat, Décembre 1992 (en français seulement).

PRCC-DT13 Omar Aloui, "Transport du Blé Tendre: Réglementation et Réforme", Rabat: Agro-Concept, Juin 1993 (en français seulement).

PRCC-DT14 Channing Arndt, "Analysis of Spatial and Temporal Wheat Price Variation in Morocco", West Lafayette, Indiana, USA, Décembre 1993 (en anglais seulement).

PRCC-DT15 B. Lynn Salinger et Wallace E. Tyner, "La Loi sur le Commerce Exterieur et ses Mesures d'Application: Options de Tarification des Céréales", Rabat, Juin 1993 (en français selement).

PRCC-DT16 Gregory Lassiter, "Considèrations sur le Développement d'une Banque de Données pour Calculer les Tarifs Douaniers sur les Céréales et Recommandations d'Enquêtes pour Fournir des Informations sur les Stocks Céréaliers", Bethesda, Janvier 1994 (en anglais et en français).

PRCC-DT17 El Houssine Bartali et Lahcen Achy, "Stockage des Céréales: Quels Enjeux à la Veille de la Liberalisation?", Rabat, Février, 1994 (en français seulement).

PRCC-DT18 Phillip Abbott, "A Cereals Trade Policy Model for Morocco: MAROCMOD User's Guide", Purdue University, West Lafayette, Indiana, Juin, 1994 (en anglais seulement).