

Royaume du Maroc  
Ministère de l'Agriculture et  
de la Réforme Agraire

PN-ABQ-336  
ISA 85516  
USAID/Rabat

PROJET DE LA REFORME DE LA  
COMMERCIALISATION DES CEREALES  
(PRCC--PHASE 2)

SECURITE ALIMENTAIRE ET  
REFORME DES MARCHES CEREALIERES

Par : C. Steedman et  
benabderrazik

juin 1992

A

RAPPORT PRCC N° 14

## Table des matières

	Page
Sécurité alimentaire et réforme des marchés céréaliers	4
Offre et disponibilité	6
I. Politique d'autosuffisance	6
II. Politique macro-économique et réserves de change	7
III. Implications pour la sécurité alimentaire	7
Distribution et commercialisation	8
I. Infrastructures routières et portuaires	8
1. Ports	8
2. Routes et capacité de transports	9
3. Transport ferroviaire	9
4. Capacité de pointe	9
II. Commercialisation des céréales	10
Le commerce des farines est libre à l'exception de celui de la farine nationale de blé	10
III. Système de suivi	11
1. ONICL	11
2. Ministère de l'intérieur	11
IV. Stocks	12
1. Stocks de régularisation	12
2. Stocks de sécurité	12
V. Conclusions	12
Pauvreté et sécurité alimentaire	14
I. Pauvres et ultra-pauvres	14
II. Programmes spéciaux	15
III. Conclusions	16
Implications de la réforme	18
I. Principaux aspects de la réformes	18
1. Commerce intérieur	18
2. Commerce extérieur	18
3. Subvention à la FNBT	19
II. Impacts anticipés	19
III. Les nouveaux risques	19
1. Pénuries et prix	19
2. Couches démunies	20
3. Les provinces éloignées	20

Options et recommandations	21
I. Sécurité alimentaire et pauvreté	21
1. Protection et réduction de la pauvreté	21
2. Extension des programmes compensatoires	22
II. Libéralisation du commerce extérieur et stock de sécurité	23
1. Stock de sécurité	23
2. Information et coordination	23
3. Information et sécurité alimentaire	24

## Sécurité alimentaire et réforme des marchés céréaliers

### Introduction

La perspective d'une réforme de la commercialisation des céréales et des produits de la minoterie associée à une campagne céréalière désastreuse pose en termes neufs les problèmes de sécurité alimentaire au Maroc.

Classiquement, le problème de sécurité alimentaire se pose en considérant les trois points suivants :

- une disponibilité suffisante de produits alimentaires, à travers la production intérieure et l'importation,
- une régularité dans l'approvisionnement à travers un système de distribution efficace,
- enfin, le pouvoir d'achat des populations démunies.

Dans le cas du Maroc, l'importance des importations envisagées pour faire face aux conséquences de la récolte 91/92 obligent à évaluer également les capacités physiques et financières à les assurer. D'autant plus qu'à terme, la réforme vise à supprimer le monopole de l'importation de l'ONICL et donc sa capacité à coordonner l'approvisionnement.

La réforme envisage également de supprimer la subvention à la farine nationale de blé tendre, ce qui se traduira par un accroissement des prix d'un aliment de base des plus pauvres.

Enfin, elle se traduira par une liberté de commerce et accroîtra les variations des prix dans le temps et entre régions.

Le changement considérable qu'elle apporte, par opposition à un système caractérisé par une fixation administrative des prix et un contrôle centralisé des flux pose en termes différents les problèmes de sécurité alimentaires. Si les gains associés à une plus grande concurrence sont importants, les autorités sont sensibilisées aux risques nouveaux qu'elle induit :

- risques de fluctuation forte des prix
- risques de pénuries locales ou globales
- risques nutritionnels pour les plus démunis

Afin de répondre à ces préoccupations, nous nous attacherons dans une première partie à montrer les efforts et les atouts du Maroc en matière de production et de capacité d'importation.

Dans une seconde partie, nous examinerons le système de commercialisation intérieur, les circuits d'importation et le système de suivi des marchés. Nous nous attacherons à montrer la fluidité du système de commercialisation et de transport qui assure une bonne distribution des produits d'une part et une égalisation des prix, au frais de transport près d'autre part. En effet, le bon fonctionnement des marchés permet de réduire les risques de pénuries à des accroissement occasionnels et limités des prix.

La troisième partie fera le point sur la situation nutritionnels de la population à travers l'analyse des résultats des enquêtes disponibles et des performances des programmes de lutte contre la pauvreté.

Les effets de la réforme et les risques nouveaux qu'elle fait apparaître seront traités dans la quatrième partie.

L'examen des options et des recommandations pour y faire face conclura le rapport.

## Offre et disponibilité

Parmi les déterminants de la sécurité alimentaire, les performances de la production vivrière et la capacité de l'économie à faire face à un choc exogène sont sans doute les plus importants.

En effet, le marché international dispose d'excédents importants en céréales et la contrainte principale pour y avoir accès est la simple capacité financière.

La sécurité alimentaire entendue dans ce sens est d'autant plus forte que la dépendance globale par rapport à ce marché est limitée. Le Maroc a développé une politique visant à la fois à accroître son autosuffisance et la flexibilité de son économie à travers les programmes d'ajustement structurels.

Un bref bilan des performances accomplies montre que la sécurité alimentaire, entendue dans ces sens, est assurée à court terme.

### I. Politique d'autosuffisance

Le Maroc a toujours mis en exergue le développement de sa production agricole, se basant pour cela sur sa vocation agricole. Cette politique s'est traduite dans sa première phase par le développement de la politique des barrages et de l'agriculture irriguée. L'objectif principal fut de réduire la dépendance alimentaire en produits laitiers et en sucre. Aussi les assolements préconisés comportaient systématiquement une sole betteravière et une sole fourragère. Des mesures d'accompagnement, consistant en l'extension des centres de collecte de lait, subventions des génisses de races pures et des mesures de protection se sont traduites par un accroissement spectaculaire de la production laitière. La politique sucrière s'est également révélée un succès, puisque la production marocaine, nulle en 1963 atteint plus de 400 000 t en 1990, ce qui représente plus de 70 % de la consommation.

Durant les années soixante dix et le début des années quatre vingt, la consommation des céréales s'est accrue notablement du fait de la mise en place d'une subvention généralisée à la farine de blé tendre. Afin de remédier à ce déséquilibre croissant, une politique active de promotion de la production des céréales, du blé tendre en particulier, par des mesures incitatives s'est traduite par un accroissement de la production à partir du milieu des années quatre vingt. C'est ainsi que en moyenne quinquennale la production des céréales est passée de 36 millions de quintaux à 65 millions entre la première et la seconde moitié des années 80.

De même, l'extension de l'aviculture a permis d'accroître la production des protéines animales oeufs et poulets dans des proportions considérables. Le PNUD a élaboré un indice de la production alimentaire par habitant qui montre un accroissement de 6 % sur la décennie écoulée<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Rapport sur le développement humain 1991.

## II. Politique macro-économique et réserves de change

Du fait des politiques volontaristes de développement par import substitution menée depuis 1973 et des coûts de la récupération des provinces du Sud, le Maroc s'est retrouvé dans une situation grave de crise de la balance des paiements. En 1983, il s'est vu contraint à un rééchelonnement de sa dette extérieure, ce qui l'a écarté de l'accès au marché international des capitaux. Depuis la mise en oeuvre du programme d'ajustement structurel par le gouvernement, l'économie marocaine présente à la fois une plus grande capacité à faire face à des chocs externes et un potentiel de croissance indépendant des dépenses publiques plus grand. C'est ainsi qu'elle a réussi à faire face à une forte réduction des exportations de phosphate, à un affaiblissement des recettes touristiques et à la plus grave sécheresse des dix dernières années sans pour autant retomber dans une crise de balance des paiements. Pendant la même période, les avoirs en devises à la banque centrale sont passés d'un montant négatif (arriérés de paiement) à plus de 2,7 milliards de dollars. Rapporté au PIB, l'encours de la dette extérieure a été ramené à 81 % en 1990 contre 123 % en 1985.

Il est clair que cette période à vue un renforcement de la capacité d'emprunt et d'importation du Maroc

## III. Implications pour la sécurité alimentaire

L'évolution récente de l'économie du pays s'est traduite par une amélioration notable de sa sécurité alimentaire à la fois par l'accroissement de la production intérieure et par l'accroissement des capacités d'importation et d'emprunt. On peut dire, au terme de cet examen que la dimension offre de la sécurité alimentaire est assurée. Reste à en assurer la commercialisation et la distribution d'une part, c'est à dire s'assurer que quiconque puisse acquérir sur le marché une ration satisfaisante d'une part et que les populations démunies puissent également accéder à une alimentation équilibrée lorsque leur revenus sont insuffisants.

## Distribution et commercialisation

La distribution des produits alimentaires au Maroc se fait à travers le marché. L'examen des performances de la distribution des produits renvoie donc à celui du fonctionnement du marché.

Trois facteurs peuvent faire que le recours au marché ne suffise pas à assurer une régularité de l'approvisionnement des ménages :

- une infrastructure insuffisante, qui crée des zones enclavées et provoque des pénuries ou des très fortes disparités de prix entre régions. Les infrastructures considérées tiennent à la fois au réseau et aux moyens de transport ainsi qu'aux capacités physiques d'importations.
- une intervention publique qui crée des distorsions dans les prix et génère des pénuries. Ainsi, un contrôle sévère des prix peut se traduire par l'apparition d'un marché noir et la rupture de l'approvisionnement régulier.
- une absence de circulation de l'information. Les indicateurs de rareté que sont les prix ne sont pas disséminés et ne provoquent pas de flux correctif de marchandise.

Aussi, allons nous décrire les infrastructures disponibles, les modalités d'intervention de l'Etat dans la commercialisation et les systèmes de collecte et de diffusion des informations sur la situation du marché.

Nous aborderons également la gestion des stocks qui permettent d'absorber les chocs externes et assurent ainsi une régularité de l'approvisionnement

### I. Infrastructures routières et portuaires

#### I. PORTS

Baigné par la Méditerranée et l'Atlantique, le Maroc dispose d'une infrastructure portuaire importante, régulièrement répartie le long des côtes en proportion avec la population des hinterlands.

Le tableau suivant donne les capacités de déchargement en céréales des principaux ports.

Ports	Capacités	Silos
Casablanca	1.100.000 t	60.000 t
Safi	305.000 t	24.000 t
Jorf	702.000 t	
Agadir	117.000 t	
Nador	265.000 t	
Tanger	87.000 t	
Total	2.600.000 t	84.000 t

Schéma directeur national des transports 90

Ces capacités ont été évaluées sur la base des installations utilisées pour les céréales en année d'importation normale, sur la base d'un fonctionnement de 300 j et une estimation très conservatrice des rendements.

## 2. ROUTES ET CAPACITÉ DE TRANSPORTS

Le Maroc dispose d'une infrastructure routière assez développée (60.000 km) et relativement bien distribuée sur l'ensemble du territoire. Les zones fortement peuplées du Centre ont une densité élevée et les zones du Sud et du Sud Est une densité plus faible. Il n'existe pas de zones enclavées et les risques de ruptures sont limités aux zones montagneuses (neiges).

Le parc de véhicules utilitaires s'élève à près de 300 000 unités, essentiellement constitués de camions de charge utile inférieure à 5 tonnes pour une capacité de transports de près de 52 000 tonnes.

## 3. TRANSPORT FERROVIAIRE

Le réseau couvre les principales villes du pays, à l'exception de la zone Sud (Agadir, Quarzazate et Layoune) et s'étend sur 1900 Km.

En 1990, le trafic des marchandises atteint 29 millions de tonnes.

## 4. CAPACITÉ DE POINTE

La sécheresse de 1991/92 imposera des importations de céréales élevée. Les estimations variant de 30 à 40 millions de quintaux. Les capacités de réception portuaires s'élevant à 25 millions, la question d'un déficit de capacité de réception devient cruciale pour assurer l'approvisionnement du pays.

Selon les entretiens que nous avons eus avec les principaux intervenants pour l'approvisionnement en céréales, la campagne d'importation en cours devrait pouvoir se faire. En effet, suite à la sécheresse de 1981-82, les importations se sont élevées à 28 millions de quintaux et ceci avant la mise en oeuvre du port de Jorf et l'extension des ports d'Agadir et de Nador. Cela supposera une coordination politique des intervenants afin d'assurer la pleine mobilisation des ressources nécessaires. La simple spécialisation des silos du port de Casablanca en blé devra permettre d'en accroître les capacités de plus de soixante pour cent car le goulot d'étranglement tient à la durée de stockage longue des autres céréales (orge, blé dur, maïs) qui empêche une pleine exploitation des infrastructures de déchargement. Si les importations requises dépassent les 4,5 Millions, les capacités actuelles ne seront sans doute pas suffisantes.

## II. Commercialisation des céréales

Le système de commercialisation des céréales en grains est décrit en détail dans les rapports "Commerce intérieur, transformation et stockage" et "Commerce extérieur" du projet PRC'C. Les producteurs vendent sur les souks aux collecteurs qui alimentent les organismes stockeurs (coopératives et commerçants agréés) la partie commercialisée de leur récolte. Les minoteries à blé sont approvisionnées exclusivement par les O.S. et les autres utilisateurs à la fois par les collecteurs et les O.S. Le régime de commercialisation est libre pour toute les céréales à l'exception du blé tendre.

Les importations, essentiellement de blé tendre et de maïs, sont réalisées sous le contrôle de l'ONICL. Des mesures de libéralisation sont en cours. Elles seront décrites plus en détail dans la partie relative à la réforme.

### I. COMMERCIALISATION DES FARINES

Le commerce des farines est libre à l'exception de celui de la farine nationale de blé tendre qui fait l'objet d'une subvention à la consommation. Le circuit de commercialisation est bien structuré, comprenant des grossistes, des détaillants et des commerçants itinérants qui desservent les souks ruraux.

#### a. Farine Nationale Blé Tendre

Pour cette dernière, la mise en place d'un quota limité à 10 millions de quintaux de FNBT en 1988 s'est accompagné d'une restructuration des modalités de distribution.

La formule adoptée a consisté à introduire une commission tripartite pour le contrôle des ventes aux grossistes quotataires de la farine nationale de blé tendre. Les quotas provinciaux sont déterminés par l'ONICL. et les quotas par commerçant sont définis par les autorités locales.

Très vite, les quotataires ont réalisé que les autorités ne désiraient pas instaurer un contrôle rigoureux des prix de la FNBT. Cela s'est traduit par le développement d'un marché de la FNBT, prenant en compte les qualités et la demande mais aussi un marché secondaire des quotas. Les minoteries quant à elles ont imposé l'achat de farine de luxe en complément au quota de FNBT.

La FNBT devient alors une "marchandise mobile", selon l'expression d'un responsable. Les commerçants mettent en place un réseau de distribution dans les zones de forte demande, essentiellement rurales, et réagissent aux variations de prix pour unifier le marché intérieur. Dans certaines zones, les autorités locales ont mis en place des systèmes de bons et de distribution contrôlée de la FNBT au prix officiel.

L'instauration du quota a permis ainsi l'émergence d'un marché bien structuré pour assurer l'approvisionnement du pays et faire face à la demande.

A posteriori, il semble que les autorités ont privilégié la régularité de l'approvisionnement au contrôle des prix. Cela a permis de préparer la levée de la subvention tout en garantissant sa disponibilité sur l'ensemble du territoire national.

#### **b. Les autres farines**

La libéralisation du prix du blé dur, comprise comme liberté d'approvisionnement des semouleries et liberté des prix intérieurs, s'est traduite par un développement rapide de l'industrie semoulière bien décrit dans le rapport sur la transformation des céréales du PRCC. Là aussi, le marché fonctionne bien et assure la disponibilité du produit.

Le développement de la farine de luxe bénéficie quant à lui de la subvention à la FNBT. En effet, les minoteries imposent des achats de farine de luxe pour toute vente de FNBT. Les proportions entre FNBT et farine de luxe évoluent en fonction de la qualité et de la situation du marché de la FNBT. Ainsi, à Marrakech, la farine de luxe est vendue sur le marché à un prix légèrement inférieur aux prix de sortie minoterie du fait de l'importance de l'offre.

À Marrakech toujours, les prix pour la FNBT oscillent entre 2,40 et 2,60 dhs le kg et le quota se vend à 20 centimes le kg.

### **III. Système de suivi**

Si les autorités ont privilégié la régularité de l'approvisionnement au respect des prix officiels, elles ont développé un système de suivi performant pour s'assurer cette régularité. Trois administrations suivent au jour le jour l'évolution du marché des farines, en particulier celui de la FNBT.

#### **1. ONICL**

Les services extérieurs de l'ONICL élaborent quotidiennement une situation du marché, avec des relevés de prix et des quantités livrées par les minoteries. Une synthèse quotidienne est transmise aux responsables de l'Office.

Parallèlement au suivi de l'ONICL, les services économiques des provinces suivent les prix et les quantités disponibles de FNBT. L'objectif de ce suivi est de s'assurer en priorité de l'approvisionnement régulier des marchés. Lorsque la situation économique des populations est jugée grave, et que ceux-ci ne peuvent supporter un accroissement des prix, alors des distributions contrôlées sont mise en place. C'est le cas par exemple de la province de Demnate.

## IV. Stocks

### 1. STOCKS DE RÉGULARISATION

L'ONICL gère, à travers la rémunération des O.S., l'ensemble des stocks issu de la commercialisation officielle, essentiellement ceux de blé tendre. Les objectifs affichés sont le support des prix aux producteurs et la régularité de l'approvisionnement des minoteries industrielles. La gestion tient compte des importations, des estimations de la récolte et du niveau de risque de rupture d'approvisionnement.

### 2. STOCKS DE SÉCURITÉ

Le texte de 1973 portant sur l'organisation de la commercialisation des céréales prévoit un stock de sécurité de près d'un mois de consommation de farines industrielles et détenu par les minoteries. Celles-ci ont l'obligation de détenir 23 jour de stock de blé et sept jour de stock de farine. Malgré son rôle de stock de sécurité, il s'agit dans l'esprit de l'Office d'un stock outil. Malheureusement, cette disposition du texte est tombé en désuétude du fait des contraintes financières des minoteries pendant les années quatre vingt. Une tentative de remise en vigueur de ces dispositions s'est heurtée à la résistance des minoteries. En conséquence, l'Office a mis en oeuvre une politique de stock de sécurité détenues par les O.S. avec une préférence pour les coopératives généralement mieux outillées. C'est ainsi qu'un stock équivalent à près de deux mois et demi de consommation de blé tendre transformé par les minoteries industrielles est actuellement géré par l'Office. Bien que les règles de gestion du stocks ne soient pas formalisées, l'Office ajuste les quantités en fonction de son planning d'importation, de l'évolution de la campagne agricole et de son estimation des stocks disponibles.

## V. Conclusions

La conjonction d'une bonne infrastructure de base, d'un réseau de commercialisation adapté (Grossistes, Commerçants itinérants, détaillants), d'un parc de transport suffisant et d'un contrôle intelligent de la commercialisation par les autorités assure un bon fonctionnement du marché des céréales et des farines.

C'est une conclusion forte pour ce qui est de la sécurité alimentaire. En présence d'un bon fonctionnement du marché intérieur, les risques en matière de sécurité alimentaires sont réduits à :

- revenus insuffisants pour permettre aux plus démunies de s'assurer une diète équilibrée
- disponibilité insuffisante de produits dans le pays, du fait d'une rupture d'approvisionnement.

Ce bon fonctionnement se paie d'une forte déperdition de la subvention à la FNBT. Ce qui justifie la suppression à terme de cette subvention pour bénéficier pleinement de la concurrence entre minoterie

### Sécheresse et capacité d'importation

La sécheresse et la faible production pour la campagne 91/92 se traduira par des importations massives de blé tendre de l'ordre de 30 millions de quintaux. Les capacités d'importation et de distribution permettent de faire face à cette situation. Néanmoins, elle requerra une mobilisation des ressources par des mesures d'urgence. Une partie des déchargements se fera sur quais. Deux alternatives permettent de réduire l'engorgement des ports. La première consiste à importer directement de la farine. La seconde, en cas d'absolue nécessité, consistera à réduire d'autorité les importations de céréales à usage animal.

Cette situation est jugée grave mais pas catastrophique par les autorités du fait de l'importance des stocks de reports.

D'un point de vue financier, les réserves accumulées permettent de faire face aux importations.

## Pauvreté et sécurité alimentaire

Si les marchés fonctionnent et les moyens d'importer sont disponibles, la sécurité alimentaire est réduite à l'accès par les plus démunis aux produits alimentaires disponibles sur le marché.

Cela pose deux séries de problèmes différents. Le premier tient à l'identification de la population à risques. Les données disponibles sont très hétérogènes et présente une évolution très rapide entre 1984/85 et 1990/91, dates des enquêtes de base pour la quantification de cette population.

Le second problème tient à la nature des actions menées pour améliorer l'état nutritionnel de ces couches et leur efficacité.

Utilisant l'ensemble des données disponibles, cette partie s'attachera à caractériser les couches à risques et l'efficacité des programmes mis en oeuvre.

### I. Pauvres et ultra-pauvres

A travers les enquêtes sur les dépenses et le niveau de vie des ménages de 1970-71, de 1984-85, et maintenant de 1990-91, l'on peut facilement déceler l'importance des céréales dans la consommation des aliments au Maroc. Pour l'ensemble du pays, 22 pourcent de la dépense alimentaire en 1990-91 était consacré aux céréales. Cela représente une légère diminution par rapport au niveau de 23,6 pourcent enregistré par l'enquête de 1984-85.<sup>1</sup>

L'importance des céréales est encore plus grande dans le cas des populations à moindre revenu. C'est les produits céréaliers qui contribuent la plus grosse partie des calories dans la consommation individuelle des aliments.<sup>2</sup> Par conséquent, quand il s'agit de la sécurité alimentaire, la question à poser est la suivante. Quel est le pourcentage des ménages où le pouvoir d'achat est si faible que ses membres ne sont pas en mesure de s'assurer d'un statut minimum nutritionnel en céréales?

Selon l'ouvrage de la Banque Mondiale, *Morocco - Reaching the Disadvantaged: Social Expenditure Priorities in the 1990s*, 30 pourcent de la population marocaine était classés comme "pauvre" (pauvreté relative) et 16 pourcent classés comme "ultra-pauvre" (pauvreté absolue) en 1984-85 sur la base des résultats de l'enquête de cette année. C'est surtout les ultra pauvres qui subissent les risques de la malnutrition, d'après les auteurs du rapport de la Banque Mondiale, mais les enfants des pauvres peuvent aussi souffrir. Il semblerait que les trois quarts des enfants mal nourris se trouvaient dans trois régions: Centre-Sud, Sud et Tensift.<sup>3</sup>

L'enquête de 1990-91, entamée après une période d'amélioration nette de l'économie marocaine, a constaté que la part de la population en pauvreté relative est tombée de 30 à 15,4 pourcent pour l'ensemble du pays. Parmi les résidents des centres urbains 12,6 pourcent ont été classés comme pauvres, tandis que une plus grande pourcentage des ruraux, 17,9 pourcent, ont eu le même classement. La part en pauvreté absolue a diminué également et ne s'élève qu'à 4,1 pourcent de la population ou un peu plus d'un million de personnes. A l'inverse de la situation des pauvres, un plus grand pourcentage des citoyens que de ruraux se trouvent en pauvreté absolue: 6,2 contre 2,4 pourcent seulement. Ces pourcentages se traduisent en 742.000 individus dans les villes et 320.000 en milieu rural.

Il semble aux observateurs que les derniers résultats sont plus proche de la réalité. Dans le mesure où un problème de pauvreté absolue se pose, c'est plutôt dans les bidonvilles des centres urbains que dans la campagne, et ce n'est pas un problème de grande envergure.

S'il y a presque 200.000 ménages en pauvreté absolue, un certain nombre de questions se posent. Tout d'abord, que pourrait-on faire pour améliorer leur statut nutritionnel? Ensuite, est-ce qu'ils profitent actuellement de la subvention de la farine nationale de blé tendre (FNBT) en augmentant leur consommation des céréales? Finalement, dans quel mesure souffriraient-ils à cause de la suppression de la subvention et la libéralisation totale de la commercialisation des céréales? Nous revenons à ces questions après avoir traité les programmes spéciaux destinés à cibler les couches pauvres.

## II. Programmes spéciaux

Le Programme Alimentaire Compensatoire (PAC), qui s'est déroulé de 1987 à 1991, avait comme objectif "une compensation directe des populations qui viendraient à souffrir des effets adverses à court terme" du Programme d'Ajustement Structurel. (Evaluation, 20) Le PAC a assuré une distribution des denrées alimentaires dont le blé et la farine aux populations défavorisées. Selon l'évaluation du programme, il aurait "servi les couches sociales défavorisées...qui probablement souffrent des effets des mesures du PAS en particulier l'élimination de la subvention des produits alimentaires de base qui s'est traduite par l'augmentation des prix de ces produits (Farines, Huile, Lait)." (Evaluation, 60)

Deux composantes du PAC sembleraient avoir touché des populations qui figurent parmi les couches pauvres sinon celles les plus pauvres au Maroc. Ce sont en premier lieu la composante "vivres contre le travail" appuyant les chantiers ruraux de la Promotion Nationale et en second lieu la composante qui aidait les Centres socio-éducatifs (CSE) gérés par l'Entraide Nationale.

Les chantiers ont facilement attiré des ouvriers et des agriculteurs pauvres, en effet ceux n'ayant qu'un emploi occasionnel (95% de l'échantillon de l'évaluation). Ces bénéficiaires avaient des revenus moyens parmi les plus faibles de tous les

bénéficiaires du PAC. Les chantiers, avec une durée moyenne de moins de 200 jours chacun, ont été consacrés aux travaux de reboisement et de plantation d'arbres fruitiers en milieu rural et d'assainissement dans des zones urbaines.

Les CSI, par contre, attiraient des femmes urbaines pour la plupart, mais elles aussi avaient les revenus les plus faibles parmi les bénéficiaires. Les résultats de l'évaluation indiquent que les femmes qui profitaient des distributions de farine aux CSI avaient des revenus annuels moyens de 9.595 à 14.174 DH par ménage. (Évaluation, 34) Puisque la taille moyenne du ménage dans l'échantillon aux CSI était de l'ordre de 6,6 personnes, le revenu annuel moyen *par tête* n'était que de 1.454 à 2.148 DH en 1991. Ce niveau se situe carrément en dessous du seuil de pauvreté absolue pour le milieu urbain en 1991 (2.557 DH) et en dessous du seuil de pauvreté relative en milieu rural (2.432).

En ce qui concerne les chantiers de la Promotion Nationale, les revenus moyens par ménage étaient légèrement plus bas et la taille moyenne du ménage légèrement plus grande à 7,2 personnes. Les revenus par tête étaient de l'ordre de 1.319 à 2.081 DH, ce qui se traduit par une partie des bénéficiaires en pauvreté relative et une partie en pauvreté absolue (en dessous de 1.827 DH).

Le nombre de bénéficiaires était beaucoup plus important dans le cadre des CSI que dans celui des chantiers PN, bien que le nombre de personnes ne soit pas connu avec précision.<sup>4</sup> Les centres distribuaient en moyenne plus de 33.000 rations tous les mois en 1987 et 1988, tandis que les vivres contre le travail ont été distribués en moyenne pour 66.400 journées travaillées chaque année en 1987 et 1988. En total les bénéficiaires de ces deux composantes du PAC ont reçu 99.000 tonnes de blé et 71.460 tonnes de farine. (Évaluation, 122, 67).

L'ONG américain CRS a fourni la plus grande partie des denrées alimentaires dans le cadre du PAC. Son intervention portant sur la distribution des vivres se terminera définitivement à la fin de l'année 1992. Alors que le Programme Alimentaire Mondial continuera de participer dans la composante "vivres contre le travail", il n'y aura plus de denrées à distribuer à travers les centres socio-éducatifs, et il est à craindre que les CSI cessent d'attirer et donc d'aider les femmes pauvres en conséquence.

De plus, la suppression conjointe de la subvention à la FNBT et de la distribution de denrées alimentaires aux femmes pauvres dans les centres urbains risque d'aggraver la vulnérabilité de ces dernières. Le peu de sécurité alimentaire qu'elles avaient du fait qu'elles étaient ciblées à la fois par la subvention et par le PAC risque de disparaître. Le malheur est qu'il n'y ait pas de programme de réchange, ni d'institution dont la charge est de veiller à la sécurité alimentaire des couches pauvres et ultra-pauvres.

### III. Conclusions

En guise de réponse provisoire aux questions posées plus haut, nous proposons les paragraphes qui suivent.

- o Le Programme alimentaire compensatoire (PAC), traité plus loin, était conçu pour subvenir aux besoins en aliments de base des populations défavorisées. Dans la mesure où il y avait de problème avec le PAC, l'on peut considérer que c'était un manque de plusieurs choses -- de moyens physiques et financiers, de capacité de gestion chez les organismes d'exécution, d'intérêt de la part des hautes instances. En effet, une portion de la population en pauvreté absolue a été bien ciblée et aidée par le programme, mais ces acquis risquent d'être perdus dans un proche avenir. Aucun programme de relève ne semble être envisagé.
- o Le rapport de la Banque Mondiale cité plus haut prétend que les trois derniers déciles de la population ne consommaient que 16 pourcent de la FNBT dont ils étaient l'objet. Bien qu'il soit possible, nous n'en avons pas trouvé aucune confirmation. Par contre, la plainte contre la FNBT n'est pas que les pauvres ne l'achètent pas, mais qu'ils ne reçoivent pas une bonne partie de la subvention. Selon les données de l'ONICL, la FNBT se vendait dans une fourchette de 2,00 à 2,55 DH/kg le 24 mai 1992. Dans les conditions actuelles, au moins la moitié de la subvention n'arrive pas chez le consommateur. Sans subvention la FNBT se vendrait aux environs de 2,90 DH/kg, pas plus, mais pourrait se vendre moins cher au cas où le coût des grains à la minoterie diminuait. Donc, dans d'autres conditions, que nous examinons plus loin, le consommateur pauvre ne paierait que quelques centimes de plus pour son kilo de FNBT ou équivalent après la suppression de la subvention.
- o Lors de la libéralisation totale des circuits de commercialisation des céréales, les couches pauvres doivent bénéficier d'une concurrence plus forte dans le sous-secteur, ce qui menerait à des prix pas éloignés des coûts réels de stockage, de distribution et de vente. L'existence à l'heure actuelle de plusieurs sortes de rentes de situation n'est pas dans l'intérêt du consommateur pauvre; il n'en bénéficie pas de tout. Il ne faut pas oublier que le Maroc détient le gros avantage d'être doté en infrastructure, en réseaux de transports et en systèmes commerciaux performants. Si l'année en cours en est un exemple, même dans les années de sécheresse, une forte diminution de la production pourra être connue suffisamment en avance pour permettre un programme d'importations échelonné afin d'éviter toute rupture importante des stocks.

## Implications de la réforme

Bien qu'encore imprécise sur certains points, la réforme des marchés céréaliers vise à libéraliser totalement le fonctionnement des marchés et supprimer la subvention à la farine nationale de blé tendre.

Les variations de prix, associées au retrait des interventions publiques de support et à la suppression de la subvention de la FNBT se composent pour accroître l'insécurité des couches pauvres.

Aussi, un examen de la réforme, de ses impacts permettra de mieux apprécier les risques associés et de fonder ainsi les options et les recommandations.

### I. Principaux aspects de la réformes

#### 1. COMMERCE INTÉRIEUR

La réforme de la commercialisation des céréales vise à libéraliser le commerce des céréales. Pour cela, elle levera les obstacles institutionnels à un fonctionnement décentralisé et à une régulation par le marché. Cela signifie la suppression des agréments pour l'établissement des commerçants en céréales et donc la liberté pour les minoteries de s'approvisionner directement auprès des producteurs, l'élimination d'un prix officiel unique pour la campagne et le pays ainsi que la suppression de la prise en charge du transport et du stockage par l'Office.

#### 2. COMMERCE EXTÉRIEUR

Alors que dans le système actuel, du moins pour le blé tendre, les prix sont fixés et effectif à travers une commercialisation officielle, dans le système réformé, la fixation du prix se fera à travers le "contrôle" du commerce extérieur. Dans un marché déficitaire, le prix s'aligne sur celui des produits concurrents importés rendus sur les lieux d'utilisation. Trois systèmes de protection à la frontière sont envisagés afin de cibler un prix intérieur.

- ① Prélèvement variable : Un Prélèvement variable égalise le prix des produits importés au prix intérieur cible.
- ② Droits spécifiques : Ce droit, fixé pour une durée limitée et exprimé en dhs par quintal et par produit, assure une fluctuation limitée des prix intérieurs et présente des caractéristiques intéressantes pour éviter les fraudes et différencier les qualités.
- ③ Droits de douane simples : Cette option, généralement appelée tarification, vise à mettre en liaison le marché intérieur et le marché mondial.

Dans tous les cas, il est prévu d'accroître pour les six premiers mois de la campagne une protection additionnelle visant à rémunérer le stockage intérieur.

Cette protection se traduira par un prix intérieur proche du prix international, augmenté des frais de transports et des taxes à l'importation.

### 3. SUBVENTION À LA FNBT

Bien que la levée de la subvention à la FNBT n'entre pas dans les objectifs du projet de réforme de la commercialisation des céréales, les effets du maintien de cette subvention sur la concurrence intérieure entre minoteries ont amené les responsables à envisager des systèmes alternatifs à la distribution de quotas de FNBT par minoterie, voire sa suppression pure et simple. Actuellement et du fait des effets prix de l'instauration du quota, des discussions ont lieu pour évaluer les options. Celle retenue pour le démarrage de la réforme consiste à lancer un appel d'offre pour la réalisation des quantités requise de FNBT, permettant ainsi d'accroître la concurrence entre minoteries.

## II. Impacts anticipés

La réforme se traduira par un accroissement de la concurrence entre commerçants, minotiers, transporteurs et organismes stockeurs. Cet accroissement de la concurrence se traduira par des gains de productivité sur l'ensemble de la filière. Les minoteries les plus performantes travailleront davantage, ce qui se traduira par une réduction à terme des coûts de transformation. Les produits seront collectés et conditionnés pour une meilleure valorisation avec l'extension des transports en vrac, une plus grande rémunération de la qualité. Les consommateurs bénéficieront d'une plus grande diversité des produits à travers l'emballage, le taux d'extraction et la nature des produits. L'Etat gagnera également à la réduction de la subvention, du coût du transport et du magasinage et à l'allégement des contrôles.

Ces gains en efficacité seront payés d'un accroissement absolu des prix de la farine nationale de blé tendre d'une part et de la variabilité des prix entre régions d'autre part. Cette variabilité nouvelle pour le blé tendre et les produits dérivés touchera à la fois les producteurs et les consommateurs.

Cela signifie donc que l'application de la réforme de la commercialisation des céréales développera des risques nouveaux en matière de sécurité alimentaire.

### III. Les nouveaux risques

#### 1. PÉNURIES ET PRIX

Une réforme aussi ambitieuse se traduira par des risques de pénuries et de flambée des prix, occasionnels et localisés si les quantités en stocks sont suffisantes. En effet, la commercialisation intérieure est suffisamment structurée pour réagir à une variation de prix source de profit potentiel.

Par contre, une transformation radical du système d'importation par une levée du monopole de l'ONICL présente plus d'incertitudes quant à la disponibilité de quantités suffisantes pour alimenter le marché intérieur. En effet, le passage d'un système d'importation dans lequel les importateurs ne supportent aucun risque de fait de la garantie de prix, d'écoulement et de rémunération des stocks donné par l'Office à un système libre peut entraîner une réduction des quantités importées et se traduire par l'apparition de pénuries. En effet, les incertitudes sur les stocks détenus par les agriculteurs, l'absence d'une interface bien développée entre importateurs et commercialisation intérieure et les problèmes de coordination entre importateurs sur les quantités peuvent aboutir à une situation de pénurie relative.

#### 2. COUCHES DÉMUNIES

De manière générale, la suppression de la subvention à la farine nationale de blé tendre se traduira par une moins bonne situation nutritionnelle des couches pauvres de la population. Les premiers calculs effectués montre que cet impact est limité. Ainsi, si l'on retient un prix moyen de 2,3 dhs le kg pour la FNBT et une consommation moyenne de 1,30 dhs par personne et par an, le passage à la libéralisation se traduira par un accroissement de 1 à 2 % des dépenses alimentaires des ménages. En effet, les minoteries escomptent vendre à des prix s'étalant entre 2,80 et 3,10 dhs.

Malgré cet impact limité, les incertitudes sur les caractéristiques de la population à risque, sa localisation et le coût des programmes pour réduire cet impact font que ces premières estimations ne permettent pas de considérer le risque reste réel.

#### 3. LES PROVINCES ÉLOIGNÉES

La levée de la subvention au transport des céréales et de la farine se traduira par un accroissement de prix plus important dans les zones éloignées des ports et des régions productrices. Comme ces régions sont sensibles en termes de proportion des populations classées comme pauvre ou ultra-pauvre, la réforme se traduira par une dégradation nette de leur situation nutritionnelle. C'est sans aucun doute le risque majeur de la réforme. Il faut bien entendu l'entendre dans le sens de risque prix, car l'approvisionnement sera assuré.

## Options et recommandations

Au terme de cet examen des problèmes de sécurité alimentaire, plusieurs conclusions peuvent être tirées et les grandes options mieux précisées pour l'avenir. L'enseignement principal tient au bon fonctionnement des marchés intérieurs et à la faiblesse des risques de pénurie que cela implique.

Posé ainsi le problème revient à mettre en premier plan l'accès à des revenus suffisants pour la partie défavorisée de la population. Ce sera l'objet de la première partie de nos options.

L'enseignement principal sur le bon fonctionnement des marchés est limité aux circuits d'approvisionnement intérieur, libre depuis longtemps. En ce qui concerne la libéralisation de l'importation, des problèmes demeurent quant à la transition. Ce fera l'objet de la seconde partie des options.

Enfin, dans le cadre de nos investigations, plusieurs aspects restent insuffisamment connus. Les recommandations sur les études ultérieures concluront cette partie.

### I. Sécurité alimentaire et pauvreté

Le risque majeur de la réforme tient à l'accroissement des coûts alimentaires pour les pauvres et les ultra-pauvres. Aussi, deux options peuvent être mises en oeuvre pour en réduire la portée :

- Réduire les prix intérieurs des céréales par une protection plus faible.
- Mettre en oeuvre des programmes compensatoires pour les zones défavorisées.

#### I. PROTECTION ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Les prix de vente des produits de la minoterie en situation de libéralisation et de suppression de la subvention à la farine seraient de l'ordre de 3 dhs pour un prix du blé tendre de 250 dhs le quintal. Il est possible donc en réduisant le prix des céréales de libéraliser le marché et de supprimer la subvention sans accroissement des prix de la FNBT, actuellement de l'ordre de 2,20 à 2,40 dhs.

Les avantages d'un tel arbitrage tiennent essentiellement à la préservation des acquis en matière de lutte contre la pauvreté. En particulier, les urbains classés dans la tranche de pauvreté absolue seraient les bénéficiaires directs de cette option.

L'inconvénient principal tiendra à la baisse de production des céréales, du blé tendre en particulier. Comme la politique des prix élevés profite essentiellement aux grands producteurs, l'effet pauvreté de cette option serait réduit.

Cette réorientation stratégique de la politique agricole mérite d'être étudiée plus en détail. Une simulation des différents niveaux de protection et des effets sur la production, les consommateurs et le budget publique s'impose avant de recourir à cette option.

## 2. EXTENSION DES PROGRAMMES COMPENSATOIRES

Comme alternative à la première option, il est impératif de mettre en oeuvre des programmes compensatoires pour les couches défavorisées des centres urbains où prédomine la pauvreté absolue et les étendre aux régions directement touchées par la réforme.

L'étude des résultats des programmes mis en oeuvre montre que la meilleure façon d'améliorer le statut nutritionnel des ménages en pauvreté absolue serait de les cibler de la manière suivante. Dans le milieu rural, les actions de la Promotion Nationale ont démontré que les paysans sans terres ou sans emploi permanent, pourraient bénéficier des programmes du genre "vivres contre le travail."

Le choix des régions et des zones ne pourrait être connu sans investigation car les enquêtes sur les ménages, révélatrices de l'importance des couches pauvres et ultra-pauvres, n'ont pas pu les localiser précisément. Sur le plan économique, le pays gagnerait des réalisations dans les chantiers et ces bénéficiaires accuseraient une augmentation de revenu monétaire et en vivres pour subvenir aux besoins de leurs familles.

Dans les centres urbains, où résident 70 pourcent des ultra-pauvres, il serait nécessaire de les cibler soigneusement. Il est évident que les femmes pauvres et ultra-pauvres sont attirées par un centre du type CSE. Dans le passé, la disponibilité des denrées alimentaires les a mené à fréquenter les CSE. Mais la gestion des quantités de vivres a causé de problèmes.

Ne vaudrait-il pas mieux de monétiser toute contribution de denrées de l'extérieur et de fournir à ces femmes la contrepartie en argent pour qu'elles puissent acheter de la farine dans le marché? Puisque le Maroc est importateur des céréales même dans les meilleures années, les contributions de céréales en provenance des pays donateurs se substitueront de la même quantité d'importations et n'auront aucun effet sur les prix au producteur.

La meilleure façon d'assurer que les femmes pauvres ou ultra-pauvres en bénéficient plutôt que d'autres est d'installer les centres dans les quartiers les plus démunis et d'obliger les femmes d'assister aux cours nutritionnels avant de recevoir de l'argent.

En ce qui concerne les enfants des couches pauvres, plus à risque que leurs parents ainsi qu'une partie de l'avenir de leur pays, il serait souhaitable de les cibler à travers les écoles, moyennant des programmes nutritionnels du genre PAM. Ceux qui ne vont pas à l'école seraient peut être touchés par l'intermédiaire de leurs mères dans le programme aux CSE.

## II. Libéralisation du commerce extérieur et stock de sécurité

Concernant le risque de pénurie et de flambée de prix, il provient essentiellement des incertitudes sur la réponse des importateurs face à une libéralisation du commerce extérieur. Plus précisément, les deux aspects tiennent au développement d'un réseau de commercialisation intérieur par les importateurs d'une part et par les problèmes de coordination et d'information d'autre part.

Autrement dit, il s'agit de gérer une phase transitoire pendant laquelle les importateurs se développeront et d'assurer la diffusion des informations pour les aider à définir les programmes d'importations.

La constitution et la préservation d'un stock de sécurité adéquat permettra de faire face aux risques associés à la phase de transition. Des procédures de collecte et de diffusion des informations sur les quantités en cours d'importations pourraient adresser le second aspect et réduire ainsi les délais de transition et les risques.

### 1. STOCK DE SÉCURITÉ

Le rôle premier du stock de sécurité sera de permettre de faire face à des pénuries globales. Son rôle sera d'autant plus important que les circuits d'importation ne seront pas rodés. Dans cet esprit, les options possibles sont multiples.

Les règles de gestion du stock, sa nature et les modalités de sa constitution doivent être définies avec soin afin de réduire son coût globale d'une part et éviter l'impact d'un destockage sur le fonctionnement du marché.

Les options à considérer peuvent être résumées comme suit.

Propriété : publique ou privé

Nature : stock physique ou combinaison d'options sur les marchés et stock physique.

Importance: Fixe, défini en fonction de la consommation (6 mois de consommation) ou variable en fonction de l'évaluation de la production, des cours à termes et des risques spécifiques (grèves, crises, etc...)

Gestion : Stock de sécurité au sens strict ou bien stock d'intervention avec des objectifs de prix planchers et plafond.

En l'absence d'une étude détaillée des options et d'une simulation des coûts des alternatives, la seule recommandation ferme est de constituer un stock afin de faire face aux risques de pénuries pendant la phase de transition.

## 2. INFORMATION ET COORDINATION

Le passage à une régulation par le marché doit s'accompagner d'une plus grande diffusion des informations collectées sur les stocks, la production, la consommation et les commandes à l'importation. En effet, l'information améliore les décisions des opérateurs et réduit les risques. En plus de la diffusion des informations déjà collectées et l'amélioration de la connaissance sur les comportements des acteurs, il est recommandé de mettre en oeuvre une procédure de licence cautionnée à l'importation, valable pendant une durée déterminée pour un port donné et de diffuser régulièrement l'état des licences en quantité et par port de manière à ce que les opérateurs apprécient la situation des importations. Une alternative serait de développer un marché à terme, physique de manière à générer une bonne information sur la situation à moyen terme du marché.

## 3. INFORMATION ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Plusieurs aspects cruciaux du comportement des agents est mal connu. C'est le cas des comportements de stockages à l'exploitation, des comportements des ménages face à une variation des prix ou à un accroissement de la variabilité des prix. C'est le cas également de la localisation des populations à risque et de ses caractéristiques. Aussi serait-il utile de développer des enquêtes et/ou des études propres à lever ces inconnues.

1. Ministère du Plan, Direction de la Statistique, *Consommation et dépenses des ménages, 1984-85. Premiers résultats, vol. 1: Rapport de synthèse*, p. 100.

2. Selon l'étude de McGuire et Laraki, les céréales contribuent 46% des calories dans la consommation urbaine et 65% dans la consommation rurale. (Tableau 7.)

3. Banque Mondiale, *op. cit.*, p. 10.

4. McGuire et Laraki, dans Annexe 2, Nutrition and Food Subsidies, tableau 14, disent que le nombre de bénéficiaires du PAC était de 450.000 aux CSE et de 62.500 aux chantiers de reboisement de la PN. Pourtant, ces chiffres ont été les *objectifs* du programme et pas les réalisations. En 1991 l'évaluation a pu dégager le nombre de rations distribuées, mais le nombre de bénéficiaires n'est pas connu.