

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
POL/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

PN ABP-042
82208

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number 940-0405	2. Contract/Grant Number PDC-0095-Z-00-9053-00	3. Publication Date February 1993
--	---	--------------------------------------

4. Document Title/Assigned Title:
L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AGRICOLE AU MAROC:
Examen de l'impact des prix de référence

5. Author(s)
1. Salinger, Lynn
2. Metzler, Jeffrey C.
3.

6. Conducting Organization(s)
Associates for International Resources and Development (Subcontractor)
Harvard Institute for International Development (Contractor)

7. Page(s) 113	8. Report Number	9. Agency AID Code USAID/Morocco
-------------------	------------------	-------------------------------------

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)
1.
2.
3.

12. Supplementary Notes
*Project No. was 930-0095 before FY 1993

13. Submitting Official Forest Duncan, PRE/SMIE	14. Telephone Number (202) 663-2338	15. Date Submitted to CDIE May 4, 1993
--	--	---

16. DOCID

..... DO NOT write below this line

17. Document Disposition
DOCRD[] INV[] DUPLICATE[]

Royaume du Maroc

Ministère des Affaires Économiques
et Sociales

Direction des Prix

PN-ABP-072
82368

**L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE
AGRICOLE AU MAROC:**

Examen de l'impact des prix de référence

Février 1993

préparé en concertation avec

**Associates for International Resources and Development
Cambridge, Massachusetts USA**

Royaume du Maroc

Ministère des Affaires Économiques
et Sociales

Direction des Prix

**L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE
AGRICOLE AU MAROC:**

Examen de l'impact des prix de référence

RAPPORT FINAL

**B. Lynn Salinger
avec le concours de Jeffrey C. Metzler**

Février 1993

Ce rapport a été préparé sous l'égide du projet CAER, «*Consulting Assistance on Economic Reform*», exécuté sous la direction de Harvard Institute for International Development, et auquel participe AIRD. Le projet est financé par l'U.S. Agency for International Development (n° du contrat, PDC-0095-Z-00-9053-00).

**Associates for International Resources and Development
55 Wheeler Street
Cambridge, Massachusetts 02138 USA
(617) 864-7770 (Téléphone)
(617) 864-5386 (Télécopieuse)**

TABLE DES MATIERES

Page

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LA RÉFORME DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU MAROC	5
Historique de l'ajustement structurel au Maroc	5
La réforme du commerce extérieur au Maroc	7
LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE COMMERCE EXTÉRIEUR POUR LE SECTEUR AGRICOLE	10
Le marché international des céréales	10
Structure du marché	10
Les subventions aux exportations de blé tendre de la CEE et des USA	13
Le marché international du sucre	15
Structure du marché	15
Impact des interventions gouvernementales	18
Le marché international des oléagineux	19
Structure du marché	19
Tendances prévues pour la demande de graines oléagineuses et sous-produits	23
Prix et tendances	24
Impact des interventions gouvernementales	25
Le marché international des viandes	27
Structure et caractéristiques du marché	27
Politiques commerciales	29
Tendances des prix des viandes	31
Le marché international du lait	32
Structure et caractéristiques du marché	32
Politiques commerciales	33
Tendances et projections des prix du lait	34
Les négociations du GATT	35
SYSTEMES DE PROTECTION AGRICOLE AU MAROC	41
Impact théorique des régimes tarifaires agricoles	43
Prélèvements variables et prix de référence	44
Prélèvements fixes	45
Taxes ad valorem	46
Le prix de référence du blé tendre	47
Le prix de référence du maïs	50
Le prix de référence de l'orge	51
Le prix de référence du blé dur	52
Le prix de référence du sucre	52
Le prix de référence des graines oléagineuses, des tourteaux de graines et des huiles alimentaires	56
Le prix de référence des viandes rouges	58
Le prix de référence du lait	60

TABLE DES MATIERES (suite)

	Page
IMPACTS DES PRIX DE RÉFÉRENCE SUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES . . .	62
Le marché du blé tendre	62
Le marché du maïs	65
Le marché de l'orge et du blé dur	67
Le marché du sucre	68
Le marché des oléagineux	71
Le marché de la viande bovine	72
CONCLUSION	79
Observations générales	79
Observations particulières par produit	82
Blé tendre	82
Maïs	82
Sucre	83
Oléagineux	83
Viandes rouges et blanches	84
Lait	84
ANNEXES	
L'ANALYSE DES PRIX ET DES INCITATIONS DANS LE SECTEUR AGRICOLE	86
Introduction	86
Origine de la méthodologie	86
Approche de l'analyse	87
Définition des concepts	87
Mesures d'incitations aux producteurs	89
Bénéfice financier net (BFN)	90
Coefficient de protection nominale (CPN)	91
Coefficient de protection nominale sur les intrants (CPN/i)	92
Coefficient de protection effective (CPE)	92
Équivalent des subventions à la production (ESP)	94
Prise en considération des effets du taux de change	94
Analyse de l'impact des politiques d'incitation	97
Mesures du coût économique réel et de l'avantage comparatif	99
Bénéfice économique net (BEN)	100
Coût réel de devises (CRD)	101
Limites et extensions de l'approche	102
L'EXPÉRIENCE CHILIENNE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE POLITIQUE AGRICOLE	104
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE	109

INTRODUCTION

Le Maroc est engagé depuis 1983 dans un programme de réforme économique, ou d'ajustement structurel. Ce programme comprend des actions de réforme structurelle aussi bien que des mesures de politique de prix et porte entre autres sur les secteurs industriel, agricole, bancaire, macroéconomique, et des entreprises publiques.

Aujourd'hui les objectifs de l'ajustement dans le secteur agricole sont contradictoires. Les décideurs de la politique économique marocaine doivent arbitrer entre diverses sortes d'intérêts, entre autres

- ▶ la nécessité de protéger les producteurs agricoles marocains face à un marché mondial distordu par un système de subventions dans d'autres pays producteurs/exportateurs,
- ▶ le désir de garantir aux producteurs ruraux un minimum de revenu pour atténuer la migration rurale-urbaine,
- ▶ le désir de ne pas provoquer d'incitation négative pour les activités agro-industrielles existant déjà au Maroc, dans la mesure où celles-ci sont ou pourraient être compétitives face à un marché international non distordu,
- ▶ la volonté de sauvegarder le pouvoir d'achat des consommateurs, surtout des pauvres et des ultra-pauvres,
- ▶ la nécessité de réduire cependant à un minimum la charge budgétaire entraînée par cette gamme de protection.

Une seule politique ne saurait résoudre toutes ces contradictions. Mais un premier pas sur la voie de leur résolution est la réforme du système des prix et des incitations. Dans ce contexte, le Maroc s'efforce de remplacer le système d'interventions directes dans l'économie par un système d'intervention indirecte. Ce dernier est caractérisé par l'utilisation de la politique frontière pour fixer les incitations, et par le recours à une formule modifiée de marché libre à l'intérieur du pays, selon laquelle les acteurs économiques peuvent répondre indépendamment aux incitations qui leur parviennent.

La politique frontière comprend plusieurs outils. Dans sa forme pure, telle que préconisée par le GATT,¹ des droits de douane («tarifs ad valorem») sont appliqués aux prix mondiaux, rendu port national. Les droits fixes ou spécifiques existent aussi, mais ils ne sont pas acceptés par le GATT puisqu'ils sont l'équivalent d'un contrôle quantitatif des échanges.

¹ Ou Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce.

Les négociations en cours actuellement au GATT (appelées «Uruguay Round» depuis leur début en 1986 en Uruguay) concernent les réformes des politiques de prix agricoles, et surtout l'élimination des subventions à la production, à la consommation, à la transformation, à l'exportation et à l'importation dans les pays industriels.² Le compromis qui a été proposé pour l'accès aux marchés consiste dans une première phase en la conversion en équivalent tarifaire de toutes mesures de protection à la frontière³, et dans une phase ultérieure en la réduction progressive de ces tarifs jusqu'à l'arrivée à des seuils jugés adéquats par les membres du GATT. Les pays en développement seront bénéficiaires d'un calendrier d'ajustement plus souple par rapport à celui des pays industriels. Une clause de sauvegarde assurera la possibilité de droits supplémentaires dans deux cas spécifiques, (1) si le volume des importations d'un produit excède une quantité seuil ou (2) si le prix CAF tombe au-dessous d'un prix seuil, les formules exactes étant proposées pour le calcul de ces deux seuils.

Le Maroc étant l'un des pays dirigeants de ces négociations et donc très conscient de ces évolutions potentielles, cherche à concevoir un nouveau régime commercial qui mène à une libéralisation graduelle de l'économie nationale vis-à-vis de l'extérieur tout en réduisant au minimum les coûts de transition à prévoir en cas de réussite des négociations de l'Uruguay Round. La question des prélèvements à l'importation se pose donc, et par suite celle des prix de référence agricoles au Maroc.

Deux notions de «prix de référence» coexistent aujourd'hui au Maroc, et les différences entre ces deux notions entraînent parfois des confusions. Les règles de définition de la première sont plus claires que celles de la deuxième.

La première notion est utilisée par l'économiste pour évaluer la compétitivité économique actuelle (ou l'avantage comparatif) d'une production nationale. Elle a été introduite au Maroc en 1984-85 par la première équipe d'économistes travaillant sur le système des prix et des incitations dans le secteur agricole marocain. Par prix de référence, l'économiste entend le coût d'opportunité d'un produit échangeable, égal au prix FOB actuel d'un produit exportable (ou au prix coût et fret d'un produit importable) de l'exportateur le plus représentatif du cours international. Le niveau de protection qui en est dérivé est calculé en comparant le prix intérieur et son prix de référence sur le marché international. Cette définition et son application sont discutées dans l'annexe méthodologique de ce rapport.

² En plus, les pays en développement demandent aux pays industriels de faire preuve de réciprocité, c'est-à-dire de reconnaître l'ajustement unilatéral déjà effectué par les PED en ouvrant les marchés des pays industriels aux exportations non agricoles des pays en développement. Plusieurs positions de négociation ont été présentées par des pays ou des groupes de pays, dont les acteurs les plus importants sont les Etats-Unis, le Groupe Cairns, la CEE et le Japon. Pour une bonne présentation des différentes positions, voir Islam et Valdés (1990). A l'heure actuelle, la résolution définitive de ces négociations demeure en suspens par suite de luttes politiques nationales et régionales.

³ Entre autres, les restrictions quantitatives, les prélèvements variables, les prix minima d'entrée, les licences et les mesures non tarifaires.

La deuxième notion de prix de référence est celle qui intervient dans l'élaboration d'une politique économique. Pour celui qui élabore une politique économique, le prix de référence est un point de repère par rapport à l'économie internationale. Lorsqu'il définit un prix de référence, il recherche d'une part l'élimination (totale ou quasi totale) des effets de toutes distorsions existant dans l'économie mondiale, et d'autre part une atténuation de l'instabilité temporelle du cours international. Chaque produit de base présentant des caractéristiques différentes, ce qui entraîne des structures particulières pour chaque cours international, une définition particulière du prix de référence devient nécessaire pour chaque produit.

Le désir de comparer les producteurs marocains avec des références non distordues par les interventions extérieures ne saurait être critiqué. Mais la confection de la méthode de calcul laisse la porte ouverte à une manipulation possible des définitions, tendant à assurer implicitement un degré de protection avant d'avoir comparé le prix intérieur et son parallèle sur le cours international. De plus, la concentration sur la particularité de chaque cours, en introduisant des règles particulières de définition et donc des niveaux de protection spécifiques pour chaque produit, peut estomper les objectifs officiels de la réforme (au Maroc aussi bien qu'au GATT), qui sont de rendre transparentes et automatiques les règles commerciales et d'harmoniser les niveaux de protection entre les secteurs industriel et agricole et entre activités alternatives au sein de chaque secteur.

La politicisation du processus n'est pas forcément un mal, puisqu'elle oblige à un arbitrage réel entre des intérêts différents. Mais avec cette politicisation des définitions des prix de référence, on risque une confusion des objectifs cités ci-dessus. Lorsqu'on protège simplement pour protéger, sans avoir considéré la compétitivité d'une activité quelle qu'elle soit, l'effet obtenu ne va plus dans le sens d'une plus grande efficacité du fonctionnement de l'économie. Un autre danger de cette politicisation est que les voix des groupes les mieux organisés sont celles qui sont écoutées le plus facilement. On risque ainsi de défendre plus souvent les intérêts des agro-industriels et des gros producteurs, car ceux-ci pèsent davantage dans les discussions que les intérêts des petits producteurs du *bled*.

Il y a eu au Maroc d'importants débats concernant, entre autres, la sélection du marché de référence, la définition de la période pour laquelle on calcule le prix, la distinction entre l'utilisation, comme référence, du prix international ou des coûts de production dans des pays performants, la valeur représentative des coûts nationaux de transformation agro-industrielle par rapport aux normes internationales, leur utilisation pour la fixation des taux d'adéquation⁴ et la valorisation des prix des sous-produits.

Dans un but de formation sur ces thèmes et d'éclaircissement sur les impacts des prix de référence tels que définis maintenant, la Direction des Prix du Ministère des Affaires Economiques et Sociales, en tant que président du Comité Interministériel de Prix, a organisé en 1991 un séminaire dont le but était la présentation pédagogique des objectifs et l'analyse des

⁴ Le «taux d'adéquation» est le taux de protection admis au-dessus du prix de référence. L'expression a été introduite lors des négociations du PAS2 et est traitée au chapitre 3.

impacts du nouveau système. L'Agence des États-Unis pour le Développement International avait fourni au gouvernement marocain des spécialistes détachés par AIRD (Associates for International Resources and Development, Cambridge, Massachusetts, USA) pour l'animation des séances. A l'intérieur de la Direction des Prix, des entretiens ont également eu lieu avec AIRD concernant la méthode à adopter pour le suivi et l'évaluation des travaux d'analyse économique de l'impact des prix de référence. Par la suite, la Banque Mondiale a organisé elle-même à Washington, en décembre 1991, un séminaire concernant les prix de référence agricoles qui était destiné au gouvernement marocain, et auquel ont assisté des représentants d'AIRD. Les négociations conclues en 1992 entre le Royaume du Maroc et la Banque Mondiale sur le Deuxième Prêt d'Ajustement Structurel comportaient des décisions finales au sujet des prix de référence agricoles. Le présent rapport rend compte des thèmes qui ont été discutés et des conclusions tirées de toutes ces discussions. Il donne aussi des avis indépendants sur les impacts potentiels de ces prix de référence au Maroc.

Les auteurs remercient vivement la Direction des Prix de sa participation active lors des discussions à ce sujet. Ils sont également très reconnaissants des immenses services qui leur ont été rendus au cours d'une longue association avec la Direction de la Planification et des Affaires Economique et la Direction de l'Élevage du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA), lesquelles sont à l'origine d'une grande partie des initiatives résumées ici en ce qui concerne les prix de référence agricoles.

Le présent document est organisé comme suit. Le chapitre I présente un bref historique de l'expérience marocaine en matière d'ajustement structurel depuis plus d'une décennie. Le chapitre II résume l'évolution de la politique de commerce extérieur du secteur agricole, avec des aperçus plus détaillés sur les cours mondiaux des produits agricoles dits «stratégiques» au Maroc, à savoir les céréales, le sucre, les oléagineux, les viandes rouges et le lait. Les politiques extérieures marocaines particulières à chacun de ces groupes de produits sont exposées au chapitre III. Le chapitre IV présente une analyse économique de chaque système de prix de référence. En conclusion, nous indiquons au chapitre V les avantages et inconvénients de chaque régime tarifaire. Les méthodes d'analyse utilisées pour évaluer les incitations offertes par de tels systèmes, la compétitivité économique d'un système de production donné et les impacts économiques d'un prix de référence donné sont exposées à l'annexe A. A l'annexe B, nous rendons compte de l'expérience faite par le Chili avec l'introduction d'un système de prix de référence agricoles. Une bibliographie sélectionnée regroupe à l'annexe C les publications (anglophones principalement) les plus intéressantes se rapportant à notre sujet.

Chapitre I

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LA RÉFORME DU COMMERCE EXTÉRIEUR AU MAROC

Historique de l'ajustement structurel au Maroc⁵

Le Royaume du Maroc représente l'un des premiers exemples mondiaux d'un pays en ajustement économique, ou «structurel». Des déséquilibres économiques ont commencé à bouleverser le pays au début des années 70, lorsque la flambée des cours internationaux, y compris celui des phosphates, a engendré une augmentation de 11% en termes réels du produit intérieur brut (PIB) marocain entre 1973 et 1975. Cette hausse soudaine a contribué à une surévaluation de la monnaie locale, le dirham, et a déstabilisé l'affectation des ressources nationales en faveur du secteur minier et au détriment des autres secteurs de l'économie nationale. Ces phénomènes ont pénalisé le secteur exportateur et fait pencher la balance en faveur des importations.

La deuxième crise pétrolière, à la fin des années 70, a accéléré davantage le déficit de la balance des paiements (une balance négative moyenne de -11,5% du PIB prévalait entre 1975 et 1979) et a contribué à une pénurie de devises. Le budget national subissait en même temps d'énormes contraintes, par suite d'une forte augmentation des dépenses pour la consommation directe (14% du PIB dans les années 70 et au début des années 80), y compris les dépenses associées à la guerre au Sahara.

Le gouvernement s'est trouvé obligé d'emprunter à l'étranger pour équilibrer ses comptes. Les emprunts auprès des banques commerciales ont été substantiels, à tel point que la valeur des intérêts payés à l'extérieur atteignait en 1983 un niveau de 20% de la valeur totale des exportations. Le gouvernement a fait appel aussi à une deuxième stratégie, celle de la protection commerciale, pour résister à l'invasion des importations et pour soutenir les activités économiques nationales qui se substituaient aux importations.

En 1981, le Maroc a consenti à envisager un premier programme de stabilisation avec le Fonds Monétaire International (FMI) ainsi qu'un premier programme d'ajustement structurel avec la Banque Mondiale, dont les objectifs principaux étaient une réduction des dépenses publiques (principalement subventions à la consommation des produits alimentaires et de base). Mais la combinaison d'une période d'extrême sécheresse (baisse de 50% par rapport aux normes de production céréalière) et d'une résistance politique organisée a abouti à de graves émeutes et le Gouvernement a dû renoncer à poursuivre les réformes, et donc à augmenter les prix comme prévu.

⁵ Voir Tuluy et Salinger (1989); Salinger et Dethier (1989); Horton (1990); Roe et al. (1989); Mateus et al. (1988); et Kydd et Thoyer (1992).

Mais en 1983, tout recours ultérieur aux marchés commerciaux de capitaux étant impossible, les pressions économiques sont devenues telles que le pays n'était plus en mesure d'éviter l'ajustement. Entre 1983 et 1988, trois accords «stand-by» ont été signés avec le FMI pour réduire les déséquilibres du budget et de la balance des paiements.

Plutôt que de se concentrer sur la macroéconomie, le programme d'ajustement soutenu par la Banque Mondiale optait pour une stratégie d'ajustement des secteurs. Dans le souci de créer un consensus en faveur des réformes, des études détaillées ont été lancées en ce qui concerne les politiques de prix et d'incitations dans les secteurs industriel et agricole.⁶

Ces deux études ont servi de base analytique pour deux programmes d'ajustement sectoriel, à savoir les programmes ITPA (Industrial Trade and Policy Adjustment), 1984 à 1986, et PASA/PISA (Programmes d'Ajustement du Secteur Agricole et d'Investissement dans le Secteur Agricole), 1985 à ce jour.

L'étude agricole soulignait la taxation effective de la production agricole, surtout dans le sous-secteur pluvial, et la subvention effective aux cultures, surtout en ce qui concerne les cultures sucrières.⁷ Elle indiquait d'autre part que la subvention au consommateur de certains produits agricoles stratégiques, tels que la farine de blé tendre et l'huile de graine végétale, en privilégiant la consommation de ces produits, risquait de contrecarrer l'objectif du soutien des produits nationaux pour la production desquels le pays possédait un avantage comparatif, tels que le blé dur et l'huile d'olive.

Le PASA, soutenu par la Banque Mondiale par voie de deux prêts séquentiels, visait la libéralisation du secteur agricole en introduisant des réformes tout au long des principales filières agricoles du Royaume.

Le PASA1 mettait l'accent sur la libéralisation des intrants et de leurs circuits de commercialisation, en éliminant progressivement la subvention sur les engrais, les aliments de bétail (surtout les sous-produits agro-industriels tels que le son, la mélasse, la pulpe sèche de betterave), et les services publics (crédit, machinisme agricole,...) ainsi que l'intervention étatique dans leur distribution, et en augmentant progressivement le taux de recouvrement des redevances d'eau payées par les producteurs dans les zones irriguées (ORMVA). La plupart de ces réformes ont eu pour net résultat d'augmenter les coûts de production supportés par les

⁶ La première étude figure dans un rapport de la Banque Mondiale (1984), alors que la deuxième est résumée dans MARA et AIRD (1986). Cette dernière a été entièrement actualisée par la Direction de la Planification et des Analyses Économiques du MARA (1990), avec la participation directe d'AIRD et d'Agro Concept, et son actualisation périodique fait maintenant partie du programme de travail régulier de la DPAE. Une deuxième étude des incitations du secteur industriel est également en cours.

⁷ Le taux de taxation effective variait entre 10 et 20% pour les céréales, entre 15 et 20% pour les agrumes, et allait également jusqu'à 20% pour les graines oléagineuses. Par ailleurs, les cultures sucrières jouissaient d'une protection effective allant jusqu'à 300% par rapport aux prix économiques à l'époque.

producteurs. Le PASA1 a aussi lancé un programme visant à créer au sein du MARA une organisation de planification et d'analyse économique des politiques agricoles.

Le PASA2 insistait davantage sur les réformes à apporter aux filières des produits dans le but d'améliorer les incitations offertes aux producteurs, tout en réduisant les distorsions résultant des disparités entre les incitations en vigueur pour les cultures pluviales et pour les cultures irriguées. Le programme a tout d'abord introduit la notion de référence aux marchés internationaux pour la définition des prix nationaux. Deuxièmement, il a fait adopter le principe de la fixation des niveaux de protection du secteur agricole, d'une part en harmonie avec d'autres secteurs de l'économie nationale, et d'autre part en fonction des niveaux pratiqués dans d'autres pays. Troisièmement, le programme a introduit le principe d'un meilleur ciblage des interventions étatiques en direction des éléments les moins favorisés (producteurs ou consommateurs). Quatrièmement, il a réduit la réglementation au long des filières de façon à assouplir leur fonctionnement. Enfin, le programme a rehaussé la place faite aux analyses économiques néoclassiques, à côté des considérations socio-politiques, dans la prise de décisions en matière de politique économique.

Le PISA 1 se concentre plutôt sur le programme d'investissement du MARA dans le secteur agricole, et ne comporte jusqu'à maintenant aucun élément d'ajustement de politiques économiques.

Par la suite, des programmes d'ajustement ont été introduits dans d'autres secteurs de l'économie (entreprises publiques, éducation, finances, commerce international) tandis que l'on poursuivait au cours des années 80 l'assainissement de l'économie. Vu la multiplicité de ces programmes, il n'est pas surprenant qu'une certaine «fatigue d'ajustement» se soit répandue à partir des années 90 dans divers secteurs du gouvernement.

Néanmoins, le Gouvernement reste toujours bien conscient de ses engagements vis-à-vis de la communauté internationale en faveur des réformes. Des rééchelonnements de la dette extérieure ont permis une certaine flexibilité, certes, mais l'administration s'est montrée prête à poursuivre la libéralisation économique à plusieurs reprises. Par exemple, en 1987 le Maroc a adhéré au GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Depuis lors, le gouvernement marocain cherche à réviser le cadre juridique qui régit les échanges internationaux au Maroc pour le rendre conforme aux modalités du GATT. Ces réformes sont énoncées ci-dessous.

La réforme du commerce extérieur au Maroc⁸

La réforme du régime du commerce extérieur au Maroc vise le passage d'un système d'allocation par contingentements, licences et quotas à un système basé sur les prix. Il convient de souligner plusieurs aspects de la réforme pour lesquels une action a déjà été entreprise:

⁸ Voir GATT (1990).

- ▶ Auparavant, toutes importations et exportations agricoles (et non agricoles d'ailleurs) étaient assujetties aux contrôles administratifs. Trois listes ou classifications de produits figuraient au Programme Général d'Importation pour la réglementation des importations: une liste A, qui autorisait les importations mais les soumettait à des droits de douane; une liste B, qui imposait des licences et contingents pour l'importation des produits; et une liste C, qui interdisait l'importation de certains produits. Depuis 1986, la liste C n'existe plus et à ce jour la plupart des produits ont été transférés sur la liste A.
- ▶ Auparavant, le taux maximum des droits de douane était de 400%. Aujourd'hui ce maximum se situe à 45%, et il s'abaissera encore en vertu du Deuxième Prêt d'Ajustement Structurel (PAS2), qui prévoit de le faire passer à 35%.
- ▶ Entre 1973 et 1980 le taux de change du dirham était fixé à un niveau de surévaluation par rapport à sa valeur réelle effective. Aujourd'hui, le gouvernement marocain étant conscient du rôle clé du taux de change dans la détermination de la compétitivité de l'économie nationale vis-à-vis de l'extérieur, il existe très peu de distorsion dans le taux de change et la convertibilité complète du dirham sera assurée à partir de 1993.
- ▶ Auparavant, l'Office du Commerce Extérieur (OCE) détenait le monopole de toutes exportations agricoles. Depuis 1988, le monopole de l'État sur ces exportations a été éliminé.

Une gamme d'autres réformes a été introduite pour assurer la libéralisation de l'économie agricole marocaine. Les subventions portant sur les prix des intrants agricoles ont été réduites sinon éliminées; l'intervention de l'État dans la commercialisation nationale des produits agricoles a été réduite au minimum; et les distorsions affectant les prix aux consommateurs ont été rationalisées, voire éliminées.

Pour assurer la codification du nouveau régime libéral concernant le commerce extérieur, le Gouvernement a préparé une nouvelle législation. La nouvelle loi sur le commerce extérieur, déjà promulguée mais pas encore mise en application, soutient une affectation plus rationnelle des ressources dans les différents secteurs de l'économie nationale en mettant en vigueur un système d'incitation aussi neutre que possible.⁹ En concertation avec le corps de réglementation du GATT, les transactions de biens et services seront libres au Maroc, sauf sous certaines réserves.¹⁰ Le gouvernement admet la protection tarifaire, la protection contingente des productions nouvelles n'étant admissible que pour une durée limitée à cinq ans.

⁹ Nous avons pu examiner le texte tel que présenté dans le projet de loi portant code du commerce extérieur du 25 octobre 1989.

¹⁰ C'est-à-dire la sauvegarde de la moralité, de la sécurité et de l'ordre publics, et de la santé des personnes; la protection de la faune et de la flore, du patrimoine historique, archéologique et artistique national; et la préservation de la position financière extérieure du pays.

Pour le secteur agricole, cette réforme changera complètement la réglementation à la frontière des échanges agricoles.

Après la mise en application de la nouvelle loi, si la protection tarifaire et la protection contingente s'avèrent insuffisantes pour assurer une protection raisonnable aux produits agricoles stratégiques bruts et à leurs dérivés (céréales, graines oléagineuses, cultures sucrières, lait, viandes, ainsi que leurs dérivés), un prélèvement à l'importation est permis. Ce prélèvement se calcule en soustrayant d'un prix de référence le prix du produit importé, droits et taxes compris. Les montants perçus ainsi, lorsqu'ils ne font pas l'objet de subventions à la consommation, alimentent le Fonds de Développement Agricole.

La loi sur le commerce extérieur contient aussi des mesures de sauvegarde (droit compensateur, droit anti-dumping) qui peuvent être appliquées dans deux cas: 1) si le Maroc trouve qu'un pays exportateur subventionne soit la production, soit l'exportation d'un produit; 2) si le Maroc estime qu'un produit importé a été vendu à un prix inférieur à sa valeur normale. En attendant la mise en oeuvre des mesures d'application de ces droits, l'administration marocaine est habilitée à soumettre à des déclarations préalables d'importation, pour l'importation de produits causant ou menaçant de causer un préjudice à la production nationale.

Le prix de référence, tel qu'il est conçu actuellement au Maroc, est donc un point de repère fixé annuellement sur la base des cours mondiaux les plus significatifs lorsqu'ils existent ou, à défaut de ceux-ci, sur la base des coûts intérieurs de production les plus représentatifs.¹¹ Sa mise en application dépend donc d'une détermination, par le gouvernement, de l'existence de distorsions sur les marchés internationaux. Un examen de ces marchés pour les cinq produits agricoles stratégiques est présenté au chapitre suivant. Il existe plusieurs modalités pour la définition des prix de référence agricoles, lesquelles seront exposées au Chapitre III.

¹¹ Le secteur agricole marocain n'est pas le premier à utiliser un système de prix de référence pour sauvegarder les produits stratégiques face à une concurrence extérieure déloyale. Le secteur industriel marocain a introduit à partir de 1985 l'application des prix de référence à un certain nombre de produits importés, lorsque la protection tarifaire s'est avérée insuffisante face aux distorsions existant dans les pays exportateurs. Ces prix de référence ont été fixés en dirhams nominaux, ce qui veut dire que leur rapport avec la réalité diminue peu à peu. En 1988, le nombre de positions tarifaires régies par les prix de référence était de 300 (sur 8.057), concentrées dans les sous-secteurs céramiques et textiles, selon la Banque Mondiale (1988). Une liste plus complète des prix de référence en vigueur en 1989 figure au tableau IV.1 (GATT), pp. 120-124.

Chapitre II

LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE COMMERCE EXTÉRIEUR POUR LE SECTEUR AGRICOLE

Nous présentons ici un bref examen de la structure de chaque marché international pour les produits agricoles stratégiques, afin de relever le cas échéant l'existence de distorsions, et de déterminer quel serait le marché de référence le plus opportun pour définir un prix de référence au Maroc.

Le marché international des céréales¹²

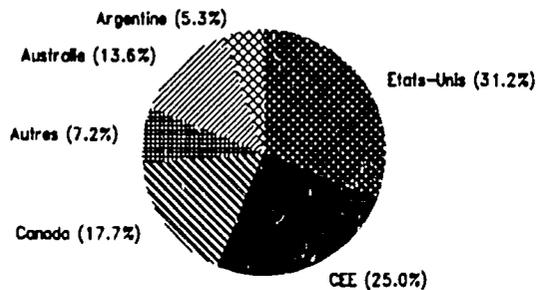
Structure du marché

Le commerce international des céréales (blé et maïs) a doublé en volume entre les années soixante-dix et les années quatre-vingt. Cet accroissement est dû d'une part à la croissance de la consommation des pays de l'Est et des pays en développement. Il est aussi dû à l'émergence de certains acteurs sur le marché mondial, notamment la Communauté Economique Européenne, qui est devenue exportateur net de céréales au début des années 80.

Le marché du blé tendre est partagé inégalement entre cinq principaux exportateurs, les États-Unis et la Communauté Economique Européenne (CEE) fournissant à peu près la moitié du volume livré sur le marché international, alors que le marché du maïs est dominé par les USA, avec les trois quarts du volume échangé (figures 1 et 2).

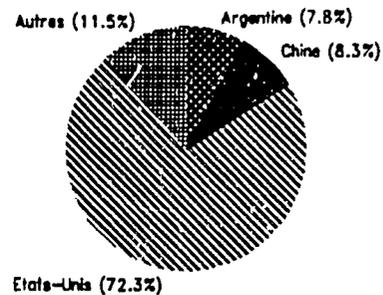
¹² Cette section est tirée d'un document récent du Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales, (1992), pp. 4-10.

PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE BLÉ
(%, 1985 à 1990)



1

PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE MAIS
(%, 1985 à 1990)

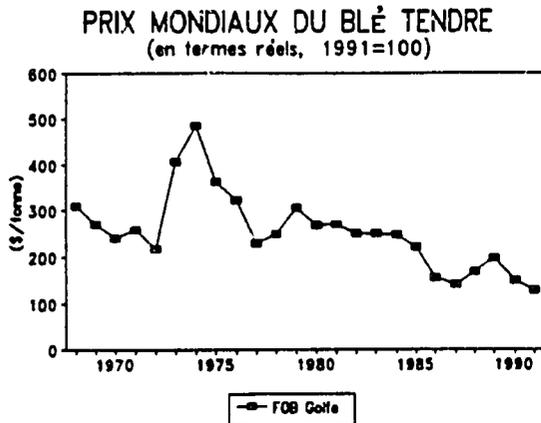


2

Nous pouvons distinguer deux groupes d'exportateurs. D'un côté, les trois autres pays qui ne pratiquent à peu près aucune subvention et qui forment la base du Groupe Cairns dans les négociations du GATT. De l'autre côté, les USA et la CEE sont dotés de moyens puissants, décrits ci-dessous, pour lancer une guerre commerciale. Les politiques de subventions à la production, menées par les USA sous la forme de paiements compensatoires et par la CEE sous la forme d'un soutien direct des prix, ont permis de continuer à produire des quantités importantes. L'accumulation des excédents et le rétrécissement des marchés ont déclenché une guerre entre la CEE et les USA pour les débouchés, et ont contribué à une réelle réduction des prix mondiaux (figure 3). Les prix ont également été poussés vers le bas par l'effet de la Révolution Verte, qui a accru la productivité de la production mondiale. Bien plus, les USA se sont dotés de moyens financiers pour défendre, voire accroître leur part du marché international, grâce à des bonus,¹³ à des crédits bonifiés et à des dons en nature. La CEE agit de même en accroissant ses restitutions à l'exportation. En ce qui concerne ses importations de blé tendre, le Maroc bénéficie très nettement de cette guerre commerciale, ayant perçu en moyenne, depuis 1986, des subventions de \$32/tonne par rapport au prix FOB Golfe (figure 4).¹⁴

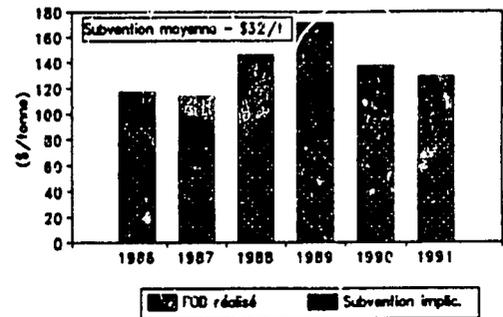
¹³ Ce sont des subventions à l'exportation, offertes sous l'égide du Programme pour la Promotion des Exportations ou EEP en anglais.

¹⁴ Calculé d'après les chiffres de l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses (ONICL) au Maroc. L'Office analyse ex post le prix FOB auquel il a acheté son blé en le comparant avec le prix FOB en vigueur pendant la même période d'adjudication.



3

FOB RÉALISÉS AU MAROC/FOB GOLFE
Blé tendre (prix nominaux)



4

L'avenir de l'évolution du prix mondial des céréales est incertain. Mis à part les facteurs exogènes aléatoires (climat), on peut essayer de prédire l'impact des évolutions récentes dans le Commonwealth d'États Indépendants et l'Europe de l'Est. Dans le court à moyen terme, on peut s'attendre à ce que la baisse des revenus réels vienne réduire la demande de céréales, entraînant une baisse des prix internationaux. Par contre, il se peut que les négociations entre États permettent aux échanges céréaliers de se poursuivre sans grandes perturbations. A long terme, la relance de la production céréalière dans ces pays pourrait accélérer la dépression des prix céréaliers mondiaux.

Dans le court à moyen terme également, un facteur qui pourrait déstabiliser les cours céréaliers mondiaux est la réduction considérable des stocks à l'échelle mondiale par rapport à la demande totale. Actuellement, les stocks représentent un pourcentage de 20% de la demande, soit le niveau le plus bas depuis la période de crise du début des années 70. La répercussion de ce resserrement commence à être sensible au niveau du prix du blé FOB Golfe.¹⁵ Mais d'amples subventions à l'exportation peuvent encore être obtenues pour certains clients, du fait que la CEE détient toujours de gros stocks d'intervention, ce qui encourage la continuation de la guerre commerciale entre les deux grands exportateurs de blé (voir ci-dessous).

¹⁵ Certains experts de la Banque Mondiale et du Département de l'Agriculture aux États-Unis doutent qu'une réduction du pourcentage représenté par les stocks puisse influencer d'une manière importante le prix international, étant donné la forte capacité de production non utilisée à présent à l'échelle mondiale. Mais la convergence de plusieurs facteurs négatifs pourrait malgré tout déstabiliser le marché.

Les subventions aux exportations de blé tendre de la CEE et des USA¹⁶

Restitutions de la CEE. La Politique Agricole Commune de la CEE a mis en place progressivement une régulation du marché intérieur du blé fondée sur des prix aux producteurs très élevés. Cette politique intérieure est basée sur un prix d'intervention au-dessous duquel le prix du marché ne devrait pas tomber, et qui est égal au prix du marché dans la région productrice la plus excédentaire de la Communauté (Orléans en France). Un prix cible est défini comme étant le prix du marché dans la région la plus déficitaire de la Communauté (Duisberg en Allemagne), égal au prix à Orléans plus les frais de transport et les marges de commercialisation. Un prix seuil maintient le prix des céréales importées au niveau du prix cible au moyen de l'imposition d'un prélèvement variable.

Pour concilier ses prix intérieurs élevés et la liquidation de ses excédents sur le marché mondial, la CEE offre aux exportateurs des restitutions. En principe la restitution est égale à la différence entre le prix international (prix FOB Golfe pour le blé tendre) et le prix intérieur du même produit. Ce dernier prix est égal au prix du marché à Rouen, port le plus proche d'Orléans, plus les frais de fobbing. La valeur exacte de la restitution est déterminée par adjudication, chaque exportateur soumettant la restitution désirée pour l'exportation d'une quantité donnée à une destination donnée. La CEE détermine la quantité cible à exporter et autorise les restitutions en faveur des moins disant, jusqu'à ce que le seuil soit atteint par les quantités totales exportées.

Subventions aux exportations américaines. Jusqu'en 1985, le prix mondial du blé tendre était fixé par le "loan rate" américain. Les producteurs américains pouvaient obtenir auprès des centres de stockage dépendant de la Commodity Credit Corporation (CCC), des crédits gagés sur leurs livraisons de céréales, évaluées à un prix égal au loan rate. S'ils ne pouvaient vendre leur production sur le marché, ils remboursaient le prêt par la livraison de la production gagée. Les USA étant le principal exportateur mondial, le loan rate devenait le prix mondial.

Avec la Loi sur la Sécurité Alimentaire (Food Security Act) de 1985, un prix cible est introduit, très nettement supérieur au loan rate. Ce prix fixé par le gouvernement américain détermine le montant des paiements compensatoires versés au producteur par le gouvernement. Le producteur perçoit la différence entre le prix cible et son prix de vente effectif, qu'il s'agisse du cours du marché ou du loan rate s'il a livré au CCC.

En fixant le prix cible à un niveau élevé, le gouvernement américain a encouragé la production intérieure. En réduisant simultanément le loan rate, il a contribué à faire baisser le prix mondial et accru la pression sur la CEE de façon à conquérir une plus grande part du marché. En complément de ces mesures, le gouvernement américain s'est doté de moyens

¹⁶ Pour des descriptions plus détaillées des programmes d'interventions dans les marchés céréaliers des pays exportateurs, voir Harwood et Bailey (1990) pour le marché mondial du blé et Hyberg, Mercier et Hoffman (1990) pour le marché mondial des céréales secondaires (maïs, orge, sorgho).

financiers pour la promotion des exportations par des subventions en nature et en espèces (EEP; voir ci-dessous). Ces subventions permettent de fixer le prix FOB en fonction de la concurrence de la CEE, principalement pour les pays méditerranéens (Maroc, Algérie, Egypte), l'Europe de l'Est (surtout l'ex-URSS) et la Chine.¹⁷ Pour les autres marchés non contestés, l'importateur paie les prix FOB au Golfe cotés à la bourse de Chicago.

Le bonus de l'EEP, égal à la différence entre le prix national aux USA et un prix FOB proposé, est accordé de la manière suivante.^{18,19} Une fois qu'un appel d'offres pour l'importation de blé est lancé par l'ONICL, les organismes stockeurs et leurs chargeurs (exportateurs) correspondants à l'étranger offrent les quantités requises à l'ONICL à des prix FOB. Pour déterminer le prix FOB à offrir, chaque chargeur tient compte du bonus qu'il prévoit d'obtenir de la CCC, en se basant sur les informations concernant les bonus accordés par les USA au cours de la période récente, et sur les restitutions offertes par la CEE pendant la même période. L'ONICL se prononce en faveur du moins disant. Mais le montant exact du bonus n'est négocié entre le chargeur choisi et l'USDA que par la suite.²⁰ Dans le cas des achats à terme, le chargeur détermine quand la négociation du bonus aura lieu. Il peut fixer le montant tout de suite ou attendre jusqu'au moment du chargement pour le négocier avec l'USDA.

De fait, la négociation entre le chargeur et l'USDA exige parfois plusieurs "rounds".²¹ L'USDA analyse les conditions actuelles du marché international pour s'assurer que le prix offert est compétitif par rapport au prix que pourrait offrir la CEE pour un marché donné mais ne casse pas le marché. Mais une fois qu'un bonus a été accordé au chargeur, celui-ci est obligé de poursuivre la transaction, sinon il risque une très grosse pénalité de non performance à payer au gouvernement américain. Dans ces conditions, l'importateur (en l'occurrence l'ONICL) ne connaît pas exactement, au moment de l'appel d'offres, le montant du bonus qui sera perçu par l'exportateur. Tout ce qu'il peut savoir ex ante résulte de la comparaison entre le prix FOB

¹⁷ Voir Ackerman et Smith (1989), pp. 25-30; Seitzinger et P.L. Paarlberg (1989); et R. Paarlberg (1990), pp. 14-17.

¹⁸ Le prix FOB proposé est calculé en fonction du niveau à prévoir pour le prix FOB en provenance de la CEE, ce niveau étant estimé d'après les restitutions offertes au cours de la période récente.

¹⁹ Jusqu'à cette année le bonus était payé en nature à l'exportateur, à l'aide des stocks détenus par la CCC. Cette année, vu l'extrême étroitesse de l'offre sur le marché américain, l'USDA (Département de l'Agriculture des États-Unis) accorde des bonus en espèces à l'exportateur. Actuellement, l'EEP ne fournit que du blé et des huiles végétales au Maroc. D'une façon générale, le Programme tel qu'il est autorisé par le Congrès américain concerne le blé, la farine de blé, le riz, la viande blanche congelée, l'orge, le malt, les oeufs et l'huile végétale.

²⁰ Le fait d'avoir un seul chargeur autorisé à négocier avec l'USDA donne au Maroc un pouvoir accru pour la négociation. L'USDA aurait préféré négocier face à plusieurs exportateurs cherchant à livrer de la marchandise au Maroc.

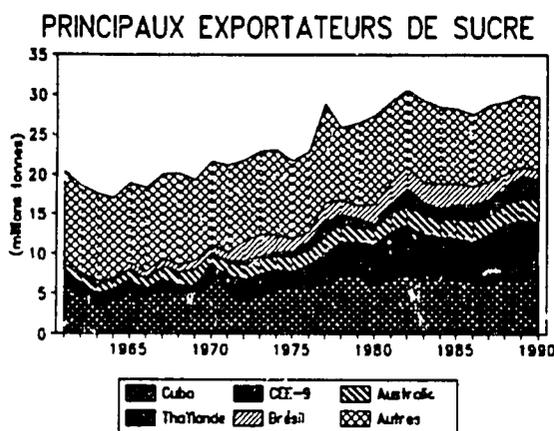
²¹ Et la quantité totale demandée par l'ONICL peut être présentée par le chargeur à l'USDA en tranches distinctes de jour en jour, le chargeur essayant ainsi d'obtenir le maximum de bonus.

Golfe actuel et le prix FOB qui lui est offert par le chargeur. Il est donc clair qu'une partie du bonus constitue une rente qui reste acquise au chargeur et n'est pas partagée avec l'importateur.

Le marché international du sucre²²

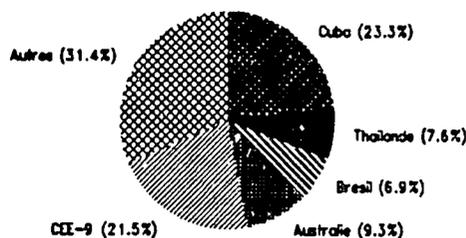
Structure du marché

Depuis les années 60, le volume des exportations de sucre s'est accru de 50%, passant de 20 à 30 millions de tonnes, en raison principalement de l'émergence de la CEE comme exportateur de sucre (figure 5). L'évolution du marché sucrier mondial indique une concentration croissante des exportations (figure 6). Alors que les quatre exportateurs les plus importants, à savoir la CEE-9, le Brésil, Cuba et l'Australie, fournissaient en 1971 49% des exportations, ces quatre pays plus la Thaïlande ont fourni 69% des exportations mondiales en 1982.



5

PRINCIPAUX EXPORTATEURS DE SUCRE
(%, 1985 à 1990)



6

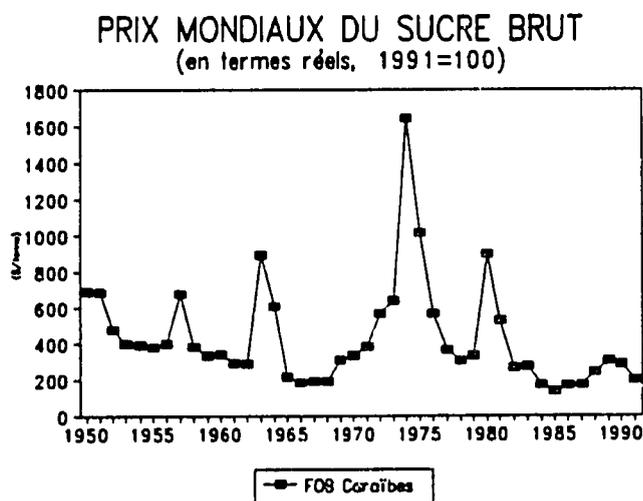
Depuis l'arrivée de la CEE, le marché sucrier mondial a évolué en faveur du sucre blanc au détriment du sucre brut. Il y a trente ans, 70% des exportations se faisaient sous forme de brut. Entre temps, ce chiffre s'est réduit à 60%. Cette évolution favorise l'importation directe du blanc (surtout dans les pays OPEP), réduit la demande pour le brut et décourage le développement national de raffineries. De plus, les sucreries sont facilement convertibles en sucreries-raffineries, ce qui fait que plusieurs exportateurs de brut exportent maintenant du blanc, à savoir le Brésil, Cuba et la Thaïlande. Enfin, les technologies modernes de transport par bateau sont favorables à la livraison du blanc. Pour toutes ces raisons, on prévoit que l'évolution du marché sucrier mondial favorisera le sucre blanc.

²² Voir Harris (1987); Brown (1987); Landell Mills Commodities Studies (1990); Jabara et Valdés (1991); Hannah (1991); Borrell et Duncan (1992).

Le marché international du sucre se distingue principalement des autres marchés internationaux de produits de base par le fait qu'une grande partie (un tiers) du volume d'échanges relève d'accords préférentiels (par exemple accords entre l'URSS et Cuba, entre la CEE et les pays ACP, entre les États-Unis et les importateurs jouissant d'une partie du quota américain, entre l'URSS et l'Australie).²³ Le reste des exportations se divise à peu près également entre le marché libre de brut et le marché libre de raffiné, ou blanc. Selon les estimations de l'USDA, en 1985 le prix préférentiel pour les exportations sous quota était de 21 ¢/livre, tandis que le prix mondial "libre" était de 5,18 ¢/livre. Toute éventualité de réduction des quotas de la part des pays importateurs menace donc clairement la position des pays exportateurs jouissant d'une situation préférentielle.

Le brut restera important dans les accords préférentiels entre pays exportateurs et les États-Unis, l'ex-URSS et la CEE. Les raffineurs dépendront toujours des importations de sucre brut. Néanmoins, on s'attend à long terme à un déclin de l'industrie de raffinage du sucre brut, d'autant plus que les gouvernements cessent de protéger cette industrie.

Le prix international du sucre brut a été caractérisé par une grande instabilité au cours des années (voir figure 7). Plusieurs facteurs ont mené à des hausses extrêmes de prix, à savoir le boom des prix à la suite de la Guerre de Corée (années 50), la rupture des liens politico-économiques entre Cuba et les États-Unis (années 60), la crise pétrolière (années 70 et début des années 80). À part ces variables indépendantes, l'évolution du prix est aussi influencée par le rapport entre les stocks mondiaux et la demande, la tendance de ce rapport créant des cycles de hausses et de baisses du prix.



7

²³ Le sucre représente l'un des produits agricoles les plus échangés par rapport à la production. La part de la production sucrière mondiale qui est échangée est de 28 %, par rapport à 3 % pour le paddy, 18 % pour le blé et 12 % pour le maïs.

Une analyse de l'évolution des tendances du marché sucrier mondial indique un allongement de la durée du cycle de prix avec réduction des flambées. L'allongement de la durée du cycle est surtout dû à la surcapacité industrielle dans le monde. En 1983 la FAO estimait que la capacité industrielle était de l'ordre de 123 millions de tonnes de brut alors que la consommation n'était que de 93,5 millions de tonnes. Une analyse simple de l'économie sucrière mondiale indique que la demande de sucre est largement satisfaite dans les pays industriels (entre 30 et 50 kg par tête par an) tandis qu'elle ne l'est pas dans les pays en développement. Ces deux observations permettent de déduire qu'il existe dans le monde un surplus de capacité de production alors qu'une bonne partie des consommateurs demande toujours du sucre.

Les flambées de prix devraient continuer à s'atténuer pour trois raisons. D'abord, les marchés à terme sont devenus beaucoup plus spéculatifs. Ceci entraîne des réactions de la production tendant à étaler les mouvements de prix.

Deuxièmement, la structure de la production globale permet une réponse plus rapide à ces signaux de prix. Il existe une grosse production de canne destinée à d'autres utilisations (alcool au Brésil, sucre non centrifugé en Inde) qui peut être affectée rapidement à la production de sucre centrifugé pour le marché international. L'émergence de la production annuelle de betterave en Europe permet également une réponse assez rapide au prix.

Troisièmement, la structure de la demande mondiale a changé. Auparavant, elle était caractérisée par une prédominance de la demande des pays industriels, où le sucre jouit d'une élasticité relativement basse. De petites réductions des stocks suffisaient à engendrer d'amples fluctuations du prix international. Maintenant, une plus grande partie de la consommation mondiale est représentée par les pays en développement. Leur consommation de sucre est plus sensible aux changements de prix mondiaux, ce qui contribue donc à atténuer les fluctuations de prix.

Une autre raison de l'allongement du cycle sucrier tient à la concentration d'exportateurs sur le marché international, laquelle pousse à la baisse le prix "libre" mondial du sucre, en moyenne et aussi en période de flambée. Les petits exportateurs sont obligés de se limiter à des exportations préférentielles et à la production pour la consommation nationale. La Jamaïque et Trinidad ont déjà été obligés d'importer du sucre sur le marché mondial pour pouvoir exporter leur production nationale vers des clients bilatéraux.

Deux autres facteurs qui rendent plus souple le marché international du sucre sont, premièrement, le développement des produits de substitution au sucre, tel que les isoglucoses («High fructose starch sweeteners,» ou HFSS, en anglais), et, deuxièmement, la pression du lobby pour la santé en faveur d'une réduction de la consommation de sucre. Ces facteurs mènent à une diminution de la demande dans les pays industriels. La FAO estime que la consommation par tête dans les pays industriels a diminué d'environ 5 kg depuis 1973, surtout dans les pays qui sont importateurs nets de sucre brut, notamment les États-Unis, le Canada et le Japon. Ceci entraîne une diminution des importations. Par exemple, entre 1977 et 1985 les

importations de sucre aux Etats-Unis ont été réduites de plus de 50%, et au Japon les importations ont diminué de 30%. L'effet net est un assouplissement du marché international et donc une réduction de l'instabilité du prix.

A court terme, on peut s'attendre aussi à une réduction de la demande venant des pays de l'Est, lesquels n'ont plus les moyens d'importer autant de sucre qu'autrefois. La rupture des relations commerciales entre Cuba et l'ex-URSS contribue à augmenter les risques prévisibles. L'USDA prévoit en effet une réduction de 25% des exportations cubaines.

A moyen terme néanmoins, la demande devrait s'accroître dans les pays en développement, vu les augmentations du revenu par habitant qui sont prévues. Entre 1960 et 1983 déjà, la consommation de sucre dans les pays en développement avait triplé. Toutefois la plus grande partie de cette augmentation provenait des productions nationales. Les échanges internationaux en direction des pays en développement ne se sont donc pas accrus au même rythme que la consommation. La relance des économies des pays de l'Est présente une grande inconnue en ce qui concerne la demande future de sucre de la part de ces pays sur le marché international. Les choix que feront ces pays en matière d'affectation de leurs ressources nationales, soit afin de profiter de leurs avantages comparatifs, soit en vue d'atteindre le maximum d'auto-suffisance en produits de base, va déterminer en grande partie l'évolution future de ce marché.

Impact des interventions gouvernementales²⁴

Les politiques gouvernementales contribuent aussi à la surcapacité de production sucrière mondiale et donc à la dépression du prix international. La protection du prix national du sucre joue un rôle important dans le développement et le soutien de la production des produits sucriers, non seulement dans les pays industriels, mais aussi bien dans les pays en développement. L'Organisation Internationale de Sucre a estimé que le taux de protection est effectivement plus élevé dans les derniers que dans les premiers.²⁵

Un effet négatif de cette protection est le développement dans certains pays industriels des isoglucoses qui se substituent au sucre de betterave et de canne. En 1987, par exemple, la valeur des ventes de sucre aux États-Unis était de 4,4 milliards de dollars, alors que les ventes de produits à base de maïs et de saccharine se montaient à plus de 2,5 milliards de dollars.

La protection des activités sucrières est plutôt motivée par le souci de soutenir un secteur ou de développer une région que par la recherche d'un avantage comparatif. Souvent les gestionnaires des sucreries, surtout dans les pays en développement, sont des fonctionnaires, si bien que l'affectation des ressources ne se fait pas toujours pour des raisons économiques, mais

²⁴ Lord et Barry (1990).

²⁵ Sur l'importation du sucre brut, le tarif moyen dans les pays industriels est 13%, alors qu'il est de 26% dans les pays en développement. Cité par Harris, p. 132.

plutôt pour des raisons socio-politiques (soutien des investissements publics, maintien de l'emploi dans le secteur agro-industriel, développement régional,...).

Les mesures de protection utilisées par les pays producteurs de sucre couvrent toute la gamme des mesures possibles.²⁶ Depuis 1982 et l'effondrement du prix international, jusqu'en 1990, les États-Unis ont défendu un prix de stabilisation du marché national (21,95 cents par livre en 1990) en employant des restrictions quantitatives à la frontière pour limiter les importations. En 1989 le GATT a déclaré illégal le système américain de quotas. En 1990, les États-Unis ont éliminé le quota absolu et l'ont remplacé par un «quota tarifaire» («tariff-rate quota» en anglais). Une quarantaine de pays continuent d'accéder au marché américain selon un système de quotas. Le niveau particulier du quota est fixé en fonction des prévisions de production américaine; pour la campagne 1991/92, le quota est fixé à 1,385 million tonnes de brut. Pour les pays ayant accès à une allocation sur quota, les exportations de sucre entrent aux États-Unis moyennant paiement d'un droit spécifique de 0,625 cents par livre. Toutes importations venant des pays appartenant à l'Initiative du Bassin des Caraïbes et de ceux appartenant au Système Général de Préférences sont admises en franchise de droits. Quant aux pays n'ayant pas accès au quota, ils peuvent néanmoins exporter du sucre aux États-Unis en payant un droit de douane de 16 cents par livre. Aucun soutien direct n'est offert aux producteurs américains d'isoglucoses, mais l'industrie est indirectement favorisée par le prix national élevé du sucre.

Dans la CEE, une combinaison de contrôles de prix et de production, de restitutions aux exportations et des contrôles exercés sur la production de l'isoglucose est utilisée pour promouvoir la production betteravière de la Communauté.

Le marché international des oléagineux²⁷

Structure du marché

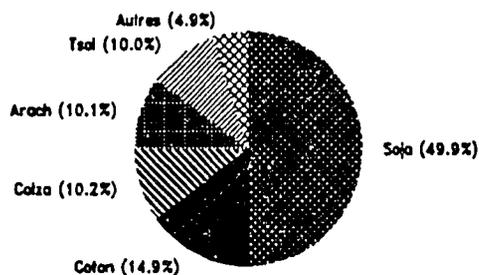
Lorsqu'on parle du marché international des oléagineux, on parle de relations complexes entre des produits conjoints, à savoir la production et l'échange international des graines oléagineuses, des huiles alimentaires et des tourteaux de graines. Le marché est d'autant plus compliqué que les huiles servent à la consommation humaine, alors que les tourteaux sont un intrant important dans l'alimentation du bétail. Les figures 8 à 10 montrent la décomposition de la production mondiale:

²⁶ Voir Lord et Barry, pp. 28-43.

²⁷ Voir Banque Mondiale (1990a); Bickerton et Glauber (1990); et U.S. Department of Agriculture, "World Oilseed Situation and Outlook," divers numéros.

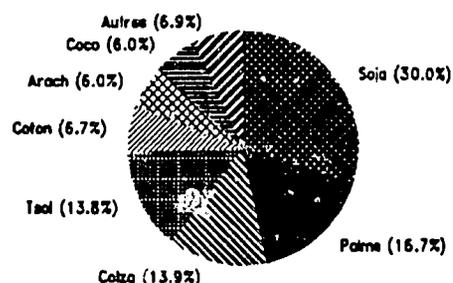
Production mondiale d'oléagineux

GRAINES OLÉAGINEUSES
(Moyennes, 1986/88)



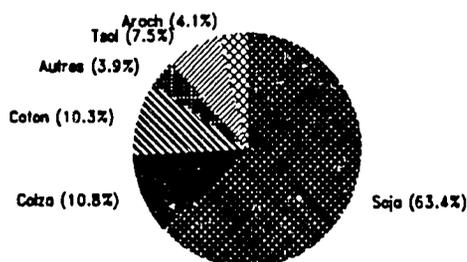
8

HUILES OLÉAGINEUSES
(Moyennes, 1985/88)



9

TOURTEAUX D'OLÉAGINEUX
(Moyennes, 1986/88)



10

La graine la plus importante, vu sa teneur élevée en huile et la teneur élevée de son tourteau en protéine digestible, est le soja, qui est produit principalement aux États-Unis, au Brésil, en Chine et en Argentine. Pourtant c'est la production du colza qui s'est accrue (surtout en Chine, dans la CEE, au Canada et en Inde) plus rapidement que celle de tous les autres oléagineux au cours des vingt dernières années (7% par an par rapport à 4% par an pour le soja, par exemple). Les progrès techniques réalisés rendent le colza plus facilement digestible pour les animaux et moins concentré en matière grasse saturée pour les humains.

Le marché international des oléagineux est vaste. La CEE est devenue un très gros producteur de graines oléagineuses et de tourteaux. L'Amérique Latine a accru énormément la superficie cultivée en soja. En outre, la Malaisie et l'Indonésie ont récemment accéléré la plantation de palmiers à huile.

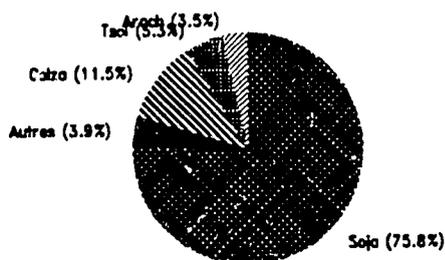
La plupart des pays produisent des graines, mais la demande de sous-produits, à savoir huile et tourteau, est souvent supérieure à la production locale. De plus, il est intéressant de noter que la consommation de produits oléagineux s'est accrue plus rapidement hors des zones productrices, ce qui a stimulé une augmentation du commerce international de ces produits. Le volume des importations dépend de plusieurs facteurs: capacité nationale de trituration, prix relatifs des graines et des produits oléagineux, et préférences locales en ce qui concerne les diverses matières grasses et les huiles.

Aux États-Unis, par exemple, le commerce international en graines et produits oléagineux est très important pour l'économie agricole. Le pays exporte plus de la moitié de sa production de soja, dont les trois quarts sous forme de graines et le reste sous forme de tourteaux. Plus de 20% des recettes d'exportations agricoles provenaient en 1986-88 des oléagineux, le soja y figurant pour les deux tiers. Pendant les années 80, les producteurs américains ont tiré deux fois plus de revenus de la production du soja que de celle du blé. Seul le maïs est plus rentable.

Les figures 11 à 13 montrent la décomposition des échanges commerciaux mondiaux d'oléagineux:

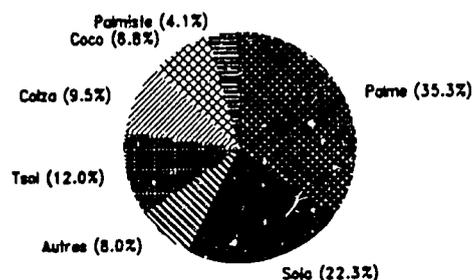
Échanges mondiaux d'oléagineux

GRAINES OLÉAGINEUSES
(Moyennes, 1986/88)



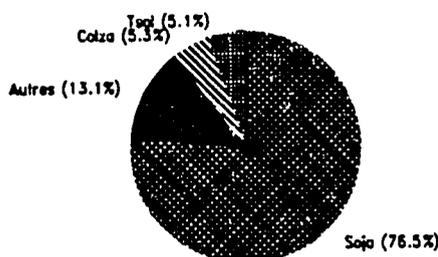
11

HUILES OLÉAGINEUSES
(Moyennes, 1986/88)



12

TOURTEAUX D'OLÉAGINEUX
(Moyennes, 1986/88)



13

Les pays prédominants dans le commerce international de ces différents produits sont les suivants.²⁸ Sur le marché international de la graine de soja, les États-Unis sont prédominants, avec 74 % des échanges. Pour la graine de colza, la CEE fournit 45 % du marché et le Canada 42 % à lui seul. La Malaisie domine le marché de l'huile de palme, avec 69 % du marché international. Le commerce international en huile de soja est réparti plus également, la CEE fournissant 37 %, l'Argentine 23 %, le Brésil 18 % et les États-Unis 17 %. L'huile de colza est vendue principalement par la Communauté Européenne (71 % du marché international), alors que les échanges en huile de tournesol sont répartis plus également (Argentine, 39 %; Europe de l'Est, 16 %; États-Unis, 11 %; CEE, 8 %). Quatre pays se partagent la plupart des ventes internationales de tourteaux de soja, à savoir le Brésil (31 %), les États-Unis (24 %), la CEE (19 %) et l'Argentine (16 %).

²⁸ Bickerton et Glauber, pp. 14-17. Les chiffres représentent dans tous les cas la moyenne pour les campagnes 1985/86 à 1987/88.

Tendances prévues pour la demande de graines oléagineuses et sous-produits

En ce qui concerne les huiles, la demande est dans l'ensemble destinée à la consommation humaine (directe et indirecte) plutôt qu'à une utilisation industrielle. Cette demande devrait s'accroître par suite d'une augmentation des revenus dans les pays en développement, ce qui entraînera une forte pression sur le bilan mondial des ressources oléagineuses. Par exemple, si la consommation d'huile végétale augmentait seulement d'un kilogramme par habitant en Chine et en Inde, le volume de cette augmentation correspondrait à l'ensemble des exportations américaines d'huile de soja plus les exportations de l'Indonésie en huile de palme. Jusqu'à maintenant, cependant, ces deux pays ont réprimé la demande nationale en imposant des prix élevés aux consommateurs pour stimuler la production locale, tendance qui est censée se poursuivre à moyen terme, selon la Banque Mondiale.

En général, on observe une tendance favorable à la consommation des matières grasses non saturées, de nombreux consommateurs étant sensibilisés à leurs aspects bénéfiques pour la santé. Cette adaptation de la demande agira donc en faveur des huiles liquides, au détriment des huiles tropicales et des matières grasses animales. Ce phénomène sera surtout sensible dans les régions de forte consommation de matières grasses animales, Europe de l'Est par exemple.

La demande de graines oléagineuses est également fonction de la demande indirecte concernant les produits de l'élevage (viandes, lait) qui utilisent les tourteaux comme intrant de production. Cette deuxième composante de la demande de graines oléagineuses augmente lorsque les revenus s'élèvent. La demande de tourteaux est également liée à la demande d'aliments composés, et donc aux prix relatifs des tourteaux et des céréales. Normalement, il existe une relation complémentaire entre le prix du tourteau de soja et celui du maïs, sauf dans la CEE (voir ci-dessous). Il est prévu que la demande de tourteaux augmentera, vu les possibilités de substitution entre aliments concentrés et pâturage, et vu l'augmentation mondiale de la production avicole.

Dans la CEE, la demande de graines oléagineuses aux fins de nutrition animale est biaisée par des interventions importantes en vigueur dans la filière céréalière. Lors du Dillon Round des négociations du GATT en 1960-61, la CEE a accepté d'exclure les importations de graines oléagineuses et de tourteaux de son système de tarification à la frontière. Ces deux produits entrent aujourd'hui dans la Communauté aux prix mondiaux. Seule l'importation des huiles est taxée à la frontière. Cette concession, résultant de la négociation qui a eu lieu il y a trente ans pour gagner l'adhésion des États-Unis à la Politique Agricole Commune, est devenue très importante dans la balance commerciale agricole actuelle entre les États-Unis et la Communauté. Ceci a pour résultat de privilégier en Europe l'utilisation des tourteaux comme aliment de bétail au détriment de celle des céréales, étant donné que dans la CEE les prix relatifs sont beaucoup plus élevés pour les céréales.

Prix et tendances

Le prix de la graine oléagineuse est lié à la valeur des sous-produits qui en sont issus, d'après la fonction suivante:

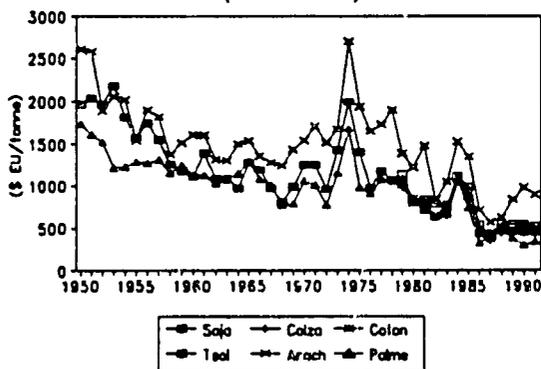
$$P_g = [(1/A) * P_{\alpha}] + [(1/B) * P_h] - P_t$$

- où
- P_g = prix de la graine
 - A = quantité de graine nécessaire pour produire une tonne de tourteau
 - P_{α} = prix du tourteau
 - B = quantité de graine nécessaire pour produire une tonne d'huile
 - P_h = prix de l'huile
 - P_t = coût de la trituration d'une tonne de graine, y compris marges et rentes

Le fait d'avoir deux sous-produits issus du même produit principal lie le prix des tourteaux et celui des huiles. Par exemple, si la demande de tourteau de soja augmente, il y aura une trituration plus importante des graines, et le prix de l'huile baissera. C'est la demande de tourteaux qui est à l'origine de la trituration des graines de soja, d'où un excédent d'huile stocké aux États-Unis. Par contre, la trituration des graines à production plus intensive d'huile (colza, tournesol) est conditionnée par la demande d'huile.

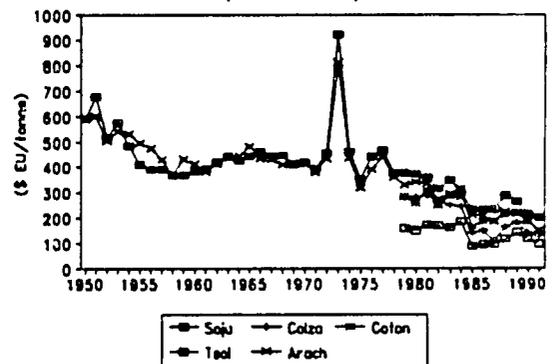
Les relations entre les prix sont compliquées davantage encore par les possibilités de substitution entre produits. Les possibilités de substitution d'une huile à une autre sont nombreuses, ce qui donne lieu à des corrélations importantes (95 à 99%) de leurs prix (figure 14). La corrélation des prix est moindre entre les huiles végétales fluides et celles qui ne sont pas fluides à des températures tempérées (81 à 87%).

PRIX INTERNATIONAUX DES HUILES
(1991 = 100)



14

PRIX INTERNATIONAUX DES TOURTEAUX
(1991 = 100)



15

Il existe d'autre part entre les différents tourteaux un degré d'équivalence technique qui est fonction de la composition relative huile/tourteau et de la teneur en fibre du tourteau. C'est entre le tourteau de soja et le tourteau d'arachide que la corrélation de prix est la plus forte (99%), alors que la corrélation entre les tourteaux de soja, de colza et de tournesol varie entre 93 et 96%. La figure 15 indique ces relations entre les prix.

Malgré ces corrélations des différents prix, d'une année à une autre, les cours internationaux des oléagineux demeurent très fluctuants. Quelques indices d'instabilité²⁹ représentatifs, calculés à partir des observations mensuelles des prix entre janvier 1979 et juin 1990, figurent ci-après:

Indices d'instabilité

	Blé	1.16	
	Pétrole	1.16	
*	Graine de soja	1.34	
*	Tourteau d'arachides	1.49	
	Maïs	1.50	
*	Tourteau de soja	1.52	* signifie un oléagineux
*	Huile de soja	1.92	
	Riz	2.09	
*	Huile de palme	2.24	
*	Huile d'arachide	2.46	
*	Huile de coco	3.12	

Cette instabilité rend évidemment très risquée toute planification du calcul des recettes des exportateurs, et du calcul des prix de référence qui devraient s'appliquer aux importateurs. Un autre facteur contribuant de façon sensible à cette instabilité est la diversification géographique de la culture des oléagineux, répartie dans les deux hémisphères.

Impact des interventions gouvernementales

Aux États-Unis, un prix de soutien (le «loan rate») est établi pour les graines de soja, et est en vigueur lorsque la valeur du prix du marché s'abaisse au-dessous du niveau du prix de soutien. Depuis la promulgation de la Loi sur la Sécurité Alimentaire de 1985, le prix de soutien est équivalent à 75% du prix moyen perçu par les producteurs sur le marché au cours des cinq années précédentes, à l'exclusion des prix maximum et minimum. La loi de 1985 a également introduit une diminution régulière du prix de soutien, destinée à maintenir la compétitivité américaine sur le marché international, la diminution ne pouvant dépasser 5% par an. D'autres mesures compensatoires («marketing loans»), jamais mises en oeuvre, sont théoriquement prévues pour les producteurs, compensant la différence entre le prix mondial et

²⁹ L'indice d'instabilité = $\frac{100}{(n-2)} \{ \sum [(X_i - X_i^*) / X_i^*]^2 \}^{1/2}$, où n est le nombre d'observations et X_i^{*} est la valeur tendancielle estimée d'*x*.

le prix de soutien afin d'encourager l'exportation du soja de préférence à la vente directe au gouvernement.

Étant donné que le prix national de la graine de soja est normalement supérieur au prix de soutien, le gouvernement américain intervient rarement dans cette filière. De plus, les réductions de superficie et les quotas n'ont jamais été utilisés pour contrôler la production de soja. Il n'existe ni quotas ni droits de douane sur l'importation de la graine de soja. L'importation de l'huile de soja est taxée à 22,5%. Les droits de douane sur l'importation des tourteaux de soja sont négligeables. L'exportation des huiles est subventionnée par le programme EEP, toutefois. A l'instar du programme pour la promotion des exportations de blé, la CCC offre des bonus aux exportateurs qui vendent l'huile végétale sur des marchés cibles à l'étranger.

Cependant la production de soja est influencée par des interventions dans les filières du blé, des céréales sèches et du coton, ces interventions limitant le remplacement de ces cultures par celles du soja sur les superficies réglementées. Une loi du Congrès de 1988 autorise la culture du soja sur 10 à 25% de la superficie cultivée en blé, en céréales sèches, en coton et en riz.

L'incitation indirecte la plus importante pour la production du soja est liée au prix de soutien du maïs. Si le gouvernement américain réduisait ou supprimait les prix de soutien des céréales et les paiements compensatoires (les «deficiency payments»), les incitations à la production du soja augmenteraient par rapport à celles du maïs, et par suite la production de soja s'accroîtrait.

Grâce à la concession faite au GATT lors du Dillon Round (voir page 23) en ce qui concerne la non tarification des importations oléagineuses, la CEE est le principal importateur de graines et tourteaux de soja du monde. Elle est importateur net de tous les tourteaux, mais autosuffisante en graines de tournesol. Elle est demandeur de tourteaux pour l'alimentation du bétail, elle exporte les sous-produits de trituration, qui sont les huiles (de soja, de colza et de tournesol). Elle exporte aussi des graines de colza.

La CEE offre des prix de soutien considérables aux producteurs de graines oléagineuses. Entre 1982 et 1986, les équivalents des subventions aux producteurs (ESP) de la CEE étaient élevés pour les graines oléagineuses que pour les céréales. La CEE soutient aussi la production locale de légumineuses constituant une source protéique de remplacement, et cette pratique fait baisser la demande pour les importations de graines des États-Unis.

Le système de soutien de la filière oléagineuse, dans la CEE, est axé sur un soutien indirect des producteurs par le biais de versements aux tritrateurs. La subvention du prix de la graine, versée au stade de la trituration, est égale à la différence entre le prix de soutien de la Politique Agricole Commune et le prix mondial tel que calculé par la Communauté. Un prix payé aux producteurs par les tritrateurs est égal ou supérieur à un prix d'intervention (le prix minimum). Si l'on fait un calcul en additionnant des prix internationaux de l'huile et du tourteau

et en déduisant le prix d'intervention de la graine, on parvient à un chiffre négatif pour la marge de trituration dans la CEE. Il faut donc admettre qu'en réalité, bien que la majeure partie de la subvention perçue par les tritrateurs aille aux producteurs, les tritrateurs conservent une partie de cette subvention pour couvrir leurs marges. Le GATT a condamné la politique communautaire de subvention de la trituration.

La marge des tritrateurs subit néanmoins une forte compression du fait que graines et tourteaux sont importés en franchise de droits, et que par conséquent les produits de la Communauté entrent en concurrence, sur le marché intérieur, avec l'huile d'Argentine, les tourteaux chinois et indiens subventionnés et les graines de soja moins chères venant des États-Unis. Selon l'association professionnelle des tritrateurs américains, la marge des tritrateurs de la CEE est probablement inférieure à la marge réalisée aux États-Unis.

Si l'offre communautaire est supérieure à la demande, faisant descendre le prix du marché au-dessous du prix d'intervention, la Communauté est obligée d'acheter les graines. Mais en réalité de telles ventes s'effectuent rarement, car les produits sont de préférence exportés sur le marché international. Ces exportations bénéficient d'une subvention égale à la différence entre le prix mondial et le prix de soutien. Entre 1984 et 1988, la part du budget de la CEE consacrée au soutien des graines oléagineuses a plus que triplé. De plus, le secteur a vu ses incitations augmenter par rapport à celles offertes pour les céréales, de sorte que la production de graines oléagineuses a augmenté au taux de 18% par an au cours des dix dernières années.

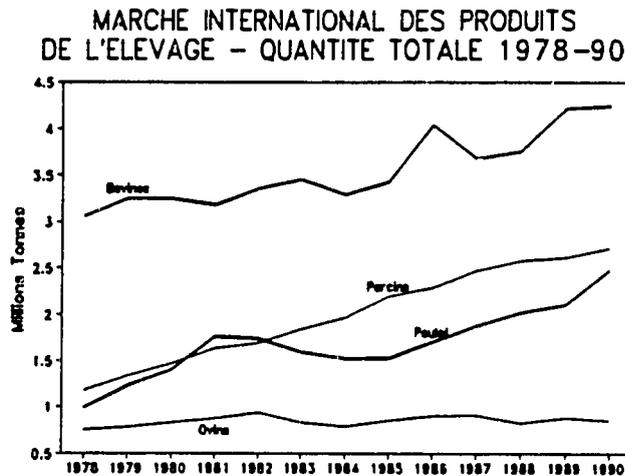
Si la CEE éliminait le PAC et payait les producteurs aux prix mondiaux, la production de la CEE diminuerait d'une manière significative, entraînant une augmentation des importations de graines et d'huiles, et une légère diminution des importations de tourteaux. Dans ce cas, la demande se répercuterait plutôt sur les graines à production plus intensive d'huile (colza, tournesol) au détriment du soja. Une diminution de la production oléagineuse de la CEE aboutirait donc à une hausse du prix mondial. D'autre part, la libéralisation du commerce agricole dans la CEE aboutirait à une augmentation de la demande de céréales sèches au détriment de celle des tourteaux.

Le marché international des viandes

Structure et caractéristiques du marché

Le marché mondial des produits de l'élevage est difficile à définir, compte tenu de la grande variété des produits et de la gamme de qualités disponibles sur le marché. Le boeuf et le veau représentent le plus fort pourcentage du marché total, avec 5,7 millions de tonnes échangées en 1988 (figure 16). Au cours de la même année, les échanges de viande de porc se montaient à 4,5 millions de tonnes environ, et pour la viande de mouton ils n'atteignaient pas un million de tonnes. Ce sont les échanges de produits de l'aviculture qui se sont accrus le plus

rapidement, doublant pendant la décennie des années 80, et atteignant 2,5 millions de tonnes en 1988.



16

La Communauté Européenne, l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle Zélande, le Brésil et l'Argentine sont les premiers exportateurs de viande bovine sur le marché international. Paradoxalement, les États-Unis sont aussi le plus gros importateur. Ceci s'explique du fait qu'ils exportent des viandes grasses de qualité supérieure et importent des viandes de qualité inférieure. Le Japon et la Communauté Européenne sont le deuxième et le troisième importateurs, respectivement. Le Canada et l'Égypte sont également bien placés parmi les importateurs.

Le marché de la viande ovine est dominé par la Nouvelle Zélande et l'Argentine. A eux deux, ces pays vendent les deux tiers du volume total. La Grande Bretagne et l'Irlande sont les plus gros exportateurs d'Europe, se partageant 15% du marché mondial. La Bulgarie et l'Uruguay sont également bien placés. Parmi les importateurs, la Grande Bretagne, la France, l'ex-URSS, l'Iran et le Japon viennent en tête.

Parmi les marchés de produits de l'élevage, c'est celui de la viande blanche qui présente le moins de concentration. Ceci est dû principalement au fait que la technologie de production est assez facilement transférable, et exige assez peu de frais d'investissement. La France, premier exportateur du monde, ne possède que 16% du marché. Les autres exportateurs sont les États-Unis, les Pays-Bas, le Brésil et la Hongrie; à eux tous, les cinq plus gros exportateurs fournissent les deux tiers du marché. Quant aux importateurs, ceux qui viennent en tête - Allemagne, Japon, Arabie Saoudite, ex-URSS et Hong Kong - représentent moins de 50% des importations. La Chine est le troisième producteur de poulet de chair mais n'intervient pas sur le marché international.

Malgré le fait que le commerce de la viande est souvent mesuré en équivalents de poids carcasse, la plus grande partie de la viande bovine et ovine est transportée sous forme de coupes sans os emballées dans des cartons ("boxed beef" en anglais). Cette présentation est jugée

préférable car le coût de transport de la viande avec os est beaucoup plus élevé par rapport à la valeur. De plus, compte tenu des restrictions quantitatives imposées par plusieurs pays sur le poids des importations, les échanges de viande sans os permettent d'introduire sur ces marchés protégés une plus grande quantité de viande d'une valeur plus élevée. Cependant, du fait que les définitions et standards des coupes diffèrent considérablement d'un pays à un autre, le contenu exact des cartons de viande sans os ("boxed beef") diffère selon l'origine et la destination.³⁰

Pour tous les produits de l'élevage, les normes de qualité diffèrent elles aussi considérablement, et ont une forte incidence sur le prix. Les races bovines de Grande Bretagne croissent moins vite que les races européennes, mais fournissent une viande mieux persillée. La viande persillée se vend plus cher en Europe et en Grande Bretagne, tandis que les qualités maigres sont plus recherchées aux États-Unis. Les différences d'alimentation des animaux ont une incidence sur le goût et la teneur en graisse de la viande. Les ovins et bovins nourris sur pâturage sont moins gras, mais ont un goût plus délicat que les animaux alimentés aux céréales.

Plusieurs pays exportateurs sont handicapés par la présence de la peste bovine sur leur territoire. Les pays non affectés par cette maladie refusent d'importer la viande fraîche ou congelée provenant des pays où la maladie existe. Les pays non affectés sont l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Grande Bretagne, les États-Unis et le Canada. Le Brésil et l'Argentine, qui sont des exportateurs importants, sont affectés par la maladie et leur marché est donc limité aux pays qui sont dans le même cas. Ils peuvent, cependant, exporter de la viande en boîte ou de la viande cuite vers les pays non affectés, mais à des prix inférieurs aux prix de la viande fraîche.

Politiques commerciales

Les États-Unis et le Canada limitent les importations de viande bovine en fonction des niveaux internes de production. Les importations sont contrôlées par un mécanisme de prix de déclenchement («trigger price» en anglais) destiné à réduire les quantités importées pendant les années de forte production nationale, et à les augmenter dans les années de faible production nationale. Techniquement, ces contrôles ne sont pas considérés comme des contrôles quantitatifs, car les États-Unis négocient des accords de limitation volontaire («voluntary restraint agreements» en anglais) avec leurs fournisseurs internationaux pour réduire les exportations de ces derniers vers les États-Unis.

Les contrôles canadiens sont similaires, mais reposent plus sur les quotas et moins sur les accords de limitation volontaire. De plus, les deux pays imposent un droit de douane de deux cents par livre sur la viande importée. Le Canada a aussi établi un droit compensateur

³⁰ Par exemple, la coupe "short loin" de Nouvelle Zélande pèse à peu près le quart de celle du même nom aux États-Unis, et n'existe ni en Australie, ni en Grande Bretagne, où la coupe est comprise dans le "strip loin".

pour les importations en provenance de la Communauté Européenne, pour contrebalancer les effets des subventions à l'exportation de la CEE.

Au Japon, la production de la viande bovine est une activité secondaire des agriculteurs, et n'a pas encore atteint le niveau des grosses exploitations telles qu'on les trouve aux États-Unis et dans la Communauté Européenne. Pour cette raison, et par suite d'un manque de pâturage, les coûts de production de la viande rouge japonaise sont parmi les plus élevés du monde. Pour protéger cette industrie traditionnelle, le gouvernement japonais a maintenu un quota ainsi que des droits de douane élevés à l'importation. En 1988 le quota était de 274.000 tonnes, avec un droit de douane de 25%. Cette année, le Japon a éliminé le quota en le remplaçant par des tarifs élevés (70 % en 1992) qui seront réduits graduellement dans l'avenir. Les Japonais justifient leur protection du secteur de l'élevage à cause de la sécurité alimentaire, malgré le fait que les animaux sont nourris avec des céréales importées.

La Communauté Européenne soutient le secteur de l'élevage par des mesures directes. Elle établit un prix cible qui est beaucoup plus élevé que les prix mondiaux. Si le prix au producteur s'abaisse au-dessous de 90% du prix cible, la CEE entreprend des achats sur le marché intérieur pour soutenir le prix au producteur. En même temps, la CEE impose des prélèvements variables à l'importation et des restrictions quantitatives pour s'assurer que les produits étrangers n'entrent pas sur son marché à un prix inférieur au prix cible. Les niveaux élevés des prix au producteur ont créé un excédent de production nationale des produits de l'élevage. Pour éliminer cet excédent, la CEE a introduit un système de subvention aux exportations sous forme de remboursements aux producteurs privés qui exportent. Par ailleurs, la CEE vend ses propres stocks à un prix de vente inférieur à ses coûts (exemple classique de «dumping») sur le marché international.

En Amérique du Nord et en Europe, le désir de soutenir les producteurs de céréales va à l'encontre de la politique de soutien des éleveurs, car les mesures de soutien des producteurs de céréales augmentent les coûts de production des éleveurs et encouragent l'utilisation des terres marginales pour la production de céréales au détriment des pâturages servant à l'élevage. En Europe, où la consommation de viande par personne est plus faible, le problème est moins sérieux qu'aux États-Unis, premier importateur de viande du monde malgré un potentiel énorme pour l'extension de la production nationale.

L'Australie et la Nouvelle Zélande se situent à l'opposé en matière de politique de l'élevage. Disposant de vastes ressources de pâturage, ces deux pays peuvent produire à moindre coût des excédents considérables pour l'exportation. En général, du fait que leur bétail est nourri sur pâturage, leur viande est moins persillée. Cependant, l'accroissement de la demande de viande grasse en Asie encourage depuis peu ces deux pays à pratiquer l'engraissement à base de céréales. Les gouvernements ont éliminé complètement les subventions aux producteurs et aux exportateurs lors de la dernière décennie, mais ils soutiennent la commercialisation et la distribution des animaux.

Le Brésil et l'Argentine ont adopté une politique de protection des consommateurs. Les exportations de viande sont limitées, dans le but de maintenir un prix plus bas à la consommation. Cette politique a eu pour effet de pousser la consommation locale de viande à un niveau élevé par rapport au revenu moyen des consommateurs. De plus, le Brésil a introduit des prix maximum pour la viande, ce qui a précipité un bouleversement du marché. En 1986-87, les éleveurs ont réagi en refusant de vendre leurs troupeaux, ce qui a amené le Brésil à importer au lieu d'exporter.

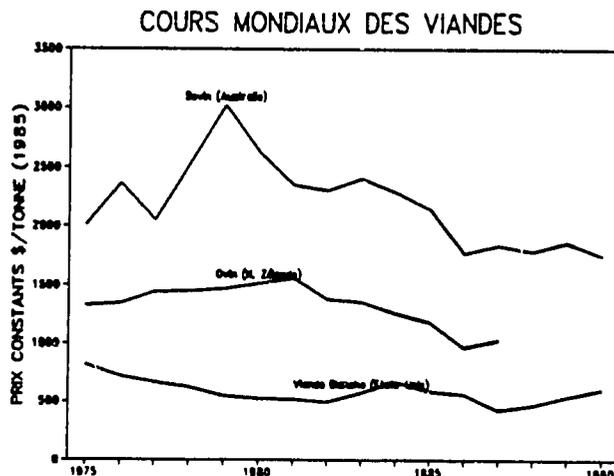
Les États-Unis ne protègent pas leur secteur avicole au même niveau que les autres secteurs de l'élevage. Cependant, depuis l'introduction du programme EEP, les bonus à l'exportation sont également applicables à l'aviculture, ce qui a favorisé les exportations, notamment vers les pays du Moyen Orient. Les marchés internationaux conquis par les États-Unis l'ont été au détriment des exportateurs brésiliens et français. Les bonus annoncés en avril 1992 pour les exportations de poulet de chair vers l'Arabie Saoudite et le Koweït étaient en moyenne de 25 cents par livre (près de 50% du prix FOB).

La France, qui exporte 28% de sa production, est le premier exportateur de produits de l'aviculture de la Communauté Européenne. La CEE ne soutient pas directement le prix aux producteurs, mais elle les protège contre les importations par des prélèvements variables et des quotas à l'importation, et par des subventions aux exportateurs. Théoriquement, les subventions à l'exportation sont basées sur la différence entre le prix mondial et le prix aux éleveurs dans la CEE pour les céréales d'aliment de bétail (maïs principalement). En 1988, ces subventions ont atteint un niveau record de \$800 par tonne. Pendant la même période, les prix aux consommateurs de la CEE étaient deux fois plus élevés que ceux des États-Unis.

La Thaïlande et le Brésil sont apparus assez récemment sur le marché mondial comme exportateurs de viande blanche. Les exportations de Thaïlande sont orientées surtout vers la demande japonaise, qui favorise la viande blanche sans os. Le principal marché du Brésil est le Moyen Orient, mais les ventes y ont été entravées par le programme de bonus des États-Unis, car le Brésil ne subventionne pas ses exportations.

Tendances des prix des viandes

La figure 17 indique les tendances des prix des viandes depuis 1975.



17

Pour toutes les viandes les prix ont diminué d'une manière générale, surtout pour les viandes bovine et ovine. Ces tendances sont dues à plusieurs facteurs, notamment augmentations de productivité, réduction de la consommation de viande par habitant dans les pays industrialisés, et surproduction de viande résultant des politiques de soutien des producteurs et d'encouragement des exportateurs. De plus, les prix des intrants céréaliers ont diminué pendant la même période, ce qui a contribué à une réduction des coûts de production de l'élevage. Les prix du poulet semblent être les plus constants, du fait que l'augmentation de la production s'est faite au même rythme que les augmentations de la demande.

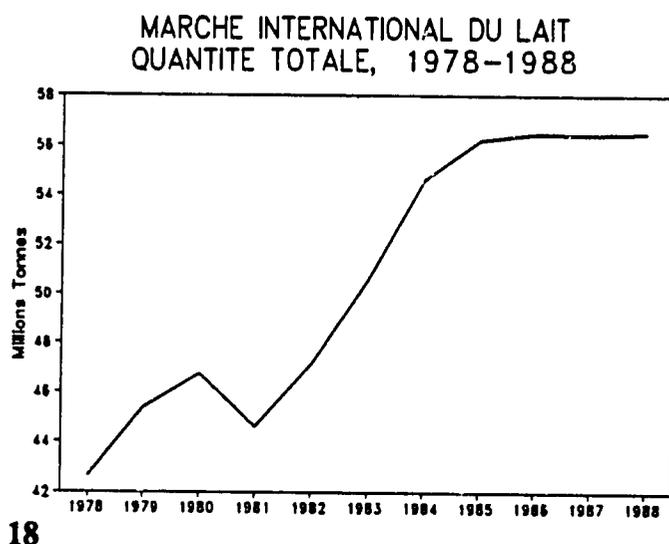
Les projections de la Banque Mondiale pour la viande bovine suggèrent qu'en termes réels, son prix va rester relativement bas pour la prochaine décennie. Cependant, la croissance rapide de la demande globale, et les tendances à la réduction de la protection des producteurs ainsi que des incitations aux exportations, tant aux États-Unis que dans la CEE, laissent présager pour la suite une montée de ces prix.

Le marché international du lait

Structure et caractéristiques du marché

Le marché international des produits laitiers est dominé par trois produits, à savoir le lait en poudre, le beurre et le fromage. La caséine, protéine qui se trouve dans le lait, fait également l'objet d'une production alimentaire et industrielle, mais ceci ne représente qu'une petite fraction de la production laitière totale. Le lait sous sa forme liquide est produit presque exclusivement pour la consommation interne des pays, à cause de son caractère

périssable. Les exportations de beurre diminuent lentement après avoir atteint en 1988 un maximum de près d'un million de tonnes. La même année, les exportations du lait écrémé en poudre étaient estimées à 1,2 millions de tonnes. Du fait que le beurre et le lait écrémé en poudre sont des intrants conjoints dans la production du lait reconstitué, les tendances de production et d'échange des deux produits sont similaires. La production et les échanges de fromage se sont accrus de façon régulière pendant la dernière décennie; les échanges sont arrivés à 900 milliers de tonnes en 1990 (figure 18). Les qualités de beurre et de lait varient peu d'un pays à un autre, mais les différences entre fromages sont pratiquement infinies, et il est donc difficile de parler d'un marché international pour le fromage sans entrer dans le détail des types et qualités de fromages considérés.



La CEE elle-même est le principal exportateur de produits laitiers, détenant près de 44 % du marché mondial. La Nouvelle Zélande, l'Australie, les États-Unis et le Canada se partagent 44 % du reste des exportations. Le Mexique est le plus gros importateur (plus de 50 % des importations) et 20 % des importations reviennent au Japon.

Politiques commerciales

La politique laitière de la Communauté Européenne est basée sur un prix cible du lait à l'état liquide. A partir de ce prix, d'autres prix cibles sont dérivée pour le beurre, le lait en poudre et les fromagess. Lorsque les prix du marché intérieur s'abaissent au-dessous de 90 % de ces prix cibles, la CEE achète sur le marché national pour soutenir le prix. Comme pour la viande, les prix cibles des produits laitiers sont protégés face à ceux du marché international par une série de prélèvements variables et de restrictions quantitatives. Depuis son instauration, cette politique a eu pour effet d'encourager une surproduction importante des produits laitiers. Pour éviter les excédents, la CEE essaye d'encourager une hausse de la consommation locale des produits laitiers, et l'utilisation du lait en poudre comme aliment de bétail. Comme pour les céréales, des subventions sont également accordées à l'exportation. De plus, en 1987, le prix

d'intervention par la CEE a été réduit de 95% à 90% du prix cible, dans le but de réduire l'encouragement à la production. La CEE a également essayé de réduire le troupeau laitier en payant les producteurs pour qu'ils réduisent leur production.

L'industrie laitière australienne est orientée vers l'exportation, mais il n'y a pas de subventions à l'exportation. Cependant, il y a une taxe sur la consommation locale de beurre et de fromage, qui est utilisée pour maintenir un prix de soutien à la production aux fins de stabilisation du secteur. Il est prévu que ce système de soutien sera éliminé prochainement pour rendre le secteur plus compétitif. Dans le sillage des tendances australiennes à la libéralisation, la Nouvelle Zélande a éliminé toutes ses subventions au secteur laitier en 1984. Auparavant, des subventions sur le capital et sur certains intrants assuraient un avantage aux producteurs de lait sur le marché mondial. Depuis 1984, le marché intérieur est devenu plus efficace, mais aussi moins stable, par suite de l'élimination des mesures de protection vis-à-vis des variations du marché mondial. La Nouvelle Zélande reste le producteur et l'exportateur laitier le plus efficace parmi les grands exportateurs du monde.

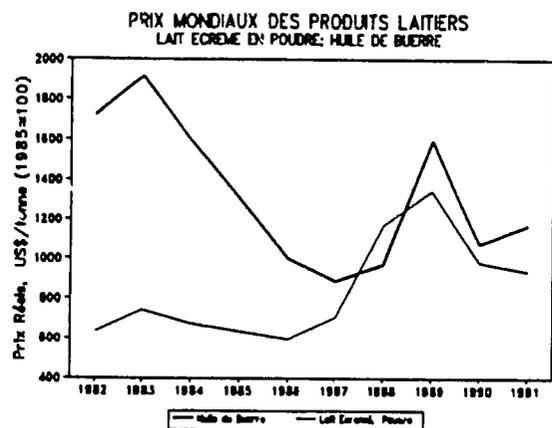
Les États-Unis pratiquent une politique laitière très protectionniste qui remonte à 1933, avant la deuxième guerre mondiale. Cette politique incorpore des prix de soutien des producteurs, des subventions aux exportations et des restrictions variables portant sur les importations, basées sur le niveau de la production locale. Comme pour la CEE, l'effet majeur de cette politique a été la création d'énormes excédents, avec des prix de production élevés. Depuis 1984, des mesures ont été introduites pour réduire la production. La Loi de Sécurité Alimentaire de 1985 a introduit un programme de promotion des exportations laitières qui a facilité la vente des surplus gouvernementaux. Le programme EEP a aussi introduit des subventions aux exportateurs afin de concurrencer les subventions de la CEE. La subvention moyenne de l'EEP était en avril 1992 de 839 dollars par tonne.

Tendances et projections des prix du lait

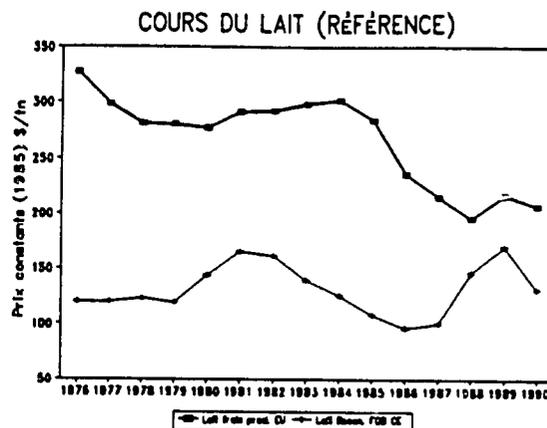
Les prix internationaux du lait sont présentés aux figures 19 et 20. La première indique les prix FOB États-Unis pour le lait écrémé en poudre et le beurre. Ces deux produits sont les composantes du lait reconstitué. Les prix sont des prix constants (année 1985) FOB Europe. En 1981, le prix de l'huile de beurre était plus de deux fois supérieur à celui du lait écrémé en poudre. Cependant, le graphique montre une convergence des deux courbes au cours des années 80, avec une baisse du prix de l'huile de beurre coïncidant avec une hausse de prix du lait écrémé. Cette convergence s'explique par la diminution relative de la demande de produits laitiers gras (beurre).

La deuxième figure représente une comparaison entre le prix du lait frais aux États-Unis au niveau des producteurs d'une part, et d'autre part le prix du lait reconstitué, calculé en fonction des prix du marché international, FOB Europe, pour le lait en poudre et le beurre. Ce graphique montre que le prix aux producteurs des États-Unis est nettement plus élevé que le prix du marché mondial. Une deuxième constatation est la tendance à la convergence des deux

courbes. Ceci est dû principalement à la politique américaine de réduction des subventions aux producteurs.



19



20

Les négociations du GATT

On a vu que la pratique observée dans les secteurs agricoles de la plupart des pays du monde est l'intervention active sur les prix et les incitations qui influencent l'affectation des ressources des producteurs. Cette intervention comprend normalement plusieurs éléments, dont la taxation ou la subvention au niveau des prix aux producteurs agricoles et des prix à la consommation des produits agricoles, la fixation des marges de commercialisation et de transformation agro-industrielle, et la définition d'une politique commerciale à la frontière.

Pour pouvoir comparer l'effet des interventions gouvernementales dans les différents pays et selon les différents systèmes de protection/taxation, l'OCDE a mis au point un indicateur qui englobe l'effet des interventions sur le prix du produit aussi bien que sur les prix des intrants. Cet indicateur s'appelle «l'équivalent des subventions au producteur,» ou ESP. Pour une définition précise, voir l'annexe méthodologique.

Les trois tableaux suivants comparent l'évolution des équivalents des subventions aux producteurs pour trois classes de produits, à savoir les céréales, les cultures agro-industrielles et les produits de l'élevage.

TABEAU 2.1
ÉQUIVALENTS DES SUBVENTIONS AU PRODUCTEUR DE CÉRÉALES

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990**
BLÉ												
É-U	9.5%	13.9%	18.2%	16.8%	38.1%	28.5%	37.9%	63.0%	64.0%	39.0%	25.0%	44.0%
CEE	31.9%	24.7%	27.7%	34.2%	20.2%	12.8%	38.3%	61.8%	60.0%	50.0%	27.0%	46.0%
Canada	12.6%	14.7%	16.5%	14.1%	20.2%	34.2%	33.9%	49.9%	54.0%	39.0%	26.0%	43.0%
Australie	2.6%	9.0%	11.2%	9.1%	4.1%	3.2%	4.7%	17.2%	14.0%	10.0%	11.0%	17.0%
Japon	90.8%	95.7%	99.5%	95.8%	97.2%	96.8%	96.0%	103.1%	103.0%	98.0%	95.0%	99.0%
BLÉ DUR – CEE				35.7%	32.2%	36.3%	47.5%	52.4%				
BLÉ TENDRE – CEE				27.0%	9.9%	3.8%	31.1%	58.8%				
CÉRÉALES SECONDAIRES												
É-U	8.0%	9.5%	10.4%	12.1%	34.3%	17.9%	22.9%	51.0%	46.0%	38.0%	30.0%	24.0%
CEE	42.9%	15.6%	13.6%	17.3%	20.0%	7.8%	23.0%	51.7%	68.0%	45.0%	35.0%	52.0%
Canada	16.4%	14.7%	15.6%	22.7%	18.1%	20.2%	44.7%	63.2%	49.0%	25.0%	23.0%	26.0%
Australie	5.8%	6.1%	5.6%	8.7%	5.0%	5.6%	8.3%	9.2%	9.0%	8.0%	7.0%	7.0%
Japon	95.2%	93.5%	98.8%	97.9%	96.5%	96.0%	97.0%	101.6%	102.0%	99.0%	94.0%	96.0%
ORGE												
É-U				13.2%	14.2%	13.7%	27.4%	76.4%				
CEE				3.5%	21.7%	1.6%	9.7%	39.2%				
Canada				12.7%	16.5%	22.1%	42.1%	65.8%				
Australie				4.5%	2.6%	2.5%	3.2%	2.6%				
Japon				96.9%	93.7%	91.9%	98.4%	103.7%				
MAIS												
É-U				12.9%	40.8%	15.5%	19.7%	49.5%				
CEE				19.6%	0.2%	5.9%	36.2%	62.1%				
Canada				7.5%	7.0%	8.0%	9.8%	21.4%				

Sources: Blé et céréales secondaires: OCDE, National policies and agricultural trade, 1987; OCDE, Agricultural policies, markets and trade: monitoring and outlook, 1988 à 1991.

Blés dur et tendre, orge et maïs, 1982-86: USDA, "Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-86," 1988.

* Estimé

** Provisoire

TABLEAU 2.2
ÉQUIVALENTS DES SUBVENTIONS AU PRODUCTEUR DE CULTURES AGRO-INDUSTRIELLES

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990**
GRAINES DE SOJA												
É-U	5.6%	6.2%	7.5%	8.2%	9.3%	8.6%	9.8%	12.2%	11.0%	15.0%	11.0%	
CEE	46.8%	44.6%	38.7%	47.7%	56.3%	43.2%	50.1%	57.0%	67.0%	59.0%	54.0%	
Japon	84.6%	79.6%	80.8%	84.2%	73.8%	81.1%	86.3%	84.6%	79.0%	70.0%	69.0%	
Canada								18.0%	9.0%	12.0%	11.0%	
AUTRES GRAINES OLÉAGINEUSES												
CEE	37.8%	39.5%	41.7%	47.9%	33.9%	10.2%	30.9%	66.0%	61.0%	53.0%	63.0%	
Canada	14.4%	16.4%	15.6%	18.7%	14.6%	19.6%	29.2%	42.4%	35.0%	20.0%	23.0%	
Australie	3.6%	4.5%	4.6%	19.6%	9.3%	7.4%	9.1%	10.1%	11.0%	25.0%	35.0%	
TOUTES GRAINES OLÉAGINEUSES												
CEE												69.0%
Canada												21.0%
Australie												12.0%
Japon									79.0%	70.0%	67.0%	69.0%
É-U									10.0%	13.0%	9.0%	7.0%
SUCRE												
É-U	30.1%	6.1%	14.7%	54.2%	52.5%	78.9%	79.4%	70.1%	71.0%	56.0%	46.0%	47.0%
CEE	67.2%	4.0%	34.0%	63.6%	60.3%	71.0%	76.3%	77.1%	78.0%	68.0%	49.0%	57.0%
Canada	6.9%	14.6%	24.1%	31.8%	17.3%	20.5%	52.6%	44.7%	39.0%	25.0%	17.0%	17.0%
Australie	1.6%	-6.1%	2.1%	15.4%	11.4%	19.6%	24.8%	18.3%	19.0%	16.0%	15.0%	16.0%
Japon	40.4%	37.0%	60.9%	64.6%	66.8%	71.9%	71.3%	72.1%	75.0%	71.0%	63.0%	62.0%

Source: OCDE, National Policies and Agricultural Trade, 1987; OCDE, Agricultural policies, markets and trade: monitoring and outlook, 1988 à 1991.

- * Estimé
- ** Provisoire

TABLEAU 2.3
ÉQUIVALENTS DES SUBVENTIONS AU PRODUCTEUR DE PRODUITS DE L'ÉLEVAGE

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989*	1990**
LAIT												
É-U	55.2%	50.9%	59.6%	50.2%	57.8%	55.0%	66.0%	68.6%	70.0%	56.0%	55.0%	62.0%
CEE	84.0%	73.5%	50.5%	40.8%	47.1%	47.0%	56.8%	68.9%	67.0%	60.0%	59.0%	69.0%
Canada	83.8%	77.2%	66.5%	67.1%	83.1%	91.2%	101.4%	103.1%	81.0%	72.0%	73.0%	79.0%
Australie	39.0%	33.6%	29.0%	43.2%	45.5%	53.2%	56.2%	46.7%	36.0%	27.0%	25.0%	31.0%
Japon	86.9%	77.5%	71.6%	66.1%	73.5%	77.4%	79.9%	89.1%	91.0%	87.0%	83.0%	85.0%
N Zélande	23.7%	20.0%	17.5%	16.6%	46.1%	12.7%	12.5%	16.0%	14.0%	4.0%	3.0%	3.0%
VIANDES BOVINES												
É-U	10.5%	7.7%	8.4%	8.3%	9.1%	9.3%	9.9%	9.9%	37.0%	40.0%	32.0%	31.0%
CEE	39.2%	40.8%	47.2%	50.7%	50.8%	51.5%	56.1%	53.5%	46.0%	55.0%	55.0%	54.0%
Canada	12.9%	12.1%	13.1%	15.3%	13.8%	15.0%	18.9%	19.1%	49.0%	51.0%	35.0%	36.0%
Australie	6.1%	8.3%	9.2%	12.8%	13.2%	11.5%	11.9%	10.1%	9.0%	9.0%	9.0%	9.0%
Japon	59.1%	46.0%	51.4%	45.5%	47.8%	50.1%	50.5%	68.8%	60.0%	62.0%	59.0%	54.0%
N Zélande	6.0%	12.3%	19.8%	18.4%	12.1%	9.0%	14.0%	11.2%	12.0%	5.0%	4.0%	3.0%
VIANDE PORCINE												
É-U	5.7%	5.3%	6.2%	6.0%	6.5%	6.7%	7.6%	6.9%	7.0%	7.0%	7.0%	6.0%
CEE	23.0%	12.7%	9.8%	11.2%	14.9%	6.9%	13.4%	28.4%	6.0%	6.0%	6.0%	6.0%
Canada	14.2%	17.2%	12.1%	13.2%	15.8%	14.1%	17.7%	16.4%	11.0%	18.0%	24.0%	16.0%
Australie	4.4%	4.9%	4.6%	5.8%	4.9%	4.5%	4.7%	5.1%	5.0%	5.0%	4.0%	4.0%
Japon	23.5%	14.8%	29.7%	27.5%	41.8%	41.5%	33.4%	52.7%	46.0%	57.0%	54.0%	37.0%
N Zélande	31.3%	31.9%	32.0%	12.9%	14.1%	13.5%	13.4%	12.3%	4.0%	2.0%	1.0%	0.0%
VIANDE BLANCHE												
É-U	4.7%	5.1%	5.9%	6.0%	6.6%	6.7%	7.7%	15.5%	35.0%	14.0%	10.0%	10.0%
CEE	34.7%	28.4%	19.1%	25.9%	29.5%	26.8%	30.9%	34.7%	22.0%	32.0%	26.0%	28.0%
Canada	27.0%	28.5%	38.8%	37.7%	34.8%	24.8%	24.0%	15.0%	45.0%	37.0%	37.0%	40.0%
Australie	4.1%	5.1%	4.3%	4.8%	4.5%	4.3%	4.1%	3.9%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
Japon	18.5%	18.3%	18.4%	18.3%	18.3%	16.9%	17.0%	13.9%	13.0%	13.0%	13.0%	13.0%
N Zélande	50.5%	39.5%	39.4%	44.3%	29.6%	5.5%	21.4%	32.6%	47.0%	52.0%	49.0%	57.0%
VIANDE OVINE												
É-U	7.6%	6.6%	7.5%	6.5%	7.1%	7.3%	8.0%	8.4%	8.0%	7.0%	8.0%	8.0%
CEE	70.7%	56.5%	45.1%	62.1%	67.1%	62.7%	61.9%	70.0%	75.0%	79.0%	76.0%	75.0%
N Zélande	15.6%	16.3%	26.9%	51.7%	61.0%	48.9%	64.9%	74.5%	14.0%	11.0%	5.0%	4.0%
Australie	6.0%	7.1%	7.0%	10.2%	9.0%	8.0%	10.5%	8.2%	7.0%	8.0%	8.0%	9.0%
OEUFS												
É-U	4.6%	5.5%	6.3%	5.5%	6.1%	6.7%	7.0%	9.3%	15.0%	13.0%	8.0%	8.0%
CEE	36.3%	25.7%	17.4%	16.4%	25.8%	20.6%	19.6%	37.3%	0.0%	7.0%	15.0%	-1.0%
Canada	20.6%	30.1%	30.2%	29.7%	30.9%	19.5%	26.3%	22.3%	23.0%	37.0%	27.0%	20.0%
Australie	28.5%	29.2%	18.8%	36.7%	43.9%	14.1%	26.6%	21.5%	13.0%	13.0%	12.0%	12.0%
Japon	19.6%	19.5%	19.5%	19.6%	19.6%	19.3%	19.6%	19.2%	20.0%	20.0%	20.0%	18.0%
N Zélande	29.4%	19.8%	30.1%	42.8%	39.0%	34.4%	32.7%	23.9%	38.0%	70.0%	63.0%	55.0%

Source: OCDE, National Policies and Agricultural Trade, 1987; OCDE, Agricultural policies, markets and trade: monitoring and outlook, 1988 à 1991.

Notes: De 1979 à 1986, tous les ESP sont des ESP bruts. De 1987 à 1990, ils sont nets.

Les ESP bruts incluent les subventions indirectes sur les céréales utilisées comme aliments de bétail. Les ESP nets ne les incluent pas.

* Estimé

** Provisoire

Il ressort de ces tableaux que le niveau de protection a augmenté en général depuis les années 70. D'autre part, il est clair que les producteurs de la CEE et du Japon sont les plus protégés, et que l'Australie et la Nouvelle Zélande sont les pays qui protègent le moins leurs producteurs. Les États-Unis et le Canada protègent d'une manière importante leurs secteurs céréaliers et de viande bovine, mais très peu leurs secteurs de la volaille et du porc.

Cependant depuis les années 80 beaucoup de pays se trouvent dans une situation de crise économique insoutenable à long terme. Parmi eux, beaucoup ont été amenés à la libéralisation de leurs économies. Cette libéralisation se ressent différemment dans différents groupes de pays. Les pays en développement se trouvent souvent obligés, du fait de leur interaction avec les bailleurs de fonds internationaux, de poursuivre les programmes d'ajustement prescrits ou de courir le risque d'une faillite financière internationale. Par contre les pays industriels, pourvus de ressources financières plus importantes, ont pu repousser jusqu'à maintenant ces ajustements. Même ces derniers sont cependant, du fait des pressions budgétaires, de plus en plus obligés d'envisager des réformes.

Les négociations en cours actuellement au GATT (appelées «Uruguay Round») concernent entre autres la réforme des politiques de prix agricoles, et surtout la réduction des subventions à la production, à la transformation et à l'exportation dans les pays de l'OCDE. Les pays en développement demandent aux pays de l'OCDE de faire preuve de réciprocité, c'est-à-dire de reconnaître l'ajustement unilatéral déjà effectué par les PED en ouvrant les marchés des pays industriels aux exportations non agricoles des pays en développement.

Le dernier compromis proposé par le Directeur Général du GATT en décembre 1991 comprend plusieurs éléments, dont:

- ▶ une réduction de 24% du volume des exportations agricoles subventionnées par rapport à une période de base (1986 à 1990) et une réduction de 36% de la valeur des subventions à l'exportation des produits agricoles;
- ▶ la conversion de toutes barrières non tarifaires en équivalents tarifaires, qui par la suite seront réduits de 36% en moyenne lors d'une phase transitoire (1993 à 1999) (15% de réduction minimum par position tarifaire);
- ▶ une réduction de 20% des programmes nationaux de soutien à l'agriculture par rapport à leur niveau en 1986-88, tenant compte de toutes réductions introduites depuis 1986;
- ▶ l'établissement d'un droit d'accès des produits étrangers au marché national, fixé au début à 3% du niveau de consommation, en 1986-88, et élevé à 5% en 1999.

Les pays en développement feront l'objet d'un traitement spécial et «différentiel» de la part des pays industriels. Ils auront droit à des réductions moins rigoureuses en ce qui concerne les trois premiers points ci-dessus, et auront dix ans (au lieu de cinq) pour leur mise en application totale.

Cette version de l'accord est encore en attente de l'adhésion du GATT, qui doit l'approuver en séance plénière.

On estime qu'une telle libéralisation aura un effet inflationniste sur les prix agricoles mondiaux. Il y aura aussi une expansion générale des volumes de produits agricoles échangés. Les impacts à prévoir à long terme pour les pays à faible revenu qui sont déficitaires en produits alimentaires dépendront de la mesure dans laquelle l'augmentation à court terme des prix agricoles résultant de la libéralisation des politiques des pays OCDE se répercutera sur les marchés nationaux des pays en développement.³¹ Il est clair que l'impact immédiat sera l'augmentation du coût des importations alimentaires pour les pays qui sont importateurs nets. Cependant, plus cette augmentation se répercutera sur les interventions offertes aux producteurs agricoles de ces pays, plus il y aura de chances qu'une augmentation de la production agricole de ces pays résulte de l'augmentation des prix, ce qui atténuera donc la hausse des prix. Il est même possible que certains pays se transforment en exportateurs nets des produits agricoles, suite à une libéralisation globale des politiques agricoles.

L'ampleur de l'augmentation à escompter pour les cours mondiaux a fait l'objet d'une recherche intensive de la part de plusieurs équipes dans plusieurs coins du monde. Les estimations varient beaucoup, et la plupart ont été publiées avant les événements récents d'Europe de l'Est. Si la rapidité de l'évolution politique dans ces pays peut servir à prévoir la rapidité des changements économiques, toutes les suppositions de base de ces modèles sont probablement à revoir. Néanmoins, les modèles indiquent une gamme de possibilités, depuis une augmentation modeste (3 à 12%) des prix mondiaux des produits oléagineux qui reçoivent relativement moins de soutien jusqu'à une augmentation importante (35 à 90%) du prix international du lait. Parfois les effets indirects suggèrent une baisse potentielle du prix international. Si, par exemple, après une libéralisation globale l'augmentation prévue du prix de la viande entraîne une diminution de la demande de viande, ceci aura un effet négatif sur la demande de céréales et donnera lieu alors à une diminution importante des prix mondiaux des céréales.

³¹ Thomas W. Hertel, "The Impact of Trade Liberalization on Low-Income, Food-Deficit Countries," dans Nurul Islam et Alberto Valdés, ed., The GATT, Agriculture, and the Developing Countries (Washington: International Food Policy Research Institute, 1990), pp. 25-32.

Chapitre III

SYSTEMES DE PROTECTION AGRICOLE AU MAROC

La Loi sur le Commerce Extérieur formalise un système de prélèvements à l'importation et de restitutions à l'exportation, basés sur les prix de référence, qui s'applique aux produits agricoles stratégiques. Ce système a été mis en place par le Gouvernement pour la première fois en 1989, lorsque les premiers prix de référence ont été établis en principe pour les quatre céréales principales (blé tendre, blé dur, orge et maïs) et pour les graines oléagineuses.³² De longues discussions ont eu lieu entre temps, prenant en considération diverses propositions pour la définition d'un prix de référence du sucre, des graines oléagineuses, des huiles végétales, des tourteaux de graines, des viandes ainsi que du lait et de ses dérivés. Des décisions finales ont été prises à ce sujet lors des négociations qui ont eu lieu en 1992 avec la Banque Mondiale pour le PASA2.

Contrairement à l'idée qui était à l'origine des projets de réforme - définition de prix de référence pour tous les produits agricoles stratégiques - le Maroc utilise aujourd'hui plusieurs systèmes différents de protection:

- ▶ une première approche fixe un prix de référence à la frontière et taxe la différence entre celui-ci et le prix CAF à des taux variables (ce qu'on appelle un «prélèvement variable», valable en sens unique, taxant lorsque le prix international est inférieur au prix à la frontière, mais ne subventionnant pas lorsque le prix international est supérieur au prix de référence intérieur) (cas du blé tendre, du maïs),
- ▶ une deuxième approche établit un prélèvement fixe en dirhams par unité importée et l'applique au prix CAF quel qu'il soit, le prélèvement fixe étant sujet à des modifications au cours du temps (cas de l'orge et du blé dur),
- ▶ une troisième approche permet une subvention périodique lorsque les coûts d'importation sont excédentaires par rapport au prix de référence intérieur (le Fonds de Sauvegarde de Cheptel devient une caisse de stabilisation) (cas cette année de l'orge),
- ▶ une quatrième approche, au lieu de fixer des prix de référence pour déterminer les prélèvements, fixe une taxe ad valorem, appelée «taux d'adéquation» ou «équivalent tarifaire», en comparant les prix internationaux (prix de référence ou valeurs réelles à

³² Leur introduction était une condition de la mise en oeuvre de la deuxième phase du programme d'ajustement du secteur agricole (PASA2). Malgré la définition d'une méthode de calcul, et donc la satisfaction de cette condition, la méthode n'a jamais été appliquée comme telle à la gamme de produits mentionnée ici, sauf pour le blé tendre. Lorsque le sujet des prix de référence agricoles a été abordé à nouveau au cours des négociations du PAS2, les formules de calcul des prix de référence des céréales n'ont pas été remises en cause; en réalité, comme nous l'expliquerons dans ce chapitre, la méthode ne s'applique comme elle a été envisagée qu'au blé tendre.

l'importation) avec les prix nationaux (cas du sucre, des oléagineux, des viandes et du lait). Ces taux de protection reflètent les engagements du Royaume vis-à-vis des bailleurs de fonds multilatéraux. Ils sont interprétés par les autorités marocaines comme étant des plafonds de protection possibles, et ne seront pas forcément mis en application entièrement. Le niveau de protection sera révisé chaque année vers le bas, l'idée étant de l'abaisser jusqu'à un taux cible. Ce dernier régime est conforme à ce qui était prévu à l'issue de l'Uruguay Round.

Des définitions plus nuancées existent pour les divers produits au sein de chaque système. De plus, il existe des droits de douane, des prélèvements fiscaux à l'importation, des taxes de commercialisation et à la valeur ajoutée, qui interviennent aussi entre le prix à l'importation et le prix intérieur.

Le nouveau régime commercial agricole marocain comporte plusieurs éléments qui entravent la réalisation de deux objectifs du GATT devant faire partie d'un régime du commerce extérieur, à savoir la transparence des règles et l'automatisme de leur mise en application.³³ Néanmoins, l'introduction de ce régime représente un pas en avant dans l'évolution du système contingentaire vers un système basé sur le principe de tarification, qui représente l'idéal du régime du GATT.

L'ambiguïté provient de l'article 4 de la loi, qui stipule que les prélèvements à l'importation seront appliqués lorsque la protection tarifaire ou la protection contingentaire s'avèrera insuffisante pour assurer une protection raisonnable aux produits agricoles bruts et transformés. Cette ambiguïté soulève plusieurs questions. Qu'est-ce qui définit une protection raisonnable? Est-ce qu'elle est la même pour tous les produits agricoles de première nécessité ou est-ce qu'elle varie selon les produits? Quels sont les critères qui détermineront l'insuffisance de la protection tarifaire et contingentaire, et quelles sont les procédures d'analyse (objets, méthodes, périodicité) pour l'évaluer? Qu'est-ce qui déclenchera la mise en place des prélèvements et leur suppression? Pour quelle période un prélèvement demeurera-t-il valable? Quelle forme (variable, absolue,...) prendra le prélèvement? Des réponses définitives à ces questions n'ont pas encore été formulées.

De plus, si les discussions de l'Uruguay Round du GATT aboutissent à un accord multilatéral stipulant le remplacement des restrictions quantitatives à la frontière par la mise en place d'équivalents tarifaires, est-ce que la loi sur le commerce extérieur restera conforme à cet accord, ou est-ce qu'une révision totale du régime est à envisager? C'est peut-être à cause de l'incertitude concernant la résolution de l'Uruguay Round que la mise en application de la loi sur le commerce extérieur ne s'est pas encore faite.

Ce qui peut donc, du point de vue des responsables de la politique économique, apparaître comme un aspect positif de la loi - à savoir la souplesse du langage permettant

³³ Voir les commentaires présentés à cet égard lors d'un examen, au Conseil du GATT (13.12.1989), des politiques en vigueur au Maroc concernant le commerce extérieur. (GATT), p. 210.

l'adaptation des outils de protection en fonction des changements sur les marchés extérieurs peut tout aussi bien constituer un aspect négatif, du point de vue des acteurs économiques (importateurs, exportateurs, utilisateurs finaux des biens importés,...) qui devront programmer leurs activités en fonction des incitations à la frontière qui leur seront offertes. Dans la mesure où les règles définissant ces incitations ne sont pas transparentes et ne sont pas appliquées d'une manière automatique, un élément supplémentaire de risque économique est introduit et le fonctionnement efficace du commerce extérieur est mis en cause.

Tenant compte de ces observations, nous passerons maintenant à une discussion de l'impact théorique des divers régimes tarifaires agricoles, et ensuite à un exposé des régimes tarifaires particuliers concernant les différents produits agricoles stratégiques.

Impact théorique des régimes tarifaires agricoles³⁴

L'examen des modalités d'intervention à la frontière montre bien que le système de protection à mettre en oeuvre dépend des formes d'intervention sur le marché intérieur et des forces en oeuvre sur le marché mondial. Si l'objectif politique choisi est une certaine stabilité du prix national dans le temps et dans l'espace, cet objectif pèsera obligatoirement sur le choix d'une politique commerciale à la frontière. La mise en oeuvre d'une politique de protection de la production céréalière nationale se traduit par des pertes économiques, soit pour le consommateur parce qu'il paye plus cher le produit final, soit pour le budget de l'Etat si celui-ci subventionne le consommateur, et également pour la production globale du pays parce que l'affectation des ressources nationales ne respecte plus les avantages comparatifs du pays. Il n'existe donc pas de solution miraculeuse qui concilie les objectifs contradictoires.

L'orientation générale qui se dessine est d'abandonner le système centralisé de régulation par les quantités au profit d'un système réglementé par les variations de prix. La définition de ce système nécessite des clarifications sur le niveau de protection de la production souhaité, et sur la forme des institutions qui devront mettre en oeuvre le système. L'idée de base est d'avoir un système qui soit à la fois **transparent** (c'est-à-dire qui suive des règles claires et utilise ouvertement les données disponibles pour parvenir aux décisions) et **automatique** pour que les acteurs puissent ajuster leurs opérations et ainsi obtenir une efficacité maximale.

Pour mettre cette vision en oeuvre, une gamme d'options peut être proposée, allant d'un prix intérieur égal au prix du marché mondial jusqu'au contrôle quantitatif pur et simple, en passant par:

- la mise en place d'un système de prélèvements variables liés aux prix de référence à la frontière;
- l'application de droits spécifiques;

³⁴ Cette section est tirée de PRCC, Groupe C: Commerce Extérieur, Rapport de la Première Phase (1992).

- l'application d'une taxe ad valorem.

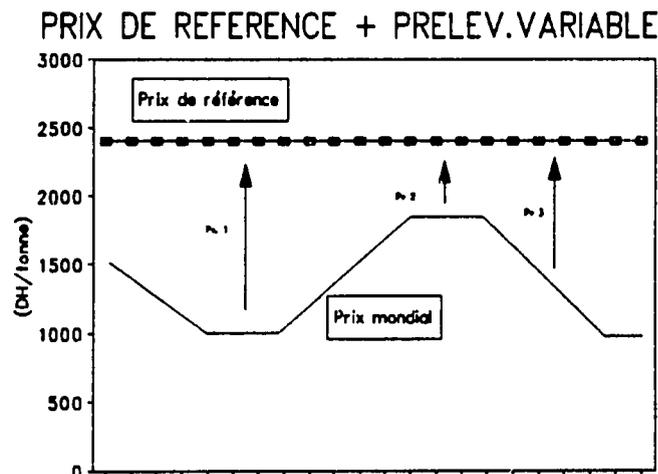
Un compromis possible est la mise en place d'un système hybride, soit une bande de prix avec application d'une taxe ad valorem à l'intérieur de la bande, prélèvement variable au-dessous pour maintenir un prix minimum, et subvention ou absence d'intervention au-dessus du prix maximum, selon que l'on désire ou non réduire au minimum les flambées de prix. On trouvera en annexe la description du système de cette sorte qui a été instauré au Chili.

On pourrait par ailleurs imaginer, au lieu d'une protection de la production nationale assurée par une politique de prix à la frontière, l'instauration d'un système similaire au système américain de paiements compensatoires soutenant directement les producteurs.

En anticipant sur les résultats des travaux de seconde phase, qui devront se concentrer sur la simulation de l'impact des différents systèmes de protection envisageables, nous allons présenter les principales options.

Prélèvements variables et prix de référence

Selon les orientations de la Loi sur le Commerce Extérieur, il s'agit de définir pour une période donnée un prix de référence valorisant les importations à la frontière et de laisser le marché national se réguler de lui-même. Un prélèvement variable assure que le prix d'entrée au territoire est égal au prix de référence. L'offre et la demande détermineront le prix d'équilibre sur le marché national. La différence entre le prix mondial (C+F) au port et le prix de référence est égale à un prélèvement variable, qui varie dans le temps (le prélèvement variable (Pv) 1 n'est pas égal au Pv 2 qui n'est pas égal au Pv 3), selon les fluctuations du cours international (figure 21). Ce système peut être mis en place avec liberté d'importation ou contrôle administratif.



21

Les avantages et les inconvénients dépendront du contrôle accompagnant l'application du prix de référence. Pour l'évaluation des risques et des avantages, nous nous concentrerons sur le cas du blé tendre.

En situation de liberté d'approvisionnement, les risques suivants apparaissent:

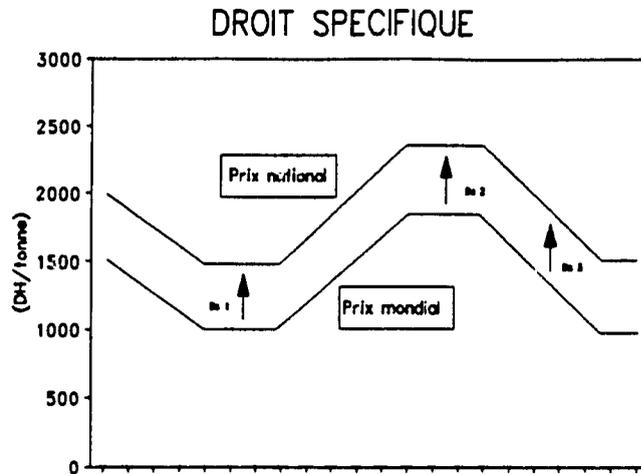
- fraude potentielle sur les prix C+F facturés et dumping subséquent sur le marché intérieur;
- réduction du pouvoir de négociation du Maroc vis-à-vis des exportateurs et de leurs programmes de subventions aux exportations, et par suite paiement de prix FOB plus élevés;
- réduction des quantités achetées en une seule opération par transfert de l'opération de stockage à l'extérieur du pays.

Les avantages tiennent à la fluidité des opérations et à l'amélioration des conditions de concurrence.

En situation de centralisation des appels d'offres, les risques sont réduits mais se paient par un manque de fluidité du marché intérieur.

Prélèvements fixes

L'application des prélèvements fixes, ou des droits spécifiques, a l'avantage de réduire le risque de fraude, et aussi d'inciter les importateurs à rechercher les meilleurs prix et à répondre à la demande de qualités différentes à des prix variés. Elle permet la décentralisation des opérations et assure que les arbitrages se feront convenablement. Cette approche lie directement le cours national aux cours du marché mondial (figure 22), et transmet donc toute l'instabilité du dernier au premier. Ce système peut assurer une affectation optimale des ressources, à supposer que le niveau de protection choisi réduise au minimum la distorsion par rapport au marché mondial. Il comporte aussi l'avantage de la stabilité des revenus tarifaires unitaires (Droit spécifique (Ds) $1 = Ds 2 = Ds 3$).



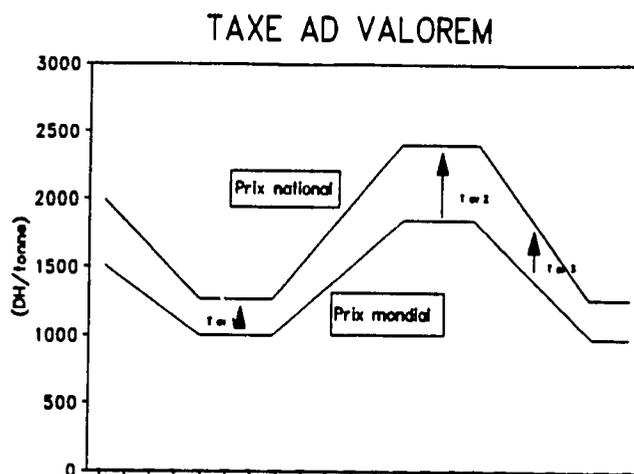
22

Le système présente néanmoins deux risques importants:

- **Sans clause de sauvegarde, il peut se traduire par une forte déprotection de la production nationale. Le niveau auquel on fixe le droit influencera le degré de ce risque. C'est pourquoi le système introduit récemment prévoit la possibilité de réviser régulièrement la valeur du droit.**
- **Il introduit une incertitude sur la valeur à plus long terme du droit spécifique qui peut inhiber (et le fait déjà) les comportements de stockage intérieur et les anticipations des agents.**

Taxes ad valorem

Partant du niveau de protection actuel, il est possible de transformer la protection par prix de référence en protection par droits proportionnels, appelés communément taxes ad valorem (figure 23). Dans le cadre des discussions ayant lieu actuellement au GATT, cette forme de protection est censée être la forme ultérieure à laquelle on aboutira, en transformant toutes formes de protection en équivalent tarifaire. Quel que soit le niveau au début, les équivalents tarifaires seront définis et seront réduits progressivement par la suite pour atteindre les niveaux cibles de protection à la fin d'une période d'ajustement préalablement définie.



23

Les avantages d'une telle transformation sont similaires à ceux des droits spécifiques, avec la levée du risque de dévalorisation/revalorisation des stocks par décision administrative que comportait le système précédent. C'est l'évolution du marché mondial qui s'en charge.

Le risque principal tient à la perte de contrôle en cas de chute des prix, avec accroissement concomitant des incertitudes quant au prix pour le producteur. Ce système comporte aussi l'inconvénient de transmettre toute l'instabilité du cours mondial au marché national, et également aux revenus tarifaires unitaires escomptés (la taxe ad valorem (T.av) 1 n'est pas égale à la T.av 2 qui n'est pas égale à la T.av 3).

Le prix de référence du blé tendre³⁵

Le prélèvement variable à l'importation du blé tendre est égal à la différence entre un prix de référence et le prix CAF effectivement payé à l'importation, majoré des droits de douane. D'après la loi sur le commerce extérieur, le prélèvement est affecté au Fonds de Développement Agricole, tandis que le produit ne fait pas l'objet de subventions à la consommation. Actuellement, dix millions de quintaux de farine nationale sont encore

³⁵ Le Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales (PRCC) examine ce secteur de plus près, surtout dans les rapports de la première phase du Groupe A sur la production céréalière, du Groupe B sur la commercialisation intérieure, du Groupe C sur le commerce extérieur et du Groupe D sur la demande. Pour une synthèse de ces quatre documents, voir MARA et ONICL (1992).

subventionnés au niveau des consommateurs,³⁶ mais en principe, selon les conditions attachées aux différents accords avec la Banque Mondiale, cette subvention est censée être progressivement réduite, voire éliminée.

Le prix de référence du blé tendre est calculé à partir d'une moyenne mobile sur cinq ans du prix FOB Golfe (États-Unis) du Hard Red Winter n°2 en termes nominaux, majorée des coûts de l'affrètement et convertie en monnaie locale selon le taux de change annuel officiel. A ce prix est appliqué un taux de protection de 25% pour arriver à un «prix seuil».

Le prix seuil plus les frais d'approche moins la marge de rétrocession payée aux organismes stockeurs donne un prix officiel théorique. Le prix officiel théorique est comparé au prix de référence déjà en vigueur sur le marché national. Ce dernier est égal au prix officiel payé au producteur l'année précédente, majoré d'abord de l'indice du coût de la vie et ensuite d'une prime de préférence pour la production nationale, estimée à 10% à titre indicatif en 1989.

Le prix de référence du blé tendre en 1991 a été calculé de la manière suivante:

Calcul du prix officiel théorique au producteur du blé tendre, 1991

(1) Éléments du calcul de la moyenne mobile³⁷

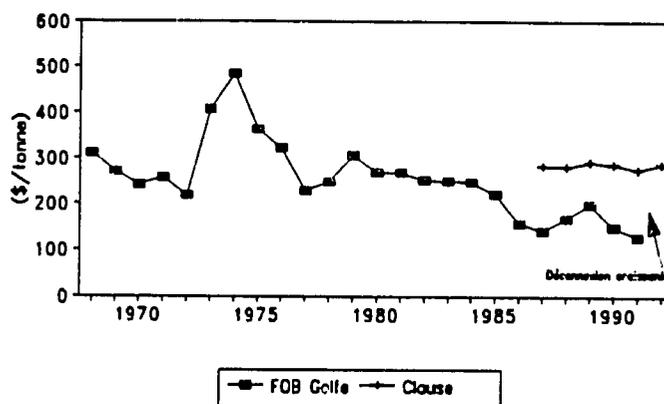
<u>Année</u>	<u>Prix mondial FOB (\$/T)</u>
1986	117
1987	114
1988	146
1989	171
1990	136
(2) Moyenne mobile du prix mondial	137
(3) Fret et assurance	+ 22
(4) Valeur de référence (\$/T)	= 159
	* 8,02
(5) Valeur de référence (DH/T)	= 1274
	* 1,25
(6) Prix seuil (DH/T)	= 1592
(7) Coût transport du port à la minoterie	+ 132
(8) Prix de revient à la minoterie (DH/T)	= 1724
(9) Marge de rétrocession (DH/T)	- 50
(10) Prix officiel théorique au producteur (DH/T)	= 1674

³⁶ C'est-à-dire que le consommateur est subventionné par rapport au prix de revient élevé de la farine nationale (FNBT) provenant de l'écrasement du blé tendre de production nationale. Le prix de revient de la farine produite à partir du blé tendre d'importation est taxé par rapport au prix officiel de la FNBT au consommateur (le prix au consommateur est supérieur au prix de revient).

³⁷ Les prix mondiaux sont FOB Golfe Etats-Unis, n°2, Hard Winter Ordinary Protein. Source: *World Grain and Situation Outlook*, USDA. Dans le cas du blé tendre, aucun ajustement des prix nominaux n'est effectué avant le calcul de la moyenne mobile.

Toutefois une clause de sauvegarde stipule que le prix de référence du blé tendre sera soit inférieur ou égal au prix officiel théorique, lorsque ce dernier est supérieur au prix en vigueur, soit inférieur ou égal au prix en vigueur en termes réels (actualisé par l'indice du coût de la vie marocain), lorsque le prix officiel théorique est inférieur au prix en vigueur. L'application de cette clause de sauvegarde entraîne une déconnexion croissante entre le prix national et le cours mondial d'aujourd'hui (voir figure 24). Elle sert à garantir que le prix national ne pourra jamais diminuer en valeur nominale. Dans une situation de baisse régulière du cours international (situation actuelle), la clause de sauvegarde assure une augmentation régulière du taux de protection du producteur national vis-à-vis du marché international.

PRIX MONDIAUX ET CL.SAUEGARDE
Blé tendre (en termes réels, 1991=100)



24

Le prix officiel théorique au producteur (1674 Dh/t) étant inférieur au prix officiel de 1990 (2250 Dh/t), on a appliqué la clause de sauvegarde qui prévoit que le prix officiel à mettre en place sera au maximum égal à celui de 1990 en termes réels (actualisé par le taux d'inflation):

INDICE DU COUT DE LA VIE (1989)	399.1
INDICE DU COUT DE LA VIE (1990)	432.9
	→ 8,5% inflation
RIX OFFICIEL 1990 (DH/T)	2250
	* 1,085
RIX OFFICIEL REVISE 1991 (DH/T)	= 2441

Donc le prix officiel du blé tendre pouvait être compris entre 225 Dh/ql et 244 dh/ql. Le prix officiel retenu a été fixé à 240 Dh/ql en 1991.

Pour protéger la production nationale, on ajoute au prix officiel retenu un différentiel de préférence qui compense (1) les différences de qualité entre le produit national et le produit importé et (2) les conditions liées à l'offre (approvisionnement plus facile, évite les frais liés au stockage). Cette marge est égale à 10% du prix officiel retenu, donc le prix de référence (P_{ref}) est égal à 2640 ($2400 * 1,10$). Le prélèvement est effectué entre le prix à l'importation (prix C+F + droits de douane) et le prix de référence (2640). Il est tenu compte, dans le calcul du prélèvement, de l'échelle mobile des prix issue de la prise en compte des frais de stockage.

Le prix de référence du maïs

A partir de mars 1987 un prélèvement a également été imposé sur le prix à l'importation du maïs pour les quantités importées allant aux provendiers. Au lieu d'appliquer la méthode de calcul du prix de référence utilisée pour le blé tendre, laquelle est basée sur une moyenne mobile du cours international, on a fixé le prix de référence du maïs au niveau du dernier prix de soutien du maïs (prix officiel au producteur), arrêté en 1988.³⁸ L'ONICL relève le prix du maïs aux halles de Casablanca pour veiller sur les variations du prix national. Il autorise des importations de maïs par les provendiers en fonction des hausses de prix observées sur ce marché. Le prélèvement payé par les provendiers est égal à la différence entre le prix de référence et le prix CAF effectivement payé à l'importation, majoré des droits de douane (2,5% du prix CAF), du prélèvement fiscal à l'importation (PFI, égal à 12,5% du prix CAF) et de la taxe de commercialisation (0,45 DH/ql). Il est payable à l'ONICL dans les 90 jours qui suivent l'importation, et est affecté par cet organisme au Fonds de Sauvegarde du Cheptel.

A partir de janvier 1988, le système a dû être modifié pour tenir compte du nouveau système de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Depuis lors, une TVA de 19% du prix CAF majoré du DD, du PFI et des marges d'importation, est payée à l'importation du maïs au port. Mais les provendiers ne peuvent pas récupérer en totalité ces 19%. Une TVA de 14% sur la vente de la provende était à payer en 1988; cette valeur a été réduite à 7% en 1989. Par contre aucune TVA n'est payée sur les achats de céréales de production locale.

Il faut souligner qu'étant donné la capacité limitée du Maroc pour la production du maïs à moindre coût, toute augmentation marginale de la production sera réalisée à des prix de revient plus élevés. Le taux actuel de protection nominale du maïs au Maroc est supérieur à 2,0. Ce niveau élevé pénalise la production avicole, pour laquelle le maïs est l'intrant pivot. En plus, le prix de référence, en l'absence d'autres programmes compensatoires, s'applique à tous les consommateurs, directs et indirects, d'un produit donné. Dans le cas du maïs, par exemple, il touche la consommation humaine aussi bien qu'animale, avec des effets indirects sur le marché national des viandes blanche et rouge. Par ailleurs, le prélèvement ne s'applique pas à l'importation du sorgho, ce qui soulève la question de la cohérence de la politique tarifaire vis-à-vis des produits de substitution.

³⁸ Ce prix était de 185 Dh/quintal. Il a été révisé à 188 Dh/quintal en février 1990 (décision du MARA), par rapport à un prix FOB de 106 \$/tonne, ou à un prix C+F voisin de 122 Dh/quintal.

Malgré la soi-disant libéralisation de l'importation du maïs, de l'orge et du blé dur, la cessation des interventions de l'ONICL dans l'organisation des appels d'offre, et l'articulation d'une nouvelle politique commerciale à la frontière, les importations de ces trois céréales sont toujours soumises à l'autorisation officieuse du MARA. Par exemple, les importations sont normalement interdites lors des trois mois de la campagne agricole, dans le but d'encourager l'utilisation des céréales locales par les opérateurs. Ces interventions officieuses empêchent que les cours internationaux soient utilisés avec le maximum d'efficacité pour la stabilisation du marché intérieur.

Le prix de référence de l'orge

Avant 1987, la politique consistait à mettre en place un prix de soutien faible, qui touchait une part infime de la production, et à laisser les prix s'ajuster en fonction des conditions du marché intérieur. Des importations administratives étaient organisées en période de pénurie avec un prix de référence égal au prix de soutien. Après 1987, le marché intérieur étant libéralisé, le prix de soutien est abandonné au profit d'un système basé sur un prix de référence et un contrôle administratif des importations. Les importateurs d'orge sont soumis aux mêmes droits et taxes que les importateurs de maïs. La taxe sur la valeur ajoutée s'appliquait seulement à l'importation de l'orge fourragère (pas de l'orge destiné à la consommation humaine); cette taxe a été suspendue en mai 1992. En janvier 1992, un prélèvement fixe de 50 Dh/Ql est instauré, valable d'abord pour deux mois et à réviser par la suite; en vérité, l'application de ce prélèvement fixe est restée en vigueur jusqu'à ce jour.³⁹

Entre 1987 et janvier 1992, le marché national était «libre». De plus, les opérateurs étaient «libres» d'importer. En effet, en principe l'équilibre entre l'offre nationale et la demande intérieure se réglait par les prix. Mais la gravité de la sécheresse survenue lors de la campagne 1991-92 a entraîné une reprise des interventions étatiques visant à régler le marché intérieur marocain, au lieu de permettre au marché une régulation automatique par voie des mouvements des prix intérieurs et des flux de céréales à la frontière. Les nouvelles libertés demeurent donc contrôlées. Un accord de modération, imposé aux importateurs par les autorités locales par l'intermédiaire de l'ONICL, spécifie que le prix national de vente de l'orge ne pourra pas dépasser 150 Dh/ql. Et comme indiqué ci-dessus, les importations sont toujours soumises à des autorisations de l'ONICL et du MARA.

Cependant, du fait que le prix mondial, majoré de toutes ces taxes et prélèvements, était supérieur au seuil fixé, aucune importation d'orge ne s'effectuait. L'accord de modération a dû être modifié pour comprendre un prélèvement variable fonctionnant dans les deux sens, autrement dit pour créer une caisse de stabilisation. Si les coûts à l'importation de l'orge (y compris toutes taxes et prélèvements) dépassent le seuil, l'ONICL, par voie du Fonds de Sauvegarde de Cheptel, rembourse l'importateur de la différence.

³⁹ Circulaire n° 01 ONICL/3 du 14 janvier 1992.

Normalement, un pays accroît l'efficacité de ses échanges s'il possède d'une part un système transparent d'échanges internationaux, et d'autre part un marché national libre. De cette façon, premièrement on permet aux importateurs de réagir rapidement en cas de récolte insuffisante en vue de compléter l'offre nationale par des produits importés, ce qui évite des fluctuations extrêmes du prix national. Deuxièmement, le marché libre permet un ajustement réciproque des quantités vendues par les agriculteurs et des prix perçus par ceux-ci. De ce fait les revenus des agriculteurs, étant le produit de la quantité vendue par le prix de vente, deviennent plus stables qu'en situation de marché réglementé.

La réglementation administrative du marché intérieur au moyen d'accords de modération et de prix plafonds entraîne donc une perte de bien-être social. Elle affaiblit d'autre part le pouvoir de négociation des prix FOB à l'extérieur, les importateurs n'étant pas libres quant à eux de déterminer les quantités et la date de leurs importations. Mais l'impact négatif le plus important des accords de modération est l'accroissement des incertitudes concernant le comportement du comité chargé de définir le prélèvement fixe et le prix plafond. Etant donné la perturbation potentielle qui en résulterait pour le comportement normal du marché local, il semble préférable de rechercher de meilleures solutions.

Le prix de référence du blé dur

Jusqu'en 1987, un système de prix de soutien a été appliqué à une très faible part de la production et les importations ont été sévèrement contrôlées. A partir de 1987, profitant de l'importance du marché libre, les autorités de tutelle ont libéré la commercialisation intérieure et mis en place un système de prélèvement variable et de contrôle administratif des importations. Depuis janvier 1992, un prélèvement fixe de 185 Dh/Ql est imposé sans contrôle administratif sur les quantités importées. Ce droit, comme celui sur l'orge, est fixé pour des périodes précises. Les avantages et les inconvénients du système mis en place sont similaires à ceux du système pour l'orge.

Le prix de référence du sucre

Les produits agro-industriels représentent des cas épineux pour le Maroc. Le secteur sucrier a bénéficié depuis 1963 d'importants investissements de l'Etat marocain, visant à assurer l'approvisionnement national. Aujourd'hui ce secteur fait l'objet d'un programme complexe d'interventions, y compris la fixation des prix agricoles, des prix de cession industriels, des marges fixes et d'un prix de péréquation à l'importation. D'autre part, le marché mondial demeure très instable.

Toutes sortes de discussions ont eu lieu sur la formulation du prix de référence du sucre, et les propositions n'ont certes pas manqué. En 1985, lorsque le prix international du brut était à 4 cents la livre, la Banque Mondiale, en prenant ce cours actuel comme prix de référence, avait considéré que le Maroc ne jouissait d'aucun avantage comparatif pour la production, et

proposé par conséquent l'arrêt immédiat de la culture sucrière au Maroc.⁴⁰ L'année suivante deux études ont nuancé cette conclusion, en établissant des distinctions entre les performances de diverses unités industrielles et en soumettant à des analyses de sensibilité le paramètre du prix international.⁴¹ Une étude publiée en 1987 considérait 15 €/livre comme le coût marginal d'un producteur efficace, sans définir la méthode à adopter pour parvenir à ce résultat.⁴² Plus tard, en 1989, le cabinet Landell Mills, pour le compte de son client la Banque Mondiale, a proposé pour établir le prix de référence le calcul d'une moyenne géométrique, estimée à partir d'une série de prix allant de 1950 jusqu'à nos jours.⁴³ Ce calcul a donné un prix de référence de 15,6 €/livre. Une révision plus récente de la formule, proposée par la Banque Mondiale en 1990, utilisait une moyenne géométrique mobile, calculée sur la base de 21 ans, ce qui donnait 17 €/livre comme prix de référence.⁴⁴ Le Gouvernement marocain a insisté en 1991 sur l'utilisation d'une moyenne arithmétique calculée depuis 1950, méthode qui donne un prix de référence de près de 19 €/livre.⁴⁵ A ce prix, l'administration cherchait à ajouter un taux de protection de 15% du prix CAF majoré du PFI, ce qui aurait donné un prix de référence de près de 22 €/livre.⁴⁶

Récemment, le Gouvernement a proposé la formulation définitive suivante, qui entrera en vigueur en janvier 1993. Le prix international de référence sera le prix du sucre brut FOB de l'Accord International du Sucre, exprimé en cents par livre. Le prix de référence pour l'année $t+1$ est calculé durant l'année t à partir d'une moyenne mobile arithmétique sur 21 ans des prix moyens annuels (années $t-21$ à $t-1$), déflatés par l'indice G-5 MUV (base $t-1 = 100$). A ce prix moyen FOB réel seront ajoutés les frais de frêt pour le sucre. Pour le sucre brut, ces frais sont égaux à 10,42% de la moyenne mobile du prix FOB, alors que pour le sucre blanc, le frêt est estimé à 14,79% de la moyenne mobile, une prime supplémentaire étant à payer pour la livraison en sacs. Les frais d'approche (frais locaux de port, de déchargement et de transport à l'intérieur du pays) sont de 1,96% (brut) et de 2,94% (blanc) de la moyenne mobile du prix FOB. La marge économique de raffinage du sucre blanc, égale à la prime du prix mondial du

⁴⁰ Mateus (1985).

⁴¹ Une analyse plus complète du secteur, désagréant l'avantage comparatif de la production sucrière marocaine entre les diverses unités industrielles, figure dans deux documents, à savoir MARA/AIRD (1986) et Banque Mondiale (1986).

⁴² Mars et Co. (1985 et 1987).

⁴³ Landell Mills Commodities Studies (1990).

⁴⁴ Banque Mondiale (1990b), (1990c) et (1990d).

⁴⁵ L'utilisation d'une moyenne arithmétique, plutôt que géométrique, pondère également toutes observations. Par contre, une moyenne géométrique pondérerait moins les observations extrêmes.

⁴⁶ Ce prix se compare favorablement actuellement au prix payé par les consommateurs marocains, qui est de 4.280 Dh/tonne (pain et granulé pondérés ensemble), soit 22 €/livre. Le prix actuel sur le marché international se situe entre 8 et 9 €/livre.

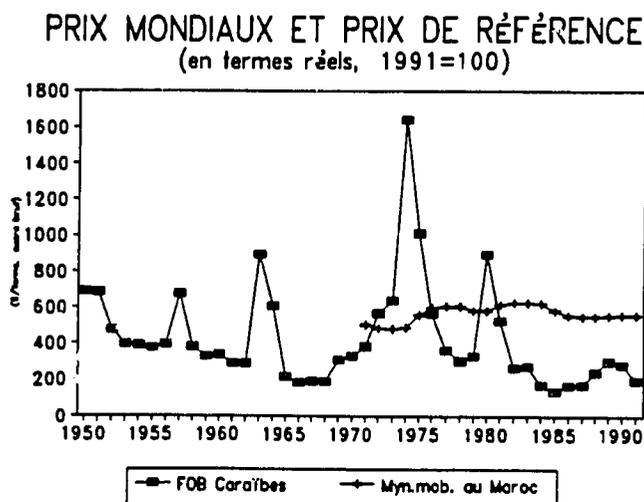
blanc par rapport à celui du brut (les deux prix étant exprimés en équivalent blanc, ou 100° polarisation), est évaluée à 11,62% de la moyenne mobile. La rectification de la polarisation, qui sert à transformer le prix du sucre brut en équivalent raffiné, est égale à 7,38% de la moyenne mobile.⁴⁷

Le calcul des prix de référence pour l'année 1990 indique des prix rendu Maroc de 21,5 cents par livre pour le brut et 26,16 cents par livre pour le blanc. Ce prix CAF en dollars est converti en dirhams, en multipliant par le taux de change moyen officiel pour l'année t-1. Les prix sont ensuite majorés par un «taux d'adéquation,» ou de protection, égal à 9%, ce qui donne 23,44 cents pour le brut et 28,5 cents pour le blanc.

Le taux d'adéquation est en fait l'équivalent tarifaire, et représente le taux nécessaire pour équilibrer la différence entre le «prix optimisé national» du sucre brut et le prix international rendu Maroc (calculé selon la méthode présentée ci-dessus), exprimée en pourcentage du dernier. Le prix optimisé national est calculé à partir des données idéales sur les prix de revient des sucreries dans la production du sucre brut. Le même pourcentage dérivé ainsi est ensuite appliqué au calcul du prix de référence du sucre blanc. Le taux d'adéquation n'est donc ni un prélèvement variable dont le pourcentage variera dans le temps, comme celui qui existe pour le blé tendre et le maïs, ni un droit absolu ou spécifique, comme celui qui existe pour le blé dur et l'orge. Dans le cas du sucre, le pourcentage sera fixe dans le temps, malgré toutes évolutions futures du prix mondial.

⁴⁷ Tous ces pourcentages de la moyenne mobile sont tirés de l'étude de Landell Mills Commodities Studies.

La figure suivante trace l'évolution du prix réel mondial du sucre brut et la rapproche de la moyenne mobile qui aurait été obtenue, pour la période commençant en 1971, en utilisant la méthode de calcul définitivement retenue.



25

On voit bien la stabilité relative de la moyenne mobile par rapport aux fluctuations du prix mondial. Mais on note aussi la protection relativement importante du prix de référence par rapport au cours actuel.

Plusieurs observations s'imposent au sujet de cette méthode. D'abord, il serait plus correct d'appliquer des chiffres absolus que des pourcentages, étant donné que les frais absolus, et par suite leur valeur en pourcentage du prix moyen, peuvent varier dans le temps. Par exemple, la livraison du sucre blanc se fait de plus en plus dans des bateaux spéciaux qui peuvent transporter le blanc en vrac et le mettre en sacs au port, ce qui à l'avenir abaissera le coût du fret pour le blanc par rapport à ce qu'on payait pour la livraison en sacs. De plus, les rapports des prix futurs ne correspondront pas nécessairement aux tendances passées. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, l'évolution de la demande mondiale favorisera le blanc au détriment du brut, ce qui continuera à avoir des effets de compression sur la prime mondiale payée pour le sucre blanc. Ceci rend plus aléatoire le calcul d'une marge de raffinage du sucre blanc sur la base des chiffres des années passées.

Si le prix de référence était égal à un prix mondial à long terme du sucre brut de 18 à 20 ¢/livre (chiffre souvent coté par les experts), la plus grande partie de la production marocaine serait compétitive, selon une étude récente.⁴⁸ Mais à un prix de référence de 23 à 29 ¢/livre, il y aura des unités industrielles qui n'exploiteront plus l'avantage comparatif du Maroc parce qu'elles produiront plus cher par rapport au prix mondial à long terme. La production des

⁴⁸ MARA/AIRD/Agro Concept (1990).

cultures sucrières dans ces régions particulières mérite alors d'être convertie en d'autres activités, si on suit jusqu'au bout la logique économique. de façon à augmenter la productivité des ressources locales.

Le prix de référence des graines oléagineuses, des tourteaux de graines et des huiles alimentaires

Comme pour le sucre, plusieurs propositions ont été faites pour la définition des prix de référence pour le secteur oléagineux du Maroc. Un bureau d'étude a défini les prix de référence des huiles brutes et des tourteaux en utilisant les tendances à long terme du marché mondial.⁴⁹ Les prix payés aux producteurs des graines découleraient du prix de référence de l'huile brute en fonction des coûts nationaux de trituration. Cet ajustement ne contribue pas à introduire un élément de compétitivité dans le secteur agro-industriel, puisqu'il accepte les coûts nationaux de trituration comme donnés au lieu d'appliquer les marges internationales des producteurs les plus efficaces.

Une autre option supprimerait la mise en application du prélèvement variable, préférant, comme protection à la frontière, des droits de douane ad valorem.⁵⁰ Les prix du marché intérieur seraient les prix mondiaux pour les graines et les produits qui en sont dérivés, majorés des droits de douane (25%) et d'un taux de préférence nationale (10%). Tout soutien supplémentaire à la production des graines serait payé par l'administration à la COMAPRA (au lieu des raffineurs) pour effectuer l'ajustement des prix des graines locales aux prix du marché international sur une période transitoire jusqu'en 1995. Le commerce extérieur serait libre, y compris la possibilité d'exporter les graines dans le cas où le triturateur unique n'offre pas suffisamment d'incitations aux producteurs. Une fois le prix national aligné sur le prix de référence, la COMAPRA serait chargée d'un programme de soutien par contribution directe au revenu des producteurs, sans aucun soutien du prix au producteur.

Ce système aurait l'avantage de maximiser la compétitivité du secteur, surtout entre la production du produit primaire et ses sous-produits. En plus, il n'introduit pas de distorsions néfastes dans le marché des aliments de bétail, puisque les tourteaux nationaux seraient protégés au même niveau que d'autres produits agricoles stratégiques. Néanmoins, il présente l'inconvénient d'une charge budgétaire non négligeable pour couvrir les frais du soutien géré par la COMAPRA. En plus, l'utilisation des droits ad valorem va à l'encontre de la politique générale du gouvernement marocain concernant les prélèvements variables.

⁴⁹ Mars et Co. (1990). Ce rapport fait référence à des prix mondiaux à long terme qui n'ont aucune cohérence ni avec des prévisions faites par la Banque Mondiale, ni avec les études des chercheurs qui prévoient quel serait l'impact d'une libéralisation globale du marché international agricole au cas où les négociations de l'Uruguay Round réussiraient.

⁵⁰ Van Haeck (1991).

Le Gouvernement marocain s'est décidé en faveur d'une méthode de calcul qui prend comme marchés de référence les prix des oléagineux à Rotterdam, publiés par l'USDA, exception faite du prix du tourteau de colza qui est exprimé au marché de Hambourg. Le prix de référence pour l'année t+1 est déterminé durant l'année t sur la base d'une moyenne mobile sur 10 ans pour les graines et les huiles (années n-10 à n-1) et sur 5 ans pour les tourteaux (années t-5 à t-1), déflatés par l'indice G-5 MUV (base t-1 = 100). A ce prix moyen FOB réel sera ajouté le coût du frêt, soit 25 dollars par tonne, converti en pourcentage du FOB. Le prix CAF en dollars est converti en dirhams, en multipliant par le taux de change moyen officiel pour l'année t-1. Les frais d'approche (frais locaux de port, de déchargement et de transport à l'intérieur du pays) sont les frais réels de 1982 à 1991, exprimés en pourcentage du prix moyen FOB réel. On ajoute ces frais au prix CAF en dirhams pour obtenir le prix rendu au Maroc.

Le prix de référence des graines, des huiles brutes et des tourteaux est égal au prix rendu au Maroc, majoré d'un taux d'adéquation. En ce qui concerne les oléagineux, ce taux est égal à la différence entre le prix de revient national actuel (et non pas un prix de revient «optimisé» comme pour le sucre) et le prix international rendu au Maroc, exprimée en pourcentage du dernier prix. Les taux d'adéquation sont respectivement de 41% (graines de tournesol), 52% (graines de colza), 15% (graines de soja), 0% (tourteaux de tournesol et de colza), 13% (tourteaux de soja), 104% (huiles brutes de soja, de colza et de tournesol).⁵¹ Pour parvenir au prix de référence des huiles raffinées, on ajoute les frais de raffinage des huiles brutes, qui sont calculés en pourcentage du prix de référence des huiles brutes à partir des frais actuels en la matière. Les taux d'adéquation resteront fixes dans le temps, alors que les moyennes mobiles vont fluctuer.

Les mêmes observations générales s'appliquent ici qu'à la méthode de calcul du prix de référence du sucre. Alors que la mise en place des équivalents tarifaires représente un pas en avant dans l'évolution de la politique commerciale extérieure du secteur agricole, il demeure néanmoins quelques aspects troublants des taux d'adéquation arrêtés ici. On observe notamment:

- ▶ des taux d'adéquation qui varient beaucoup d'un produit à un autre parmi les oléagineux,
- ▶ des disparités entre les taux de protection au long d'une même filière (15% sur l'importation de la graine de soja et 104% sur l'importation de l'huile brute de soja, protégeant plus fortement le secteur agro-industriel que le secteur agricole),
- ▶ une différence notable entre le niveau moyen de protection des oléagineux et celui du sucre,

⁵¹ Les calculs particuliers sont les suivants. Pour le taux d'adéquation des trois huiles brutes, on compare le prix de revient national de chaque huile brute avec le prix de revient à l'importation de l'huile brute de soja. Pour les graines, on compare le prix au producteur plus la marge de la COMAPRA avec le prix de revient à l'importation de chaque graine.

- ▶ le décalage entre le taux moyen d'adéquation ou de protection des oléagineux et le niveau maximum de protection admis par le SAL2, qui est de 45%.

Le prix de référence des viandes rouges

Le gouvernement marocain propose d'éliminer les restrictions portant sur le commerce extérieur des viandes et d'introduire un système de prix de référence pour régler les échanges de viandes à la frontière, conformément à la nouvelle loi sur le commerce extérieur. Il s'agira d'un équivalent tarifaire correspondant à la restriction contingentaire des importations, auquel sera ajouté le tarif douanier maximum, soit 45%.

Le calcul de l'équivalent tarifaire des viandes rouges prendra comme référence les moyennes arithmétiques des prix de la viande bovine et ovine à la cheville, en carcasses entières et de première qualité, relevés aux abattoirs de Rabat pour l'année 1991 (37,50 DH/kg pour la viande bovine et 39,50 DH/kg pour la viande ovine), et les évaluera par rapport aux prix moyens CAF des importations de la même période (10,27 DH/kg pour la viande bovine et 8,98 DH/kg pour la viande ovine).⁵²

L'équivalent tarifaire de la viande de volaille sera calculé sur la base du prix moyen enregistré au marché de gros de Rabat pour l'année 1991 (15 DH/kg) et des prix à l'importation du poulet prêt à cuire destiné à l'avitaillement des aéronefs et bateaux (7,85 DH/kg).⁵³

Pour les autres produits dérivés de la viande, les mêmes équivalents tarifaires seront applicables que pour les espèces correspondantes. Le droit d'importation total est égal à l'équivalent tarifaire, majoré du maximum de droits de douane.

Étant donné qu'une étude récente a démontré la compétitivité de la plupart des systèmes nationaux de production de viande vis-à-vis du marché international,⁵⁴ le choix de Rabat comme point de repère semble justifiable pour déterminer les droits d'importation. Mais en réalité le prix du marché local de la viande bovine est dévié vers le haut, en raison du contingentement des importations de viande rouge (contingentement qui doit précisément être éliminé par suite

⁵² En 1991, le Maroc a procédé à deux importations de viande bovine congelée, l'une d'Irlande (1.525 tonnes) et l'autre de France (2.200 tonnes), pays qui subventionnent l'exportation de la viande. Rappelons que les équivalents des subventions aux producteurs de viandes bovines de la CEE se situent autour de 55%. Le Maroc a également importé 2.770 tonnes de viande ovine congelée de Nouvelle Zélande et d'Australie, pays qui ne subventionnent à peu près pas leur secteur de l'élevage. Les prix CAF de ces transactions sont donc moins distordus.

⁵³ En 1991, le Maroc a importé 1.900 cartons, ou 21.900 kg, de poulets congelés éviscérés en provenance de la France, pays qui subventionne sa production avicole et ses exportations. L'équivalent de la subvention aux producteurs avicoles de la CEE se situe entre 26 et 32%.

⁵⁴ MARA/AIRD/Agro Concept (1989).

de la libéralisation du secteur l'année prochaine), aucune concurrence n'existant entre le marché international et le marché intérieur. Les prix locaux des viandes rouges sont de 30% à plus de 300% supérieurs à ceux du marché international (le niveau exact dépend de l'espèce et de la qualité de la viande). Ce rapport de prix reflète une forte protection des producteurs marocains, qui se traduit par une incitation fortement négative pour les consommateurs de viande rouge. Un meilleur point de repère serait le coût économique de la production de la viande au Maroc.

De plus, les prix CAF des viandes importées en provenance de la CEE sont subventionnés, ce qui fait remonter davantage encore l'équivalent tarifaire, et donc le droit d'importation. Cependant, le marché international est tellement distordu par des interventions gouvernementales dans les pays exportateurs (voir le chapitre précédent) qu'il est pratiquement impossible de retenir un marché international idéal (c'est-à-dire non affecté par des interventions) pour le calcul de l'équivalent tarifaire.

Le calcul du droit d'importation pour la viande bovine est le suivant: l'équivalent tarifaire est égal à $(37,50-10,27)/10,27$, soit 265,14%, donc le droit d'importation total est de 265,14% + 45%, soit 310,14%. Pour la viande ovine, l'équivalent tarifaire est égal à $(39,50-8,98)/8,98$, soit 328,73%, donc le droit d'importation total est de 373,73%. Pour la viande blanche, l'équivalent tarifaire est égal à $(15-7,85)/7,85$, soit 91,08%, donc le droit d'importation total est de 136,08%. Ces mêmes droits seront appliqués aux dérivés des différentes viandes.

Certains signes indiquent déjà que la protection actuelle du secteur risque d'encourager une expansion de l'élevage avec utilisation de techniques de production de plus en plus coûteuses au niveau du prix de revient économique, au détriment d'autres secteurs de l'économie.

Toutefois une certaine protection à long terme est utile et souhaitable pour protéger le Maroc contre les fluctuations de prix sur le marché international et pour corriger les effets d'incitation négative des politiques de subvention des gros exportateurs de viande rouge. Il est particulièrement important de veiller à la stabilité des prix pour le secteur de l'élevage, du fait que les investissements de capitaux sont importants par rapport aux coûts totaux de production. L'utilisation optimale de ces capitaux exige un marché stable et prévisible.

Dans ce contexte, un prélèvement variable semble une bonne politique pour assurer que les producteurs et consommateurs du Maroc soient protégés contre les variations importantes des prix sur le marché international. Cependant, la proposition de prix de référence pour les viandes rouges est problématique de fait que le prix de référence n'est défini qu'en fonction des conditions sur le marché local.

A court terme, il est justifiable que le prix de référence soit établi au niveau du prix actuel au Maroc, pour éviter des perturbations soudaines sur le marché au moment où les restrictions quantitatives à l'importation seraient abolies. Mais à long terme le niveau de protection n'est pas assuré, du fait que le comportement sur le marché international n'est pas pris en compte dans le prix de référence. Le prix de la viande sur le marché local risque d'augmenter en termes réels à long terme, par suite de la nécessité éventuelle d'intensifier

l'apport des aliments échangeables dans la ration des animaux. Il est prévu que le prix de la viande rouge sur le marché international augmentera aussi, mais probablement pas au même rythme que le prix intérieur au Maroc. Dans ce scénario, le niveau moyen de protection s'élèvera au-delà de celui de la situation actuelle, créant un marché intérieur qui sera complètement isolé du marché international. Les importations de viande rouge ne seront jamais rentables, et le prix sur le marché local deviendra de plus en plus cher pour les consommateurs.

Pour éviter ce type de distorsion de protection, le prix de référence pourrait être ajusté en tenant compte à la fois de l'évolution des conditions sur le marché local et sur le marché international. Ceci peut être fait en comparant une moyenne mobile des prix réels sur le marché international avec une moyenne mobile des prix sur le marché local. Le pourcentage de différence entre les deux moyennes reflètera la protection moyenne du produit intérieur à long terme. Ce niveau de protection peut être ciblé à un niveau déterminé. Si on voit que l'évolution du pourcentage de protection est en train de changer d'une manière importante au cours d'une certaine période, le prix de référence peut être ajusté pour maintenir le niveau de protection ciblé.

Si un tel mécanisme existe, une hausse relative du prix intérieur par rapport au prix international, reflétant une augmentation de protection, pourra être corrigée par une réduction du prix de référence, ce qui entraînera des importations pour éliminer la hausse du prix intérieur. Par contre une réduction du prix intérieur par rapport aux prix internationaux entraînera une augmentation du prix de référence et donc une réduction des importations.

La définition des prix de référence est d'autant plus difficile pour les produits de l'élevage qu'il y a plusieurs qualités de viande rouge commercialisées, et que ces qualités ne sont pas nécessairement comparables aux produits locaux. Si la qualité n'est pas suffisamment spécifiée dans la définition des prix de référence, les importateurs vont importer des qualités de luxe pour les vendre aux prix de référence établis pour les qualités inférieures locales.

Pour éviter ce problème, il faudrait préciser plusieurs qualités de produits. Le calcul des prix de référence pour toute la gamme des qualités peut être simplifié si l'on calcule d'abord un prix de référence pour une qualité importante. Les prix de référence pour d'autres qualités pourront ensuite être fixés en proportion de ce premier prix sur la base du pourcentage de différence de prix entre les mêmes qualités sur le marché local. Une étude technique serait nécessaire pour établir les correspondances entre prix et qualités des produits de l'élevage sur le marché local d'une part, et d'autre part sur le marché international.

Le prix de référence du lait

Pour fixer le prix de référence à la frontière marocaine, le gouvernement marocain propose de prendre le prix payé au producteur marocain de lait frais pour l'année 1991 (2,58 DH/litre). Ce prix sera comparé au prix moyen du lait reconstitué à partir de poudre et de

beurre à leur prix 1991 sur le marché international⁵⁵ (1,56 DH/litre, à partir de 11,68 DH/kg pour la poudre de lait écrémé et 12,03 DH/kg pour le beurre), pour le calcul de l'équivalent tarifaire. Comme pour les viandes, à cet équivalent tarifaire sera ajouté le tarif douanier maximum de 45%.

De même que pour les viandes rouges, les produits laitiers marocains sont fortement protégés par rapport aux marchés internationaux, en raison des divers droits d'importation et de l'effet restrictif des licences requises pour importer des dérivés du lait.

Le calcul du droit d'importation se fait ainsi: l'équivalent tarifaire est égal à $(2,58 - 1,56)/1,56$, soit 65%, donc le droit d'importation total est de 65% + 45%, soit 110%. Pour les dérivés laitiers, le même équivalent tarifaire sera appliqué à l'exception des fromages pour lesquels l'application des droits d'importation sera transitoire, en l'attente d'études plus affinées, compte tenu de la complexité et de la diversité de ces produits.

De même que pour les viandes rouges, il serait important d'introduire un mécanisme qui permette un ajustement du prix de référence en fonction de l'évolution des tendances sur les marchés intérieur et international. Il nous semble prudent de cibler un niveau de protection permettant d'une part de protéger la plus grande partie du secteur, apparemment concurrentielle sur le marché international, d'autre part de protéger le marché intérieur contre les chocs du marché international dus aux activités de dumping des gros exportateurs, mais aussi de fournir des produits laitiers aux consommateurs pendant toute l'année, à des prix stables et raisonnables.

⁵⁵ La formule de conversion est celle utilisée par la FAO, soit:

$$(9 * P) + (4,2 * B) = 100 * PI, \text{ où}$$

P = le prix de la poudre de lait écrémé, en DH/kg,

B = le prix du beurre, en DH/kg et

PI = le prix implicite du lait reconstitué, en DH/litre.

Les prix internationaux sont ceux cités par l'USDA dans World Dairy Situation, et qui font référence aux prix FOB en Europe du Nord et en d'autres ports. Ces prix sont distordus par des interventions gouvernementales dans la CEE et ailleurs.

Chapitre IV

IMPACTS DES PRIX DE RÉFÉRENCE SUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Pour étudier l'incidence des prix de référence sur les incitations du point de vue des agriculteurs, des consommateurs, des agro-industriels et du budget de l'État, nous procéderons dans ce chapitre à une analyse d'équilibre partiel pour chaque produit-clé. Pour l'exposé de la méthode, nous renvoyons le lecteur à l'annexe méthodologique.

Le marché du blé tendre

Notre analyse se propose d'évaluer l'impact, en matière de bien-être, d'une politique comportant un prix officiel au producteur de blé tendre égal à 240 DH/q de blé (P_p), un prix de référence de 264 DH/q (P_{ref}) et une subvention portant le prix au consommateur de farine nationale de blé tendre à 200 DH/q de farine.

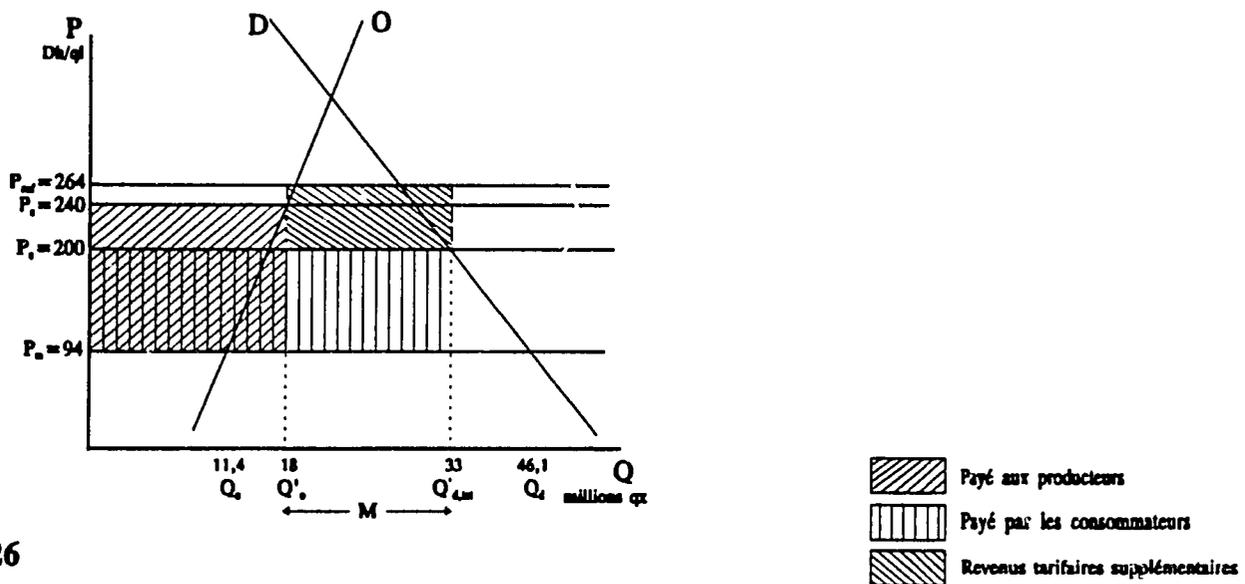
Le prix international moyen du blé tendre était en 1991 de 96 dollars/tonne, FOB Golfe, pour un équivalent de 118 dollars/tonne, C+F Casablanca. A un taux de change supposé de 8 DH/\$, le prix coût et fret était à peu près de 94 DH/q (P_m). Comme nous le savons, ce prix contient manifestement des distorsions venant des interventions économiques dans les pays producteurs. Néanmoins, ce prix C+F représente le coût d'opportunité à court terme du blé tendre que consomme le ménage marocain.

Pour le schéma ci-dessous, on a admis ce qui suit: la production nationale (Q_o) est de l'ordre de 18 millions de quintaux (moyenne, récoltes 1986 à 1990); le producteur est censé toucher 240 DH/q de blé (P_p);⁵⁶ les importations (M) s'élèvent à 15 millions de quintaux (moyenne, campagnes 1985/6 à 1989/90); la consommation totale de blé tendre ($Q_{D,TOT}$) est donc de 33 millions de quintaux, dont une partie consommée sous forme de farine nationale de blé tendre ($Q_{D,FNBT}$); la quantité de farine produite est fixée à 10 millions de quintaux de farine ou 12,5 millions de quintaux en équivalent grain, et vendue à 200 DH/q de farine, ou 160 DH/q d'équivalent grain (P_{FNBT}); le reste (20,5 millions de quintaux) est consommé sous forme de farine de luxe, qui se vend au prix du marché (on admet ici que ce prix est de 300 DH/q de farine, ou 225 DH/q d'équivalent grain (P_{FL})). Le prix moyen pondéré au consommateur est

⁵⁶ En réalité, seule une fraction égale à 42% de la production nationale (moyenne, campagne 1985/6 à 1989/90) est commercialisée par le biais du système officiel de l'ONICL à ce prix officiel. Le reste est soit retenu pour être consommé à la ferme, soit commercialisé sur le marché parallèle à un prix de marché inconnu.

donc de 200 DH/q en équivalent grain (P_c). L'élasticité de l'offre est de 0,6 alors que l'élasticité de la demande est de -0,75.⁵⁷

Le système se présente ainsi schématiquement:



26

Les changements concernant les surplus du producteur (SP) et du consommateur (SC) se calculent de la manière suivante:⁵⁸

$$\Delta SP = (240 - 94) \times 18 - 0,5 \times (240 - 94)(18 - 11,4) = 2146,2 \text{ millions de DH, gain du producteur}$$

$$\Delta SC = ((94 - 160) \times 12,5 + (94 - 225) \times 20,5) + 0,5 \times (94 - 200)(46,1 - 33) = -4204,8 \text{ millions de DH, perte du consommateur}$$

Les pertes économiques sont:

$$\begin{aligned} \text{PERTES ÉCONOMIQUES} &= 0,5 \times (240 - 94)(18 - 11,4) \\ &+ 0,5 \times (200 - 94)(46,1 - 33) \\ &= 1176,1 \text{ millions de DH} \end{aligned}$$

⁵⁷ Ces paramètres et les paramètres qui suivent ont été utilisés dans une étude intégrant le secteur céréalier marocain et l'élevage, et utilisant la méthode «analyse multi-marché» (Aloui, et Houmy (1989)).

⁵⁸ Au prix mondial, la quantité produite serait de 15,1 millions de quintaux et la quantité demandée serait de 39,8 millions de quintaux, selon les formules présentées en annexe.

Il y a trois impacts sur le budget de l'État, à savoir:

$$1) \text{ SUBVENTION AU PRODUCTEUR} = (240 - 94) \times 18 \\ = 2628 \text{ millions de DH, payés par l'État au producteur}$$

$$2) \text{ TAXE SUR CONSOMMATEUR} = (200 - 94) \times 33 \\ = 3498 \text{ millions de DH, gagnés par l'État sur le consommateur}$$

$$3) \text{ PRÉLEVEMENT SUR M} = (264 - 200) \times 15 \\ = 960 \text{ millions de DH, gagnés par l'État sur les importations} \\ (\text{en plus de la somme perçue sur le consommateur})$$

L'impact net de ces trois interventions est donc égal à $(3498 + 960) - 2628$, soit une somme de 1830 millions de DH qui est gagnée par l'État.

Les limites de cette analyse sont évidentes.⁵⁹ Mais la quantification des interventions pour chaque filière et leur intégration sur un seul schéma permet à l'analyste de dégager plusieurs conclusions sur les impacts économiques des mesures gouvernementales dans le secteur du blé tendre.

Tout d'abord, contrairement à l'opinion courante, le consommateur n'est pas subventionné par rapport au coût d'opportunité du blé tendre (P_m), mais plutôt taxé par rapport au prix mondial auquel le pays achète son blé à l'extérieur. Il n'est subventionné que d'une manière financière par rapport au P_w , ou par rapport au prix de revient de la farine issue du grain national.

Deuxièmement, cette taxe économique payée par le consommateur est supérieure à la subvention payée au producteur.

Troisièmement, le gouvernement gagne actuellement non seulement sur les consommateurs mais aussi à la frontière. Alors que le consommateur paye 160 DH/q, l'importateur est obligé de virer le reliquat du prélèvement, donc le prix de référence moins le prix au consommateur multiplié par la quantité importée, à l'État. Le prix de référence (264 DH/q) est près de trois fois supérieur au prix mondial actuel.

Évidemment, tout mouvement du prix international contribue à modifier l'analyse présentée ici. Un exercice à entreprendre à l'avenir consisterait à calculer les impacts passés sur une période plus longue, et à calculer les impacts futurs à l'aide des paramètres projetés.

⁵⁹ Dont la plus importante est la limite de validité du P_m , qui est influencé par les interventions dans les pays producteurs/exportateurs. Il y a aussi le problème de l'instabilité du P_m et du taux de change.

Au cours de cette année de sécheresse, par exemple, des changements sensibles se produiront dans les ordres de grandeur, en l'occurrence diminution nette de la production nationale et augmentation correspondante des importations. Ceci augmentera d'une manière importante le bénéfice budgétaire revenant à l'État du fait de la réduction de la subvention totale payée aux producteurs. Le transfert provenant du consommateur ne changera pas, si l'on admet que le niveau de consommation et le prix à la consommation seront défendus par l'administration.

Un deuxième exercice (en cours actuellement à la DPAE du MARA sous l'égide du PRCC) est l'examen de l'impact de différentes spécifications de la mesure de protection à la frontière. Avec la politique de prix de référence en vigueur actuellement, c'est ce revenu tarifaire qui fluctue lorsque le prix mondial change. Si par contre on adoptait, comme le recommande le GATT, une politique de tarification fixant la protection en pourcentage du prix mondial, le revenu tarifaire fluctuerait beaucoup moins. Cependant le prix intérieur ne serait plus fixe tel qu'il l'est aujourd'hui au niveau du prix officiel au producteur (et du prix de référence), mais fluctuerait en fonction des mouvements du cours international. D'autres variations sur ce thème sont déjà envisageables (prélèvement fixe, prélèvement variable fixe,...).

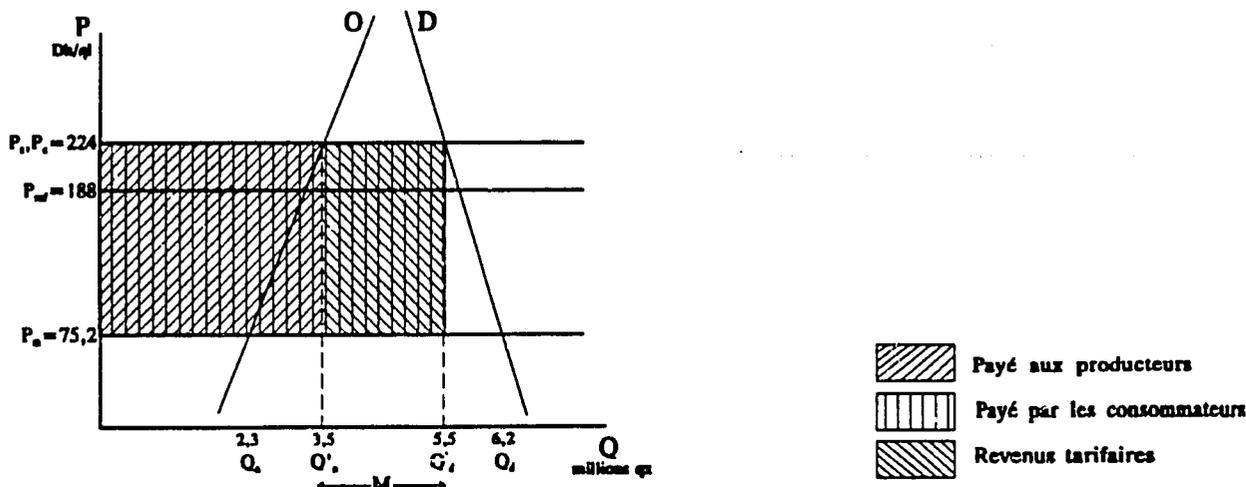
L'analyse ci-dessus n'a pas examiné l'impact des politiques de prix de référence sur la minoterie marocaine. Ce sujet reste moins bien connu et sera examiné au cours du Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales.

Le marché du maïs

Une analyse semblable peut se construire pour le marché du maïs. Le prix international moyen du maïs était en 1991 de 72 dollars/tonne, FOB Golfe, ou 94 dollars/tonne, C+F Casablanca (P_m) (75,2 DH/q, au taux de change utilisé ci-dessus). Ce prix représente moins de la moitié du prix de référence qui est de 188 DH/q (P_{ref}), la différence entre 188 et 75,2 correspondant au prélèvement sur l'importation. De plus, les provendiers qui importent le maïs paient une TVA de 19%, ce qui donne un prix intérieur de 224 DH/q. Étant donné qu'il n'y a plus de prix de soutien offert aux producteurs nationaux de maïs, ni d'intervention du côté du consommateur, on admet que le prix sur le marché national correspond au prix de référence majoré de la TVA. On admet donc que le prix de 224 DH/q est à la fois celui qui est perçu par le producteur et celui qui est payé par le consommateur (P_p , P_c). A ce prix intérieur la production nationale est de 3,5 millions de quintaux et les importations sont de 2 millions de quintaux, pour une demande totale de maïs de 5,5 millions de quintaux.⁶⁰

Le schéma se présente ainsi:

⁶⁰ Les élasticités admises, tirées de la même source citée au page 63, sont 0,5 et -0,20.



27

Le surplus du producteur est augmenté énormément par cette protection:

$$\Delta SP = (224 - 75,2) \times 3,5 - 0,5 \times (224 - 75,2)(3,5 - 2,3) \\ = 431,5 \text{ millions de DH, gain du producteur}$$

alors que le surplus du consommateur est réduit de la manière suivante:

$$\Delta SC = (75,2 - 224) \times 5,5 + 0,5 \times (75,2 - 224)(6,2 - 5,5) \\ = -870,5 \text{ millions de DH, perte du consommateur}$$

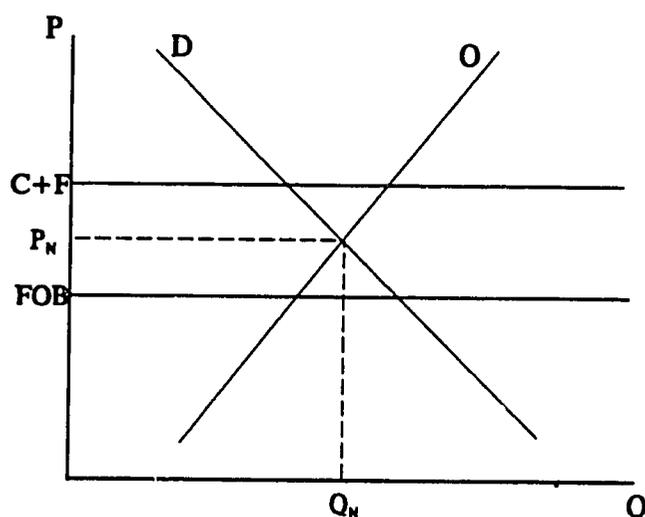
Les pertes économiques sont égales à:

$$\text{PERTES ÉCONOMIQUES} = 0,5 \times (224 - 75,2)(3,5 - 2,3) \\ + 0,5 \times (224 - 75,2)(6,2 - 5,5) \\ = 141,4 \text{ millions de DH}$$

Le budget d'État est bénéficiaire net de la politique adoptée. Le producteur est subventionné implicitement par rapport au prix mondial, percevant $(224 - 75,2) \times 3,5$, soit 520,8 millions de DH. Mais l'État ne débourse rien pour subventionner le producteur; c'est le consommateur qui paye le tout. Il est taxé par rapport au prix mondial sur toute sa consommation, de l'ordre de $(224 - 75,2) \times 5,5$ millions de quintaux consommés, soit 818,4 millions de DH. La différence entre ce que paye le consommateur et ce que perçoit le producteur est le revenu tarifaire qui va à l'État, soit $(224 - 75,2)(5,5 - 3,5)$, donc 297,6 millions de DH.

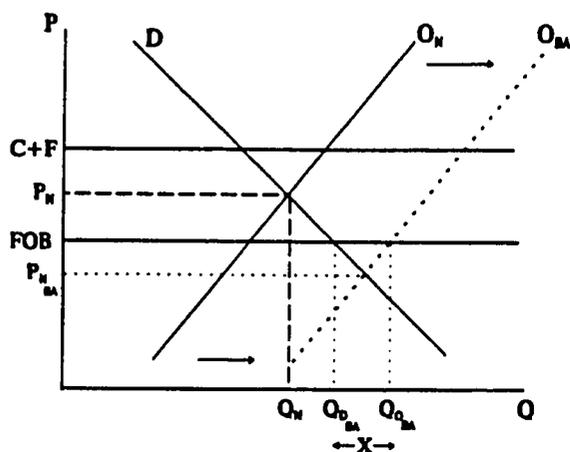
Le marché de l'orge et du blé dur

Les impacts des mesures gouvernementales sur ces deux marchés sont beaucoup plus difficiles à évaluer, les paramètres des filières étant moins bien connus. L'absence d'interventions de prix, à savoir d'un prix de soutien au producteur et d'un prix officiel au consommateur, semblerait indiquer que la politique à la frontière détermine le prix national. A la frontière, il y a des droits spécifiques (50 DH/q d'orge importé et 185 DH/q de blé dur importé) qui sont appliqués aux prix C+F. Cependant, étant donné l'absence de transactions commerciales à travers la frontière dans une année normale, on est tenté de conclure que ces deux céréales sont pour ainsi dire «non échangeables» du point de vue marocain. Cela veut dire que le prix national est à la fois supérieur au prix FOB international - ce qui rend les produits non exportables - et inférieur au prix C+F international - ce qui rend les produits non importables en même temps, comme le montre le schéma suivant:

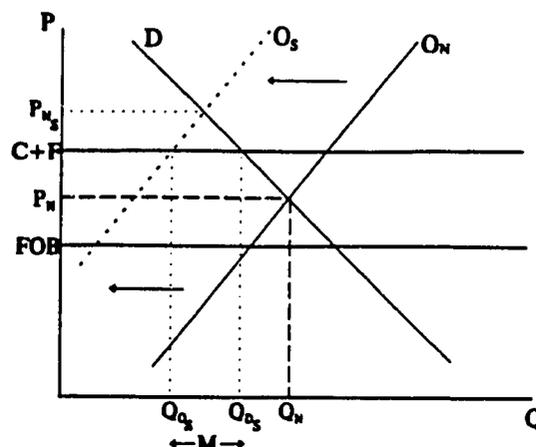


28

On voit aussi que dans une très bonne année, lorsque la courbe de l'offre se déplace vers la droite, le prix d'équilibre national peut être inférieur au prix FOB international, ce qui rend le produit exportable. Dans le sens inverse, en période de pénurie, la courbe de l'offre se déplace vers la gauche et le prix d'équilibre national peut passer par-dessus le prix C+F international, ce qui indiquerait que les importations deviennent rentables.



29



30

Mais contrairement à ce qu'indiquait le schéma ci-dessus, le niveau des prix internationaux actuels semble indiquer que des quantités seraient importées au Maroc toutes choses étant égales par ailleurs. Le prix FOB (Thunder Bay, Canada) de l'orge fourragère était de 73 dollars/tonne (58,4 DH/q) en 1991, alors que le prix CAF (Rotterdam) du blé dur (Hard Amber Durum n° 3) en 1991 était de 151 dollars/tonne (120,8 DH/q). Ces deux prix sont largement au-dessous des niveaux atteints au Maroc dans le passé récent. Le fait que des importations n'aient pas eu lieu récemment (avant la période de sécheresse de cette année) suggère que d'autres facteurs que les prix de référence perturbent actuellement ces deux filières, empêchant les importations.⁶¹

Le marché du sucre

L'analyse du marché du sucre nécessite plusieurs conversions destinées à ramener tous les aspects de la filière à un équivalent sucre blanc.⁶² En l'absence de données de référence concernant les frais agro-industriels, c'est-à-dire de données sur les coûts de transformation dans les pays les plus performants pour la production sucrière, il est impossible de désagréger les coûts nationaux de production agricole des coûts nationaux de transformation agro-industrielle. L'analyse doit donc se faire au point final de la filière. A ce niveau, les informations révélées par l'analyse ne se rapportent pas au transfert en direction du producteur agricole, mais plutôt au transfert en direction du secteur tout entier. L'analyse est donc handicapée par l'impossibilité de se prononcer sur l'efficacité du secteur agro-industriel par rapport à celle de la production agricole.

⁶¹ Voir Metzler (1992), p. 14.

⁶² L'analyse qui suit simplifie la complexité du secteur, se concentrant simplement sur la filière du sucre blanc et ignorant la production du sucre brut.

Le prix international FOB du sucre brut se situe actuellement entre 8 et 9 cents/livre. Si l'on applique la même majoration du prix FOB qui est présentée dans le chapitre III (prime pour le blanc, fret, frais d'approche et rectification polarisé), l'équivalent arrivé au Maroc et exprimé en dirhams est de 2.050 DH/tonne. Par contre, le prix de référence calculé à partir de la moyenne mobile (21 ans) du prix FOB du brut est égal à 20,67 cents/livre de brut (1970 à 1990) prix auquel on ajoute une prime pour le blanc (11,62%), le fret du blanc (14,37%), les frais d'approche (2,96%) et la rectification polarisé (7,38%); en multipliant le chiffre obtenu par un taux de change de 8 DH/\$, on obtient un prix de 4.984, qui est ensuite majoré du taux d'adéquation de 9% pour donner un prix de 5.433 DH/tonne de blanc.

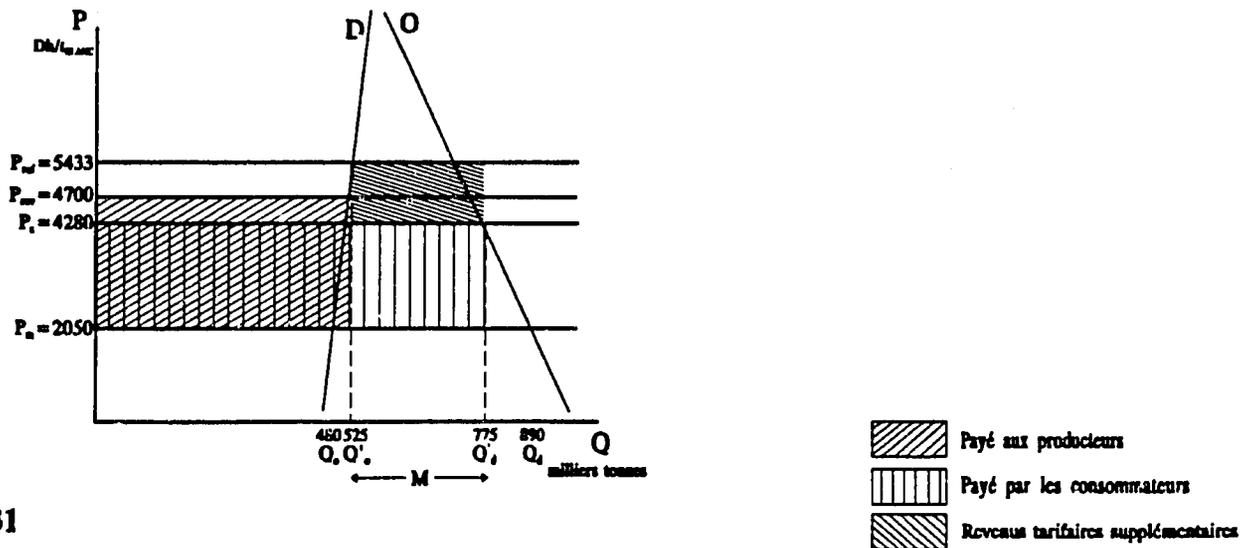
Le sucre est produit au Maroc à partir de la canne et de la betterave, cette dernière étant cultivée en irrigué et en bour. Il existe donc trois prix officiels différents, selon le système de culture. En 1990, les prix étaient de 277 DH/tonne de betterave cultivée en bour (affectée d'un rendement moins élevé qu'en irrigué, ce qui explique l'incitation supplémentaire), 252 DH/tonne de betterave cultivée en irrigué et 182 DH/tonne de canne. En divisant par le rendement théorique en sucre et en pondérant par les coefficients propres à chaque système, on obtient un prix pondéré payé au producteur qui est égal à 1.600 DH/tonne en équivalent sucre brut, ou 1.670 DH/tonne en équivalent sucre blanc.

Le produit primaire ne représente évidemment qu'une partie du produit final (sucre blanc), le reste représentant la contribution de l'agro-industrie. Selon les rapports d'activité des sucreries, les prix de revient⁶³ moyens suivants ont été obtenus en 1989: 3.727 DH/tonne de brut (SUNAG, SUBM, SUNAT, SUNACAS) (par rapport au prix de cession unique de 3.550 DH/tonne) et 4.659 DH/tonne de blanc (SUNAB, SURAC, SUNABEL, SUCRAL, Moulouya). Ces chiffres font supposer pour l'agro-industrie des marges implicites qui sont de l'ordre de 2.100 DH/tonne pour le brut (3.700 - 1.600) et de 3.100 DH/tonne pour le blanc (4.700 - 1.600). Donc au Maroc le producteur agricole de brut touche à peu près 45% du prix de revient et le producteur de blanc n'en touche que 36%. Dans le reste du monde, le producteur du produit primaire perçoit entre 50 et 60% du prix de revient (betterave) ou entre 60 et 70% (canne).

Du côté du consommateur, il faut pondérer les prix officiels des deux produits finaux consommés au Maroc, à savoir le pain de sucre (4.680 DH/tonne) et le sucre granulé (3.800 DH/tonne). Supposons que 55% de la consommation s'effectue sous forme de pain et le reste sous forme de granulé: on arrive dans ce cas à un prix au consommateur de 4.280 DH/tonne.

⁶³ Toutes les sucreries produisant le brut qu'elles vendent aux raffineries reçoivent un prix de cession unique, alors que les sucreries-raffineries (sucreries intégrées) produisant le blanc perçoivent des prix calculés en fonction de leurs prix de revient. Selon la Banque Mondiale, ces derniers sont surestimés, étant donné que tous les coûts de transformation de la betterave et de la canne sont imputés aux produits finaux, la valeur des sous-produits (mélasse, pulpe sèche de betterave) étant fixée par décision administrative à un niveau qui est très bas. Banque Mondiale (1991), p. 12. Les prix de revient des sucreries-raffineries sont établis chaque année et comprennent tous les coûts de production, y compris le coût des capitaux et une marge bénéficiaire fixe.

La production nationale étant à 525.000 tonnes et les importations se situant à peu près à 250.000 tonnes, le schéma d'équilibre partiel se présente ainsi:



Les producteurs agro-industriel et agricole bénéficient d'une augmentation de leur surplus égale à la somme suivante:

$$\Delta SP = (4700 - 2050) \times 525 - 0,5 \times (4700 - 2050)(525 - 480) = 1.332 \text{ milliards de DH, payés aux producteurs}$$

Parallèlement, le surplus du consommateur est réduit:

$$\Delta SC = (2050 - 4280) \times 775 + 0,5 \times (2050 - 4280)(890 - 775) = -1.856 \text{ milliards de DH, perte des consommateurs}$$

Les pertes économiques sont égales à:

$$\begin{aligned} \text{PERTES ÉCONOMIQUES} &= 0,5 \times (4700 - 2050)(525 - 480) \\ &+ 0,5 \times (4280 - 2050)(890 - 775) \\ &= 188 \text{ milliards de DH} \end{aligned}$$

L'État est encore gagnant net du point de vue budgétaire. Il dépense:

$$\begin{aligned} 1) \text{ SUBVENTION AU PRODUCTEUR} &= (4700 - 2050) \times 525 \\ &= 1.391 \text{ milliards de DH, payés aux producteurs} \end{aligned}$$

Cette somme est gagnée sur le consommateur:

$$\begin{aligned} 2) \text{ TAXE SUR CONSOMMATEUR} &= (4280 - 2050) \times 775 \\ &= 1.728 \text{ milliards de DH} \end{aligned}$$

En plus de la somme payée par le consommateur, un prélèvement sur les importations est aussi encaissé par l'État:

$$\begin{aligned} 3) \text{ PRÉLEVEMENT SUR M} &= (5433 - 4280)(775 - 525) \\ &= 288 \text{ milliards de DH} \end{aligned}$$

L'État gagne donc une somme nette de $(1728 + 288) - 1391$, soit 625 milliards de DH.

Le marché des oléagineux

L'analyse du marché des oléagineux est d'autant plus compliquée qu'il s'agit d'une filière complexe.⁶⁴ La même analyse que celle présentée ci-dessus pour les céréales et le sucre peut se faire pour la gamme de produits oléagineux. Le prix de référence renvoie au prix calculé lors des négociations du PAS2, à partir d'une moyenne mobile des prix internationaux réels y compris les taux d'adéquation.⁶⁵ Le prix de revient de l'huile brute du soja est retenu comme prix national pour le calcul du taux d'adéquation. Le prix au producteur est payé au stade agricole. Le prix mondial (coût et fret) est le cours de l'année commerciale 1990/91, multiplié par un taux de change de 8,5 DH/\$ auquel on ajoute les frais de fret et les frais d'approche. La valeur comptable ne s'applique qu'aux prix des tourteaux. Cette valeur est soustraite du prix de revient de l'huile brute et donc est comparable au prix au producteur de la graine. Elle se distingue du prix au consommateur du tourteau, qui est le prix de vente à l'éleveur.

L'ancienne méthode de comptabilisation de la valeur du tourteau a introduit une certaine confusion dans le calcul de la marge de trituration. Dans d'autres pays du monde, les pouvoirs publics jouent sur cette variable pour déterminer les cours mondiaux (subvention de l'État aux frais agro-industriels, surtout dans la CEE). Néanmoins au Maroc, la détermination conjointe de ces deux éléments (valeur du sous-produit et de la marge de transformation) s'oppose à une comptabilisation claire de la marge. A présent, un prix de référence étant fixé pour le sous-produit (tourteau) aussi bien que pour le produit primaire et le produit final, on devrait pouvoir comptabiliser d'une manière plus efficace, économiquement, le coût de trituration au Maroc. La question est importante, car il est possible qu'un manque d'efficacité soit relevé dans cette

⁶⁴ Quatre produits primaires (tournesol, colza, soja, coton); deux produits issus du produit primaire (tourteaux et huile brute/raffinée); différents facteurs de conversion entre produit primaire et produits finaux; et différents taux d'interchangeabilité entre produits finaux du point de vue technique (taux d'acidité des huiles, rendement en protéine des tourteaux).

⁶⁵ Royaume du Maroc (1992d).

partie de la filière marocaine. Aux États-Unis, par exemple, la marge de trituration est de l'ordre de 25 dollars/tonne, alors qu'au Maroc la marge est double (462 dirhams/tonne, soit plus de 50 dollars/tonne).

Pour éviter la présentation répétitive de l'analytique, il suffira, en l'absence d'informations précises concernant les élasticités à imputer et les taux d'interchangeabilité des produits, de présenter les ordres de grandeur en termes de prix:

1993 (en DH/tonne)	Soja			Tournesol		Colza	
	Graine	Tourteaux	Huile Brute	Graine	Tourteaux	Graine	Tourteaux
Prix de référence	3.767	2.836	12.068	4.982	1.616	5.142	1.671
Prix de revient			12.095				
Prix au producteur	3.370			4.570		4.715	
Prix mondial (C+F)	2.340	1.967	4.038	2.558	1.268	2.120	1.413
Valeur comptable		2.231			677		945
Prix au consommateur			(1)		1.411		1.516

(1) Le prix au consommateur est de 8 dirhams/litre pour l'huile raffinée .

En ce qui concerne les surplus, on voit bien que celui du producteur de la graine est augmenté dans les trois cas, vu que le prix mondial est toujours inférieur au prix de référence. Celui de l'éleveur est réduit d'un montant plus faible, le prix au consommateur étant taxé par rapport au prix mondial.

Le marché de la viande bovine

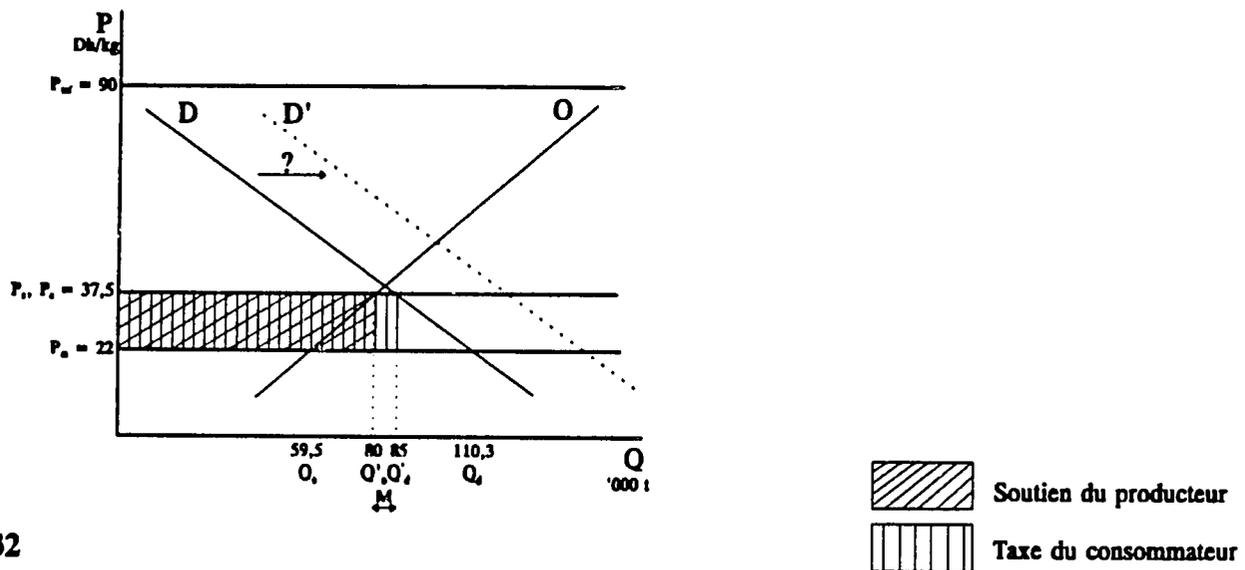
Les prix de référence sont maintenant fixés pour les viandes rouges, la viande blanche et leurs dérivés. Nous traiterons ici de l'impact du prix de référence de la viande bovine, comme exemple des interventions dans ce secteur.

Le prix FOB de la viande bovine dépend de la qualité de la viande (avec os, sans os, en carcasse, en quartiers, congelée, fraîche,...). Le prix international de la viande bovine, tel que suivi par la Banque Mondiale, est celui de la viande congelée sans os, dégraissée à 85%,

importée aux États-Unis.⁶⁶ En 1991, ce prix était de 2660 dollars/tonne FOB, pour un équivalent CAF de 22.000 dirhams/tonne (P_m).⁶⁷ Par rapport à ce prix international, le cours moyen au Maroc était en 1991 de 37,50 DH/kg, du fait des restrictions sur les importations des viandes. Ce prix du marché est retenu ici comme étant à la fois le prix touché par le producteur (P_{prod}) et le prix payé par le consommateur (P_c).

Par contre, le prix de référence est égal au prix CAF, majoré du droit d'importation pour donner l'équivalent tarifaire (265,14 %) auquel on ajoute le droit de douane maximum (45%). En 1991, ce prix aurait donc été de $22 * 4,1014$, soit 90 DH/kg (P_{ref}).

Supposons que la quantité produite est de 80.000 tonnes et que l'État n'importe que 5.000 tonnes;⁶⁸ le schéma se présente alors ainsi:



32

⁶⁶ Cette qualité serait supérieure à celle produite localement, ce qui suggérerait un ajustement du prix mondial vers le bas pour retrouver une meilleure référence internationale. Mais il existe d'autre part une prime de préférence de la viande fraîche marocaine à la viande congelée, ce qui contrecarre l'effet qualité. Nous supposons ici que ces deux phénomènes s'équilibrent et appliquons le prix FOB de la Banque Mondiale sans ajustement.

⁶⁷ Par rapport à un prix moyen 1991 de 10,27 DH/kg à l'importation au Maroc de la viande provenant de la CEE, ce prix servant de référence pour le calcul de l'équivalent tarifaire. Voir le chapitre 3 pour une discussion de la valeur représentative de ce dernier chiffre. La forte disparité constatée entre ces prix s'explique d'autre part la différence de qualité de la viande entre les deux cas.

⁶⁸ Extrapolation faite à partir des abattages contrôlés et des tendances à l'importation des années récentes. Il est à souligner que les importations ont été réduites artificiellement jusqu'à maintenant au moyen des restrictions quantitatives. Avec une libération du marché, on pourrait s'attendre à une augmentation de la demande et donc à un déplacement de la courbe offre vers la droite. Nous adoptons les chiffres de 0,62 pour l'élasticité de l'offre et -0,72 pour celle de la demande, selon Aloui et al.

Dans cette filière, à cause de l'absence de politique de prix officiel, la protection du producteur est payée par le consommateur (à vrai dire, est plus que payée par le consommateur).

$$\Delta SP = (37,50 - 22) \times 80 - 0,5 \times (37,50 - 22)(80 - 59,5) \\ = 1081 \text{ millions de DH, gain du producteur}$$

$$\Delta SC = (22 - 37,5) \times 85 + 0,5 \times (22 - 37,5)(110,3 - 85) \\ = -1514 \text{ millions de DH, perte du consommateur}$$

Les pertes économiques sont égales à:

$$\text{PERTES ÉCONOMIQUES} = 0,5 \times (37,50 - 22)(80 - 59,5) \\ + 0,5 \times (37,50 - 22)(110,3 - 85) \\ = 355 \text{ millions de DH}$$

Avec l'application du droit d'importation de 310,14 %, la filière de la viande bovine pourrait être complètement bouleversée au Maroc. A 90 DH/kg, le producteur serait excessivement protégé et le consommateur, quant à lui, excessivement pénalisé. En l'absence d'autres interventions de l'État, ce prix prévaudrait sur le marché local, réduisant la demande et augmentant l'offre jusqu'à constituer des excédents. L'État serait obligé d'intervenir pour défendre ce prix (en achetant la viande pour la stocker). L'incitation à contourner la taxe à l'importation serait par ailleurs extrêmement forte, et la viande importée clandestinement ferait probablement son apparition sur le marché local. Une situation de rentes spéculatives aurait de ce fait été créée.

Tenant compte de l'esprit qui a animé jusqu'à présent la réforme marocaine, visant précisément à l'élimination de ce type d'intervention improductive, nous admettons ici que le prix de référence ne sera pas automatiquement poussé aussi loin, et que le droit de 310,14 % ne sera pas appliqué en totalité.

Le marché du lait

L'analyse du marché laitier au Maroc dépend d'abord des chiffres retenus pour les cours mondiaux des deux produits laitiers - lait en poudre écrémé et beurre, exprimés en équivalent lait reconstitué - auxquels fait face le lait frais national. Deuxièmement, l'analyse se complique du fait de l'agrégation du lait et de ses dérivés en un montant unique, qui est l'équivalent en lait frais. Malgré cette complexité, nous essaierons de tracer le schéma de la filière pour comprendre au moins les ordres de grandeurs.

En 1991, le prix international du lait écrémé en poudre était de 1425 dollars/tonne, alors que le cours du beurre était à peu près au même niveau, soit 1429 dollars/tonne.⁶⁹ On ajoute 150 dollars/tonne de fret et assurance pour chaque produit, plus 12% du prix C+F pour les frais d'approche.⁷⁰ Le prix en dollars/tonne est converti en dirhams/tonne à un taux de change de 8 DH/\$. Utilisant la formule de conversion de la FAO, on ajuste ainsi:

$$0,09 \times P_{m_{\text{lait en poudre écrémé}}} + 0,042 \times P_{m_{\text{beurre}}}$$

et on ajoute 50% pour les frais de reconstitution et la prime de qualité du lait frais.⁷¹ Le prix mondial en dirhams/tonne est ensuite converti en dirhams/litres. Le prix mondial CAF est donc de 2,9 dirhams/litre (P_m) de lait frais.

Le prix de référence est égal au prix CAF, majoré du droit d'importation pour donner l'équivalent tarifaire (65%) auquel on ajoute le droit de douane maximum (45%). En 1991, ce prix aurait donc été de $2,9 \times 2,10$, soit 6,09 dirhams/litre (P_{ref}).

Le prix moyen du lait à la production est depuis 1990 de 2,6 dirhams/litre (P_{prod}), alors que le prix de détail à la consommation est de 4,10 dirhams/litre (P_c). Nous admettons ici que la marge entre 2,6 et 4,1 représente des coûts de pasteurisation, réfrigération,... L'analyse prend donc en compte le prix mondial, le prix de référence et le prix de 4,1 dirhams/litre.

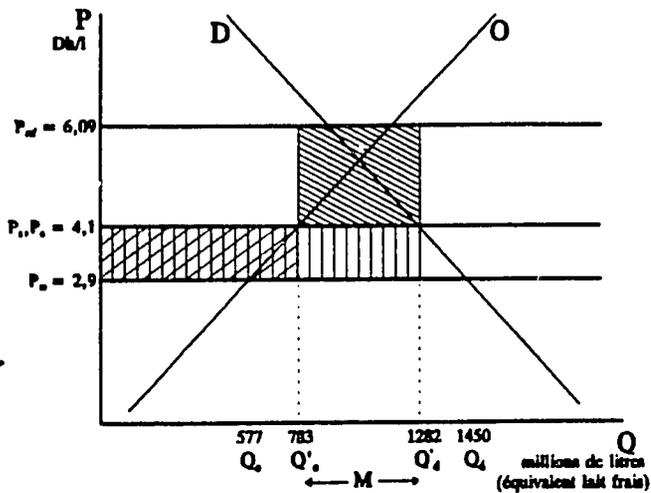
Prenant les quantités produites et importées en 1987 comme indicateurs des ordres de grandeur⁷² et adoptant les chiffres de (0,9) pour l'élasticité de l'offre et (-0,45) pour celle de la demande, on obtient le schéma d'équilibre partiel suivant pour le marché laitier marocain:

⁶⁹ Le cours du lait écrémé en poudre provient du New Zealand Dairy Board (FOB Nouvelle Zélande), alors que le prix du beurre est publié dans le bulletin World Dairy Situation (USDA) de novembre 1991 (FOB Europe du Nord et ports mondiaux divers).

⁷⁰ Selon les chiffres présentés dans MARA/AIRD/Agro Concept (1989).

⁷¹ MARA/AIRD/Agro Concept (1989).

⁷² La dernière année pour laquelle l'auteur dispose des chiffres réels. MARA/AIRD/Agro Concept (1989).



33

- Payé aux producteurs
- Payé par les consommateurs
- Revenus tarifaires supplémentaires

On constate d'après le schéma que l'État est gagnant net dans cette filière, alors que le producteur et le consommateur sont perdants:

$$\Delta SP = (4,1 - 2,9) \times 783 - 0,5 \times (4,1 - 2,9)(783 - 577) \\ = 816 \text{ millions de DH, gain du producteur}$$

$$\Delta SC = (2,9 - 4,1) \times 1282 + 0,5 \times (2,9 - 4,1)(1450 - 1282) \\ = -1639 \text{ millions de DH, perte du consommateur}$$

Les pertes économiques sont égales à:

$$\text{PERTES ÉCONOMIQUES} = 0,5 \times (4,1 - 2,9)(783 - 577) \\ + 0,5 \times (4,1 - 2,9)(1450 - 1282) \\ = 224 \text{ millions de DH}$$

Les gains supplémentaires sont réalisés sur les importations, et sont égaux à $(6,09 - 4,1) \times 499$ millions de litres importés, si l'on admet que le droit d'importation sera fixé à son niveau maximum.

Comme pour la filière de la viande, cette analyse soulève la possibilité qu'au prix de référence, la protection offerte aux producteurs soit tellement incitative que le Maroc finirait par avoir une production excédentaire de lait. Cet effet inattendu bouleverserait la structure de la filière, remettrait en cause les objectifs d'origine de la politique adoptée, et créerait de nouveaux problèmes de gestion pour l'État, alors même que celui-ci s'efforce actuellement de se dégager lentement des interventions dans la filière.

Conclusion

L'analyse des «gagnants» et «perdants» résultant des interventions de l'État marocain dans les secteurs céréalier, sucrier, oléagineux, et de l'élevage démontre surtout que la protection tarifaire est devenue la politique courante en ce qui concerne ces secteurs agricoles stratégiques. Par rapport aux prix mondiaux actuels, les prix de référence établis par l'administration sont maintenant élevés. La politique actuelle renverse donc la politique de taxation du secteur agricole marocain qui était en vigueur jusqu'au milieu des années 80. Mais au lieu de créer des liens directs entre les marchés nationaux et les cours internationaux, ce qui était un objectif primaire au début du Programme d'Ajustement dans le Secteur Agricole au Maroc, l'introduction du système de prix de référence a réintroduit une déconnexion du marché national vis-à-vis du marché international, mais cette fois-ci dans le sens inverse.

Les schémas d'équilibre partiel ont permis à l'analyste d'établir une distinction entre la notion de subvention au consommateur dans un sens financier et la notion de taxation du même consommateur par rapport aux valeurs économiques.

Le transfert n'est pas équilibré. En effet, dans les secteurs stratégiques, il ne s'agit pas d'une subvention à la production qui soit payée directement par les consommateurs. Plus souvent c'est l'État qui est gagnant net, se procurant des revenus tarifaires supplémentaires au-delà des sommes déboursées par les consommateurs. Plus exactement, étant donné qu'en situation de non subvention à la consommation les revenus tarifaires nets alimentent le Fonds de Développement Agricole géré par le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, c'est le MARA qui a acquis une nouvelle source de revenu hors budget.

En effectuant l'analyse produit par produit, on simplifie trop la question des effets de la politique gouvernementale sur les secteurs complexes intégrant plusieurs produits. Par exemple, si le prix mondial du maïs tombe précipitamment, les producteurs internationaux de poulet seront en mesure de fournir la viande blanche à un prix moins cher sur le marché international. La viande blanche étant protégée au Maroc par un équivalent tarifaire fixe plus droits de douane maximum, le prix C+F du poulet importé variera selon les fluctuations internationales. Dans ce cas, le prix à l'importation du poulet tombera. Par contre, le producteur marocain de poulet sera toujours censé payer son maïs importé au prix de référence, qui restera fixe au lieu de s'abaisser en réagissant aux mouvements du cours mondial. Dans cet exemple fictif, le producteur marocain de poulet, qui semble actuellement bien protégé, pourrait être dangereusement exposé à la concurrence internationale. L'analyse des interactions entre filières serait un exercice valable à entreprendre par la Direction des Prix comme corollaire de la présente étude.

Les arguments en faveur de cette politique de protection sont multiples, parmi lesquels la défense d'un secteur stratégique par rapport à des menaces internationales (subventions agricoles ailleurs dans le monde) joue un rôle fondamental. Mais cet argument relève d'une vision à court terme, et perdra de sa valeur en cas de succès des négociations du GATT pour la réduction, voire l'élimination des interventions sur les marchés agricoles internationaux.

Un autre élément intervient, en l'occurrence le désir d'augmenter la productivité agricole nationale par voie d'un soutien étatique jusqu'au moment où le secteur atteindra la compétitivité vis-à-vis de l'extérieur. Mais le lien entre les subventions à la production et les augmentations de productivité doit être nuancé en fonction de la structure de chaque filière. Dans le cas des filières moins concurrentielles, ce soutien à la production (agricole ou agro-industrielle) ne sert qu'à renforcer des défauts d'efficacité.

Malgré ces arguments en faveur d'une politique protectionniste, il est important de souligner que le désir de réduire l'impact de ladite politique sur le budget d'État, tel qu'imposé par le programme d'ajustement entrepris par le Maroc, oblige l'État à taxer le consommateur pour financer les subventions. Au Maroc, comme dans le reste du monde, le consommateur est beaucoup moins représenté dans les négociations de politique agricole, étant rarement informé des coûts d'opportunité des biens de consommation. Le jeu consiste alors à trouver le moyen de cacher au consommateur quel est l'impact du changement de politique.

Chapitre V

CONCLUSION

Observations générales

Bien qu'on ne puisse se prononcer avec une grande précision sur l'avenir du marché mondial agricole, plusieurs choses sont claires. Aujourd'hui tous les pays du monde sont confrontés à l'internationalisation de leurs économies. De plus, nous devons tous faire face à la rareté croissante de nos ressources nationales, ce qui nous oblige à la recherche d'un meilleur système d'affectation de ces ressources en vue de maximiser l'efficacité de leur utilisation. L'ajustement structurel est un phénomène qui préoccupe non seulement le Maroc, mais aussi le reste du monde. Les États-Unis se préoccupent de la compétitivité de l'économie américaine vis-à-vis de leurs partenaires-concurrents des pays industrialisés et des pays en voie de développement. La proposition d'une zone de libre échange avec le Mexique et le Canada (le North American Free Trade Agreement, ou NAFTA) n'est qu'un exemple récent dans l'évolution des institutions nord-américaines en fonction de ce problème. En Europe de l'Est et dans l'ancienne URSS, les pays sont confrontés à la nécessité de libéraliser leurs économies, de privatiser les entreprises et de renouveler les incitations positives pour la promotion de la croissance économique.

Mais au moment de la libéralisation des marchés intérieurs, le marché agricole international est toujours utilisé par la plupart des pays du monde comme un amortisseur qui devrait absorber les chocs de leurs marchés nationaux particuliers. Vu les interventions gouvernementales qui dominent la plupart des secteurs agricoles nationaux du monde, il n'est pas surprenant que le marché international comporte un certain élément de risque qui se manifeste par des variations de prix. Il est donc normal que le Maroc cherche à stabiliser le niveau des prix aux producteurs agricoles pour les produits alimentaires stratégiques de façon à encourager la production nationale. Et il est normal aussi que le Maroc cherche maintenant le moyen d'exploiter le marché international comme amortisseur de l'économie agricole marocaine, en même temps qu'il participe avec une grande vigueur aux discussions de l'Uruguay Round.

Néanmoins, quelques avertissements généraux seraient à souligner:

La protection tarifaire, qu'il s'agisse d'un prix de référence établi à la frontière et soutenu par le biais des prélèvements variables, d'un droit spécifique, d'un taux d'adéquation ou d'un équivalent tarifaire, n'est pas la mesure la plus efficace pour encourager la production nationale (ou l'un de ses systèmes de production utilisant une technologie avancée) lorsqu'il s'agit d'un niveau de production relativement bas. La protection à la frontière, en l'absence d'autres programmes compensatoires, s'applique à tous les consommateurs, directs et indirects, d'un produit donné. En plus, elle s'applique à tous les producteurs, en dépit des différences de prix de revient. Si un pays n'est pas autosuffisant pour la production d'un produit donné, et ne

prévoit pas de l'être à moyen terme, la question qui se pose est la suivante: pourquoi protéger toute la production locale -- même les producteurs les moins efficaces -- au détriment des consommateurs?

Il ne faut pas oublier que le gouvernement marocain s'est engagé dans un programme d'ajustement structurel, dont l'un des objets est la réduction de la charge de la compensation sur le budget de l'Etat. Le Maroc a déjà accompli en grande partie cette tâche, sauf en ce qui concerne la compensation sur les huiles alimentaires, qui ne cesse de s'accroître. Mais si le Maroc devait conserver cette position en ce qui concerne la compensation, toute augmentation du prix de référence par rapport au prix national actuel aboutirait à une charge supplémentaire sur le budget des ménages, ce qui entraînerait des difficultés politiques.

Si le but visé est de protéger de nouveaux systèmes de production qui sont technologiquement avancés, il serait moins coûteux pour la collectivité marocaine de subventionner directement les investissements tout en maintenant le prix à la frontière à un niveau abordable pour les consommateurs.

S'il s'agit du désir de soutenir les revenus des agriculteurs, un autre moyen serait de pratiquer les transferts directs (les "deficiency payments" des États-Unis) qui ne distordent pas les prix des produits agricoles, allant directement aux producteurs et n'ayant pas d'influence sur le marché agricole local. Le gros inconvénient de ce système, évidemment, est sa charge budgétaire. La collectivité marocaine doit alors décider si elle préfère que le soutien du secteur agricole soit payé par la masse des consommateurs ou bien par le budget de l'Etat (qui est, évidemment, alimenté par la base nationale d'imposition, constituée en grande partie des citoyens marocains).

Un problème pragmatique posé par le prélèvement variable est que le prix d'un produit importé est le même sur le marché local, quel que soit le prix payé par l'importateur. Pour cette raison, l'importateur n'a pas d'incitation à rechercher un meilleur prix pour ses importations. En fait, il peut gagner en déclarant un prix élevé à la douane, et en partageant avec son fournisseur la différence entre ce prix et le prix réel à l'extérieur. Ce type de fraude est très difficile à contrecarrer par l'État. L'introduction d'une taxe ad valorem sur le prix CAF la découragerait.

La fixation de taux d'adéquation ou de droits d'importation au lieu des prix de référence répond à ces préoccupations. De plus, ce système présente l'avantage d'être un mécanisme transparent et automatique qui simplifie le système tarifaire et réduit donc l'incitation négative pour les importateurs. Le danger actuel au Maroc est que les droits d'importation fixés (pour les oléagineux, pour les produits d'élevage) lors des négociations avec la Banque Mondiale ne représentent que des plafonds possibles de protection et que la détermination périodique du niveau réel de protection demeure assujettie à un arbitrage politique.

Comme nous l'avons déjà noté, la politicisation du processus n'est pas forcément un mal, puisqu'elle oblige à un arbitrage réel entre des intérêts différents. Mais lorsqu'on protège

simplement pour protéger, sans avoir considéré la compétitivité d'une activité quelle qu'elle soit, l'effet obtenu ne va plus dans le sens d'une plus grande efficacité du fonctionnement de l'économie. De plus, cette politicisation favorise les intérêts des groupes les mieux organisés. On risque ainsi de défendre plus souvent les intérêts des agro-industriels et des gros producteurs, car ceux-ci pèsent davantage dans les discussions que les intérêts des petits producteurs du *bled*.

Il faudrait rechercher la cohérence dans les mesures prises, et ce à plusieurs niveaux:

- 1) cohérence des niveaux de protection offerts aux différentes activités agricoles possibles dans le cadre d'un système de culture;
- 2) cohérence des niveaux et des formes de protection offerts à des activités interdépendantes (exemple de l'incohérence actuelle: la protection du maïs par un prix de référence fixe et celle de la viande blanche par une taxe ad valorem);
- 3) cohérence entre la protection de l'agriculture et la protection de l'agro-industrie;
- 4) cohérence entre la politique de protection et l'avantage comparatif du secteur de la production nationale qu'on cherche à protéger;
- 5) cohérence entre formes de protection (prix de référence avec prélèvement variable, prélèvement fixe, caisse de stabilisation, taux d'adéquation, équivalent tarifaire et droit d'importation).

Ce dernier point s'avère important à cause des effets différentiels de chaque mesure sur le marché local. Une politique de prix de référence avec prélèvement variable donne un prix national stable avec des revenus tarifaires fluctuants, alors que l'introduction des autres formes de protection aboutit à des fluctuations générales, tant des prix locaux que des revenus tarifaires.

De plus, l'introduction des prélèvements fixes et des droits d'importation laisse subsister la possibilité de manipulation arbitraire des niveaux de protection actuellement mis en application d'une année (ou d'une période quelconque) à l'autre. Bien que dans l'esprit du GATT les équivalents tarifaires doivent être réduits peu à peu d'une année à l'autre (avec une période d'ajustement échelonnée davantage pour les pays en développement que pour les pays industriels), il n'existe actuellement aucun engagement officiel explicite du gouvernement marocain à ce sujet (à part le fait qu'il participe au GATT).

Une politique de protection des activités qui se substituent aux importations aura pour effet indirect une incitation négative non négligeable pour les activités d'exportation, du fait de son impact sur le taux de change d'équilibre. Cela va à l'encontre de l'objectif d'ouverture de l'économie marocaine, visant à maximiser sa compétitivité et son efficacité.

Une activité conseillée est le suivi régulier de l'impact des prix de référence sur l'économie agricole marocaine, sur les consommateurs, sur le budget d'État et sur l'économie

générale. Les cours agricoles mondiaux vont beaucoup évoluer dans les prochaines années, et il serait important que le Maroc évalue chaque année l'efficacité des définitions des prix de référence, des prélèvements variables et des taux d'adéquation de façon à éviter la création de nouvelles distorsions.

Observations particulières par produit

Les experts de l'AIRD désirent attirer l'attention du lecteur sur les points suivants concernant les propositions émises pour les prix de référence de chaque produit:

Blé tendre

- ▶ la moyenne mobile est calculée à partir des cours mondiaux nominaux, et non pas des cours réels comme c'est le cas pour les autres produits
- ▶ il existe une déconnexion totale entre le prix national et le cours mondial actuel, avec une augmentation régulière du taux de protection du producteur national vis-à-vis du marché international, qui évolue actuellement à la baisse
- ▶ le prix national ne peut jamais diminuer en valeur nominale
- ▶ alors que le prix de référence élimine, au niveau de la minoterie, les différences de prix entre le blé importé et le blé national, il n'élimine pas les différences de qualité; le résultat de l'intervention de l'administration dans la définition du cahiers de charge est une diminution des qualités de blé disponibles sur le marché national
- ▶ le Maroc tire des revenus tarifaires non négligeables de ses importations de blé, par suite des programmes de subvention dans les pays exportateurs, et cette dépendance croissante sera peut-être difficile à éliminer

Maïs

- ▶ le prix de référence du maïs ne se réfère en réalité aucunement au cours international, mais se fixe par contre en fonction du cours national à Casablanca
- ▶ alors que les importations de maïs (et d'orge et de blé dur) sont officiellement libres, officieusement elles sont toujours soumises à l'autorisation de l'ONICL et du MARA, ce qui a pour effet une réduction de la quantité importée, entraînant une montée du prix national et aboutissant donc à un taux de protection nominale très élevé par rapport au cours international

- ▶ toute augmentation marginale de la production sera donc réalisée à des prix de revient plus élevés (par rapport au cours international)
- ▶ le niveau élevé de protection nominale du producteur marocain de maïs pénalise la production avicole, pour laquelle le maïs est l'intrant pivot, ce qui crée une pression à la hausse sur le prix du poulet
- ▶ le prélèvement ne s'applique pas à l'importation du sorgho, ce qui soulève la question de la cohérence de la politique tarifaire vis-à-vis des produits de substitution

Sucre

- ▶ le calcul du prix de référence (moyenne mobile arithmétique des prix réels sur une période de 21 ans), qui pondère proportionnellement davantage les prix situés aux extrêmes, exagère le prix de référence en le poussant au-dessus du niveau nécessaire pour assurer la compétitivité de la plupart des unités industrielles
- ▶ les effets obtenus sont donc une surprotection du secteur et une taxation des consommateurs
- ▶ l'utilisation, pour la fixation des marges, de pourcentages de prix FOB calculés à partir des données des années passées, faussera à l'avenir le calcul du prix de référence, étant donné que plusieurs postes de frais (fret du blanc, prime du prix du blanc par rapport à celui du brut, marge de raffinage du blanc,...) changeront (seront comprimés) à l'avenir; bien que l'utilisation des pourcentages simplifie pour l'avenir le calcul du prix de référence, le résultat obtenu sera surestimé
- ▶ la fixation du taux d'adéquation à 9% (sans fixation du prix de référence) semble représenter un niveau de protection relativement bas par rapport à celui d'autres produits agricoles

Oléagineux

- ▶ les taux d'adéquation varient beaucoup d'un produit à un autre au sein de la filière
- ▶ on constate une disparité des taux de protection au long d'une même filière (15% sur l'importation de la graine de soja et 104% sur l'importation de l'huile brute de soja), protégeant davantage le secteur agro-industriel par rapport au secteur agricole

- ▶ il existe une différence sensible entre le niveau moyen de protection des oléagineux par rapport à celui du sucre (9%)
- ▶ le taux moyen d'adéquation ou de protection des oléagineux est élevé par rapport au niveau maximum de protection admis par le SAL2, qui est de 45%

Viandes rouges et blanches

- ▶ la proposition avancée pour le droit d'importation des viandes rouges et blanches est problématique du fait que l'équivalent tarifaire est fixé en fonction 1) de la situation du marché local, ce qui rend le prix local supérieur au cours international, et 2) des prix CAF moyens d'une année, dont la valeur représentative est mise en cause d'abord en raison de leur provenance (la CEE, qui subventionne les exportations) et ensuite à cause de l'utilisation d'une période de référence assez courte (une année)
- ▶ les droits d'importation donnent des niveaux de protection qui contribueront à créer des marchés intérieurs complètement isolés des marchés internationaux; dans le cas le plus grave, l'application de niveaux de protection excessivement élevés pourrait rendre le Maroc excédentaire en produits de l'élevage, et donc exportateur net
- ▶ il conviendrait d'introduire un système d'ajustement des équivalents tarifaires, tenant compte de l'évolution de la situation à la fois sur le marché local et sur le marché international, de façon à maintenir des niveaux ciblés de protection
- ▶ il est nécessaire de spécifier des droits d'importation nuancés par qualité de produit
- ▶ il faut noter l'incohérence potentielle d'une politique de prix de référence qui surprotège un intrant pivot (le maïs) conjointement avec une politique de taxe ad valorem du produit final (viande blanche)

Lait

- ▶ grosso modo, les mêmes commentaires que pour les viandes s'appliquent au lait
- ▶ le droit d'importation s'appliquant au lait est néanmoins mieux précisé puisque les cours internationaux (et non les prix CAF moyens) sont utilisés pour sa dérivation
- ▶ vu le fait que le Maroc n'est pas autosuffisant en produits laitiers, il conviendra de cibler un niveau de protection permettant d'une part de protéger la plus grande partie du secteur, apparemment concurrentielle sur le marché international,

d'autre part de protéger le marché intérieur contre les chocs du marché international dus aux activités de dumping des gros exportateurs, mais aussi de fournir des produits laitiers aux consommateurs pendant toute l'année, à des prix stables et raisonnables; le droit d'importation de 110% semble être excessif.

En conclusion, le Royaume du Maroc s'est lancé dans un processus de libéralisation de son économie, en avance sur la plupart de ses partenaires commerciaux. Pour cela, il a déjà été reconnu au sein du GATT comme un pays pionnier. La voie à suivre ne sera pas sans complications. Avec la grande expérience qu'a déjà accumulée le pays en matière économique, le Maroc se trouve actuellement capable de lancer son économie agricole sur une piste aussi riche de potentiel que le secteur industriel marocain, lequel a déjà adopté la libéralisation économique. Une évaluation régulière du système des prix de référence assurera que le Maroc soit gagnant non seulement au plan de la productivité de son secteur agricole mais aussi en ce qui concerne l'accroissement du bien-être de toute la collectivité.

ANNEXE A

L'ANALYSE DES PRIX ET DES INCITATIONS DANS LE SECTEUR AGRICOLE⁷³

Introduction

L'objectif de cette annexe est de présenter la méthode utilisée pour évaluer d'abord la structure d'incitations (protection et/ou taxation) qui influence l'allocation de ressources dans un pays à travers une gamme d'activités agricoles alternatives et ensuite les avantages économiques des différentes cultures pratiquées dans un pays pour déterminer celles qui ont un potentiel pour l'exportation ou pour la substitution aux produits importés. La méthode a pour avantage principal la mise en rapport, pour une culture donnée, des performances réalisées par un pays avec celles des pays concurrents. Ceci devrait permettre de mieux articuler la politique agricole avec les avantages comparatifs du pays et donc d'améliorer l'efficacité de l'affectation des ressources.

Nous présentons aussi une brève description de l'analyse statique de bien-être qui permet à l'analyste de déterminer l'impact d'une certaine mesure de politique sur le producteur, le consommateur, le volume de commerce international et le budget d'Etat.

Origine de la méthodologie

La méthode est fondée sur la théorie du commerce international et sur celle du bien-être. Dans l'hypothèse d'une économie de concurrence parfaite, on montre que la situation de libre échange et de non intervention de l'Etat dans les marchés de produits, d'intrants, de facteurs et de monnaie est préférable à toutes les autres pour un petit pays. Par exemple, le Maroc est un exemple de «petit pays» dans le marché du blé tendre puisque ses actions n'influencent guère le marché international du blé.

Cette situation de libre échange se traduit par ce qu'on appelle «les gains à l'échange». Les gains proviennent d'un «avantage comparatif» de chaque partenaire de l'échange, dû aux différences de coûts relatifs des facteurs de production dans chaque pays, et aux différences d'intensité d'utilisation des biens échangeables. Les gains proviennent de l'utilisation de

⁷³ Le lecteur qui cherche des présentations plus détaillées sur l'analyse des systèmes agricoles et alimentaires devrait se référer aux textes suivants: C. Peter Timmer, Walter P. Falcon et Scott P. Pearson, *Food Policy Analysis* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1983); J. Price Gittinger, Joanne Leslie et Caroline Hoisington, *Food Policy: Integrating Supply, Distribution, and Consumption* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1987); C. Peter Timmer, *Getting Prices Right: The Scope and Limits of Agricultural Price Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986); Isabelle Tsakok, *Agricultural Price Policy: A Practitioner's Guide to Partial Equilibrium Analysis* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990); et James P. Houck, *Elements of Agricultural Trade Policies* (Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1986).

ressources nationales qui sont relativement moins coûteuses par rapport aux ressources des partenaires pour la production de produits absorbant relativement plus de ces ressources. Donc, le libre échange permet à chaque pays de concentrer ses ressources dans la production des biens pour lesquels il a un avantage relatif ou «comparatif».

Les gains à l'échange se reflètent dans le bien-être des différents groupes de l'économie locale. Les consommateurs peuvent gagner, par exemple, dans une situation de libre échange grâce à la substitution, aux produits locaux chers, de produits d'importation meilleur marché. La production gagne en efficacité par le transfert des ressources des secteurs de substitution aux importations, à coût élevé, vers d'autres secteurs de production à faible coût.

Ceci permet de produire une plus grande valeur ajoutée avec la même dotation en ressources et donc de maximiser la croissance économique. Le lien fondamental entre avantages comparatifs, allocation des ressources et croissance - sur lequel s'appuie la méthode proposée ici - passe donc par la réduction du coût en ressources intérieures correspondant à un gain de devises supplémentaires.

Approche de l'analyse

L'application de la méthodologie d'étude de prix et d'incitations commence avec une analyse de la rentabilité privée des budgets de cultures. Cette analyse évalue l'incitation offerte aux producteurs de chaque alternatif de production. Ces données soit sont fournies par les ingénieurs agronomes chargés des évaluations des projets, soit sont dérivées des enquêtes sur les coûts de production. La contribution de la méthodologie décrite ici est l'analyse non seulement de la rentabilité vue par le producteur (appelée «rentabilité financière») mais aussi de la rentabilité à la collectivité (ou «rentabilité économique») tenant compte des interventions introduites par les mesures de politique du gouvernement.

Au moyen de cette analyse économique, deux types de coefficients sont développés. Le premier indique le degré d'incitation positive (subvention) ou négative (taxation) donnée à une activité, dit «taux de protection.» Le deuxième compare la valeur des ressources nationales utilisées dans la production d'un produit avec la valeur ajoutée créée par l'activité pour déterminer l'efficacité avec laquelle le pays épargne (dans le cas d'un produit qui remplace les importations) ou gagne (dans le cas d'un produit exportable) une unité de devises. Ce dernier, appelé «coût réel de devises,» mesure l'avantage comparatif que le pays possède dans la production du produit. Avant de passer à la définition de ces deux types d'analyse, il est utile de définir ce que l'on entend par valeurs financières et comment on les distingue des valeurs économiques.

Définition des concepts

Afin d'orienter le développement agricole du pays, l'Etat dispose d'un ensemble d'outils communément admis sous l'appellation «politiques économiques.» La politique économique

ayant pour résultat de favoriser (défavoriser) des produits et des facteurs nationaux, soit au détriment (profit) de l'étranger, soit au détriment (profit) d'autres produits et facteurs nationaux. Le «système d'incitations» recouvre tout élément de discrimination introduit par les politiques économiques. Parmi les éléments de discrimination, qui constituent en fait les instruments de protection ou d'incitation, on peut citer *inter alia*:

- la politique douanière (contingents, quotas, licences d'importation, droits spécifiques et *ad valorem*)
- le règlement du système de commerce international (monopoles accordés par produit)
- les subventions des prix des intrants agricoles versées aux producteurs locaux
- les détaxations
- les régimes d'amortissement favorables
- les facilités de crédit et les bonifications d'intérêts
- les taux préférentiels en matière de services publics (eaux, vulgarisation,...)
- la fiscalité indirecte atteignant différemment les produits nationaux et étrangers
- la politique du taux de change
- la politique de fixation des prix des produits
- le règlement des systèmes de commercialisation

Ces instruments influencent les prix du marché, dits prix financiers, c'est-à-dire tels que payés ou qui sont perçus par les agriculteurs.

Pour connaître l'impact des incitations de l'Etat sur le marché d'un produit donné, les prix financiers doivent être comparés avec les prix économiques, dits «prix de référence» dans le langage de l'économiste, définis comme les prix qui auraient cours sur le marché national en l'absence de toute intervention étatique. Donc, une tâche fondamentale de l'analyse des incitations est d'évaluer le prix de référence d'un tel produit. Pour établir les prix de référence, on différencie les produits et les intrants qui sont «échangeables» (c'est-à-dire ceux pour lesquels il y a un marché international) de ceux qui sont «non échangeables».⁷⁴

Pour un produit ou intrant échangeable, le prix sur le marché international sert de prix de référence. Cela veut dire aussi que le prix à la frontière (prix CAF) d'un bien qui est importable plus les coûts supplémentaires (les frais portuaires, de transport et distribution, et de stockage,...) pour amener le produit à sa destination (c'est-à-dire au lieu qui nous permet de faire la comparaison entre les coûts du produit local et ceux du produit importé), représente le coût d'opportunité économique de sa production locale. Dans le même sens, le prix FOB d'un produit exportable représente le coût d'opportunité de sa consommation locale, donc de sa valeur dans l'économie locale.

⁷⁴ Un intrant est dit «non-échangeable» lorsque, pour des raisons de coûts de production, de coûts de transport ou de restriction commerciale, il ne fait pas l'objet d'échange international; exemples: transport, construction. Les facteurs de production (la terre, la main d'oeuvre et le capital) qui appartiennent au pays sont aussi considérés comme des non-échangeables.

Pour une analyse à court terme, ce coût d'opportunité est reflété par le prix de référence actuel, ou du passé récent. Pour une analyse plus étendue, l'analyse est nuancée par la définition de la période sous considération. Dans la pratique, l'analyste applique normalement le prix moyen de l'an passé. Lorsqu'il s'agit d'un cours moins stable, on pourrait utiliser un prix moyen de plusieurs années. Une autre variable qui pourrait être intégrée dans le calcul de ce prix moyen serait le prix à terme, pour les biens qui ont des cours organisés ainsi, tels que le blé tendre et d'autres céréales, le sucre, quelques oléagineux, le bétail, le coton,...

Pour un produit ou intrant qui ne peut pas être exporté ou importé (donc qui est non échangeable), le marché international ne peut pas servir de référence. Dans ce cas, le prix de référence est le prix qui serait pratiqué sur le marché national en l'absence de toute intervention étatique. Ceci est calculé à partir du prix du marché (qui reflète l'équilibre de la demande et de l'offre locales), moins les taxes (plus les subventions) sur le prix du marché. En général, les non-échangeables supposés sont des facteurs de production classique, à savoir la main-d'oeuvre, le capital et la terre. Ces facteurs représentent les ressources de base qui appartiennent à un pays; et donc par définition ces «ressources nationales» ne sont pas échangeables.

Les prix nationaux des intrants peuvent être au-dessus ou en-dessous de leurs prix de référence. Lorsqu'il s'agit d'un prix du marché supérieur au prix de référence économique, on admet une taxe sur l'intrant. Cette taxe sert à réduire le bénéfice financier de l'agriculteur et donc cette taxation reflète une «protection négative» pour l'agriculteur. Par contre, lorsque le prix du marché d'un intrant est inférieur au prix de référence économique, on dit que l'agriculteur est subventionné, donc qu'il existe une «protection positive.»

Lorsqu'il s'agit des prix des produits de l'agriculteur, les effets sont inverses. Un prix du marché intérieur supérieur au prix de référence économique reflète une subvention ou une incitation à la production pour l'agriculteur. Par contre, un prix du marché du produit en-dessous de son prix de référence représente pour l'agriculteur une taxation. Dans ce cas, l'agriculteur est désincité (ou découragé) par la taxe sur son produit, ce qui reflète une «protection négative» à la production. La section qui suit examine des mesures quantitatives de protection.

Mesures d'incitations aux producteurs

L'évaluation des incitations perçues par les producteurs agricoles permet de répondre à des questions qui se posent au niveau de la politique de production agricole (subventions à la production, fixation des prix aux producteurs, incitations indirectes, fixation des prix des intrants, coûts de l'encadrement,...). Il s'agit alors de quantifier les effets des incitations créées par les interventions de l'Etat. Ces interventions ont des effets à la fois sur le prix du produit et sur les prix des intrants utilisés dans la production. Divers indicateurs peuvent être utilisés pour mesurer les effets du système d'incitations, à savoir:

- ▶ le bénéfice financier net (BFN) qui exprime le bénéfice dégagé par la production d'une unité du produit compte tenu des prix de marché du produit et des intrants ayant servi à sa production.
- ▶ le coefficient de protection nominale (CPN) qui exprime les effets des mesures d'incitations sur les prix des produits.
- ▶ le coefficient de protection nominale sur les intrants (CPN/i) qui exprime les effets des mesures d'incitations sur les prix des intrants échangeables.
- ▶ le coefficient de protection effective (CPE) qui permet de déterminer les effets que les mesures de protection portant sur les prix des intrants et de l'output ont sur la valeur ajoutée.⁷⁵
- ▶ l'équivalent des subventions à la production (ESP) qui représente la somme d'argent que l'Etat devrait verser au producteur pour compenser, à son niveau, l'abolition de l'ensemble des incitations consenties par l'Etat à ce niveau. Il peut aussi bien être exprimé en termes de pourcentages, comme le CPE.

Bénéfice financier net (BFN)

Les producteurs répartissent leurs ressources entre les diverses activités (ou entre divers itinéraires techniques d'une telle activité) en particulier selon la rentabilité financière de ces activités. Cette rentabilité financière pour le producteur dépend des prix du marché intérieur. Elle se mesure par le bénéfice financier net (BFN) qui est défini par l'expression suivante:

$$BFN_j = P_j - \sum_i (P_i \times a_{i,j}) - \sum_s (P_s \times f_{s,j})$$

- où :
- P_j : prix au producteur du produit j
 - $a_{i,j}$: quantité de l'intrant i utilisé pour la production d'une unité du produit j
 - P_i : prix du marché de l'intrant i
 - $f_{s,j}$: quantité du facteur de production s utilisée pour la production d'une unité du produit j
 - P_s : prix du marché du facteur de production s

Selon cette définition, une activité est rentable si le BFN est positif. Donc, pour décider de l'affectation des ressources, l'agriculteur ne considère que les activités ayant des BFN positifs. Cependant l'affectation des ressources entre les activités rentables ne dépend pas

⁷⁵ La «valeur ajoutée» est égale à la différence entre la valeur du produit et la valeur des intrants échangeables utilisés dans sa production.

seulement du niveau de bénéfice financier net de chaque activité mais aussi des contraintes sur l'utilisation des ressources dans chaque activité. Ces contraintes ne sont pas évaluées par cette approche.

Coefficient de protection nominale (CPN)

Le coefficient de protection nominale permet d'évaluer les effets des mesures de protection sur le prix d'un bien produit localement. Le coefficient de protection nominale (CPN) d'un produit donné est défini comme étant le rapport entre son prix local (P_j) et son prix de référence (P^*), tous les deux exprimés en monnaie locale.

$$CPN_j = \frac{\text{prix intérieur (en DH)}}{\text{prix de référence (en DH)}} = \frac{P_j}{P^*}$$

Ce coefficient représente une mesure du niveau des incitations créées par les interventions de l'Etat affectant directement le prix intérieur du produit. Pour un produit donné, lorsque le CPN est supérieur à 1 (prix intérieur est supérieur au prix de référence), cela signifie que la production du produit en question bénéficie d'une protection positive. Par contre, sa consommation est découragée. Si, par contre, le prix payé au producteur est inférieur au prix qui aurait cours en l'absence d'intervention de l'Etat et que le CPN est inférieur à 1, cela signifie que la production du produit fait face à une protection négative tandis que sa consommation est encouragée.

Le calcul des CPN est simple, étant donné qu'on n'a besoin que des prix des produits (outputs). Comme prix intérieur on peut utiliser soit le prix officiel d'achat d'un produit soit le prix du marché de gros perçu par les producteurs, ce dernier reflétant toujours toutes influences les interventions politiques.

Il est à noter que la comparaison des prix intérieurs et mondiaux doit être faite au même endroit géographique dans le pays, et ce point doit être un lieu de concurrence entre le produit local et le produit importé. L'ajustement au même point de comparaison nécessite que les coûts du transport et d'autres marges de distribution soient ajoutés au prix équivalent à la frontière pour arriver à un prix de référence ajusté.

L'interprétation du CPN sur la production est limitée car le CPN ne prend pas en considération la nature des fiscalités concernant les intrants entrant dans la production de ce bien tant sur le marché intérieur que sur le marché extérieur. Il se peut ainsi qu'un produit paraisse très protégé alors que le poids des taxes supportées par ses intrants dépasse le niveau de protection nominale. Il existe une deuxième mesure qui donne la contrepartie de ces observations, le coefficient de protection nominale sur les intrants (CPN/i).

Coefficient de protection nominale sur les intrants (CPN/i)

Le coefficient de protection nominale sur les intrants permet d'évaluer les effets des mesures de protection sur les prix des intrants échangeables (consommation intermédiaire). Le CPN/i est défini comme étant le rapport entre la valeur des intrants i échangeables utilisés dans la production d'une unité du produit j ($a_{ij} * P_i$), exprimée en prix locaux, et la valeur de ce même paquet d'intrants, exprimée en prix de référence ($a_{ij} * P^*_i$), les deux valeurs étant exprimées en monnaie locale.

$$\frac{CPN}{i_j} = \frac{\sum_i a_{ij} * P_i \text{ (en DH)}}{\sum_i a_{ij} * P^*_i \text{ (en Di)}}$$

Ce coefficient représente une mesure du niveau des incitations créées par les interventions de l'Etat et affectant directement les prix intérieurs des intrants. Pour une activité donnée, lorsque le CPN/i est supérieur à 1 (les prix intérieurs sont supérieurs aux prix de référence), cela signifie que l'utilisation des intrants dans la production du bien en question est découragée. Si, par contre, la valeur des intrants échangeables est inférieure à la valeur qui aurait cours en l'absence d'intervention de l'Etat et que le CPN/i est inférieur à 1, cela signifie que l'utilisation des intrants dans la production du bien en question est encouragée.

Coefficient de protection effective (CPE)

Il s'agit de définir un indicateur qui permet d'évaluer l'incidence du système des incitations sur l'ensemble de l'activité, c'est-à-dire d'évaluer les effets combinés des mesures de protection à la fois sur la production et sur les consommations intermédiaires en intrants. Cet indicateur est appelé le coefficient de protection effective, ou CPE.

Le CPE est défini, pour une activité donnée, comme étant le rapport entre la valeur ajoutée aux prix intérieurs, et la valeur ajoutée qu'aurait cette activité dans une situation sans intervention de l'Etat, c'est-à-dire aux prix internationaux.

$$CPE_j = \frac{\text{Valeur ajoutée aux prix intérieurs (en DH)}}{\text{Valeur ajoutée aux prix internationaux (en DH)}} = \frac{P_j - (\sum_i P_i \times a_{ij})}{P^*_j - (\sum_i P^*_i \times a_{ij})}$$

où :

P_j	:	prix au producteur du produit j
a_{ij}	:	quantité de l'intrant i utilisé pour la production d'une unité du produit j
P_i	:	prix du marché de l'intrant i
P^*_j	:	prix de référence du produit j

P_i^* : prix de référence de l'intrant i

Pour évaluer le CPE, il nous faudra connaître à la fois la valeur ajoutée aux prix intérieurs et la valeur ajoutée aux prix internationaux. De manière générale, la valeur ajoutée d'une activité est égale à la différence entre la valeur de la production et la valeur des consommations intermédiaires des intrants.

Or, dans toute activité il y a des biens et services qui servent de consommations intermédiaires sans faire l'objet d'échanges internationaux; ces intrants non échangeables, ne peuvent donc pas bénéficier directement d'une protection douanière.

C'est ainsi que la définition de la valeur ajoutée, généralement admise (production moins consommation intermédiaire), est modifiée dans ce genre d'analyse. Elle est remplacée par un nouveau concept qui tient compte de la valeur ajoutée contenue dans la valeur des consommations non échangeables. Les intrants non-échangeables doivent donc être «décomposés» en fonction de leurs éléments constitutifs, à savoir les intrants échangeables directs et indirects et la valeur ajoutée.⁷⁶

La valeur ajoutée intérieure est donc égale à la différence entre la valeur de la production au prix intérieur et la valeur des intrants échangeables directs et indirects; ces intrants échangeables étant exprimés à leur prix de marché, c'est-à-dire comprenant des taxes et des subventions sur les intrants échangeables directs et indirects. La valeur ajoutée aux prix internationaux est égale à la différence entre les valeurs aux prix de référence de la production et des intrants échangeables directs et indirects. Dans ces deux définitions, la valeur ajoutée reflète les devises générées par les facteurs (ou ressources nationales) de production.

Cet indicateur permet de quantifier le niveau de la protection dont bénéficie une activité productive donnée. Si, pour cette activité, le CPE est supérieur à l'unité, elle profite d'une protection positive, c'est-à-dire que sa valeur ajoutée financière est supérieure à ce qu'elle aurait été sans une intervention de l'Etat. Autrement dit, l'ensemble des interventions a pour résultat d'inciter à sa production.

Par contre, un CPE inférieur à l'unité indique une protection négative, c'est-à-dire que l'ensemble des interventions de l'Etat affectant le prix intérieur du produit et les prix intérieurs des intrants utilisés dans sa production ont pour effet de diminuer la valeur ajoutée financière de l'activité et donc de décourager sa production.

⁷⁶ La décomposition des coûts financiers des intrants en leurs composants échangeables, facteurs primaires, taxes et subventions est à l'origine de toutes les évaluations économiques. La technique de décomposition consiste à remonter «pas à pas» selon l'origine du produit soit à l'importation soit à la production. Dans le premier cas, il faut disposer, outre le prix de marché de l'intrant en plus de son prix CAF, des coûts de «mise à terre» (décomposés en échangeables, facteurs primaires, taxes et subventions), des coûts de transport (décomposés de la même manière), et des taxes et subventions en aval. Dans le deuxième cas, il faut disposer, en plus des prix de marché, de la structure du prix de revient, de la décomposition de tous les composants de ce prix en échangeables, ressources intérieures, taxes et subventions, et des taxes et subventions en aval.

Équivalent des subventions à la production (ESP)

Cet indicateur est proposé par le Groupe de négociation sur l'agriculture et le Groupe technique de la mesure globale du soutien et des questions connexes du Groupe de Négociation sur les Marchandises (GATT). Il englobe les interventions à tous les niveaux de la filière, à savoir, sur les prix au producteur, sur les prix des intrants échangeables et sur les prix des facteurs de production. Il est défini ainsi:

$$ESP_j = \frac{\begin{array}{l} \text{Soutien du prix du marché} \\ - \text{Taxes sur les intrants échangeables} \\ - \text{Taxes sur les facteurs de production} \end{array}}{\text{Prix au producteur national}}$$

$$= \frac{(P_j - P^*_j) + \left[\sum_i P_i \times a_{ij} \right] - \left[\sum_i P^*_i \times a_{ij} \right] - \left[\sum_s t_s \times b_{sj} \times f_s \right]}{P_j}$$

- où :
- P_j : prix au producteur du produit j
 - a_{ij} : quantité de l'intrant i utilisé pour la production d'une unité du produit j
 - P_i : prix du marché de l'intrant i
 - t : taux de taxation et/ou subvention sur le prix du facteur de production, f_s
 - b_{sj} : quantité du facteur de production s utilisée pour la production d'une unité du produit j
 - f_s : prix du marché du facteur de production s (main d'oeuvre, terre, ou capital)
 - P^*_j : prix de référence du produit j
 - P^*_i : prix de référence de l'intrant i

Si l'ESP est supérieur à zéro, ceci indique que le producteur est encouragé dans sa production, c'est-à-dire que la somme des différences dues aux interventions est positive, présentée en pourcentage du prix au producteur. Si l'ESP est inférieur à zéro ceci indique que le producteur est découragé dans sa production, ou que la somme des différences dues aux interventions est négative.

Prise en considération des effets du taux de change

Dans la définition de tous les indicateurs d'incitation, le prix de référence des échangeables à la frontière doit être exprimé en monnaie locale, ce qui nécessite l'utilisation d'un taux de change pour convertir les prix en devises en monnaie locale. Mais selon quel taux de change devrait-on opérer les conversions?

Plusieurs études ont mis en évidence les effets de distorsions liés à la politique de change. Les distorsions les plus fréquentes sont créées par la politique qui contribue directement et indirectement à la surévaluation des monnaies, ce qui met en déséquilibre le taux de change officiel par rapport au taux de change d'équilibre. Le «taux de change d'équilibre» est le taux auquel la demande du pays concerné pour des importations est égale à l'offre des exportations

du pays, étant donné la politique douanière et macroéconomique et les élasticités de la demande et de l'offre des devises.⁷⁷ Il est calculé ainsi:

$$TCE = TCO \times \left(1 + \frac{DEF + AJUST}{e_o \times C + e_d \times D} \right)$$

où :	TCE	:	taux de change d'équilibre
	TCO	:	taux de change officiel
	DEF	:	la partie non-soutenable du déficit du compte extérieur au TCO
	e_o	:	l'élasticité de l'offre de devises
	C	:	le compte créditeur de la balance de paiements courants
	e_d	:	l'élasticité de la demande pour les devises
	D	:	le compte débiteur de la balance de paiements courants
	AJUST	:	

$$\frac{t_m}{1 + t_m} \times D \times e_d - \frac{t_x}{1 - t_x} \times C \times e_o$$

t_m	:	tarif unitaire ou l'équivalent sur les importations
t_x	:	tarif unitaire ou l'équivalent sur les exportations

Dans le cas d'une surévaluation du taux officiel par rapport au taux de change d'équilibre, le secteur agricole est influencé à trois niveaux:

- de manière directe et dans une approche statique, surévaluer la monnaie nationale revient à taxer les exportations (les exportations du pays deviennent plus chères en devises par rapport à ce qu'elles seraient au taux de change d'équilibre) et à subventionner les importations (les importations deviennent moins chères en monnaie locale par rapport à ce qu'elles seraient au taux de change d'équilibre). Dans la mesure où l'essentiel des productions agricoles est échangeable, ce secteur est particulièrement touché.

⁷⁷ En l'absence des informations nécessaires pour calculer le taux de change d'équilibre, à savoir l'élasticité d'offre et de demande des devises, le «taux de change réel» est souvent utilisé comme un indicateur approximatif du taux de change d'équilibre. Le taux de change réel est calculé à partir du taux de change officiel d'une année de base, ajusté pour tenir compte de la différence entre le taux d'inflation du pays concerné et une moyenne des déflateurs chez les principaux partenaires commerciaux, cette moyenne étant pondérée par les proportions relatives de chaque partenaire dans le commerce global du pays concerné. Cependant, le taux de change réel évalue seulement les effets relatifs d'inflation sur le taux de change.

- dans une perspective plus dynamique, la baisse relative de la rentabilité du secteur induite par la dévaluation se traduit par un transfert de ressources au profit du secteur des non échangeables (ou des secteurs fortement protégés). Ce transfert contribue à entretenir et à élargir les inefficacités dans l'allocation des ressources, augmente le coût d'accès à ces dernières pour le secteur agricole et réduit par là ses possibilités de croissance,
- enfin et du point de vue intrasectoriel, la surévaluation peut affecter relativement plus les exportations agricoles dont les prix sont déterminés de façon «exogène» que les produits agricoles qui se substituent à l'importation, pour lesquels on peut négocier les prix et les avantages (protection non tarifaire, subventions forfaitaires...).

Par le jeu des mêmes mécanismes, le maintien d'un cours officiel sous-évalué de la monnaie nationale introduit une «déformation» du système de prix au détriment de la consommation intérieure, des salaires réels et donc un biais en faveur des exportations se traduisant par des inefficacités du point de vue de l'allocation des ressources et une spécialisation trop orientée vers les activités intensives en main-d'oeuvre.

Il est donc nécessaire, au cas où l'hypothèse d'une distorsion du taux de change est vérifiée, de mesurer son impact sur les prix, les incitations et l'allocation des ressources. Par conséquent, nous distinguons deux types de coefficients de protection, à savoir celui calculé au taux de change officiel et celui calculé en termes «nets» au taux de change de référence (le TCE). Pour calculer la valeur «nette» de chaque coefficient de protection on utilise le taux de change d'équilibre ou «de référence» au lieu du taux de change officiel pour convertir les prix à la frontière en prix en monnaie locale. Le même effet est obtenu en multipliant le coefficient de protection par le ratio entre le taux de change d'équilibre et le taux de change officiel. Par exemple, le coefficient de protection nominal net ($CPN_{j,net}$) pour un produit j est:

$$\begin{aligned}
 CPN_{j,net} &= \frac{\text{prix intérieur (en DH)}}{\text{prix de référence (en devises)} * \text{taux de change de référence}} \\
 &= \frac{P_j}{P^*_j \text{ (en devises)} * TCO} * \frac{TCO}{TCR} \\
 &= CNP_j * \frac{TCO}{TCR}
 \end{aligned}$$

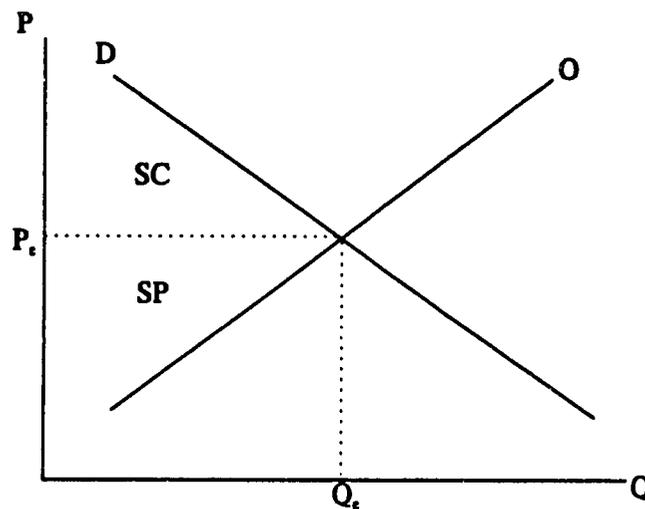
On applique la même approche pour calculer la valeur nette pour les autres coefficients de protection aussi (à part pour l'ESP); cette transformation est facile du faite que le dénominateur de chaque coefficient exprime le prix de référence des échangeables.

Analyse de l'impact des politiques d'incitation

Les différents rapports de prix, présentés ci-dessus, indiquent le degré général de protection vis-à-vis du marché international. L'analyse de bien-être, avec ses schémas simples d'équilibre partiel indiquant l'offre (O) et la demande (D), permet à l'analyste la décomposition de la protection et l'identification de son incidence sur des différents acteurs économiques, à savoir, le producteur, le consommateur, la balance des paiements courants et le Trésor.

Se référant à un schéma simple du marché, on voit bien qu'alors que l'analyse de la protection se fixe l'axe de prix comme objet principal, l'analyse de bien-être intègre la vue sur l'axe de prix (P) et l'axe de quantité (Q). La construction du schéma nécessite aussi les élasticités d'offre et de demande, qui déterminent les pentes des fonctions. Ces élasticités reflètent le degré de sensibilité de l'offre et de la demande par rapport aux changements de prix. Sachant que l'offre est moins élastique au court terme qu'au long et que la demande est moins élastique pour les produits de première nécessité que pour les produits de luxe, l'analyste peut supposer des ordres de grandeurs, dans le cas probable d'une manque de données spécifiques à ce sujet.

Le schéma de base est construit ainsi:



Dans une situation d'équilibre national (sans transactions transfrontalières), l'intersection des fonctions de l'offre et de la demande indique le prix d'équilibre (P_e) ou le prix du marché. Cela veut dire qu'une quantité Q_e est fournie et achetée au prix P_e . Le «surplus du consommateur», SC, est l'espace au-dessus du prix et en-dessous de la fonction de la demande (tous ces consommateurs auraient été prêts à payer leur consommation à un prix supérieur à P_e). Le «surplus du producteur», SP, est l'espace en-dessous du prix et au-dessus de la fonction de l'offre (tous ces producteurs auraient été prêts à offrir leur production à un prix inférieur au P_e).

Ici, la demande nationale fait face à une offre nationale, O_n , et à un prix mondial, P_m . Sans intervention étatique, c'est P_m qui détermine le marché national. Au P_m , la demande (Q_d) est supérieure à l'offre (Q_o) et le pays importe M , qui est égal à $(Q_o - Q_d)$.

L'Etat peut introduire une taxe, t (droits de douane, prélèvement variable, prélèvement fixe,...), sur la valeur importée. Le prix national, P_n , est donc égal à $(P_m + t)$. La quantité demandée est ainsi réduite (à Q_d') et la quantité produite à l'intérieur est ainsi augmenté (à Q_o'), pour que la nouvelle quantité importée (M') soit réduite à $(Q_o' - Q_d')$. Alors que le revenu tarifaire au P_m est zéro, il devient $((Q_o' - Q_d') * t)$ (ou $((Q_o' - Q_d') * (P_n - P_m))$ au P_n . La dépense en devises est aussi réduite, de $(Q_o - Q_d) * P_m$ au P_m à $(Q_o' - Q_d') * P_m$ au P_n . La perte du SC (espace ACDH) est égale (1) au gain en SP (ABGH) plus (2) le gain en revenu tarifaire (BCEF) plus (3) la perte économique (les deux triangles CED et BFG).

Prenant un exemple chiffré d'une taxe de 10% sur la valeur des importations et supposant les élasticités (offre = 1,4, demande = -0,5) et les quantités d'origine (au P_m , $Q_o = 3,5$ million qx et $Q_d = 5$ million qx), on peut estimer les quantités finales (Q_f) en utilisant la définition suivante:

$$Q_f = Q_o + (Q_o \times \epsilon \times t)$$

Donc, $Q_f^o = 3,5 + (3,5 * 1,4 * 0,10) = 4,00$ millions qx et
 $Q_f^d = 5,0 + (5,0 * -0,5 * 0,10) = 4,75$ millions qx.

Avec ces chiffres, les incidences sur les différents acteurs sont faciles à estimer.

Ce genre d'analyse suggère les observations suivantes. Alors que l'analyse est limitée à un seul marché, elle intègre les incitations sur plusieurs acteurs pour un produit donné, ce qui permet à l'analyste de dégager les transferts financiers des transferts économiques. On s'aperçoit que la perte économique est normalement petite par rapport aux changements des surplus ou même par rapport au produit intérieur brut agricole. Mais tandis que l'analyse de l'équilibre partiel suscite des idées sur les incitations, elle n'indique rien sur la compétitivité d'une activité donnée. Pour cette raison, il est intéressant d'estimer le coût économique réel d'une activité et l'avantage comparatif que cette activité peut offrir à l'économie nationale. Ces notions font l'objet de la section suivante.

Mesures du coût économique réel et de l'avantage comparatif

Les indicateurs définis précédemment constituent les coefficients les plus utilisés pour évaluer le niveau des incitations économiques. Leurs niveaux jouent un rôle important dans les décisions prises par les producteurs pour l'allocation des ressources entre les différentes

activités. Cependant ces indicateurs ne permettent pas de savoir si l'allocation résultant des ressources est efficace sur le plan économique et social.

On peut se demander, par exemple, si les sacrifices consentis par l'Etat (moyennant des subventions) et par les consommateurs (en supportant des prix intérieurs plus élevés que les prix internationaux) en faveur des producteurs locaux se sont traduits par la mise en place d'activités rentables non seulement pour les producteurs (rentabilité financière) mais aussi pour toute la collectivité (rentabilité économique).

Il y a deux indicateurs de la valeur économique réelle d'une activité:

- le bénéfice économique net (BEN) qui exprime le bénéfice dégagé par la production d'une unité du produit compte tenu des prix de référence du produit et des intrants ayant servi à sa production, exprimé en monnaie locale par unité de production (tonne, quintal, litre,...)
- le coût réel de devises (CRD) qui exprime le bénéfice économique net sous forme de ratio, c'est-à-dire en termes neutres par rapport à l'unité de production.

Bénéfice économique net (BEN)

La rentabilité (ou bénéfice) économique nette d'un produit est calculée à partir des données sur l'utilisation des intrants et facteurs qui entrent dans sa production et sa commercialisation. Normalement ces données sont disponibles dans les analyses des bénéfices financiers de la production. Pourtant, les interventions de l'Etat font que les prix financiers ne reflètent pas leurs valeurs de rareté et ne représentent pas les «coûts d'opportunité»⁷⁸ des biens et des services au niveau de l'économie toute entière. Par conséquent, en calculant la valeur ajoutée d'un bien aux prix financiers, on surestime (ou sous-estime) le coût économique réel si sa rémunération est supérieure (ou inférieure) à son coût d'opportunité.

L'estimation du bénéfice économique net (BEN) doit donc exprimer les valeurs en termes de prix de référence, lesquels représentent les coûts d'opportunité desdits facteurs. La rentabilité économique qui dépend des prix de référence des biens, intrants et facteurs peut se mesurer par ce que l'on appelle le bénéfice économique net (BEN) défini par l'expression suivante:

$$BEN_j = P^*_j - \sum_i (P^*_i \times a_{i,j}) - \sum_s (P^*_s \times f_{s,j})$$

où : P^*_j : prix de référence du produit j
 $a_{i,j}$: quantité de l'intrant i utilisé pour la production d'une unité du produit j

⁷⁸ Le coût d'opportunité d'un bien est par définition la valeur de l'avantage auquel on renonce lorsqu'on emploie ce bien dans un but autre que celui correspondant à la meilleure option.

- P^*_i : prix de référence de l'intrant i
- $f_{s,j}$: quantité du facteur de production s utilisée pour la production d'une unité du produit j
- P^*_s : prix de référence du facteur de production s

Le BEN représente le gain (ou la perte) pour la collectivité engendré(e) par la production d'une unité du produit j , lorsque les intrants et l'output sont évalués à leur prix de référence. Il permet de voir si une activité donnée procure à la collectivité un surplus par rapport aux utilisations alternatives des ressources effectivement employées dans l'activité analysée. Une activité est rentable du point de vue de la collectivité si et seulement si son BEN est positif.

Une difficulté engendrée par cette analyse concerne le fait que l'établissement des coûts d'opportunité est d'autant plus malaisé que l'économie du pays est distordue par les interventions de l'Etat. En outre, l'utilisation de cet indicateur ne permet pas de faire un classement parmi les différentes activités; d'abord parce que la mesure du BEN dépend de l'unité retenue pour tel ou tel produit. D'autre part, on peut avoir le même BEN pour deux activités (ou deux itinéraires techniques) n'engageant pas les mêmes ressources locales. Pour ces raisons, les termes du calcul du BEN peuvent être modifiés de façon à ce que les unités soient neutres, et l'on obtient ainsi un rapport qui s'appelle le coût réel de devises (CRD), décrit ci-dessous.

Coût réel de devises (CRD)

Compte tenu des limites d'interprétation du BEN citées ci-dessus, et pour permettre la comparaison directe des différentes activités ou des différents niveaux technologiques, on utilise un autre indicateur. Ceci représente une modification des termes du calcul du BEN de façon que les unités soient neutres. On obtient ainsi un rapport qui s'appelle le «coût réel de devises» (CRD).

Pour définir le CRD, nous ne faisons qu'exprimer les éléments du BEN d'une autre manière. Revenons à l'expression du BEN:

$$BEN_j = P^*_j - \sum_i (P^*_i \times a_{i,j}) - \sum_s (P^*_s \times f_{s,j})$$

Le coût en ressources nationales gagnées ou épargnées par la production du produit j (ou le coût réel de devises gagnées ou épargnées dans l'activité) est défini comme étant la solution de l'équation $BEN_j = 0$, le taux de change étant l'inconnue:

$$CRD_j = \frac{\sum_s (P^*_s \times f_{s,j})}{P^*_j - \sum_i (P^*_i \times a_{i,j})}$$

Le CRD représente donc la valeur des ressources locales exprimées en prix de référence et dépensées pour gagner ou épargner une unité de devises. Pour voir si le pays a un avantage comparatif dans la production du produit j , il faut comparer le CRD au taux de change qui reflète effectivement la valeur de rareté des devises pour l'économie dans son ensemble, c'est-à-dire au taux de change de référence.

Le CRD qui ressort du calcul est inférieur à l'unité lorsque la valeur des ressources nationales utilisées dans la production d'une unité du produit (numérateur) est inférieure à la valeur ajoutée (dénominateur) épargnée (si on produit localement au lieu d'importer) ou gagnée (si on exporte) dans l'activité. Ceci indique que le pays a un avantage comparatif dans l'activité en question et que sa production devrait être incitée davantage. Par contre, un CRD supérieur à l'unité indique que la valeur économique des ressources nationales utilisées par l'activité est supérieure au montant des devises gagnées ou épargnées par cette activité et que ces ressources pourraient être mieux utilisées ailleurs.

En interprétant le CRD, notons qu'il n'a de sens que dans un contexte mondial de libre échange. Il ne suffit pas de sacrifier une production destinée au marché local au profit d'une production d'exportation pour dire qu'on a remédié au problème d'allocation de ressources; encore faut-il penser à l'écoulement de ces produits. (A titre d'exemple, cas des quotas, protection des marchés régionaux, le dumping etc.)

Limites et extensions de l'approche

Les coefficients calculés pour l'avantage comparatif, aussi bien que pour les indicateurs de rentabilité et de protection, représentent les résultats d'une analyse statique - c'est-à-dire, les résultats reflètent une situation donnée. Ceci interdit, en particulier, l'interprétation en termes absolus des coefficients de protection et d'avantage comparatif, du fait qu'un changement de politique ou de conditions du marché peut changer les résultats de l'analyse. Néanmoins, ces coefficients permettent la comparaison entre les hypothèses alternatives de rendement, la technique de production, la location de la filière de production et de commercialisation.

Par exemple, on peut faire des comparaisons de rentabilité économique entre une production destinée à la consommation dans la zone de production et la même production destinée à la consommation dans un centre urbain. Les deux perspectives sont valables selon les objectifs de l'analyse. Dans un pays où les frais de transport sont élevés ou les distances sont grandes, on peut supposer que ce pays aurait un avantage comparatif dans la production d'une céréale destinée à la consommation rurale mais que, d'autre part, il serait plus efficace d'importer la même céréale pour satisfaire aux besoins de la consommation urbaine, qui s'effectue normalement dans des zones plus proches de la côte.

Une autre raison de distinguer entre points de comparaison concerne la distinction entre l'efficacité du secteur agro-industriel et celle de l'agriculture même. Par exemple, lorsqu'on entreprend des calculs d'indicateurs pour le sucre, on applique les frais de transformation

nationaux. L'inconvénient est que l'utilisation des frais nationaux de transformation biaise le calcul de l'avantage comparatif de la production agricole à la ferme. Autrement, on pourrait introduire les normes internationales des frais de transformation (si elles sont disponibles), qui devraient refléter un niveau efficace, pour isoler les frais locaux de production et tester l'hypothèse que la production agricole (à la ferme) possède un avantage comparatif.

De telles comparaisons fournissent des indications de l'efficacité économique relative et du degré de protection accordé à chaque scénario par la politique gouvernementale. Ces types de comparaisons sont valides dans l'hypothèse où des inconnues telles que les changements de politiques modifieraient chaque scénario de la même façon.

En plus, il est possible d'introduire d'autres valeurs supposées pour les paramètres clés du modèle, de façon à évaluer la sensibilité des résultats aux changements des variables exogènes telles que la politique gouvernementale (ex.: un changement du taux de taxation), les conditions naturelles (ex.: une baisse de rendement à cause d'une sécheresse), ou les conditions du marché (ex.: un changement de prix sur le marché mondial). Les modèles permettent aussi d'introduire une courbe de variation pour les paramètres clés qui sont susceptibles de subir de grandes variations dans le temps (ex.: les rendements, les prix mondiaux ou le taux de change). Ceci permet l'interprétation de la variabilité autour des estimations de protection et d'avantage comparatif.

ANNEXE B

L'EXPÉRIENCE CHILIENNE EN MATIÈRE DE RÉFORME DE POLITIQUE AGRICOLE

Les années 80 ont vu la prolifération de crises économiques en divers coins du monde. Après des années de flambées des prix des produits primaires, de nombreux pays se sont retrouvés fortement endettés - tant envers leurs créanciers privés qu'envers le trésor public d'autres pays, et ont alors cherché à redresser leur économie pour sortir de la crise. Un certain nombre de pays en voie de développement ont entrepris des programmes d'ajustement mettant au premier plan la réforme de leur système de commerce international. Dans certains pays, ces réformes proposent un système de prix de référence pour les produits agricoles stratégiques qui sont à la fois importés de l'extérieur et produits localement. Les objectifs de ces réformes sont multiples, à savoir:

- 1) le système de prix de référence devrait permettre aux mouvements des prix intérieurs de refléter les tendances des cours mondiaux;
- 2) le prix de référence devrait être conçu de sorte que l'instabilité des cours mondiaux ait le minimum de répercussion sur les marchés nationaux;
- 3) le prix de référence moyen stabilisé ne devrait être ni au-dessus ni au-dessous du prix international à long terme;
- 4) le système de prix de référence ne devrait pas créer une charge financière pour le budget d'État;
- 5) le système devrait être transparent et facile à exécuter.

Si l'on cherche de par le monde d'autres exemples de réformes commerciales portant sur les prix de référence dans des pays en développement qui soient importateurs nets de produits alimentaires, on trouve fort peu de cas à citer. Nous présenterons ici le cas de la réforme commerciale chilienne. Le Chili utilise depuis 1983 un système de bande de prix pour la taxation des prix à l'importation.⁷⁹ Les effets obtenus sur la production et la commercialisation nationales sont exposés ci-après.

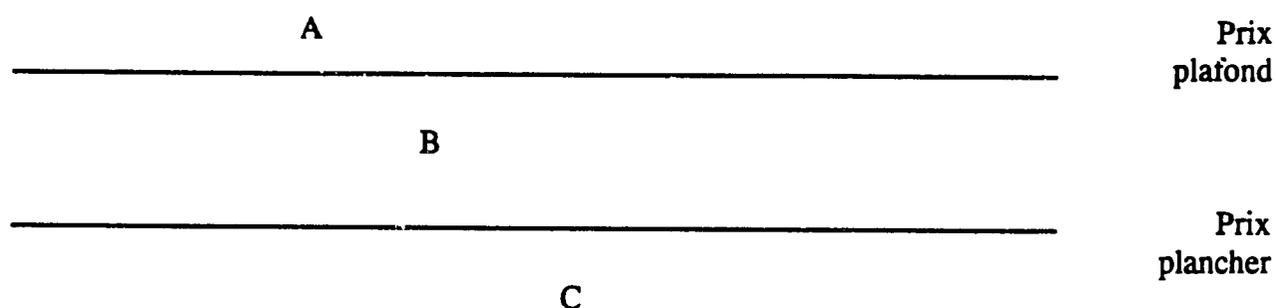
Jusqu'en 1973, l'économie agricole chilienne était assujettie à diverses interventions étatiques au long de ses filières. Le gouvernement cherchait à contrôler, comme au Maroc avant le PASA, les prix aux producteurs et aux consommateurs, les marges de commercialisation et de transformation et les régimes de commerce international. En 1974, le Chili lança un

⁷⁹ Muchnik et Allue (1991); Banque Mondiale (1991a). D'autres régimes de politique de stabilisation des prix intérieurs sont présentés par Knudsen et Nash (1990).

programme de réformes économiques en vue de déréglementer le marché des capitaux et celui des intrants. Mais la libéralisation des prix et du commerce international exposa alors totalement le Chili à l'instabilité des cours mondiaux.

Ceci a amené le gouvernement à introduire en 1983 des réformes macro-économiques et sectorielles visant à limiter la répercussion de cette sorte de risque à l'intérieur du pays. Le peso a été dévalué en phases, et le tarif uniforme a été augmenté en vue d'assurer le contrôle des importations à la frontière. L'aspect le plus important des réformes sectorielles était l'introduction d'une bande de prix à la frontière. Des telles bandes existent aujourd'hui pour le blé tendre, les graines oléagineuses et le sucre. Elles représentent un système combinant les prélèvements variables avec la tarification ad valorem.

Le système de bande de prix régleme les importations à la frontière. La bande de prix est révisée chaque année. Ses paramètres sont annoncés avant la date des semis et restent en vigueur pendant les douze mois qui commencent juste avant la récolte. L'administration fixe la bande en fonction des prix nominaux FOB Golfe (Hard Red Winter No. 2) relevés pour les 60 derniers mois. Après avoir classé les 60 prix par ordre de grandeur, on réduit de deux cinquièmes la série de prix en éliminant le cinquième supérieur et le cinquième inférieur. Les prix mensuels restants - 60% de la série - sont convertis en équivalent CAF, auquel on ajoute le tarif uniforme de 15%, le coût du transport entre le port et Santiago ainsi que celui d'autres services. Les prix extrêmes de cette série deviennent le prix plancher et le prix plafond.



P_m = prix mondial

- | | |
|----------------|---|
| Si $P_m = A$, | P_m reste en vigueur, sans subvention, sans taxe. |
| Si $P_m = B$, | P_m est majoré d'un tarif uniforme de 15%. |
| Si $P_m = C$, | P_m est majoré d'un droit spécifique $\leq 35\%$, y compris le tarif uniforme. |

Lorsque le prix CAF se trouve entre le prix plancher et le prix plafond, le tarif uniforme de 15% entre en vigueur. Lorsqu'il est au-dessus du plafond ou au-dessous du plancher, le système se transforme en système de prélèvements variables.

La Banque Centrale gère le prélèvement variable, calculé en fonction de la différence entre le prix effectif à la frontière et les prix plancher et plafond. Lorsque le prix CAF est inférieur au prix plancher, un droit spécifique est imposé. Ce droit ne peut jamais être supérieur à 35 %, y compris le tarif uniforme. Lorsque le prix CAF est supérieur au prix plafond, le tarif uniforme est réduit. Toutefois le prix CAF ne fait jamais l'objet d'une subvention visant à le ramener au niveau du prix plafond. Le schéma ci-dessous est une représentation graphique du système.

Sur le marché national, le prix intérieur fluctue entre le prix plancher et le prix plafond en fonction de l'offre et de la demande nationales. Un office national est chargé de l'achat de la production nationale. Pour couvrir les coûts de stockage, l'office offre un prix au producteur qui est de 25 % inférieur au prix plancher, mais qui grimpe au cours de l'année selon le taux de l'inflation. Parallèlement, les minotiers et commerçants privés sont libres d'offrir le prix au producteur qui leur convient.

Depuis l'instauration de ce système, plusieurs adaptations ont été introduites. Les prix relevés sur 60 mois sont maintenant convertis d'abord en prix réels, après quoi on passe à l'élimination des extrêmes. En plus, la taille de la bande a été réduite. On élimine maintenant un quart des prix à chaque extrémité de la série, au lieu d'un cinquième.

Ces interventions se sont traduites par un taux de protection nominale des producteurs de blé tendre qui était de 28 % par rapport au prix CAF pendant la période d'importation de blé tendre.⁸⁰ Lorsque le Chili a atteint l'autosuffisance en blé tendre, le prix national est tombé au-dessous du prix équivalent à la frontière.⁸¹ La répercussion de la variabilité de prix mondiaux sur les prix nationaux était effectivement réduite avant 1987. Depuis lors, les prix nationaux varient d'une manière appréciable, du fait que le commerce international ne sert plus d'amortisseur du système.

Entre 1983 et 1989 la production de blé tendre a augmenté à un taux annuel moyen de 8,5 %, ce qui était dû en partie à des augmentations de superficie mais surtout à un accroissement du rendement.⁸² Le rendement moyen, qui était de 17,7 q/ha en 1980, dépasse actuellement les 30 q/ha.⁸³ Après avoir vécu neuf ans de « libéralisation », l'expansion de la production

⁸⁰ 28 % représente le taux de protection supplémentaire, c'est-à-dire au-dessus du tarif uniforme général. Ce dernier était à 10 % avant la crise économique de 1981-82, à 20 % en 1983, à 30 % en 1984, à 20 % en 1985 et a été ramené à 15 % à la fin de 1987.

⁸¹ Les auteurs disent que ce renversement du taux de protection « était escompté », le système de bande de prix étant créé uniquement pour protéger la production lorsque le pays était déficitaire. Muchnik et Allue, p. 72.

⁸² Muchnik et Allue, p. 68.

⁸³ La Banque Mondiale en conclut que le système de bande de prix n'a pas entraîné une distorsion de l'affectation des superficies agricoles en faveur du blé.

agricole nationale a été telle que le Chili a atteint un niveau d'autosuffisance en blé tendre à partir de 1987.⁶⁴

A partir de ce moment, le blé tendre chilien devenait un produit non échangeable, le coût de production nationale étant à la fois inférieur au prix CAF du marché international et supérieur au prix FOB. Les excédents s'accumulant, les prix nationaux ont baissé. En même temps, la sécheresse survenue aux États-Unis en 1988 a entraîné une hausse du prix FOB. Les producteurs ont réclamé une augmentation du prix officiel alignant celui-ci plus directement sur les tendances internationales et supprimant le rabais de 25% par rapport au prix plancher. Le gouvernement a donné satisfaction aux producteurs et modifié la mission de l'office national. Le prix d'achat de l'office a été porté au-dessus du prix plancher en période de récolte.

En 1989, lors d'une deuxième année de récoltes excédentaires, le secteur privé jugeait que l'office national n'était pas en mesure de soutenir un prix aussi élevé, et néanmoins l'office a été contraint par l'État d'augmenter encore son prix d'achat. En avril 1990, le nouveau gouvernement a annoncé son intention de revenir à la politique du rabais de 25% par rapport au prix plancher. Néanmoins, l'office national se trouve maintenant obligé de gérer un gros stock de 2,6 millions de quintaux de blé (équivalent de 15% de la production moyenne nationale).

En conclusion, l'effet combiné de plusieurs facteurs intervenus entre 1983 et 1986 - un taux de change effectif réel qui maintenait sa valeur, l'introduction de taux de protection favorables aux producteurs, et la réduction de la variabilité des prix - a créé des conditions favorables à une augmentation importante des rendements et de la superficie cultivée en blé tendre.

Le système de bande de prix est considéré comme bien géré au Chili. Il convient cependant de mentionner trois aspects négatifs. D'une part, l'intervention de l'office national dans la commercialisation de la production nationale encourage l'arbitrage politique concernant la fixation des prix officiels. D'autre part, les consommateurs n'ont jamais eu d'influence dans le secteur. Enfin, le système ne prévoit pas le soutien des producteurs dans les conditions actuelles, c'est-à-dire en présence de surplus de production, et aucune réforme n'est actuellement à l'étude à ce sujet.

L'intérêt d'un tel système pour le Maroc serait peut-être lié à la flexibilité des définitions des taux de protection en différents points par rapport à la bande. Il est intéressant de pouvoir appliquer un taux de protection maximum lorsque les prix internationaux descendent précipitamment, un taux minimum lorsque les prix mondiaux se trouvent entre deux extrêmes considérés comme «soutenables», et une protection nulle lorsque les prix mondiaux montent en flèche, de façon à ne pas trop pénaliser le consommateur.

Toutefois, vu les baisses constantes du prix international des céréales, surtout depuis qu'on a instauré le système de prix de référence au Maroc, le taux maximum de 35% tel qu'il

⁶⁴ Des quantités minimales de blé dur sont toujours importées.

est autorisé au Chili ne compenserait jamais au Maroc la différence entre le prix de référence et le prix international moyen sur cinq ans. D'autres hypothèses peuvent être testées, mais il est évident qu'un prix de référence de 240 dirhams/quintal nécessiterait un taux de protection très élevé (supérieur à 100%) pour faire face à certains des prix FOB existant actuellement, sans même parler des prix FOB qui contiennent des bonus à l'exportation des Etats-Unis.⁸⁵ Il n'est certes pas dans l'intérêt du gouvernement de pratiquer ouvertement un taux de protection aussi élevé, alors qu'il cherche à maintenir aux environs de 25% la moyenne des taux de protection intersectorielle. Politiquement, donc, il serait préférable de maintenir un système qui se base sur une clause de sauvegarde pour maintenir un prix officiel élevé au producteur de blé tendre.

⁸⁵ Le bonus, élément-clé du programme EEP géré par l'USDA, peut aller jusqu'à 66 dollars/tonne.

ANNEXE C

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIONNÉE

- Ackerman, Karen Z. et Smith, Mark E. (1989) "A Review and Analysis of the EEP for Wheat." USDA, *Wheat: Situation and Outlook Report*. Novembre.
- Aloui, Omar; Dethier, Jean-Jacques; Houmy, Abaerzahim. (1989) *L'impact de la politique d'ajustement sur les secteurs des céréales et de l'élevage au Maroc*. Version provisoire. Novembre.
- Associates for International Resources and Development. (1991) *Réforme de la politique commerciale agricole au Maroc: Système des prix de référence*. Rapport final, note de synthèse. Cambridge, Octobre.
- Banque Mondiale. (1984) *Morocco: Industrial Incentives and Export Promotion*. Rapport n° 4893-MOR, Janvier.
- _____. (1986) *Royaume du Maroc: Étude des prix et des incitations agricoles*. Rapport n° 248.
- _____. (1988) *Report and Recommendation of the President ... on a Proposed Structural Adjustment Loan ...* Report No. P-4867-MOR, November 8.
- _____. (1990a) "Vegetable Fats and Oils." *Price Prospects for Major Primary Commodities*. Report No. 814.
- _____. (1990b) "Diagnostic économique et financier des entreprises publiques marocaines du secteur sucrier," Octobre.
- _____. (1990c) "Diagnostic technique des entreprises publiques marocaines du secteur sucrier," Octobre.
- _____. (1990d) "Recommandations pour la restructuration du secteur sucrier marocain proposées pour la préparation du Second Prêt pour la Rationalisation des Entreprises Publiques (PERL-2)," Octobre.
- _____. (1991a) "Annex A: Price Stabilization." *Chile: Agricultural Sector Review*. Non-publié.
- _____. (1991b) *Morocco: Restructuring the Sugar Sector*. Washington, DC: The World Bank, June.

- Bickerton, Thomas W. et Joseph W. Glauber. (1990) *World Oilseeds Market -- Government Intervention and Multilateral Policy Reform*. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Commodity Economics Division, March.
- Borrell, Brent and Duncan, Ronald C. (1992) "A Survey of the Costs of World Sugar Policies." *The World Bank Research Observer*, 7,2: 171-194. July.
- Brown, James G. (1987) *The International Sugar Industry: Developments and Prospects*. World Bank Staff Commodity Working Papers Number 18. Washington, DC: The World Bank.
- General Agreement on Tariffs and Trade. (1990) *Trade Policy Review: Morocco*. Geneva: GATT.
- _____. (1991) Draft working papers on agriculture. November. Unpublished.
- Hannah, A. C. (1991) "World View on Sugar Trade and Prices." USDA Annual Agricultural Outlook Conference, December 4.
- Harris, Simon. (1987) "Current issues in the world sugar economy." *Food Policy*, vol. 12, n° 2 (May): 127-145.
- Harwood, Joy L. et Bailey, Kenneth W. (1990) *The World Wheat Market -- Government Intervention and Multilateral Policy Reform*. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Commodity Economics Division, January.
- Hertel, Thomas W. (1990) "The Impact of Trade Liberalization on Low-Income, Food-Deficit Countries." Dans Islam et Valdés, *The GATT, Agriculture, and the Developing Countries*, pp. 25-32.
- Horton, Brendan. (1990) *Morocco: Analysis and Reform of Economic Policy*. EDI Development Policy Case Series number 4. Washington: Economic Development Institute of The World Bank.
- Hyberg, Bengt; Mercier, Stephanie; et Hoffman, Linwood A. (1990) *The World Coarse Grain Market -- Government Intervention and Multilateral Policy Reform*. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Commodity Economics Division, February.
- Islam, Nurul et Alberto Valdés, ed. (1990) *The GATT, Agriculture, and the Developing Countries*. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Jabara, Cathy et Alberto Valdés. (1991) *Developing Countries in Sugar Markets*. Cornell Food and Nutrition Policy Program Working Paper 7, March.

- Knudsen, Odin et Nash, John. (1990) "Domestic Price Stabilization Schemes in Developing Countries." *Economic Development and Cultural Change*, 38, 3 (Avril): 539-558.
- Kydd, Jonathan et Sophie Thoyer. (1992) *Structural Adjustment and Moroccan Agriculture: An Assessment of the Reforms in the Sugar and Cereal Sectors*. OECD Development Centre Technical Paper No. 70. Paris: OCDE, Juin 1992.
- Landell Mills Commodities Studies. (1990) "Morocco Sugar Sector Optimisation Plan." Préparé pour la Banque Mondiale, Juillet.
- Lord, Ron et Robert D. Barry. (1990) *The World Sugar Market -- Government Intervention and Multilateral Policy Reform*. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Commodity Economics Division, September.
- Maroc, Royaume du. (1989) "Projet de loi n° __ portant code du commerce extérieur." Version 25.10.89.
- _____. (1992a) "PAS II: Méthodologie de protection - Produits agricoles de base: Lait et dérivés." Annexe I.
- _____. (1992b) "PAS II: Méthodologie de protection - Produits agricoles de base: Viandes et dérivés." Annexe II.
- _____. (1992c) "Secteur sucrier - PAS II: Mise en application des mesures de libéralisation du commerce extérieur et de dérégulation interne." Annexe III.
- _____. (1992d) "Oléagineux et dérivés - PAS II: Mise en application des mesures de libéralisation du commerce extérieur et de dérégulation interne." Annexe IV.
- _____. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. Direction de la Planification et des Affaires Economiques. "Note explicative sur le fonctionnement du système de fixation des prix à la production et de la protection des céréales et des graines oléagineuses." Sans date.
- _____. (1986) Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et Associates for International Resources and Development. *Étude sur les prix et incitations dans le secteur agricole*.
- _____. (1989) Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, Associates for International Resources and Development et Agro Concept. *Évaluation de la politique de prix et d'incitation dans le secteur marocain de l'élevage*. Novembre.
- _____. (1990) Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, AIRD et Agro Concept. *Étude de la politique de prix et d'incitations dans le secteur agricole, phase II*. Janvier.

- _____. (1992a) Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses. *Groupe C: Commerce Extérieur, Rapport de la Première Phase*. Rabat, Avril.
- _____. (1992b) Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire et l'Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses. *Rapport de synthèse: PRCC Phase I*. Rabat, 26 à 27 Février.
- _____. (1970 à 1990) Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses. *Rapports des Conseils d'Administration*.
- Mars et Co. (1985 et 1987) *Audit stratégique de l'industrie sucrière marocaine* (en deux phases).
- _____. (1990) *Filière marocaine des corps gras*. Février.
- Mateus, Abel. (1985) "Toward Structural Adjustment in Moroccan Agriculture: Sugar." Banque Mondiale, 21 Février.
- _____ et al. (1988) *A Multisector Framework for Analysis of Stabilization and Structural Adjustment Policies: The Case of Morocco*. World Bank Discussion Papers number 29. Washington: The World Bank.
- Metzel, Jeffrey. (1992) "The Impact of Cereals Market Reform on the Feed and Livestock Sectors." Document de travail préparé au sein du PRCC, Octobre.
- Muchnick, Eugenia et Allue, Marcela. (1991) "The Chilean experience with agricultural price bands: The case of wheat." *Food Policy*, 16,1 (February): 67-73.
- Organisation de Coopération et de Développement Économique. (1987) *National policies and agricultural trade*. Paris: OCDE.
- _____. (1988 à 1991) *Agricultural policies, markets and trade: Monitoring and outlook*. Paris: OCDE.
- Paarlberg, Robert L. (1990) "The Mysterious Popularity of EEP." *Choices*. Second Quarter.
- Roe, Alan et al. (1989) *Economic Adjustment in Algeria, Egypt, Jordan, Morocco, Pakistan, Tunisia, and Turkey*. EDI Policy Seminar Report number 15. Washington: Economic Development Institute of The World Bank.
- Salinger, Lynn et Jean-Jacques Dethier. (1989) "Agricultural Sector Adjustment in Morocco." Document de travail préparé pour un séminaire de la Banque Mondiale sur "Policy-Based Lending in Agriculture." Baltimore, MD, May 17-19.

Seitzinger, Ann Hillberg et Philip L. Paarlberg. (1989) "The Export Enhancement Program: How Has It Affected Wheat Exports?" USDA, Economic Research Service, Agricultural Information Bulletin Number 575, December.

Tuluy, Hasan et B. Lynn Salinger. (1989) *Trade, Exchange Rate, and Agricultural Pricing Policies in Morocco*. World Bank Comparative Studies, The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. Washington: The World Bank.

U.S. Department of Agriculture. (1988) *Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents: Government Intervention in Agriculture, 1982-86*. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture.

Van Haeck. (1991) "Plan de libéralisation de la filière marocaine des huiles alimentaires." Préparé pour la Banque Mondiale.