

Royaume du Maroc

Ministère de l'Agriculture
et de la Réforme Agraire

PN-ABR-285
USAID/Maroc 87514

Division de l'Agriculture
et des Ressources Naturelles

PROJET DE REFORME DE LA COMMERCIALISATION DES CEREALES

RAPPORT DE SYNTHESE PRCC PHASE I

Préparé pour
Un Atelier de Réflexion

David Wilcock,
Directeur du projet

26 et 27 février, 1992

Rapport # 8

NOTE : Ce rapport, surtout dans ses analyses des options politiques pour la réforme de la commercialisation du blé tendre, a été écrit pour éclairer les implications de la réforme et isoler les grandes questions politiques à débattre. A ce stade, ce rapport n'engage pas la position du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire. Par ailleurs, le rapport sera modifié en incorporant des idées issues de l'atelier avant une diffusion plus large. Le projet souhaite recevoir toutes les critiques de ce document pour aider à son amélioration.

Table des Matières

1. INTRODUCTION	1
Objectifs et Contenus du Rapport	1
Objectifs du Projet Réforme de la Commercialisation des Céréales (PROC)	2
Origines du Projet	2
Dispositions Institutionnelles et Contractuelles	3
Stratégie d'Exécution	3
2. RESUME ET POINTS CLES DES QUATRE RAPPORTS DE GROUPE	5
GROUPE A : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LA PRODUCTION	5
Groupe B : Commercialisation, Stockage et Transformation principaux résultats	12
GROUPE C : RESULTATS ET CONCLUSIONS SUR LE COMMERCE EXTERIEUR	22
GROUPE D : SYNTHESE DU GROUPE CONSOMMATION	30
3. LIBERALISATION DES POLITIQUES CEREALIERES DANS LE CONTEXTE MAROCAIN	38
Introduction	38
Argument Essentiel en faveur de la Réforme de Politiques Céréalières	39
Les Fondements des Politiques Céréalières Marocaines	40
Quels Doivent Etre les Grands Traits d'un Marché Céréaliier "Libre"	41
4. Résumé de l'Analyse des Problèmes Essentiels de Politiques	43
Les Dix Questions de Politiques Céréalières les Plus Importantes	43
Une Question Sommaire de Management Macro-économique : L'évaluation des Coûts et Bénéfices de l'Ensemble des Réformes Alternatives	68

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Objectifs et Contenus du Rapport

Ce rapport de synthèse a comme objectif de faciliter les discussions dans l'atelier de réflexion, organisé par le MARA pour débattre les analyses préliminaires de la première phase du Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales (PRCC) au Maroc.

Ce Rapport de Synthèse est organisé comme suit :

Chapitre 1 : Introduction au rapport et description sommaire du Projet RCC, ses objectifs, son organisation, et ses méthodes de travail.

Chapitre 2 : Résumé des points clés et conclusions des quatre groupes de travail qui ont traité les différents aspects des filières des céréales durant la première phase :

- La production;
- La commercialisation et le stockage des céréales Marocaines et leur transformation en farine;
- Le commerce extérieur; et
- La demande et l'aide alimentaire.

Chapitre 3 : Description sommaire du contexte et des grandes lignes de la libéralisation du sous-secteur céréalier envisagée pour le Maroc.

Chapitre 4 : Analyse des options répondant aux dix questions de politique céréalière les plus importantes et comment les réformes doivent être groupées et enchaînées sur le temps.

Objectifs du Projet Réforme de la Commercialisation des Céréales (PRCC)

Comme il fut statué dans l'Accord de Don signé en 1989, l'objectif du PRCC est :

"de soutenir le Royaume du Maroc dans le développement d'une stratégie de commercialisation des céréales avec les prix, la commercialisation nationale, le commerce international et les politiques de stockage qui maximiserait l'efficacité de la commercialisation, et qui serait compatible d'une part avec la croissance économique à long terme et d'autre part avec les objectifs nationaux de sécurité alimentaire".

Une série d'objectifs plus précis présentés en Annexe de l'Accord de Don, propose:

"de contribuer dans le cadre d'un programme général à une transition réussie du système économique marocain vers une économie de marché. Dans ce contexte, il est entendu qu'une économie plus orientée vers le marché repose davantage sur des forces compétitives du marché et moins sur les contrôles gouvernementaux de prix et de subventions, afin de stimuler la production et l'emploi".

L'assistance technique, travaillant en collaboration avec le personnel du MARA, a comme tâche :

- de mener des analyses de structure et de fonctionnement du sous secteur céréalier, mettant l'accent sur des questions de politiques essentielles depuis la production jusqu'à la consommation des céréales et des produits céréaliers;
- d'ouvrir et de maintenir le dialogue avec un Comité Inter-Ministériel et autres institutions publiques concernées, et le secteur privé, sur les impacts potentiels d'alternatives de politiques dans le sous secteur céréalier;
- d'aider le Gouvernement, vers la fin du projet, à élaborer un ensemble coordonné de politiques céréalères afin de satisfaire l'objectif général du projet;
- d'identifier et utiliser les ressources du projet pour satisfaire les besoins prioritaires de formation des collaborateurs du GM; et
- de faciliter l'identification des moyens pratiques pour soutenir le processus d'analyse de politiques, y compris l'examen des rôles appropriés de collaboration entre les institutions privées ou publiques, et tout autre moyen de développer des institutions plus fortes et efficaces.

Origines du Projet

Les origines du projet sont liées aux programmes d'ajustement structurels du secteur agricole entrepris dès les années 1980 par le Royaume du Maroc, en étroite collaboration avec la Banque Mondiale. Les réformes des deux Prêts d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA I et II) concernaient notamment le sous secteur céréalier où des changements majeurs de politiques furent entrepris en 1987 dans le cadre du PASA II selon "les conditions au déboursement" de la première tranche. En 1987, l'USAID a facilité certains travaux de soutien aux réformes économiques, et commencé de développer un projet de commercialisation des céréales, soutenant le programme de réforme de céréales du PASA II et la "stratégie des terres semi-arides" de l'AID/Maroc en vigueur à cette époque.

Dispositions Institutionnelles et Contractuelles

Le Projet RCC est développé par le premier contractant, la société américaine **Development Alternatives, Inc (DAI)**, qui à son tour, a établi des sous contrats avec plusieurs partenaires dont le **Département d'Economie Rurale de l'Université de Purdue**, la société américaine **Associates for International Resources and Development (AIRD)**, et la société marocaine **Agro-Concept** de Rabat. Le PRCC peut aussi contracter d'autres spécialistes marocains, particulièrement à travers *l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II (IAV)* et *l'Ecole Nationale de l'Agriculture (ENA)*.

Le PRCC en tant que projet d'analyse de politiques appliquées, doit s'appuyer sur des études de scénarios potentiels de changement concernant la commercialisation des céréales. Il le fera en étroite collaboration avec le secteur publique et privé. Le PRCC est institué auprès du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (MARA), utilisant deux comités, le Comité Technique du PRCC au MARA (responsable de la planification détaillée, du suivi et de la mise en place du projet), et le Comité Inter-Ministériel, tous deux présidés par Monsieur le Secrétaire Général du MARA. Le Comité Technique est constitué de représentants des quatre institutions du MARA participant aux études du PRCC, à savoir :

- DPAE (Direction de la Planification et des Affaires Economiques) qui fournit le secrétariat au projet;
- ONICL (Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses) une unité du MARA à statut indépendant défini par Dahir en 1973;
- DPV (Direction de la Production Végétale) dont la responsabilité est du domaine de la production de céréales au Maroc; et
- DVRA (Direction de la Vulgarisation et de la Réforme Agraire) qui a la responsabilité de contrôler les coopératives SCAM/CMA jouant actuellement le rôle essentiel dans la commercialisation du blé tendre.

Parmi les membres du Comité Inter-Ministériel, en plus des représentants des institutions du MARA, on compte également des représentants du Ministère des Finances, du Plan, de l'Intérieur, du Commerce Extérieur et de la Division des Affaires Economiques auprès du Premier Ministre. Ce comité a pour fonction essentielle de sender les réactions des divers ministères face aux conclusions tirées d'analyses de politiques et au sujet de la faisabilité d'options de changement de politique. Ce comité sert ainsi de moyen de communication avec les preneurs de décision au plus haut niveau du gouvernement.

Des contacts ont été effectués avec diverses sociétés du secteur privé et associations industrielles concernées par le commerce et la transformation céréaliers. Chercher des moyens innovateurs d'engager le secteur privé dans le processus de réforme de politiques est un objectif essentiel du PRCC. Dans le cadre de la libéralisation économique au Maroc, les responsables du MARA ont donné de fermes directives pour accélérer l'implication du secteur privé et rendre le processus de réforme plus transparent.

Stratégie d'Exécution

Le PRCC met en oeuvre trois ensembles d'activités dont le premier représente environ les trois quarts des efforts du projet :

- des études diagnostiques et des analyses de politiques centrées sur les céréales;

- une formation académique et pratique en théories et analyse de politiques économiques; et
- une contribution continue pour renforcer la capacité d'analyse de politique des cadres du MARA, utilisant une recherche collaborative et une analyse pour apprendre "sur-le-tas".

Pour mettre en oeuvre ces activités, le Comité Technique a approuvé un Plan de Travail en Juin 1991. Dans ce plan, les premiers six mois du Projet (Phase I de Septembre 1991 à Février 1992) sont consacrés à la préparation d'un rapport détaillé de synthèse sur la situation actuelle du sous secteur des céréales, un exposé plus précis des questions de politiques essentielles à résoudre, et l'élaboration d'un plan de travail pour la seconde phase.

Dans les études entreprises en Phase I, les collaborateurs ont été limités aux données existantes et aux rapports publiés précédemment, à l'exception d'informations qualitatives de haute priorité qui pouvaient être obtenues grâce à l'utilisation de techniques rapides de collecte de données sur le terrain.

La phase II (de Mars 1992 à fin 1993) sera consacrée à l'examen détaillé des questions de politiques prioritaires qui pourrait impliquer une collecte et une analyse plus poussée. Des options de politiques développées au cours des analyses de la phase I, seront explorées plus en profondeur entraînant aussi la nécessité de collecter des données originelles sur des sujets-clés.

CHAPITRE 2

RESUME ET POINTS CLES DES QUATRE RAPPORTS DE GROUPE

GROUPE A : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS SUR LA PRODUCTION

Conclusions des Expériences récentes dans la Production des Céréales

L'examen des tendances dans la production céréalière pendant la dernière décennie montre que le secteur a évolué d'une manière significative. L'augmentation de la production céréalière durant cette période est due essentiellement à l'effet conjugué de l'expansion de la superficie du blé tendre et de l'orge, et du relèvement du niveau des rendements de toutes les céréales. La croissance des superficies du blé tendre a été due largement à une réduction de la jachère et des pâturages, alors que la superficie du blé dur a stagné (avec cependant une diminution dans les zones favorables) et celle du maïs a légèrement baissé.

Une évaluation plus profonde de ces tendances montre que celles-ci diffèrent beaucoup d'une région à une autre. Les plus grandes augmentations de superficie ont été enregistrées dans les régions les moins favorables. Les rendements de céréales ont augmenté significativement pendant la décennie. La grande partie de cette augmentation a eu lieu après les années de sécheresse ayant marqué le début de cette période. Les augmentations de rendements les plus importants ont été surtout réalisées dans les zones défavorables, où la sécheresse a été probablement sentie le plus. Cependant, et d'une façon générale, ces augmentations de rendements ont été enregistrées dans toutes les régions agro-climatiques et pour toutes les cultures (sauf pour maïs dans le bour favorable).

Les raisons de ces tendances ne sont pas facilement saisies. En effet, plusieurs explications peuvent être avancées :

- l'amélioration des conditions climatiques au cours de la seconde moitié de la décennie;
- les Directives Royales en matière d'intensification du blé tendre ;
- la stabilisation des prix des céréales ;
- la libéralisation des marchés des produits et intrants, et la réduction des interventions de l'État dans les décisions des producteurs ;
- l'intensification des techniques de production, dont une augmentation de l'utilisation des services mécaniques, des engrais, des produits phytosanitaires, et des semences sélectionnées.

Parmi ces raisons, le climat a certainement joué un rôle important dans la détermination des niveaux de rendements durant cette décennie et dans toutes les régions. Cependant, les niveaux records des rendements en comparaison avec le long terme suggèrent que d'autres facteurs qui seront étudiés dans la deuxième phase ont aussi influencé les augmentations de rendements et de la production céréalière.

Les subventions des intrants ont diminué avec les réformes de l'ajustement structurel au cours des années quatre-vingt, et donc ne semblent pas être un facteur explicatif de

l'expansion du secteur. Les prix aux producteurs, bien qu'ils soient protégés par rapport au marché international, ont connu une baisse significative en terme constant depuis le début des années quatre vingt, et ils sont actuellement aux mêmes niveaux qu'à la fin des années soixante-dix (sauf l'orge qui a connu un effondrement très important depuis 1986). Cependant, bien que les prix réels à eux seuls ne justifient pas l'accroissement de la production des céréales, les effets combinés des prix et de la productivité ont apparemment eu un impact positif sur la production des céréales.

La fixation des prix du blé tendre a limité les variations du prix du blé tendre sur le marché, et indirectement les prix des autres céréales, notamment du blé dur. Cet effet de stabilisation des prix pourrait avoir également un effet positif sur la production, étant donné que les producteurs sont généralement averses aux risques.

Les régulations et contrôles publics sur les marchés des intrants et des produits ont certainement diminué avec l'élimination des mesures comme les subventions de certains intrants, l'assouplissement des contrôles sur le commerce international, et la libéralisation des marchés des céréales (blé dur, orge et maïs). Ces changements ont amené les décideurs dans le secteur à mieux gérer leurs ressources. Cet effet a certainement augmenté l'efficacité technique et économique du secteur. Cependant, aucune évaluation précise de ces effets n'a été faite.

Les changements de technologie dans la production céréalière : une adoption rapide des nouvelles variétés, une augmentation d'utilisation des engrais et des services mécaniques, ainsi que d'autres techniques culturales ont eu lieu dans toutes les régions agro-climatiques. La taille de l'exploitation semble être déterminante du niveau d'adoption des technologies pendant la décennie.

Par ailleurs, le choix des céréales dans l'assolement semble être lié à la taille de la ferme. En effet, on constate que les petits producteurs cultivent relativement plus d'orge et de blé dur, que les grands producteurs. Par contre ces derniers produisent plus de blé tendre.

Contrairement aux zones défavorables, les zones favorables semblent permettre plus de diversité des cultures dans l'assolement. Par conséquent, la mécanisation permet un équilibre de l'utilisation de la main d'oeuvre au cours de la campagne agricole et une stabilisation des revenus.

Questions Soulevées par l'Analyse :

L'examen de l'expérience récente du secteur céréalier a soulevé plusieurs questions importantes pour lesquelles les réponses ne sont pas si évidentes. Certaines de ces questions sont d'intérêt direct pour le Projet de la Réforme de la Commercialisation des Céréales. Il s'agit des liens et relations entre la production et les politiques de commercialisation. Cependant, d'autres concernant les relations entre les facteurs et tendances dans le processus de la production sont moins directement liés aux réformes de la commercialisation. Néanmoins, il est très important de comprendre l'évolution et la structure de la production céréalière, car sa performance influencera certainement les priorités des politiques. Compte tenu de son importance primordiale dans l'agriculture et dans l'économie toute entière, et dans une perspective élargie, le groupe "Production" a identifié un certain nombre de questions à cibler dans leurs recherches de la deuxième phase du projet.

- a. Quel est l'impact des politiques actuelles de la production et de commercialisation sur le comportement des producteurs ? Il est important de cibler les intérêts des différentes catégories de producteurs (par taille, niveau technologique, région, et type d'exploitation) dans le système actuel pour identifier leurs réactions à un changement de politique.

- b. Etant donné l'évolution récente de la production du blé tendre quelle serait sa tendance dans un marché libre ? La production du blé tendre a augmenté plus vite que les autres céréales dans les dix dernières années. Certains chercheurs suggèrent que les progrès technologiques, notamment les nouvelles variétés de semences, ont induit des performances exceptionnelles sur la culture du blé tendre. D'autres soulignent l'importance du programme d'extension du blé tendre durant les années 1986-88. D'autres suggèrent que cet accroissement est imputé à sa concentration dans les grandes exploitations. Par ailleurs, nous avons noté une concentration de la production du blé tendre dans les grandes exploitations par rapport aux petites. Cette remarque est importante, car elle examine l'impact de la taille de l'exploitation sur plusieurs facteurs structurels et politiques.

- c. Quelle sera la réponse de la production céréalière aux changements des prix? Parmi les changements de politiques envisagés dans le processus de réforme du secteur céréalier est la politique de prix, qui peut influencer le niveau relatif des prix des céréales par rapport aux prix des autres produits. Dans ce contexte, une question importante doit être soulevée relative à la réponse de l'offre aux changements des prix. Cette étude de l'élasticité d'offre traite des questions suivantes :
 - Comment les niveaux de la production des céréales seraient-ils influencés par un changement du prix du blé tendre ?
 - Quelles sont les autres activités agricoles, et quelles techniques de production bénéficieraient ou non d'un changement de prix des céréales ?
 - Comment est-ce que ces changements diffèrent par type et taille d'exploitation et par zone agro-climatique ?
 - Quel serait l'impact des changements des prix des intrants sur la production des céréales ?

- d. Quelle serait la variabilité des prix des céréales dans l'espace et dans le temps due aux changements de politique des prix ? La politique de libéralisation des

marchés des céréales visant plus de transparence par rapport aux cours internationaux peut augmenter la variabilité des prix des céréales aux producteurs. Une anticipation de la variabilité régionale et temporelle des prix serait nécessaire. Dans une telle situation, quel serait le comportement des agriculteurs face à un marché plus aléatoire avec un risque sur les prix plus important ?

Dans ce contexte, une autre question peut être posée à savoir : comment est-ce que les contraintes de sécurité alimentaire influenceraient-elles les habitudes de stockage et de commercialisation des céréales ? Ces questions devraient être évaluées séparément pour les différentes classes de producteurs.

e. Quel est le rôle du progrès technique dans l'évolution du secteur ? L'adoption des nouvelles techniques a sans doute un effet positif sur la production. Cependant, quels seraient les itinéraires techniques dominants dans les différentes zones agro-climatiques et dans les différentes tailles d'exploitations ?

f. Quel est le potentiel d'extension des céréales en irrigué ? Pour la plupart des régions au Maroc, l'eau est la contrainte la plus importante pour la production agricole. Les rendements de céréales sont extrêmement dépendant de la pluviométrie et de sa répartition. La recherche montre qu'une irrigation d'appoint dans des périodes critiques peut avoir un impact énorme sur les rendements. Dans ce contexte, est-ce que l'irrigation par pivot ou d'autres techniques, représente une alternative économique pour la production céréalière ?

Par ailleurs, une part non négligeable de la production totale des céréales provient des terres irriguées. Cependant, aussi bien suivant le comportement des agriculteurs que d'un point de vue économique, la céréaliculture est une allocation inefficace de ces terres. Dans ce contexte, une deuxième question se pose à savoir : si les céréales sont en irrigué, représentent-elles une activité économiquement justifiable dans les grands périmètres irrigués ?

g. Quels sont les liens importants entre la production céréalière et l'élevage qui peuvent influencer les décisions de production et de commercialisation des céréales ? Etant donné les relations étroites entre le système de production animale et la production des céréales dans les exploitations marocaines, en particulier celles de petites tailles, plusieurs questions peuvent être soulevées. Notamment les effets de l'élevage sur le choix des céréales, les fonctions de l'élevage dans les exploitations (trésorerie, capitalisation, épargne...) et leur contrastes avec les céréales en matière d'utilisation de main d'oeuvre et donc le degré de mécanisation, les besoins de crédit et le degré de commercialisation des céréales. L'impact de ces liens est certainement différent selon les régions, et la taille de l'exploitation.

h. Quels sont les principaux facteurs explicatifs de l'évolution de la production des céréales ? Le présent rapport a souligné l'hétérogénéité et les changements technologiques et sociaux des systèmes de production des céréales. C'est ainsi que plusieurs questions restent soulevées concernant les causes de ces tendances et le potentiel de leur continuation : Quelle était la contribution du climat, des progrès technologiques, de l'augmentation d'utilisation des intrants, et de l'extension de la mécanisation ? (Si le climat a été la variable clef, quelle serait l'effet des autres facteurs sur le secteur ?).

Activités Proposés pour la Deuxième Phase du Projet

Les activités du groupe "production" consistent en cinq volets qui nous permettront de répondre aux questions soulevées ci-dessus.

- a) Révision et extension de l'étude prix et incitations pour les céréales.
- b) Analyse des comportements des agriculteurs (Modélisation mathématique des fermes représentatives).
- c) Analyse du secteur agricole (Modèle sectoriel).
- d) Analyse de la réponse des agriculteurs (L'estimation économétrique de l'offre et des fonctions de profit et de production des céréales).
- e) Analyse régionale et temporelle des prix suivant différents modes d'importations (prélèvement variable, droits de douane, ...)
- f) Bilan des besoins prioritaires en données et analyse des moyens nécessaires à leur collecte.

Une brève discussion sur les principales méthodes à utiliser, et les tâches à accomplir est présentée ci-dessous.

a. Révision de l'étude prix et incitations pour les céréales

Cet exercice permettra une analyse de l'impact des politiques de l'Etat sur la production agricole. De plus, il permettra une évaluation de la rentabilité économique des nouvelles technologies comme l'irrigation d'appoint, l'utilisation des semoirs de précisions et des herbicides. L'utilisation du logiciel traitant le risque (@RISK), qui permet l'analyse des variables aléatoires, facilitera l'examen de l'impact du risque sur les incitations financières et la valeur économique des itinéraires techniques alternatifs.

Une révision complète de l'étude nécessitera d'abord qu'on actualise les coefficients de décompositions d'intrants employés dans le modèle. Depuis la dernière révision de ces coefficients, les marchés des intrants ont été libéralisés et les prix mondiaux ont beaucoup changé.

La deuxième étape sera de revoir les itinéraires techniques par culture et par région. De nouveaux itinéraires techniques doivent être ajoutés comme l'irrigation d'appoint par pivots. Les besoins en intrants et les rendements doivent être actualisés à partir des enquêtes de coût de production récentes.

Troisième étape, il faudrait revoir tous les prix de référence relatifs à la production céréalière. Cette tâche doit être coordonnée avec le groupe commerce extérieur afin d'inclure les analyses et les prévisions les plus récentes des cours mondiaux et les changements du coût d'importation.

La dernière étape serait d'évaluer l'impact des variables aléatoires. Cette analyse doit intégrer le rendement, les prix domestiques et mondiaux, et le taux de change.

b. Analyse des comportements des agriculteurs :

Cette approche va se baser d'une part sur les modèles de la programmation linéaire déjà existants et d'autre part sur l'élaboration des nouveaux modèles à partir des données disponibles à travers les nouvelles enquêtes coût de production. Ces modèles peuvent répondre à une gamme de questions pertinentes au PRCC, à savoir :

- l'élasticité des prix à la production et les effets de la commercialisation sur l'offre des céréales ;
- l'impact d'une augmentation du risque sur la production ;
- les raisons justifiant le choix des assolements et des itinéraires techniques dans les grandes, moyennes, et petites exploitations ;
- l'effet d'une augmentation de la mécanisation sur la demande de la main d'oeuvre;
- l'impact des nouvelles techniques de production sur le comportement des fermiers.

Ce travail consistera en trois étapes. D'abord, les modèles de programmation linéaire existants à la DPAE doivent être améliorés en utilisant des données disponibles à partir des enquêtes coût de production déjà réalisées. Ces modèles doivent refléter le cas d'une exploitation d'une taille et d'un niveau technique homogène. En plus, les modèles doivent incorporer un éventail d'itinéraires techniques (du même niveau technique) comprenant la réponse des cultures à une meilleure gestion de ressources et à une intensification de l'utilisation des intrants.

Deuxièmement, on construira une autre série de modèles en se basant sur les données disponibles de l'enquête coût de production réalisée à Meknès.

c. Analyse du secteur agricole :

Cette approche a plusieurs avantages, car elle nous permet d'obtenir une vue d'ensemble du secteur de toutes ses composantes, à une échelle plus globale où l'on pourrait identifier les principaux facteurs agissant dans le secteur. Deux méthodes peuvent être utilisées à savoir :

- Après l'évaluation de l'utilité des modèles de fermes représentatives, on liera ces modèles et on ajoutera des fonctions d'offre des facteurs de production comme, par exemple, la main d'oeuvre et des fonctions de demande des outputs, afin d'analyser comment la production agricole réagit au niveau régional ou sectoriel.
- La Modélisation des différentes composantes du secteur les intégrera sous forme de fonctions issues d'estimations économétriques des données du secteur. Cette méthode a l'avantage de tenir compte à la fois des comportements des agriculteurs d'une façon agrégée et des effets quantitatifs des marchés des output et des inputs.

d. Analyse de la réponse des agriculteurs :

Les cadres de la DPAE ont déjà entrepris plusieurs études économétriques de la fonction de production, de profit, et d'offre des céréales. Ces efforts ont démontré leur utilité en analysant les sources de la croissance de la production, l'efficacité relative entre différents groupes des producteurs, et l'impact des prix sur la production. Ces efforts ont été compromis par un manque de données alors que l'enquête qui vient de se réaliser à Meknès pourrait fournir les données nécessaires. Donc, le groupe production propose d'utiliser cette nouvelle base de données afin d'analyser les questions suivantes :

- l'efficacité des grandes exploitations par rapport aux petites exploitations en matière de la production céréalière ;
- la contribution au rendement du climat, de la mécanisation, des nouvelles variétés de semence, des engrais, des autres intrants, et des caractéristiques des exploitations ;
- Le degré de réponse aux changements des prix entre classes tailles.

e. Analyse régionale et temporelle suivant différents modes d'importation :

Parmi les soucis de la libéralisation se situe la variation des prix dans le temps et dans l'espace que nous allons essayer d'aborder. Afin d'analyser cette variabilité des prix, nous allons essayer d'établir un modèle qui tient compte des équilibres offre et demande dans les différentes régions et les prix qui en résultent. L'objectif de ce travail est de visualiser les intervalles de prix qui pourrait avoir lieu en tenant compte des alternatives de politiques de protection, du coût de transport, des marges de commercialisation, des stocks et des mouvements éventuels du grain de la production nationale. Cette analyse va considérer l'évolution des cours mondiaux prévalus dans le passé.

f. Bilan des besoins prioritaires en données et analyse des moyens nécessaires à leur collecte.

Toutes les activités citées ci-dessus exigeront des données économiques détaillées et fiables. Pour certaines activités, les données sont déjà disponibles. Néanmoins, d'autres activités exigeront d'autres enquêtes. Nous préconisons une évaluation des besoins prioritaires en termes des données pour les différents Services du MARA et les moyens disponibles au Service des Statistiques et de la Documentation de la DPAA en vue de répondre à ces fins.

Groupe B : Commercialisation, Stockage et Transformation Principaux résultats

Introduction

Le rapport "Commerce, stockage, transformation des céréales", fait le point sur les informations disponibles concernant le fonctionnement des marchés intérieurs des céréales et des farines. Les six principaux chapitres abordent la réglementation et ses modifications récentes, la description des circuits de collecte intérieure, le financement, la variabilité des prix, les conditions de stockage et enfin les industries de transformation des céréales à l'exclusion de la provende.

Réglementation : Principes et Modifications

Dans l'objectif "d'assurer aux producteurs de céréales (et de légumineuses) une rémunération équitable de leur travail", le dahir de 1973 a mis sur pied une organisation des marchés fondée sur deux régimes de prix :

- un régime de prix de soutien, et
- un régime de prix fixes ou de prix "taxés".

Le régime du prix de soutien était un régime facultatif. Il offrait la possibilité aux organismes stockeurs de bénéficier d'un prix minimum garanti par l'ONICL et des marges d'intervention. Les quantités ainsi collectées devenaient propriétés de l'ONICL qui en assurait l'écoulement. Ce système était associé à un contrôle quantitatif (licences) des importations et des exportations.

Le régime du prix taxé concerne le blé tendre et s'articule au contrôle de l'ensemble de la filière Blé/Farine/Pain, héritage du dahir de 1937.

Le contrôle de la filière Blé/Farine/Pain, a été établi de manière à avoir un système de prix uniques à chaque stade de la filière. Toutes les mesures d'accompagnement nécessaires à cette politique ont été prévues, dont les principales sont :

- La mise à la disposition obligatoire des quantités achetées par les organismes stockeurs à l'ONICL qui en assure l'écoulement au prix officiel, qui prend en charge les frais de transport et de stockage et qui assure l'approvisionnement des MIB;
- La réglementation stricte de la détention des stocks auprès des organismes agréés, dont la rémunération est sujette à la déclaration des quantités;
- la fixation des qualités et des prix des farines produites;

- la réglementation quantitative des capacités d'écrasement installées par les MIB et de l'actualité des concurrents;
- un contrôle des quantités et des prix de cession des blés importés.

Historiquement, ce système a été mis en place pour favoriser un développement sans heurts (guerre des prix, constitutions de cartel) de la MIB au Maroc. Aujourd'hui, son avantage principal est de mettre à la disposition de l'ONICL une information fiable sur les quantités commercialisées et transformées, et de "faciliter" la gestion administrative des subventions alimentaires.

Après un premier diagnostic dressé en 1986, le gouvernement s'est engagé dans une politique de "libéralisation" des marchés céréaliers. Cette politique avait trois objectifs principaux :

- Mise en place d'une nouvelle méthode de fixation des prix;
- Dérégulation du commerce intérieur;
- Réduction du coût des subventions alimentaires.

A ce jour, les mesures prises au titre de cette politique ont touché divers domaines, en ce qui concerne le blé tendre : mise en place d'un quota de farine subventionnée et libéralisation partielle¹ des marchés des autres farines, adoption conditionnelle² d'une méthode de fixation des prix basée sur les prix mondiaux de référence, et discussion d'un avant-projet de dérégulation³.

En ce qui concerne les autres céréales : abandon du régime des prix de soutien et adoption d'une protection aux frontières par les prix de référence.

¹. cf les accords de modération

². cf clause de sauvegarde qui limite le prix à la baisse au niveau de celui de 1986 en termes réels

³. qui exclu les quantités transformées en farine subventionnée

Description et Analyse des Circuits de Collecte

Les taux de commercialisation des céréales diffèrent. Élevés pour le blé tendre, moyens pour le blé dur et le maïs, ils sont faibles pour l'orge.

Les fonctions de stockage et d'intermédiation sont remplies de manière distincte. Pour le blé tendre, elles sont le fait d'organismes spécialisés. Pour les autres céréales, elles sont prises en charge par les producteurs ou les utilisateurs (stockage à la ferme, à l'usine, aux domiciles) et par les collecteurs (intermédiation et transport essentiellement).

Circuit du Blé Tendre

L'avantage principal du circuit blé tendre réside dans l'information qu'il procure à l'ONICL sur l'état des stocks, variable clé pour l'organisme chargé de l'approvisionnement des minoteries et de l'importation du blé tendre.

Les coûts directs du circuit peuvent être estimés. En moyenne, ils sont de 32 dh/Ql dont 50% est pris en charge par l'ONICL, à quoi il faut rajouter 2 Dh/Ql du coût du financement préférentiel pris en charge par le système bancaire. Cependant des coûts directs ne constituent qu'une partie des coûts économiques du circuit blé tendre. Les autres composantes des coûts n'ont pu être estimées. Il s'agit d'une part des effets de la réglementation sur les investissements dans le secteur du stockage et de la minoterie et d'autre part, des effets de la réglementation sur la qualité des transactions. Les enquêtes préliminaires effectuées auprès des opérateurs montrent que les circuits libres fonctionnent mieux en termes de rapport qualité/prix, et que les abus et discriminations y sont moindres.

Trois effets négatifs majeurs ont été identifiés dans le commerce du blé tendre. Ils ont trait au monopole des organismes stockeurs, au financement des campagnes, et à la fixation des marges.

En principe, l'agrément des organismes stockeurs ne donne aucun pouvoir de monopole en raison de la concurrence qui s'exerce à l'intérieur de cette profession. Dans les faits, cette concurrence est restreinte par deux facteurs. L'accès limité au crédit de certains commerçants qui limitent leur capacité d'intervention (durant la campagne 89, 50% des crédits sont allés à 20% des commerçants) et la localisation de certains organismes stockeurs qui bénéficient d'un monopole régional de fait (exemple : CMA d'Oujda). Ces restrictions offrent aux organismes stockeurs privés et coopératifs des pouvoirs de monopole qui leur permettent de discriminer entre les prix offerts aux producteurs en jouant sur les procédures d'agrégation soit directement soit par le biais des collecteurs.

Ce n'est que dans les zones où une concurrence réelle s'exerce entre organismes stockeurs que les producteurs bénéficient totalement des effets de la politique des prix (cas de Fès avec 40 agréés). Les exemples cités par les opérateurs dans le secteur sont nombreux : agrégation "favorable" aux membres des coopératives, agrégation "favorable" entre minoteries et commerçants agréés associés et "défavorable" entre minoteries et coopératives, coupage des collecteurs... Dans certaines régions, on constate que le pouvoir de marché des organismes stockeurs est supérieur à celui que pourrait exercer les minoteries plus nombreuses.

Le deuxième type de difficulté rencontré dans la mise en œuvre de la réglementation du commerce du blé tendre réside dans la situation financière des intervenants dépendants de manière unilatérale de l'ONICL, qui dépend du Trésor et accumule les retards de paiement. Les retards de paiement accusés par les organismes stockeurs vis-à-vis de l'ONICL fragilisent leurs finances, renchérissent le coût des interventions et renforcent leur tendance à user de leur pouvoir de marché vis-à-vis des producteurs en augmentant les frais de manutention, les marges de transport...

La fixation des marges (prime de magasinage, marge de rétrocession, forfait pour les frais d'approche) soulève des difficultés croissantes :

- Le caractère uniforme des marges crée des distorsions dans la concurrence entre opérateurs⁴ qui font face à des frais variant presque du simple au double (cas des frais financiers des coopératives et des commerçants ou des frais d'approche accrus liés à une livraison par l'ONCF aux minoteries);
- L'actualisation par la procédure actuelle des commissions de prix est de plus en plus incompatible avec la libéralisation des tarifs et des prix des facteurs utilisés par les organismes (capital, sacherie, main-d'œuvre);
- Leur rigidité n'incite pas les opérateurs à investir pour offrir un meilleur service de stockage incluant le conditionnement demandé par les utilisateurs.

Aucun des aspects de la réglementation actuelle cités ci-dessus (monopole des organismes stockeurs, paiement des primes par l'ONICL, fixation des marges uniques) ne semble facile à réformer sans remettre en cause l'accès de l'ONICL à l'information nécessaire dans l'organisation actuelle des importations et de l'approvisionnement des industries⁵, et sans réintroduire la concurrence sur le marché des farines⁶, autrement dit sans abandonner l'héritage de 1937.

Circuit des Céréales non Réglementés

Sur les marchés des orges, du blé dur et du maïs, l'intervention de l'Etat n'a pas de caractère systématique puisque ces céréales ne sont pas destinées en priorité à la transformation par les minoteries industrielles à blés. Les mesures de libéralisation prises depuis 1988 n'ont fait que renforcer le dualisme des interventions dont l'origine remonte en fait à la création de l'APM.

Par conséquent, les effets constatés sur les marchés de ces céréales ne sont pas directement transposables à ceux du blé tendre en raison des différences "structurelles" entre les utilisateurs (effet taille sur les risques d'approvisionnement, sur les rendements et sur le pouvoir de négociation).

Les mesures de libéralisation ont concerné trois domaines :

- la liberté d'installation des unités de transformation industrielle et artisanale des blés, maïs et orge,
- le retrait du système du prix de soutien,
- la mise en place partielle d'une protection par des prix de référence des importations qui demeurent sous le contrôle quantitatif de l'ONICL.

Ces mesures ont eu deux effets majeurs sur le commerce :

⁴. à l'époque où ces primes étaient payées pour l'orge et le maïs au niveau de celles payées pour les blés, il y avait distorsion entre la rémunération du stockage de ces céréales dont les prix et dont les coûts de collecte étaient différents.

⁵. pas de contrôle des stocks possible sans agrément, préalable des intervenants, pas d'incitations à déclarer sans paiement des marges...

⁶. par le biais de l'approvisionnement, donc de la qualité des produits...

- Le retrait des organismes stockeurs au profit des collecteurs et des utilisateurs qui démarchent directement les producteurs à des prix qui reflètent plus fidèlement les caractéristiques des marchandises offertes (localisation, variété, homogénéité, volume...) et dont bénéficient les exploitations les mieux dotées.
- Le recours fréquent des utilisateurs industriels à l'ONICL pour l'approvisionnement à base d'importation qui bénéficient toujours d'une prime de qualité. Les effets sur le commerce intérieur ne peuvent être correctement anticipés pour l'orge et le blé dur car les stocks détenus par les producteurs et les collecteurs échappent au système d'information de l'ONICL.

Financement

Deux types de crédits bancaires financent le commerce des céréales : le warrant dont bénéficient les coopératives céréalières et l'ASM (avances sur marchandises) utilisées pour les commerçants privés. Le premier est subventionné et garanti par l'Etat, l'autre se fait au conditions du marché. Les crédits effectivement utilisés pour les organismes stockeurs varient entre 2 et 3 milliards de dirhams au cours des dernières années.

En moyenne sur la période 83-90, le coût des subventions au crédit ont été de l'ordre de 3 A/S/QI pour les coopératives (dont 2 Dh pris en charge par les banques), et de l'ordre de 1 Dh pour les commerçants agréés.

L'accès au crédit a été jusqu'aux années récentes conforme aux règles de détention des céréales définies par les textes de 1973. Les garanties offertes aux organismes stockeurs ont facilité leur accès au crédit alors que les collecteurs ont vu leurs demandes de financement rationnées, au moment même où leur rôle sur le marché se renforçait.

Variabilité des Prix

Les données actuellement collectées ne tiennent pas compte des quantités et des qualités des produits échangés. Leur signification est donc limitée.

En termes de variations interannuelles, l'avantage statistique a montré que les prix des céréales connaissent depuis le milieu des années 70 une tendance à la stabilisation en termes réels. Les prix du blé tendre sont les plus stables (CV de 7%), suivis du blé dur (11%) du maïs (14%) et des orges (19,5%).

En termes de variations saisonnières, les blés connaissent un écart intermensuel maximal de l'ordre de 20%, alors que les prix des orges varient de l'ordre de 35%. Dans les deux cas, les variations sont moindres dans les grands centres de consommation (Casablanca pour les blés, Oujda pour l'orge).

En termes de variations spatiales, l'intégration des marchés est contrastée, comme si les fonctions d'arbitrage n'étaient correctement remplies qu'autour de certains axes privilégiés par la densité du réseau commercial.

Stockage

La répartition actuelle des capacités de stockage est la suivante (en millions de quintaux) :

SILOS

Ports	:	12
Moulins	:	3

COUVERT ET SEMI COUVERT

SCAM/CMA	:	4
Commerce	:	8

TERRE-PLEIN: 7

TOTAL : 23,2 M Qx

L'évolution des capacités est à la baisse pour les coopératives et à la hausse pour les commerçants agréés (à un rythme de 1 à 2%/an). La répartition régionale correspond grossièrement à des productions et des utilisations. Pour l'essentiel, cette évolution ne se réalise pas pour la création de nouvelles installations, mais pour l'extension des lieux de stockage (location, utilisation des lieux non spécialisés).

Les pertes causées par les éléments physiques, pertes d'humidité ou prédateurs, diminuent la qualité et la quantité des denrées stockées. Aucune estimation fiable n'est avancée, les organismes stockeurs sont même tenus pour des raisons comptables à avoir des bilans exempts de "pertes", les traitements par fumigation sont les plus fréquents. Deux facteurs limitent la comptabilité dans le secteur :

- les coûts d'installation élevés : de l'ordre de (150 Dh/Ql logé pour les silos, de l'ordre de 5000 Dh/m² pour le pas de porte d'un magasin "bien placé" ;
- la faiblesse des marges de magasinage inchangées depuis 1986, qui ne couvrent plus que les frais financiers au taux d'intérêt actuel ;

le rôle des coopératives céréalières dans le soutien des prix n'est pas essentiel. Dans les faits, leur gestion est délicate et donne lieu à des multiples interprétations. Sans les subventions de l'Etat, leur activité ne serait financièrement viable. Parmi les diverses options utilisées par les commissions passées, la privatisation est la plus conforme des exigences actuelles du marché.

Transformation

Les Moulins Industriels à Blé (MIB)

La capacité d'évasement des 83 MIB est de 35 millions de quintaux utilisée à hauteur de 65% en moyenne. La dispersion géographique des MIB correspond environ à celle de la population urbaine avec 38 villes couvertes, avec une légère concentration autour de Casablanca et de Fès.

Ce blé tendre constitue 98,6% du total des écrasements dont 30% est d'origine locale, proportion variant entre 66% dans la zone du centre sud (Meknès) et 10% dans la zone du sud. L'essentiel (85%) des écrasements de blé dur par les MIB (des petites quantités comparées à celle des semouleries) se fait à Fès auprès de 10% des unités. L'orge n'est incorporé que par les minotiers de la zone sud.

Les produits du blé tendre sont par ordre d'importance, la farine nationale (56% du total), la farine de luxe (35%), la farine spéciale (6%) et la farine PS-5 (1,1%). Le taux d'extraction à l'échelle nationale est de 77,3% pour les trois dernières campagnes. Il varie régionalement pour atteindre 80% dans les minoteries du sud, qui n'arrivent pas à écarter les produits autres que les subventionnés.

Les Moulins Industriels à Céréales Secondaires (MICS)

En 1991, les MICS ont écrasé 1,1 million de quintaux de céréales (dont 400.000 quintaux d'orge). Avant 1985, les MICS étaient principalement des orgeries. De 1985 à 1991, 41 semouleries à blé dur ont vu le jour, soit par conversion d'anciennes orgeries, soit par création de nouvelles unités. Au total, on dénombre 48 MICS.

Au cours des dernières années, les écrasements des MICS en blé dur ont connu une augmentation fulgurante : triplement entre 89 et 91 alors que le nombre des moulins croissait de 40%. Cette croissance n'a pas réduit l'activité des MIB.

Minoteries Artisanales

D'après l'enquête sur la minoterie artisanale, la capacité totale d'écrasement serait de 83 millions de quintaux. Cette capacité n'est utilisée qu'à hauteur de 28%.

L'essentiel de l'activité des minoteries est l'écrasement des trois céréales principales en milieu rural qui représentent 85% du total des écrasements, avec le blé tendre en premier lieu (34,8%) suivi de près du blé dur (26%) et de l'orge (24%).

En milieu urbain, les écrasements sont relativement faibles (7,7% du total) avec une préférence pour le blé dur suivi du blé tendre et de l'orge.

Concurrence et Approvisionnement

La concurrence entre la minoterie artisanale et l'industrie meunière réside donc dans deux principaux marchés : le marché des farines de blé tendre en milieu rural et celui des semoules de blé dur en milieu urbain.

Les conditions dans lesquelles s'exerce cette concurrence méritent d'être connues et analysées. Les principaux atouts des MIB sont les économies d'échelle qui leur permettent de réduire les coûts unitaires (énergie et salaires). Les minoteries artisanales réduisent leurs prix essentiellement grâce au caractère familial de leur entreprise et disposent d'un marché captif dès que les prix sur le marché baissent relativement aux prix officiels du blé tendre. Les MICS doivent utiliser l'atout de la qualité des produits et de son conditionnement que la libéralisation leur a offert pour vendre des produits relativement chers.

La configuration actuelle dépend donc cruciallement des conditions d'approvisionnement de chacun. La libéralisation de l'approvisionnement et la levée du contrôle des prix s'accompagneront donc par une restructuration de cette industrie.

Transformation Secondaire

Ce secteur comporte plusieurs centaines de boulangeries, 21 biscuiteries et 26 usines de pâte alimentaires. L'activité des boulangeries serait en baisse, d'après les déclarations de vente des farines⁷. Entre 1985 et 1989, les quantités de FNBT achetées par les boulangeries auraient fortement diminué (de 780 à 355 mille quintaux) alors que celle de farine de luxe n'auraient augmenté qu'en 1989 (790 mille quintaux).

Le prix du pain est fixé par l'Etat en fonction du prix des farines. Les marges sont maintenues faibles faisant dépendre la rentabilité des boulangeries des autres produits (pâtisserie,...).

Les biscuiteries ont connu ces dernières années une activité irrégulière avec un taux d'utilisation des capacités de 50% la qualité de l'approvisionnement en farine est souvent défectueuse d'après les professionnels de ce sous-secteur.

Les unités de pâtes alimentaires tournent aussi à des taux comparables à ceux des biscuiteries, mais leur production connaît une croissance régulière quoique modérée. L'approvisionnement de ces unités se fait à base des produits du blé tendre en dérogation des règles établies en 1955 qui exigeaient l'utilisation "exclusive" des produits du blé dur. Avec la relance des semouleries à blé dur de 1985, les conditions qui justifiaient cette dérogation, à savoir la pénurie des produits du blé dur, sont entrain de disparaître.

Orientations pour la Deuxième Phase

Suite aux travaux effectués, il apparaît qu'une réforme des circuits de commerce/stockage/transformation peut améliorer sensiblement l'efficacité des filières céréalières. Cette efficacité accrue passerait par une réduction des coûts intermédiaires, de stockage et de transformation dont la possibilité a été confirmée par les données recueillies.

Dans le commerce du blé tendre, il faut rechercher plus de concurrence "horizontale" pour réduire les coûts directs liés aux avantages dont bénéficient les organismes stockeurs (warrant par exemple) et les coûts indirects corrélés avec leur "pouvoir de monopole" (discrimination, "faux frais" de manutention et de transport,...). L'expérience et la théorie incitent à penser que cette levée des interdictions encouragera une intégration verticale du commerce par les minoteries.

⁷. ces déclarations étaient sur estimées avant l'installation du quota en 1988 pour bénéficier de la subvention

L'intégration verticale a des avantages et des inconvénients dont l'analyse reste à faire (absence de spécialisation, de transparence...) pour répondre avec précision aux questions soulevées par la réforme.

Dans le commerce du blé dur et de l'orge, il faut viser une unification des marchés qui demeurent segmentés pour envisager la réduction des coûts de l'intermédiation. Les prémisses de bourses à céréales constituées autour des halles des grandes villes et des appels d'offres internes organisés par l'ONICL constituent une voie prometteuse dont la poursuite devrait être envisagée pour pallier aux insuffisances actuelles. L'étude des problèmes posés par l'instauration de bourses reste à faire.

En ce qui concerne le stockage, la réduction des coûts unitaires est possible par l'extension des techniques du vrac et par les économies d'échelle associées. Pour la transformation industrielle, les gains de productivité passent par une concentration et une relocalisation des minoteries.

L'obstacle principal à la réalisation de ces gains a été le souci d'éviter les "excès de la concurrence" par la mise en place du contrôle de la filière BLE/FARINE/PAIN. La levée de ce contrôle devrait être progressive et modulée par de nouveaux moyens de régulation de la concurrence.

Conclusion

La réglementation actuelle offre des avantages certains de stabilité des prix et de sécurité d'approvisionnement de la minoterie industrielle à des coûts maintenus bas pour l'Etat.

A l'amont des minoteries, cette réglementation n'est pas toujours appliquée. Pour les céréales autres que le blé tendre, la cohérence entre les textes précités de 1973 et les mesures de libéralisation n'est pas assurée.

Des effets négatifs majeurs sont induits par les limites et les distorsions à la concurrence existantes.

Pour le blé tendre, il s'agit des discriminations à l'encontre des producteurs de blé tendre, de la fragilité financière des organismes stockeurs et de la rigidité du système des marges fixes. Pour les autres céréales, il s'agit avant tout de la segmentation des marchés qui ne permet pas de réaliser tous les gains à l'échange possibles.

Dans le domaine du stockage et de la transformation, les gains de productivité réalisables par le biais des économies d'échelle et l'adoption de nouvelles techniques ont été limités.

De ces remarques découlent les grandes orientations en mesure d'augmenter l'efficacité des circuits de commerce/ stockage/transformation des céréales :

- 1^{er} axe : Mise au point du cadre réglementaire de la concurrence par les prix des farines.
- 2^e axe : Mise au point d'un plan de restructuration des minoteries et des unités de stockage.
- 3^e axe : Etablissement de bourses céréalières dans les grands centres de production.

4^e axe : Levée des interdictions dans le commerce du blé tendre.

Chaque axe de la réforme devrait être détaillé au cours de la deuxième phase de manière à ce que les objectifs de stabilité et de sécurité alimentaire continuent d'être atteints comme ils le sont aujourd'hui (au moins).

GROUPE C : RESULTATS ET CONCLUSIONS SUR LE COMMERCE EXTERIEUR

Introduction

Le Maroc a choisi de mettre en place un mode de régulation des marchés céréaliers intérieurs qui fonctionne en régulant par les quantités (Voir synthèse du groupe B sur le commerce intérieur ci-haut).

Un tel système impose d'aligner le prix des importations sur le prix officiel en opérant un prélèvement variable (qui l'Etat gère en recevant un prélèvement ou en versant une subvention). Pour éviter toute fraude et s'assurer que les importations n'influent pas sur le prix intérieur, le monopole des importations est accordé à l'ONICL. Il impose également d'opérer des retraits du marché en cas d'excédents par dénaturation, par des exportations subventionnées, ou par des reports sur l'année suivante.

Ce système se justifie par les gains attendus d'une réduction de l'incertitude au niveau du producteur à la fois pour les prix et pour l'écoulement de sa production et par les gains attendus d'une augmentation de la certitude d'approvisionnement au niveau des consommateurs à des prix qui sont en partie subventionnés.

Le monopole ainsi octroyé ne signifie pas automatiquement que l'Office réalise par lui-même les achats et les ventes de céréales sur le marché mondial. De fait, pour bénéficier de la souplesse des opérateurs privés et éviter de s'impliquer directement dans les opérations, l'ONICL délègue ses prérogatives aux organismes stockeurs ayant développé des compétences pour le commerce international des céréales. Dans le cas du Maroc, ces opérateurs se sont associés avec des chargeurs internationaux pour répondre aux appels d'offres qu'organise l'Office. L'Office analyse les stocks disponibles et les besoins nationaux d'écrasement industriel et détermine un programme d'importations pour une livraison rapprochée ou à terme. Une adjudication est alors prononcée au profit du moins disant.

Evolutions des marchés mondiaux et le rôle marocain

Le commerce international des céréales, blé, orge et maïs a doublé en volume entre le début et la fin des années soixante dix. 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 support direct aux 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 amené à une réduction des prix. Bien plus, les USA se sont dotés de moyens financiers pour défendre, voire accroître leur part de marché, par des bonus, des crédits bonifiés et des dons en nature. La CEE suit par l'accroissement de ses restitutions à l'exportation.

Exportateur de blé jusqu'au début des années soixante, le Maroc est devenu importateur régulier pour le blé tendre et pour le maïs. Pour le blé tendre, principale céréale importée, sa part dans le commerce international s'élève à près de 2% des échanges internationaux et elle régresse à la fin des années 80. La part marocaine du commerce international de maïs est beaucoup moins importante.

Cette part minime ne reflète cependant pas l'importance qu'elle représente aux yeux des principaux exportateurs. Elle est en effet située dans une région où une vive guerre commerciale oppose les USA et la CEE. Les pays de la zone Pacifique appartiennent à l'aire américaine. Les pays d'Europe de l'Est sont approvisionnés par la CEE, à l'exception de

l'ex-Union Soviétique. Les pays du Sud de la Méditerranée, à forte croissance démographique et menant des politiques de subventions à la consommation, comme l'Algérie, la Tunisie, l'Égypte et le Maroc, représentent un enjeu important et font l'objet de beaucoup d'attention.

Si la part du Maroc dans le commerce mondial reste faible, la part des importations dans sa consommation intérieure est loin d'être négligeable. Le blé tendre importé représente l'essentiel de la consommation apparente. Sur la période 1970 à 1982, sa part est de 67% et descend à 56% pour la période suivante. Cette évolution traduit à la fois un accroissement considérable des importations pour la période allant de 1970 à 1982 et une forte remontée de la production intérieure à partir de 1983. L'évolution des importations de maïs est liée au développement du secteur avicole. On distingue ainsi entre trois phases, dont une première allant jusqu'en 1983, où aucune forme de protection de la production nationale n'était appliquée. Une deuxième phase de stagnation régnant jusqu'en 1987 due à la mise en place d'un système de protection qui consistait en l'interdiction de l'importation jusqu'à l'écoulement de la production nationale. À partir de 1987 les importations de maïs ont baissé, ce qui est imputable à l'application du prix de référence. L'orge et le blé dur n'ont pratiquement jamais fait l'objet d'échanges extérieurs, à l'exception d'opérations d'importations dans les années de sécheresse et d'une exportation d'excédents dans les années d'abondance pour l'orge.

Les politiques commerciales suivies

Les politiques suivies en matière de commerce extérieur des céréales découlent des contraintes imposées par les objectifs de politique intérieure de régulation des marchés, des contraintes imposées par l'évolution des marchés mondiaux et les politiques des pays exportateurs. Pour mieux comprendre cette articulation, nous présenterons les facteurs déterminants du système actuel et pour chaque céréale, les réponses politiques apportées avant d'en faire un bref bilan des avantages et des inconvénients.

Les facteurs déterminants du système actuel

Les contraintes principales à l'élaboration de la politique de commerce extérieur des céréales tiennent à :

- la nécessaire cohérence entre le mode de régulation du marché intérieur, reposant sur un prix unique et des contrôles quantitatifs ;
- le souci de bénéficier de la guerre des prix sur le marché mondial sans impact majeur sur la production intérieure ;
- une forte variabilité de la production pluviale ;
- pour le blé tendre, les besoins de financement de la politique de subvention des prix à la consommation ;
- pour le maïs, sur le plan intérieur, une forte contradiction entre le souci de réduire la dépendance croissante à l'égard du maïs importé et de développer la production avicole comme source de protéines bon marché marque la politique suivie ;
- pour l'orge, l'apparition d'excédents sur certaines années et son utilisation comme fourrage et la contrainte que cela fait jouer sur les prix ; et

- pour le blé dur, la préférence des consommateurs impose une prime de qualité par rapport au prix du blé tendre et transmet la politique du prix du blé tendre au blé dur.

Les réponses politiques

Blé tendre. La cohérence du modèle de régulation des marchés retenus impose de donner le monopole des importations de blé tendre à l'ONICL.

Afin d'accroître la production, une politique de prix élevés à la production fut mise en oeuvre au milieu des années quatre-vingt. Les résultats de cette politique furent un accroissement de la production de blé tendre au détriment du blé dur et de l'orge, pour lesquels le Maroc dispose d'un avantage naturel plus net. Aussi, à partir de 1987 une réforme des prix de référence est introduite, soutenue par la Banque Mondiale. L'objectif de cette réforme fut un lien direct de l'évolution des prix intérieurs aux tendances sur les cours mondiaux. L'application d'une clause de sauvegarde, qui assure le maintien du niveau du prix national en termes nominaux, en réduisit considérablement sa portée.

Avantages du présent système qui a permis :

- de contrôler les quantités importées et d'assurer une unicité relative des prix du producteur au consommateur ;
- d'engendrer des gains tarifaires nets à l'Etat, qu'il utilise pour financer la compensation de la farine nationale ;
- l'exercice du pouvoir de négociation vis-à-vis du cours mondial le plus élevé en concentrant la demande. Ce qui s'est traduit par des prix C+F sensiblement inférieurs aux cours mondiaux et accès à un financement concessionnel et donc d'engranger des ressources importantes pour le budget ;
- d'éviter les fraudes sur les prix facturés à l'importation ; et,
- Les effets sociaux de la politique de prix, sur l'exode rural et le développement des campagnes marocaines, ont permis de mettre en oeuvre un programme d'ajustement tout en réduisant les coûts sociaux.

Inconvénients :

- La programmation des importations n'est sans doute pas optimale ;
- La politique de protection pénalise le consommateur ;
- Cette politique de protection, qui encourage des assolements qui vont à l'encontre des avantages comparatifs du pays, se traduit par des pertes économiques.

• Maïs. Avant 1987, le gouvernement a concilié ces objectifs en interdisant les importations tant que la production nationale n'était pas commercialisée. Dès que les quantités disponibles sur le marché ne suffisaient plus à répondre au besoin de la provende, l'importation redevenait libre, en exonération de droits et taxes, ce qui réduisait considérablement le coût de production des aliments composés et de la viande blanche. L'équilibre ainsi trouvé restait instable, car la différence entre les cours intérieurs et le prix sur le marché mondial était telle que les provendiers usaient de toutes leurs ressources pour accéder le plus vite possible au maïs importé.

Depuis 1987, deux décisions ont changé la nature du marché. La première porte sur la libéralisation du marché intérieur, prenant acte des variations de prix et de la faiblesse de la collecte officielle. La seconde instaure un prix de référence valable toute l'année pour promouvoir la production intérieure et la substitution de l'orge disponible localement au maïs importé dans la formule d'aliments.

Avantages du présent système :

- le contrôle quantitatif et l'application du prix de référence se sont traduits par une reprise de la production intérieure.
- un marché national de maïs s'est développé, distinguant les qualités et arbitrant dans le temps et l'espace en fonction des variations de prix. Les halles aux grains, particulièrement celle de Casablanca, ont retrouvé un dynamisme nouveau.
- La contribution de l'orge à la production de la provende s'est accrue.

Inconvénients :

- Après l'instauration du prix de référence, les prix des aliments composés et du poulet se sont fortement relevés, entraînant une forte réduction de l'activité de la provende.
- La spéculation sur les dates d'importation s'est accrue.
- L'intervention administrative dans l'autorisation de importations continue à empêcher une régulation automatique par les prix de référence.
- Faute de système de prix de référence qui tienne compte des différences de qualités, des contrôles sur les cahiers des charges des provendiers sont appliqués.

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 sont organisées en périodes de pénuries avec un prix de référence égal au prix de soutien. Après 1987, le marché intérieur était libéralisé, le prix de soutien est abandonné au profit d'un système basé sur un prix de référence et un contrôle administratif des importations. En 1992, un droit spécifique de 50 Dh/Ql est instauré. De plus, les opérateurs sont libres d'importer.

L'avantage le plus important entre 1987 et 1992 est celui d'un marché libre. Mais il a existé toujours un contrôle administratif et une absence de régulation du marché national par les prix de référence.

A partir de janvier 1992, le marché national est libre, l'équilibre entre l'offre et la demande étant réglé par les prix. Un système transparent d'échanges internationaux devrait aussi procurer des gains d'efficacité pour le pays. En même temps, on peut s'attendre à une perte de la régulation du revenu des agriculteurs et potentiellement à une perte du pouvoir de négociation des prix FOB à l'extérieur. De plus, les incertitudes sur le comportement du comité chargé de définir le droit spécifique se sont accrues.

Blé dur. Jusqu'en 1987, un système de prix de soutien est appliqué à une très faible partie de la production et les importations sont 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 droit spécifique de 185 Dh/Ql est imposé sans contrôle administratif sur les quantités importées.

Les avantages et les inconvénients du système mis en place sont similaires à ceux du système pour l'orge.

Options pour le futur

L'examen des modalités d'intervention à la frontière montre bien que le système de protection à mettre en oeuvre dépend des formes d'interventions sur le marché intérieur et des forces en oeuvre sur le marché mondial. La mise en oeuvre d'une politique de protection de la production céréalière nationale se traduit par des pertes économiques, soit au consommateur parce qu'il paye plus cher le produit final, soit au budget de l'Etat s'il subventionne le consommateur, et à la production globale du pays parce que l'allocation de ressources nationales ne respecte plus les avantages comparatifs du pays. Il n'existe donc pas de solution miraculeuse qui concilie les objectifs contradictoires.

Les systèmes envisageables dans le cas du Maroc doivent tenir impérativement compte des choix opérés en matière d'intervention intérieure.

L'orientation générale qui se dessine est d'abandonner le système de régulation centralisé par les quantités au profit d'un système régulé par les variations de prix. La définition de ce système nécessite des clarifications sur le niveau de protection de production souhaité et la forme des institutions qui devront le mettre en oeuvre. L'idée de base est d'avoir un système qui est à la fois transparent (cf. qui suit des règles claires et utilise publiquement les données disponibles pour prendre les 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'aux contrôles quantitatifs pur et simple, en passant par :

- l'application de droits spécifiques ;
- l'application d'une taxe *ad valorem* variant du taux le plus faible à l'équivalent tarifaire ; et
- la mise en place d'un système de prélèvement variable avec les prix de référence à la frontière.

Un compromis possible est la mise en place d'un système hybride, ou d'une bande de prix, avec une taxe *ad valorem* appliquée à l'intérieur de la bande, un prélèvement variable en-dessous pour maintenir un prix minimum et une subvention ou aucune intervention au-dessus du prix maximum, selon si on voudrait minimiser les flambées ou pas.

Autrement, au lieu d'une protection de la production nationale assurée par une politique de prix à la frontière, on pourrait imaginer le développement d'un système similaire au système américain de paiements compensatoires pour soutenir les producteurs directement.

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 envisageable, 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 un prix de référence et de laisser le marché se réguler de lui-même. Un prélèvement variable assure que le prix d'entrée au territoire est égal au prix de référence. Ce système peut être mis en place avec liberté d'importation ou contrôle administratif. 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 concentrons sur le cas du blé tendre.

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

- fraude potentiel 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 leurs programmes de subventions des exportations et donc paiement de prix FOB plus élevés ;
- réduction des quantités achetées en une seule opération par le transfert du stockage à l'extérieur du pays, et
- risque de sélection de qualités coûteuses et donc d'accroissement du coût en devise des importations.

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.

Droits spécifiques

L'application des droits spécifiques a l'avantage de réduire le risque de fraude, 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. Elle lie directement le cours national aux cours du marché mondial. Ce système peut assurer une allocation optimale des ressources, supposant que le niveau de protection choisi minimise le degré de distorsion par rapport au marché mondial.

Elle présente néanmoins deux risques importants :

- Sans clause de sauvegarde, elle peut se traduire par une forte déprotection de la production nationale. Le niveau auquel on fixe le droit influencera le degré de ce risque.
- Elle introduit une incertitude sur la valeur à plus long terme du droit spécifique qui peut inhiber 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 un prix de référence en protection par des droits proportionnels, appelés communément équivalent tarifaire.

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 du 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 et de manière concomitante l'accroissement des incertitudes quant au prix pour le producteur.

Programme de travail de la deuxième phase

Les grandes questions concernant les réformes envisageables dans le commerce extérieur des céréales sont directement liées aux réformes envisagées pour le commerce intérieur des marchés céréaliers.

Les tâches qui vont donc préoccuper le PRCC lors de la deuxième phase s'orienteront principalement autour d'une estimation de l'impact sur les prix intérieurs des quatre céréales de différentes alternatives des politiques de prix à la frontière. L'impact se sentira en fonction de plusieurs facteurs, à savoir :

- le nombre de commerçants qui seront toujours impliqués dans le commerce extérieur céréalier suite à une libéralisation du secteur,
- le prix FOB achevé en négociation avec les exportateurs, le prix C+F déclaré au gouvernement,
- le degré de transmission des fluctuations des prix internationaux au marché intérieur,
- la programmation des quantités importées et leur timing, les réponses en terme de qualité de céréales importées qui en résulteront,
- les implications des changements de revenus tarifaires pour le budget d'Etat...

Plusieurs activités de modélisation seront développées pour tester les différentes hypothèses concernant ces impacts potentiels, aucun modèle n'étant capable de fournir toutes les informations souhaitées. Ces activités seront développées avec les membres des différents groupes de travail tel qu'ils ont été conçus lors de la première phase du projet.

De plus, il faudrait tenir compte des évolutions potentielles des facteurs exogènes et l'influence que celles-ci vont apporter sur le marché national. Il s'agit entre autres des négociations en cours actuellement au GATT et la possibilité d'une résolution favorable à l'élimination graduelle des subventions à l'agriculteur dans les grands pays exportateur. Dans le cas d'une telle résolution, il s'agira aussi d'un examen de l'utilisation des outils commerciaux et financiers qui permettraient aux acteurs marocains un accès optimal aux marchés à terme, marchés d'options, marchés de devises, etc. Il s'agit aussi d'une évaluation des accords proposés d'intégration régionale, tels que l'Union Maghrébine Arabe et la zone de libre échange entre le Maroc et la CEE et leurs impacts potentiels sur le marché national céréalier.

GROUPE D : SYNTHÈSE DU GROUPE CONSOMMATION

Introduction

L'objectif du Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales s'inscrit dans le cadre de l'assainissement du circuit de commercialisation des céréales et du désengagement progressif de l'Etat. Mais avant toute réforme d'un secteur à l'amont, les retombées à l'aval doivent être absolument considérées. De ce fait, la connaissance du comportement actuel du consommateur face aux céréales et leurs dérivés est primordiale, d'autant plus que les céréales sont une denrée de base. Aucune réforme ne peut donc être appréhendée sans une connaissance approfondie de cet aspect. De plus, la réorganisation du circuit de production, transformation et commercialisation se ferait d'une manière plus opérationnelle si l'Etat pouvait se désengager au niveau de la consommation des dérivés des céréales.

Les principaux aspects de la consommation sont présentés dans ce travail où quatre grands axes sont développés :

- La consommation humaine;
- La subvention de la farine;
- L'aide alimentaire; et
- La consommation annuelles des céréales par les animaux.

La Consommation Humaine des Céréales

Résultats des Enquêtes de Consommation des Ménages (Ministère du Plan 1970/71; 1984/85)

Importance des Dépenses Alimentaires dans le Budget des Ménages : Les dépenses alimentaires occupent une place prépondérante, malgré la diminution de leur part dans le budget des ménages. L'évolution de la part de ces dépenses (en %) est présentée dans le tableau suivant :

	MENAGES URBAINS	MENAGES RURAUX	ENSEMBLE
1959/60	59,7	75,7	70,2
1970/71	44,7	63,5	54,0
1984/85	43,1	56,5	48,6

Source : Enquête de consommation des ménages

Place Prépondérante des Céréales dans les Dépenses Alimentaires Les produits céréaliers occupent toujours une place importante dans le budget réservé à l'alimentation au niveau de l'ensemble du pays (25,3% en 1970 contre 23,6% en 1985). En valeur absolue la dépense annuelle nominale par tête en 1985 est de 416,06 Dh contre 123 Dh en 1970. Dans la campagne, les céréales restent de loin les aliments les plus consommés, et absorbent respectivement 29,5% et 28,6% en 1970 puis en 1985. Dans les villes, les produits céréaliers prennent la seconde place seulement après les viandes et accaparent près de 19,0% du budget de l'alimentation en 1970 et en 1985.

Stabilisation de la Consommation Totale en Céréales La consommation annuelle par tête et par an serait passée de 216,4 kg à 210 kg entre 1970 et 1985 soit une baisse très faible de 0,17% ce qui se traduit par une certaine stagnation du niveau de consommation par an par tête et des céréales. L'évolution de la consommation globale des céréales, toutes confondues, présentée dans une étude sur les bilans alimentaires (DPAE 1986) confirme ce résultat.

Modification des Parts de Chaque Céréale La part du blé tendre qui était aux alentours de 20% en 1970 représente en 1985 plus de la moitié des céréales consommées, cette augmentation était aux dépens de l'orge et du blé dur (18% et 20%).

Changement de la structure de consommation des Céréales Le degré rapide d'urbanisation et l'accroissement du nombre de femmes qui exercent des activités professionnelles en dehors de leurs foyers, d'une part puis la politique de subvention d'autre part ont conduit à un glissement de la consommation des grains vers le pain et les farines industriels.

Régression de l'Autoconsommation Pour les raisons citées précédemment l'autoconsommation qui représentait 39% en 1970 n'est plus que de 23% en 1985. Quasi inexistante en milieu urbain, celle-ci reste cependant assez importante en milieu rural (35%).

Résultats de l'Enquête sur la Minoterie Artisanale (ONICL/INSEA)

L'enquête nationale sur la minoterie artisanale (ENMA), faite en 1988-89 a concerné un échantillon plus réduit que celui de l'enquête de consommation des ménages.

La majorité des Clients de la Minoterie Artisanale sont Ruraux La clientèle de la minoterie artisanale représente 46% de l'ensemble des ménages marocains. Près de 80% des ménages ruraux sont clients de la minoterie artisanale, alors que seuls 11,5 % des ménages urbains le sont.

Consommation Mixte de ces Clients En effet les clients de la minoterie artisanale consomment aussi bien les farines produites à partir de leurs grains que les farines industrielles.

La consommation totale des grains transformés en farines dans les moulins artisanaux représente 66% dont près de 44% provient des blés. Ces 44% se composent en proportions à peu près égales de blé dur et blé tendre, avec une légère prépondérance du blé dur (respectivement 23% et 22%). La consommation de l'orge intervient pour près de 18% de la consommation totale des ménages.

La consommation de farines industrielles par la clientèle de la minoterie artisanale représente donc 40% de la consommation globale.

Consommation selon le Milieu La contribution des produits de la minoterie artisanale en milieu rural est égale aux deux tiers des quantités consommées, converties en équivalent grain alors qu'elle représente un peu plus de la moitié seulement pour le milieu urbain (56%).

La proportion des blés, acquis sur le marché libre, est sensiblement égale entre les deux milieux. Par contre, la consommation de l'orge est beaucoup plus pratiquée en milieu rural (18 % de la consommation totale) qu'en milieu urbain (9%).

La contribution des produits de la minoterie industrielle est d'environ 33 % en milieu rural. Ces produits sont répartis entre farine nationale de blé tendre (86%) et farine de luxe de blé tendre (13% environ). Pour le milieu urbain, la minoterie industrielle contribue pour 44 % à la consommation totale dont 31 % de farine de luxe et 68 % en farine nationale.

Similitude des Résultats de l'ENMA de l'ENCM La comparaison des résultats de l'enquête de consommation des ménages (1984-85) et de l'enquête sur la minoterie artisanale(1988-89) fait ressortir que :

En milieu rural, la quantité de céréales totale consommée par tête et par an atteint à peu près le même niveau soit 239,15 kg et 232,54 Kg) et la structure de la consommation est toute à fait similaire.

En milieu urbain, la quantité totale consommée a augmenté du fait qu'une plus grande consommation de l'orge et du blé dur. La structure alors obtenue se rapproche beaucoup plus de celle observée en milieu rural.

Elasticités de la Demande des Céréales

Une étude sur les estimations des élasticités de la demande des produits agro-alimentaires, effectuée en 1990, a utilisé un sous échantillon de données de l'enquête de consommation des ménages de 1984/85 et a concerné trois régions qui seraient un échantillon assez représentatif du pays. Les élasticités dérivées sont relatives à la dépense alimentaire, aux prix des denrées, au revenu et au milieu.

Ainsi, pour chaque augmentation de 10% dans les dépenses totales du ménage, la consommation totale des produits alimentaires augmentaient de 8% en milieu urbain et de 9% en milieu rural. Par produit céréalier consommé, l'augmentation se situe respectivement autour, de 5% pour le blé dur, le pain, et le blé tendre, de 4% pour l'orge, et d'un peu moins de 2% pour la farine de blé tendre.

Une augmentation des prix des produits céréaliers entraînerait une baisse relativement élevée de la consommation, exception faite de la farine de blé tendre ou une augmentation du prix de 10% provoque une baisse de consommation d'un peu moins de 2%. Ceci suggère l'absence d'un effet très prononcé de la subvention de ce produit sur sa consommation.

La tendance à augmenter la consommation des produits céréaliers face à une augmentation des dépenses totales familiales diminue fortement en descendant l'échelle des revenus familiaux, exception faite de la farine de blé tendre où la diminution varie peu.

La tendance à réduire la quantité de produits céréaliers consommée face à une augmentation des prix diminue également en descendant l'échelle des revenus familiaux, suggérant qu'un changement de prix aura un impact plus important sur les classes défavorisées que sur les gens plus aisés.

La tendance à modifier la consommation des céréales face à un changement de revenu global familial ou aux prix des produits est moins élevée dans les villes qu'à la campagne. Cette réaction pour la farine de blé tendre, en particulier, est à peu près nulle en zone urbaine. Par contre, en zone rurale cette réaction est relativement élevée, suggérant que la subvention du prix de la FNBT peut y avoir des conséquences importantes pour sa consommation.

La Compensation des Farines

Réduction de la Compensation Totale de la Farine

Comme il a été noté plus haut les habitudes de consommation à l'intérieur des céréales ont été modifiées par le niveau des prix des farines de blé tendre, qui sont en fait des prix subventionnés. Le calcul de la compensation d'un quintal de farine se fait en faisant la différence entre le prix de revient qui résulte d'une structure de coût déjà établie et régulièrement révisée et le prix de vente de la farine. Cette différence, relativement faible jusqu'en 1976 a eu tendance à s'accroître jusqu'en 1983 où des augmentations des prix de vente et une stabilisation des prix à l'importation ont permis un redressement, qui s'est traduit en une diminution à l'unité de la compensation. Toutefois les quantités importées étant de plus en plus importantes avec le temps, le montant total de la compensation est devenu exorbitant et s'est parfois chiffré en milliards de Dh. En 1988, pour réduire le poids de cette compensation, l'Etat a libéralisé le prix de la farine de luxe de blé tendre et a fixé à 10 millions de quintaux seulement la production de la farine nationale qui est encore subventionnée (à concurrence de près de 1,20 Dh le Kg actuellement).

La Consommation de la Farine Nationale de Blé Tendre (FNBT)

Un sondage sur la consommation de la farine nationale a été effectué (Ministère de l'intérieur, ONICL, DPAE) et a concerné cinq régions de caractéristiques différentes. Deux situations se sont distinguées.

Régions Déficitaires

La consommation de la FNBT est généralisée à toutes les couches sociales. Il existe une similitude dans l'utilisation de cette farine entre le milieu rural et le milieu urbain. La farine de luxe est limitée aux besoins des boulangeries et ne concerne qu'une faible part de la population. La FNBT est consommée tout au long de l'année, avec une plus forte demande en période estivale puis en période hivernale caractérisées respectivement par le retour des travailleurs marocains à l'étranger et l'épuisement des stocks liés à la production de la campagne précédente en milieu rural. La FNBT est souvent mélangée avec la farine d'orge.

L'approvisionnement en FNBT de ces régions se fait à travers deux circuits, l'un officiel--Minoterie au Commerçant local--, et l'autre libre--Commerçant d'une autre province au Commerçant local. La part de ce dernier, malgré son importance, n'a pas été appréhendée et prise en considération pour la fixation des quotas. En fait les quotas octroyés à ces provinces ne répondent que partiellement aux besoins en cette farine, ce qui entraîne un niveau de prix constamment supérieur à celui fixé officiellement.

Régions Excédentaires

La consommation de la FNBT est réduite du fait de la proximité des centres citadins concernés par le sondage aux régions à forte production céréalière et, de la disponibilité d'autres types de farines sur le marché.

Le sondage a révélé que les quotas alloués à ces régions étaient par conséquent supérieurs aux besoins réels de la population concernée. Les commerçants, incités par les prix attractifs et l'absence du suivi de l'approvisionnement, liquident leurs excédents dans les régions déficitaires. Le centre de Casablanca illustre pleinement ce comportement puisqu'il constitue un grand centre d'expédition et de transit des farines.

Constatations Générales

Les prix pratiqués sur le marché sont généralement supérieurs à ceux fixés par l'Etat, ce qui fait que les bénéficiaires réels de la subvention ne sont pas directement les consommateurs. Il existe, en effet, tout un ensemble d'autres bénéficiaires, allant des minoteries aux détaillants en passant par les quotataires grossistes.

L'apparition d'un "emballage perdu" de 25 kg a encouragé la consommation d'autres farines telles que la farine de luxe et celle de blé dur.

L'Aide Alimentaire

Depuis 1988 le PAC fournit au Maroc à peu près \$20. 000. 000 d'aide alimentaire par an au moyen de 6 projets totalisant \$100. 607. 652. Cette assistance en nature a bien visée les régions marginales et les couches les plus défavorisées de la population. La farine de blé tendre a constituée la majeure partie de cette aide. Les 188. 689 tonnes de farine représentent 78% des denrées livrées. Cependant, cette farine ne représente que 2% du contingent total annuel de farine nationale de blé tendre.

Le but du Programme Alimentaire Compensatoire de l'USAID a été de protéger le niveau de vie des pauvres qui pourraient souffrir pendant la période de hausse des prix de certains produits alimentaires de base et de la libéralisation des marchés des céréales pendant la période d'octobre 1987 à décembre 1990. Le nombre de bénéficiaires atteint a été environ de 700. 000.

Le PAC, qui prend fin en 1992, n'a malheureusement pas représenté un véritable programme compensatoire puisque les augmentations des prix les plus importantes s'étaient effectuées avant le PAC et d'autres augmentations sont prévues dans un proche avenir, avec la dérégulation totale des marchés des produits alimentaires.

Les effets de la suppression éventuelle des subventions alimentaires (huile, sucre, FNBT) sur les revenus réels des ménages, iront de 2% pour les 10% les plus riches jusqu'à 7% pour les 10% les moins nantis. L'effet se fera sentir plus lourdement dans les zones rurales. La baisse de calories consommées sera en moyenne de 20% dans le secteur rural et entre 7% à 12% dans le secteur urbain.

Quant aux très pauvres (environ 16% de la population), l'effet de la suppression des subventions alimentaires sera de réduire le revenu disponible et les calories consommées des ultra-pauvres de 5% à 7%. Cependant, une telle variation risque de se faire sentir très lourdement sur un segment de la population qui n'arrive même pas, à présent, à subvenir à ses besoins nutritionnels.

Consommation Animale des Céréales

Selon une étude sur les fourrages effectuée en 1985 (MARA/FAO) et selon les estimations de la Direction de l'Élevage, les céréales couvriraient entre 8 à 17% des besoins globaux en alimentation animale. Les pailles et les chaumes représentent entre 30 et 40% de ces dits besoins. Toutefois, la part des céréales, destinées à l'alimentation animale est très difficile à estimer en l'absence d'enquêtes spécifiques.

Deux systèmes d'élevage sont prédominants : l'aviculture et les ruminants :

- Dans l'élevage des ruminants la consommation des céréales grains semble secondaire. Le rôle de la paille et des chaumes dans la couverture des besoins des ruminants est indiscutable. Le son est par sa disponibilité régulière un aliment de soudure par excellence.
- Dans l'élevage avicole, les céréales sont à la base de l'aliment composé de volaille (maïs : 60%). Ainsi, compte tenu de l'insuffisance et l'irrégularité de la production locale du maïs et pour répondre aux besoins du secteur en la matière, des importations assez importantes sont effectuées.

Pour permettre un développement adéquat de la production animale l'Etat a, vu l'importance des céréales et de leurs dérivés dans le secteur de l'alimentation animale,

entrepris plusieurs actions d'encouragement dans ce domaine. Ces actions comprennent : l'encadrement technique, la distribution, les facilités à l'importation et enfin la subvention de certains produits par le biais de la fixation des prix ou autres. Toutefois, dans le cadre de la politique actuelle du désengagement de l'Etat et vue la complexité de leurs systèmes de distribution, certains produits ont été libéralisés (son, orge, pulpe de betterave). La mélasse et les tourteaux qui ne sont pas encore bien ancrés dans les habitudes d'utilisation sont encore subventionnés.

Recommandations

Les recommandations déduites de ce travail peuvent se classer en deux groupes : Celles à caractère politique et social puis celles à caractère technique.

Recommandations à Caractère Politique et Social

Afin de parer au déséquilibre noté dans l'affectation des quotas en farine nationale de blé tendre, les provinces devraient être classées selon les besoins réels en farine nationale (Excédentaires ou déficitaires) puis une nouvelle répartition des dotations serait faite en conséquence.

Tous les opérateurs de la filière de la farine nationale (minotiers, commerçants), ainsi que les services techniques responsables du suivi de cette denrée s'accordent sur l'opportunité de la libéralisation de la FNBT. La transition devra cependant se faire d'une manière très progressive sur un certain nombre d'années. De plus, pour éviter d'affecter les couches à bas revenus ainsi que les populations "éloignées" (spécialement en année de mauvaise récolte), une stratégie d'approvisionnement permettant de parer aux situations difficiles devra être mise en place par l'Etat.

De manière à alléger la pression actuelle sur la farine nationale dans certaines régions, la production de farines intermédiaires par les minoteries industrielles devra être envisagée.

Compte tenu du coût de la farine obtenue à partir de grains achetés et le prix d'achat réel de la farine nationale (surtout dans les zones éloignées et pour les années de bonne récolte), l'installation de nouvelles minoteries artisanales pourrait également diminuer cette pression sur la farine nationale de blé tendre.

Afin de permettre à la tranche de la population dite tranche "d'ultra pauvres" de pouvoir supporter le renchérissement du coût de la vie, qui découlerait des augmentations prévues des prix des denrées de base, des programmes de sécurité sociale, étatiques ou autres, devront être mis en place le plus rapidement possible. La composition ainsi que les sources de vulnérabilité de cette tranche de la population devront être définis au préalable. Ce travail pourrait s'insérer dans le cadre de l'une des études proposées dans le cadre du PASII : "Effet des dépenses publiques sociales sur les défavorisés, sources de vulnérabilité des plus défavorisés et adéquation des programmes de sécurité sociale. "

Recommandations à Caractère Technique

Les résultats éminents de l'Enquête "niveau de vie", effectuée en 1990-91 par la Direction de la Statistique du Ministère du Plan, permettront de conduire une série d'études ou d'analyses liées à la consommation des céréales :

- Place de la farine nationale dans le budget de consommation;

- Détermination de l'impact des politiques de décompensation et d'ajustement structurel sur la consommation des céréales et les dépenses qui y sont afférentes. Cette étude représenterait une partie de l'étude sur "l'impact sur les revenus des changements dans les prix agricoles et les dépenses publiques".
- Analyse des habitudes de consommation et des paramètres qui influencent celles-ci (milieu, autoconsommation, revenu, taille de famille, prix, etc...).
- Estimation des fonctions de demande des différentes céréales et de leurs dérivés par région.

L'établissement de modèles prévisionnels de consommation des aliments de bétail dont les céréales. Pour ce faire :

- Des modèles de ration alimentaire pour certain types d'élevage déjà établis par la Direction de l'Elevage et la Direction de la Planification et des Affaires Economiques devront être repris et développés.
- Une enquête sur le terrain permettra d'obtenir une idée plus concisée sur les raisonnements de la ration (basée sur les prix, disponibilités, etc.) et les choix des éleveurs dans différentes régions.

Chapitre Trois

LIBERALISATION DES POLITIQUES CERÉALIÈRES DANS LE CONTEXTE MAROCAIN

Introduction

Ce chapitre a pour but de fournir le contexte des questions ou des problèmes essentiels de politiques auxquels doit faire face le sous-secteur marocain de céréales, en ce début 1992. Les options proposées par les associés du PRCC et destinées à résoudre ces problèmes, seront résumées dans le prochain chapitre où l'accent portera toutefois sur les options considérées à la fois politiquement réalisables et les plus conformes aux efforts entrepris par le Gouvernement du Maroc en matière de libéralisation du marché.

Nous traiterons en premier lieu quatre thèmes d'introduction qui permettront de définir certaines limites dans la discussion des problèmes du Chapitre 4 :

- une définition préliminaire du but des politiques marocaines céréalères. Définir cet objectif (ou d'une alternative définie par les preneurs de décision marocains) nous permet de disposer d'un standard de base à partir duquel on évaluera les propositions en matière de réforme de politiques ;
- une brève discussion des principales raisons pour lesquelles il était nécessaire d'entreprendre la réforme des politiques nationales céréalères ;
- une description des "pierres de fondation" ou des paramètres critiques qui définissent ou limitent d'autres aspects de politiques céréalères nationales ;
- un aperçu de la nouvelle image du sous-secteur des céréales marocaines une fois que la plupart des réformes envisagées, seront effectivement réalisées. Ceci procurera une "carte routière mentale" du processus suivi par les réformes de politiques.

Objectif des Politiques de Céréales Nationales :

Afin d'évaluer les alternatives de politiques céréalères, il est utile de comprendre le but des politiques céréalères nationales. Aussi, pour initier le débat, pourrions-nous raisonnablement le définir, comme suit :

Le but des Politiques Céréalières Marocaines est de procurer au consommateur, des céréales de base et leurs dérivés au prix le plus bas, qui seraient conformes aux objectifs de production nationale, de sécurité alimentaire, et macro-économiques¹.

¹ Ces termes sont identiques aux objectifs de politiques céréalères définies en d'autres pays, par la FAO, etc..., et correspondent à "l'objet" de l'Accord de Don du Projet établi entre l'USAID et le Royaume du Maroc:

Les objectifs de la production nationale comprennent l'encouragement aux exploitants marocains à produire la plus grande quantité possible de céréales dont le pays a besoin pour :

- tirer parti de la dotation du pays en terres agricoles favorables à l'agriculture, et d'une population rurale travailleuse ;
- minimiser les importations alimentaires (répondant à la fois à un objectif macro-économique, pour réduire les sorties de devises, et à un objectif de sécurité alimentaire, diminuer au maximum la dépendance du pays en offres extérieures concernant les produits alimentaires de base) tout en restant logique avec la rationalité économique ;
- procurer un emploi rémunéré de façon adéquate aux populations rurales toujours denses, et faciliter tout en la freinant, sa transition vers un emploi hors-exploitation.

Les preneurs de décision marocains et les groupes concernés de l'inter-profession (exploitants, minotiers, consommateurs, etc...) doivent être encouragés à débattre et harmoniser les objectifs de politiques céréalières nationales afin de procurer de bonnes mesures à l'évaluation des options de politiques.

Argument Essentiel en faveur de la Réforme de Politiques Céréalières :

La théorie économique et la réalité observée au cours des vingt dernières années et dans de nombreux pays confirment toutes deux que : l'intervention du Gouvernement dans le sous-secteur céréaliier a souvent donné lieu à une série de distorsions et d'inefficacités de la structure et du fonctionnement du sous-secteur qui font que les consommateurs paient nettement plus (directement ou indirectement) qu'il n'est nécessaire. De plus, au Maroc comme ailleurs, l'argument est aussi que la libéralisation du sous-secteur aurait pour résultats un meilleur usage des ressources nationales (terres, main d'oeuvre, capital), et, des prix inférieurs aux consommateurs pour des produits de meilleure qualité.

On peut mentionner également que le programme de réforme des céréales marocaines doit être complété pour satisfaire deux autres raisons politiques, à savoir :

- Des accords signés par le Gouvernement du Maroc avec la BIRD et divers bailleurs de fonds concernant de nombreuses réformes du sous-secteur (et la direction générale de l'ensemble des réformes) en échange de dons et de prêts sectoriels substantiels.

"de soutenir le Royaume du Maroc dans le développement d'une stratégie de commercialisation des céréales avec les prix, la commercialisation nationale, le commerce international et les politiques de stockage qui maximiserait l'efficacité de la commercialisation, et qui serait compatible d'une part avec la croissance économique à long terme et d'autre part avec les objectifs nationaux de sécurité alimentaire".

L'adhésion au GATT qui l'oblige le Maroc à respecter un certain nombre de principes de libre-échange.

Par conséquent, il est essentiel d'entreprendre des mesures de réforme de politiques céréalières pour rendre le fonctionnement du sous-secteur plus efficace, à la fois en termes de baisse du coût économique global du processus de mise à disposition du consommateur d'un kilogramme de grains domestiques ou importés ou encore de farine, ainsi qu'au niveau de la participation dans le sous-secteur du secteur privé dont les options d'intervention ne seraient sujettes à aucune retenue afin de répondre rapidement (et au prix le moins élevé) aux fluctuations de l'offre nationale et internationale, et à la demande du consommateur.

L'un des défis à relever par le PRCC, comme d'autres projets axés sur les changements de politiques, est d'indiquer aussi clairement que possible les économies qui peuvent être associées à l'utilisation croissante de mécanismes flexibles du marché dans la distribution des ressources et la commercialisation des marchandises.

Afin de participer au débat national de politiques, il est utile d'imaginer le "produit-fini", c'est-à-dire la façon dont apparaîtrait le sous-secteur une fois que les réformes auront été accomplies. Premièrement, les facteurs qui définissent les limites de politiques doivent être définis.

Les Fondements des Politiques Céréalières Marocaines

Toute politique céréalière marocaine repose en fait sur deux "fondations" : la stipulation de certaines mesures de protection de prix pour les producteurs et pour les consommateurs, face à la libéralisation des marchés nationaux et du commerce international:

Protection de la Production Nationale : Pour des raisons de politiques nationales² et étant donné un fort potentiel agricole du pays dans son ensemble, le Gouvernement du Maroc souhaiterait maximiser la production nationale de céréales tout en minimisant le coût macro-économique effectué sous forme de subventions directes et de distorsions administratives ou autres. Par le passé, ceci fut réalisé par le biais de contrôles quantitatifs des importations de céréales, et d'une intervention directe sur les prix nationaux et de commercialisation, y compris l'application d'un prix de soutien à une partie de la production nationale.

La nouvelle orientation de politique (compatible avec la participation du Maroc au GATT et aux accords avec la Banque Mondiale et le FMI) est de poursuivre la protection des prix des producteurs marocains (sous un certain nombre de mesures alternatives de protection) qui aurait l'effet de permettre aux exploitants marocains d'entrer en compétition avec les importations dont les niveaux de prix seraient égaux au "prix mondial" muni d'une marge de protection.

² Parmi celles-ci figurent: (1) l'agriculture reste l'un des plus importants facteurs de croissance du pays, entraînant le développement de fortes mesures de politiques visant à assurer des incitations correctes aux producteurs ; (2) l'existence de groupements agricoles politiquement puissants ; et (3) les soucis légitimes de la sécurité alimentaire qui imposent un certain niveau de protection à la production de céréales nationales.

Protection du Consommateur : Le Gouvernement du Maroc souhaiterait également procurer aux consommateurs, une certaine marge de sécurité contre les inflations abruptes des prix des produits céréaliers de base, particulièrement la farine et le pain. Ceci pourrait être accompli premièrement par la quantité et la périodicité du blé importé -- bien que l'on doive probablement toujours entreprendre certaines mesures particulières d'entraide alimentaire ou d'assistance pécuniaire aux couches les plus démunies de la population. L'état aussi a des responsabilités d'assurer la qualité des farines.

Quels Doivent Etre les Grands Traits d'un Marché Céréaliier "Libre" ?

L'environnement du marché libre aura les caractéristiques suivantes :

Au Niveau du Producteur : Les exploitants marocains pourront cultiver des céréales qui leur procureraient le plus grand revenu possible, et les vendre à qui bon leur semble, à des prix déterminés par l'offre et la demande au sein du marché marocain. La demande agrégée étant relativement plus stable, l'offre sera déterminée premièrement par le niveau fluctuant de la production nationale, "coiffée" ou complétée par une quantité variable de grains importés (une quantité en grande partie déterminée par le niveau de tarification puisque les prix internationaux, dans un avenir proche seront probablement inférieurs aux prix nationaux). Des prix de soutien à la production nationale de céréales n'existeraient plus.

La Commercialisation Nationale et le Stockage : Tout exploitant, commerçant ou minotier serait libre de stocker toute quantité de céréales et de la vendre à tout acheteur sans limitation de prix, de quantité ou de périodicité des transactions. Les minotiers seraient capables d'acheter les céréales aux commerçants (actuels "collecteurs" ou "organismes stockeurs") ou aux producteurs aux prix fluctuants des marchés, ou sous des mécanismes contractuels s'ils préfèrent. Les prix nationaux varieront davantage en fonction des saisons (jusqu'à un niveau proche du prix-frontière) procurant ainsi une plus grande incitation aux divers exploitants, commerçants et minotiers, à spéculer sur les mouvements de prix et les inciter à stocker de plus vastes quantités de grains sur leur propre compte.

L'ONICL, dans le marché national, tiendrait un rôle lié à l'information (collecte des données de prix, analyse et dissémination, structure industrielle et fonctionnement), à l'inspection des grains et de la farine, et à la promotion industrielle. Tous les contrôles sur le mouvement du blé tendre seraient éliminés, de même que toutes subventions aux stockages et au transport. Le rôle du suivi de la sécurité alimentaire effectué par l'ONICL, serait réalisé consciencieusement en suivant les courants à court et long terme de l'offre et de la demande.

Au Niveau du Minotier : Toutes les minoteries industrielles et artisanales de farine se verraient permises de produire toute farine qu'elles peuvent vendre sans restriction de prix, (sauf ceux imposés par la compétition de marché). Les minoteries industrielles seraient responsables de l'acquisition compétitive de leur propre apport en grains, soit à partir de sources nationales soit à partir des importations. Tous

minoteries pourraient appartenir à l'Associations Professionnelles de Minotiers (APM), surtout quand c'est économiquement profitable à le faire.

Les différences de prix seraient transmises aux producteurs et aux intermédiaires de marché par un système plus élaboré de classement des céréales. Un grand nombre de types de farine de blé et de mélanges serait produit, avec une grande diversité permettant un plus grand choix au consommateur. L'accent sera mis sur la différenciation des produits pour mieux servir les besoins du consommateur plutôt que sur la standardisation du produit pour faciliter le contrôle de marché. Le Gouvernement du Maroc serait informé des niveaux de stocks et de la production de farine volontairement, ou par l'intermédiaire des données du système d'impôts.

Commerce Extérieur Céréaliier : Le commerce extérieur de céréales dans un avenir proche, restera probablement la partie la plus contrôlée du nouveau système de "marché libre". Un certain type de protection tarifaire semble en effet le plus efficace pour fournir la quantité de protection vraisemblablement allouée politiquement aux producteurs marocains. De plus, pendant au moins une période de transition, le Maroc peut trouver avantageux de retenir le rôle de l'ONICL en tant que négociateur de gouvernement à gouvernement, et un organisateur d'adjudication de céréales, surtout pour assurer que le Gouvernement bénéficie d'une meilleure part des bonus disponibles des exportateurs face à une concentration potentielle du nombre d'importateurs au Maroc suite à la libéralisation. Cependant, la clé, quelque soit le système de protection utilisé, est d'avoir une fonction transparente (suivre des règles claires en utilisant publiquement les données disponibles pour la prise de décisions) et automatique pour que les acteurs du secteur privé puissent ajuster leurs opérations et ainsi obtenir une efficacité maximale.

Au Niveau du Consommateur : Toutes les céréales et produits céréaliiers seraient vendus aux marchés libres alors que les prix seraient déterminés par la loi de l'offre et de la demande. Le système actuel non ciblé de "farine nationale" subventionné serait éliminé. Le souci du Gouvernement du Maroc à propos des niveaux de prix du consommateur de blé et des produits dérivés, serait démontré par l'établissement du "prix-frontière"; les intérêts des consommateurs pourraient peser davantage dans la fixation des prix qu'ils ne le font actuellement puisqu'il n'y aurait plus de farine subventionnée. Suite à l'élimination des subventions de transport et de stockage, la politique précédente de "péréquation" (niveau de prix de la farine identique sur tous les principaux marchés du pays) serait éliminée, d'où une variation spatiale plus vaste (des prix inférieurs dans certaines zones urbaines, et des plus élevés en zones rurales isolées).

En fin de compte, tous les fixations des prix et tous les "accords de modération" (au moins dans leur forme actuelle) sur le pain et la farine devront être abolis. La seule limite sur les prix aux consommateurs sera la stabilisation de l'offre globale du blé via les importations, et en supposant l'existence continue d'industries compétitives de minoteries et de boulangeries. Cependant, il sera peut-être nécessaire de conserver certains programmes gouvernementaux d'assistance alimentaire et/ou aux revenus particulièrement ciblés pour subvenir aux besoins des groupes sociaux les plus démunis.

Chapitre Quatre

Résumé de l'Analyse des Problèmes Essentiels de Politiques

Considérant l'image précédente de marchés céréaliers libéralisés comme étant notre objectif, nous pouvons désormais identifier les politiques essentielles qui devront être modifiées pour atteindre cette situation, et anticiper certaines conséquences à court et à long terme de ces changements de politiques.

La première partie du présent chapitre présentera individuellement les dix questions les plus importantes des politiques cérésières -- de la production jusqu'à la consommation. Puis, les stratégies basées sur un calendrier de libéralisation groupant certains changements de politiques à réaliser conjointement, seront ensuite présentées.

LES DIX QUESTIONS DE POLITIQUES CÉRÉALIÈRES LES PLUS IMPORTANTES

1. Prix au Producteur du Blé Tendre : Passage du Soutien Direct à la Protection à la Frontière

Dans le domaine de la politique agricole de tout pays, l'une des questions essentielles est la conception et l'utilisation des prix de soutien (ou prix minimum) pour encourager la production de cultures particulières.³ Depuis la saison agricole 1986-87, et en ce qui concerne les cultures alimentaires, le Royaume du Maroc a utilisé les prix de soutien dans le seul cas du blé tendre (BT) commercialisé par le circuit officiel. On a généralement tenté de se procurer une quantité de grains plus ou moins égale à celle requise pour satisfaire le quota national en "farine nationale", soit 12 millions de Qx de BT. Puisque la plupart des stratégies de réforme de commercialisation des céréales comprend l'élimination de cette filière officielle, nous sommes contraints de traiter les impacts et les conséquences du passage d'un système de prix de soutien du BT direct vers l'indirect par le biais d'un ajustement du prix frontière des importations de blé tendre.

Nous sommes convaincus (voir le Rapport du Groupe Production du PRCC) que le prix de soutien du blé tendre, de même que d'autres programmes gouvernementaux des années 1980, ont favorisé l'accroissement substantiel de sa production totale (principalement dû à une expansion de la superficie emblavée, suivie en deuxième position par des augmentations de rendement). Les prix élevés versés à certains producteurs marocains de BT, tendent vers la stabilisation de tous les prix du blé. Cette stabilisation des prix a aussi contribué à maintenir une grande part de la population marocaine sur les petites exploitations,

³ On notera que dans la plupart des pays à fort ou moyen revenu (à l'exception de certaines économies pétrolières), les prix de soutien sont payés aux exploitants dans le seul cas où les industries sont dans une situation de surplus chronique. Par exemple, lorsqu'il y a eu une production constante supérieure à ce qui est peut-être consommé ou "exporté" à des niveaux de prix "raisonnables" (ex: le blé ou les produits laitiers aux USA et la CEE). Ce n'est pas le cas du Maroc qui, durant les années 1980, a importé approximativement 60% de ses écrasements annuels de blé tendre.

évitant ainsi les coûts économiques et sociaux liés au chômage urbain. Cependant, deux questions essentielles se posent quant à cette croissance de la production de BT :

- à quel coût global de l'économie marocaine correspond cette augmentation importante du BT ?
- est-ce que cet encouragement au BT introduit une distorsion de la production décourageant le BD, une culture qui est non seulement préférée par les consommateurs, mais où le Maroc détient dans sa production, un plus grand avantage comparatif ?

Dans le cadre de la libéralisation, l'offre nationale des céréales, et par conséquent les prix intérieurs, seraient stabilisés grâce aux importations faite par un "prix frontière" approprié et régularisé par les politiques nationales de commerce agricole. Quatre "questions d'impact" devront être portées à l'étude si ce programme de réforme doit être entrepris :

- a. **L'impact sur les Prix au Producteur :** Quelle est la relation probable entre le prix frontière et les prix disponibles aux producteurs ?

Si l'on introduit le marché libre du BT, le prix à la production du BT englobera les éléments suivants :

- le prix frontière,
- le coût du transport vers un minotier acheteur,
- la différence de qualité entre le BT marocain et importé (ayant surtout à faire avec le niveau d'impuretés) telle que fréquemment mentionnée par les minotiers ; et,
- tout autre coût (stockage, etc...) qui fait partie de la marge de commercialisation réelle et visible, contrastant avec la marge actuelle de commercialisation qui est constituée d'une différence de prix de 5 Dh/Ql plus diverses "primes de transport et de stockage", ainsi que toute autre subvention issue du système actuel de commercialisation des SCAM/CMA/CA.

Différents scénarios peuvent être envisagés qui auraient pour résultat des prix à la production égaux ou supérieurs au prix frontière, comme ci-dessous. Deux exemples peuvent en faciliter l'illustration :

Dans notre premier exemple, on supposera un exploitant de la région de Meknès qui fournit du BT à une minoterie de Meknès. Le prix au producteur peut prendre en considération les facteurs suivants :

Prix frontière du BT, importé :	240 Dh
BT importé, transport et manutention vers Meknès :	+ 30 Dh
BT local, moins la différence de qualité :	- 10 Dh
BT local, moins les coûts de commercialisation locale :	- 20 Dh
Prix hypothétique à la production pour le BT local :	240 Dh

Dans le second exemple, pour le BT cultivé près de Casablanca et destiné aux minoteries de Casablanca, si les offres "infinies" du BT importé peuvent être délivrées au moulin moyen de Casablanca au prix de 240 Dh/Ql, le prix moyen du BT à la production sera dans cette zone, égal à ce prix moins le coût moyen de commercialisation (ex : 20 Dh/Ql pour tous les services de stockage et de transport procurés) auquel on soustrait la "différence de qualité" moyenne (ex : 10 Dh/Ql pour nettoyer et sécher les quinaux de blé marocain pour obtenir à l'entrée de la minoterie, une qualité égale à celle du blé importé). Par conséquent, dans cet exemple, le prix moyen payé à la production du BT marocain serait de 210 Dh/Ql.

Il semble également qu'il y aurait une tendance vers une plus grande variabilité saisonnière du BT national approchant du prix frontière. Lors de la récolte, le prix du BT aurait tendance à baisser sous sa moyenne annuelle, suite aux besoins en espèces des exploitants et suite à certaines modifications du rapport de force entre exploitants et acheteurs.

Un des éléments de la nouvelle stratégie de protection à la frontière qui reste toujours à préciser est la possibilité d'employer des prix frontières qui varient à travers les saisons. On peut commencer avec le prix le plus bas à la récolte et l'augmenter chaque mois pendant neuf mois, par exemple. Cette possibilité ou de laisser le prix constant (qui va impliquer des prix à l'intérieur inférieurs) doivent être modéliser dans la deuxième phase du projet.

b. Impact des Nouveaux Prix sur l'Offre en Blé National : Comment les décisions des exploitants concernant la production de céréales seront-elles affectées par le niveau des prix à la ferme, et le degré duquel il varie en cours d'année -- cf : la réponse à l'offre?

L'impact des niveaux du nouveau prix et la variabilité sur les décisions de l'exploitant pour planter du BT dépendra du degré d'évolution du prix auquel devra faire face le fermier, le degré du risque imparti aux niveaux de prix prévus, et de la rentabilité relative anticipée entre le BT et d'autres cultures que le fermier peut produire. Par exemple, on peut penser que certains fermiers transformeront une partie de leurs terres à la culture du BD, selon les prix et les rendements anticipés.

Les impacts de ces changements varieront parmi les divers groupes d'exploitants. Il serait peut-être le plus direct sur certaines grosses exploitations, particulièrement celles ayant bénéficié du prix officiel pour des livraisons directes de blé, quelle que soit sa qualité, aux SCAM locales⁴. L'impact serait certainement moins grand sur les petits fermiers vendant aux

⁴ Par contre, ce sont ces mêmes grandes exploitations qui bénéficieront de l'occasion la plus propice pour passer des contrats directs et produire avec les minoteries, des variétés et des qualités spécifiques de blé.

collecteurs (puisque'ils reçoivent généralement déjà moins que le prix de soutien) et il serait certainement encore moindre sur les petits producteurs qui achètent plus de blé qu'ils n'en vendent chaque année.

Il faudrait indubitablement plusieurs saisons de production pour que les exploitants s'adaptent au nouveau système de commercialisation, pour que la marge moyenne de commercialisation soit révélée par région, et pour que la réponse à l'offre soit connue. Il sera très important d'essayer de modéliser cette réponse par région et par taille d'exploitations dès que de meilleures données seront disponibles.

c. **Impact sur l'Investissement :** Comment les prix plus variables de blé national et l'existence d'une marge réelle de commercialisation influenceront-ils les décisions prises en termes d'investissement (par exploitants, commerçants et minotiers) de l'infrastructure de commercialisation ? Quelles seront les conséquences probables de ces investissements sur les marges moyennes réelles de commercialisation (entre le prix à la production et à la porte de la minoterie) du BT et BD marocains ?

Lorsque les marchés marocains nationaux de BT seront ouverts à une compétition libre, le coût moyen de la commercialisation sera plus élevé qu'il n'est nécessaire de l'être; ceci, dû au fait que certains participants du système actuel et officiel de commercialisation du BT (fermiers, commerçants, SCAM/CMAs, et minotiers) n'ont pas réalisé d'investissement substantiels dans l'infrastructure d'économie de coût car ils n'ont pas ou peu, été incité à le faire.

L'existence d'une marge réelle de commercialisation et de la variation saisonnière des prix encouragera de nouveaux investissements dont les plus importants compteront parmi les gros équipements (de nettoyage, séchage et de manutention), les camions de transport en vrac et silos. Par contre, on ne sait qui des commerçants ou/et des minotiers, assumera le rôle dominant de la commercialisation des céréales. On peut déjà affirmer toutefois qu'un changement réel de l'organisation et du fonctionnement de cette commercialisation aura lieu. Par exemple, les fermiers et les minotiers les plus importants seront tentés dès le début de détenir une certaine partie de la marge de commercialisation.

d. **Impact de la "Loi de Commerce Extérieur" :** Comment le gouvernement pourra entreprendre le payement de "primes de restitution" pour les céréales, tels qu'il est prévu dans le cadre de la nouvelle "Loi de Commerce Extérieure" ?

Si les importations effectuées dans le cadre du "système de protection du prix frontière" sont réalisées comme prévu, (et que l'on aie très peu de raisons de penser qu'elles ne le soient pas), les producteurs de BT, BD et de maïs devraient bénéficier d'une protection adéquate -- selon les niveaux arrêtés pour les prix frontières. La seule des quatre céréales principales faisant exception, est l'orge où l'on observerait un certain risque de chute des prix sous les conditions périodiques de cultures exceptionnelles (cf : la récolte de 1986). On conclura que pour le seul cas de l'orge, il est possible que les payements de "prime de restitution" soient réalisés. Afin que cette possibilité soit envisagée et modelée intégralement dans la Phase II du PRCC, les questions-types suivantes doivent être traitées :

- Quelle serait la fréquence probable des surplus d'orge assez conséquents pour influencer une baisse du prix importante sur une période prolongée ?
- Y a-t-il des relations compensatoires de substitution (orge dans les rations fourragères au lieu du maïs importé, par exemple) qui seraient mises en valeur dans le cadre d'un marché plus libéralisé ?
- Quelle quantité d'orge devrait être procurée pour maintenir une certaine stabilité de prix, dans un marché plus fort en surplus ? Comment pourrait-on exporter ces quantités plus efficacement qu'en 1986-87 lors du fiasco du prix de soutien de l'orge?

Impact de la Suppression des Prix de Soutien

Dans le cadre des dispositions institutionnelles actuelles, la dérégulation de la commercialisation du BT imposera que le prix du BT au niveau de la ferme, soit supporté uniquement par des ajustements du prix frontière. De plus, le prix au producteur sera différencié de prix au niveau de moulin par une marge de commercialisation qui peut s'amenuiser au fur et à mesure que les opérateurs investiront en infrastructures diminuant le coût de commercialisation. Globalement, la rentabilité relative du BT peut en être affectée mais une chute importante de la production totale marocaine de blé n'est pas à craindre si le prix-frontière est maintenu ou presque aux niveaux actuels. Ces questions doivent être modelées toutefois avec prudence.

2. **Lever les contrôles de la Commercialisation et de la Fixation des Prix du BT National -- des Prix à la Production à ceux de la Minoterie**

Ceci constitue le coeur du procédé de réforme qui s'étend de la production vers la consommation de farine, et entraîne l'abolition du "circuit officiel" du BT. Tout opérateur serait capable de stocker et de vendre toute quantité de BT, quel que soit le prix toléré par son marché particulier. La modification de décrets administratifs et la promotion de dahirs seraient requises pour éliminer :

- tout contrôle sur les prix, les mouvements et les transactions concernant le BT de la ferme à la minoterie ;
- la distinction entre les acheteurs légaux et illégaux de céréales et le système de commerçants agréés ;
- toutes restrictions sur les quantités de grains pouvant être stockées ; et

la prohibition contre les minoteries achetant le grain directement aux producteurs.

La principale raison pour supprimer ces restrictions est de réduire le total (ou la moyenne) des coûts économiques que le système de contrôle impose en termes d'inefficacités de stockage, de transport et de période de transactions, de même que des dés-incitations à l'investissement en technologies de perfectionnement. L'amplitude approximative de ces économies sera estimée lors de la seconde Phase du PRCC.

De plus, l'obligation de procurer des renseignements au MARA sur les transactions céréalières doit être re-pensée afin d'être conforme au fonctionnement des marchés libres et aux pratiques gouvernementales appliquées à d'autres industries marocaines. Parmi les diverses options, on signalera : les informations transmises volontairement au MARA ; des informations collectées via les associations professionnelles en coordination avec les besoins du Ministère ; ou encore des informations collectées comme un produit dérivé du système de licence, de contrôle de qualité/sanitaire ou d'impôts. Une fois que les membres de l'industrie commenceront de recevoir des informations utiles de l'ONICL, ou d'autres services du MARA, et de comprendre que les informations sont collectées pour promouvoir le développement du sous-secteur (au lieu de seulement contrôler ses niveaux de commercialisation et de prix), ils pourraient être plus disposés à procurer des données volontairement.

Options pour Lever le Contrôle de la Commercialisation du BT

Le choix d'options est ici très réduit: soit la dérégulation a lieu soit elle n'a pas lieu. Les options possibles concernent le calendrier des changements, et la définition des mesures à mettre en place telles que celles ayant trait à la collecte de l'information, aux inspections, etc... qui devront être conformes aux pratiques gouvernementales de la régulation d'autres industries.

3. L'Avenir des Coopératives de Commercialisation de l'Etat

Les SCAMs, CMAs (et leur association, l'USCAM) sont d'anciens organismes initialement constitués dans les années 30. A cette époque, ces véritables coopératives jouaient un rôle d'offre d'intrants de même que de commercialisation des céréales. Depuis l'indépendance, les coopératives bien que maintenues sous forme légale ont essentiellement été transformées en organismes de l'Etat chargés de tâches particulières au sein des filières officielles de commercialisation des céréales. Au cours des dix dernières années, elles ont été responsables de l'achat, du stockage et de la commercialisation d'un pourcentage du BT marocain, variant entre 30 et 69 pour-cent (mais avec tendance à la baisse), que l'ONICL a dirigé vers les moulins industriels. De nombreux responsables des SCAM/CMA sont des cadres du MARA qui furent nommés à cette fonction. Trois efforts majeurs visant à réformer les coopératives ont eu lieu en 1971, 1976 et en 1983 mais il s'est avéré

politiquement plus facile de ne pas les appliquer, leur permettant ainsi de dériver davantage et de devenir des compagnies gouvernementales de facto.

La suppression potentielle du contrôle officiel sur les prix et la commercialisation du BT, entraînera également celle de la majeure partie de la "raison d'être" de ces coopératives. On estime aussi que les coopératives telles que sous leur actuelle structure, seraient moins viables sous un marché compétitif, particulièrement si elles ne recevaient plus de fonds de roulement à des taux d'intérêt subventionnés (le système actuel de "warrantage"). Deux questions demeurent : l'utilisation future de leurs infrastructures de stockage et de manutention, ainsi que l'impact sur les groupes d'exploitants lorsque les coopératives n'existeront plus. Pour les SCAM/CMAs, (l'utilisation des biens de l'USCAM et des "docks-silos" est une question quelque peu différente) cette question peut être subdivisée en deux points fondamentaux mais pourtant étroitement liés : les futures fonctions qu'elles seront amenées à jouer et la forme légale assumée par ces institutions :

a. Futures Fonctions Possibles des Infrastructures des Coopératives

L'infrastructure de stockage des coopératives représente approximativement 20 pour-cent du total estimé de la capacité de stockage hors-exploitation et dans le "circuit officiel", mais environ 40 pour-cent du stockage en vrac (en silo, la plupart de reste aux minoteries), élément critiques de la modernisation de la commercialisation du blé marocain. Alors que certains silos sont usagés et ont désespérément besoin d'une rénovation (53% de la capacité en silo avait plus de 30 ans en 1990), une autre portion de la capacité fut récemment construite. Dans les conditions actuelles les coopératives, trop incertaines de leur avenir, ne prendront plus en charge les investissements nécessaires pour la modernisation. Deux fonctions possibles peuvent être attribuées à cette infrastructure à l'avenir, indifféremment de qui les possèdera, et sont ici proposées par ordre de probabilité :

- continuer d'être utilisées dans la "commercialisation normale" du BT (stockage, séchage, et nettoyage du blé marocain sous des conditions de marché libre) vers les minoteries industrielles. Ceci serait économiquement sensé dans certaines régions, selon les conditions des installations des coopératives et le choix d'autres alternatives; et
- l'utilisation possible de l'infrastructure pour détenir certains niveaux de stocks de sécurité alimentaire (bien que ceci nécessiterait vraisemblablement des stocks situés dans les installations portuaires de SOSIPO -- voir notre discussion ultérieure sur la sécurité alimentaire).

b. Futur Statut Juridique des Biens des Coopératives

Puisque l'avenir le plus probable de ces biens serait lié à la commercialisation du blé national vers les minoteries industrielles, trois options de futures structures légales sont ici présentées par ordre de faisabilité :

- Les biens seront acquis par le secteur privé : soit essentiellement la "privatisation" de ces biens vendus à des compagnies existantes ou nouvellement constituées qui les utiliseraient pour participer au commerce de marché libre de

grains nationaux. La mise en place comporterait des études de marché, des problèmes d'identification des biens, et décider de l'usage des profits des ventes (qui pourraient être utilisés pour établir un fond de placement destiné aux nouvelles coopératives⁵ de commercialisation de grains au niveau local) ;

- Transformation en sociétés publiques ou sociétés semi-publiques : Si l'on décevait que le gouvernement pouvait avoir intérêt à maintenir un certain contrôle sur l'infrastructure de stockage, on pourrait changer ou vendre les biens à des sociétés publiques ou semi-publiques (de propriété mixte) qui disposeraient d'une plus grande autonomie de fonctionnement. Ceci entraînerait la légitimation de la situation de facto actuelle qui aurait un sens uniquement si la propriété physique des stocks de grains était prise en charge par l'état, une direction dangereuse si l'on souhaite contenir les coûts. Le mode semi-publique peut être utilisé pour donner aux coopératives existantes une part de stock d'une société qui serait dirigée par des responsables privés ;
- Passage aux "Coopératives Véritables" : La dernière Commission de Réformes avait recommandé en 1988 ce passage mais aucun progrès ne fut observé dans ce sens. De plus, il ne semble pas y avoir de chemin facile menant à cet objectif, qui reflétait peut-être davantage un "souhait" politique que la réalité. On envisageait un transfert possible de la propriété des biens actuels aux coopératives de certaines régions. Cependant, cette option ne semble pas être très équitable ni très réalisable légalement ou en termes de gestion future sur une situation compétitive de marché.
- Laisser les coopératives sans modification juridique, mais sans crédit subventionné et avec tous autres charges couverts par les ressources propres, pour jouer son rôle traditionnel sur un marché libre.

L'avenir des SCAM/CMA

En supposant que la libéralisation de la commercialisation du BT aie lieu, l'avenir le plus probable des silos et des installations de séchage et de nettoyage de grains appartenant aux coopératives actuelles, sera lié à la commercialisation normale des grains. L'option structurelle la plus vraisemblable est de vendre les biens des coopératives au secteur privé, mais cette solution doit être étudiée cas par cas, région par région. Les bénéfices des ventes peuvent ensuite être utilisés pour établir un fond de développement de coopérative locale.

⁵ La possibilité d'encourager la formation de coopératives locales de commercialisation de céréales (particulièrement pour tirer parti des économies possibles lors de l'utilisation de l'équipement de manutention en vrac et des silos) fut explorée en 1987 lors de la phase de conception du premier projet de l'USAID portant sur la Réforme de Commercialisation des Céréales. Cette documentation est toujours disponible.

4. Elimination des Contrôles de la Fixation des Prix/Commercialisation du BT Concernant les Produits de l'Industrie Minotière

Le Gouvernement du Maroc et la Banque Mondiale ont approuvé cette réforme présentée dans l'ensemble des réformes céréalières entreprises dans le cadre d'ASAL II. Deux réformes relatives l'une à l'autre furent principalement acceptées : la détermination des prix de toutes les variétés de farine de blé (à l'exception de la farine nationale) devait être libéralisée et les moulins devaient avoir la permission de produire toute variété de farine ou de mélange de farine qu'ils pensaient pouvoir écouler sur le marché. En théorie, ces changements furent appliqués il y a quelques années, mais la pratique est différente.

La détermination du prix de la farine bien que théoriquement libre, a toujours été gardée sous contrôle étroit par les "Accords de Modération" signés entre l'APM et le Ministère de Commerce et de l'Industrie. Ils stipulent des procédures que les moulins ou l'industrie en général doit suivre avant que les augmentations de prix soient approuvées. Les prix de farines autres que la farine nationale, n'ont pas été libérés pour plusieurs raisons d'ordre pratique. La plus importante est que la majeure partie de la production de farine de luxe est absorbée par l'industrie boulangère où les prix de leurs trois variétés de pain sont aussi strictement contrôlés, et où l'industrie boulangère fonctionnent avec ses propres "accords de modération". Le prix contrôlé du pain serait difficile à maintenir si celui de la farine ne l'était pas. Enfin, la farine de luxe ne pourrait pas aisément être vendue aux boulangeries à un prix contrôlé pendant que d'autres lots se vendraient à d'autres prix.

L'une des questions clés sera la capacité du Gouvernement du Maroc à lever le contrôle du prix du pain. Dans le type de système de marché ouvert qui est envisagé, les seules vraies méthodes d'action sur le prix du pain et d'autres produits dérivés de la farine de blé, sont les suivantes :

- principalement au travers de la régulation de l'offre totale du blé sur le marché;
- s'assurer qu'il y a une vraie compétition dans l'industrie boulangère ;
- l'usage de restrictions volontaires par l'industrie boulangère (qui entreprendra aussi vraisemblablement une consolidation substantielle à l'avenir) pour agir dans son meilleur intérêt et ne pas engager de rapides changements des prix des produits dérivés du pain ou dans le calibrage des prix si l'occasion se présente.

Les réformes approuvées par la Banque Mondiale envisagent également la création de nombreuses variétés de farine pour satisfaire les besoins variés des consommateurs. Ceci n'a également pas eu lieu. Alors que les raisons ne sont pas actuellement très explicites à cet égard, un certain nombre de procédures administratives onéreuses doivent être suivies avant de pouvoir faire la classification d'une nouvelle variété de farine (soit la préparation et la soumission de dossiers comprenant des détails techniques et un coût de production vérifié, etc...).

Sous la prospective de la dérégulation à la fois des produits des minoteries et de leur compétition pour l'accès aux produits bruts, l'industrie minotière subit forcément d'énormes pressions visant à modifier sa structure et son fonctionnement. Une consolidation de

l'industrie est vraisemblable lorsque les moulins commenceront d'entrer en compétition pour leur position et les parts du marché. Certains moulins installés en de régions éloignées dans les années 1960 et 1970 dans le cadre des efforts d'industrialisation régionale et de l'égalité sociale, pourraient avoir plus de mal à survivre dans un marché compétitif. Un nouvel investissement important aura lieu au fur et à mesure que les moulins lanceront des efforts de modernisation, de différenciation des produits, de développement de techniques compétitives mercantiles telles que la publicité, etc... En collaboration avec le CPM, ces modifications probables de la structure et du fonctionnement industriels seront étudiés avec soin lors de la phase II du PRCC.

Options pour Lever le Contrôle des Minoteries de BT

C'est un domaine où les choix sont très restreints. L'industrie minotière ne doit plus être contrôlée afin de lui permettre de se moderniser et de fonctionner avec efficacité. Les questions les plus difficiles à résoudre concernent: le niveau de prix général de toutes les farines (influencées par la gestion de l'offre du blé), et la dérégulation du prix de base du pain.

5. Une Mesure de Soutien : l'Evolution des Systèmes d'Agréage des Grains et de Classification de la Farine

Le programme proposé en matière de réformes de commercialisation de céréales comporte deux questions techniques importantes. L'une est la nécessité de réformer le système d'agréage, et l'autre concerne le système de classification utilisé pour le contrôle des variétés et de la qualité de farine. Il semble plus approprié pour ces deux dispositifs de contrôler administrativement leur industrie spécifique que de promouvoir les opérations et la différenciation de produits pour mieux servir les besoins du consommateur.

Plusieurs exemples permettront d'illustrer la nécessité d'installer un système plus détaillé d'agréage (une idée actuellement débattue par l'ONICL et la CPM, avec le concours de US Wheat) :

- Il fut souvent observé que les variétés de BT et de BD des marchés marocains offrent une diversité de qualité et de prix nettement supérieure à celle que l'on obtiendrait en appliquant simplement les standards actuels d'agréage qui prennent largement en considération le poids (la gravité spécifique) et la quantité d'impuretés présentes. En d'autres termes, les participants du marché disposent de leur propre méthode non-officielle de classement et pourraient nous indiquer comment un système d'agréage plus détaillé pourrait être développé ; et,
- Les minotiers affirment qu'un système plus élaboré d'agréage est nécessaire afin de produire un plus grand choix de farines et répondre plus efficacement à la demande

des consommateurs. Un système plus précis permettrait aux minotiers d'acheter plus facilement la qualité de céréales marocaines souhaitée et de récompenser la qualité par des prix plus élevés. Il est actuellement plus aisé pour l'industrie d'obtenir des céréales plus finement classées par les importations que par les achats locaux.

Une situation similaire existe dans le système de classification de la farine. Sans compter la "farine spéciale" (une semoule économique et moins demandée faite de BT) et la PS-5 produite par un seul moulin et vendue seulement dans certaines zones du Sud Marocain -- deux types de farine sont donc produits, la farine nationale et la farine de luxe, alors que les besoins des industries utilisatrices et des consommateurs correspondent à un plus grand choix. De plus, le système d'étiquetage et de contrôle ne contribuent pas à la différenciation. Actuellement, les standards techniques des deux types de farine sont contrôlés centralement et seul le type de farine est obligatoirement inscrit sur l'emballage. Une autre approche fort différente est de permettre aux industries de définir les spécificités techniques des farines qu'ils produisent et de préciser le contenu des sacs de façon bien plus détaillée sur l'emballage. (Le contrôle des prix est extrêmement simplifié par le système précédent de classification).

Finalement, le conditionnement de la FN de BT n'a pratiquement pas été amélioré alors que certaines innovations ont eu lieu pour les farines de luxe et de BD. Les moulins commencent d'utiliser des sacs en papier d'une contenance de 25 Kg pour la commercialisation de ces farines qui offrent plus de choix aux consommateurs. On peut envisager une plus grande diversité de tailles d'emballage qui donnerait encore un plus grand choix aux consommateurs de tous niveaux de revenus. Il ne semble pas y avoir de règles freinant l'utilisation de techniques modernes de vente de farine.

Systèmes d'Agréage des Grains et Classification de la Farine

La révision de ces deux systèmes aiderait les industries du sous-secteur des céréales à mieux différencier leurs produits, et par là-même, à mieux servir leur clientèle. Le fait que ces modifications rendraient plus difficile le fonctionnement des prix administrés, peut expliquer pourquoi ces changements n'ont pas encore été entrepris jusqu'à lors.

6. Quel Mécanisme de Protection Commerciale Doit-on Utiliser ?

C'est un domaine complexe de politiques où les différences entre la théorie commerciale et la pratique peuvent être significatives. Comme il fut mentionné dans le chapitre 4, l'une des politiques fondamentales des céréales marocaines est que la production nationale doit recevoir un certain degré de protection contre les céréales importées, par le biais de la compétition directe des prix, pour les raisons suivantes :

- La majorité du blé du commerce international, particulièrement celui des Etats-Unis et des pays de la CEE, est sujet aux paiements variables mais substantiels de subventions directes, dont certains sont transmis aux prix inférieurs payés par les pays importateurs ;
- d'autres programmes gouvernementaux et coûts de facteur différentiel des pays producteurs développés permettent au blé d'être produit à des coûts bien inférieurs à ceux des fermiers marocains ; et,
- même si les conditions ci-dessus n'étaient pas maintenues, le Gouvernement du Maroc souhaiterait probablement procurer une certaine protection pour encourager un développement accru des technologies de production nationale et s'assurer qu'elle fournisse le plus grand pourcentage possible de l'offre de céréales pour des raisons de sécurité alimentaire.

Jusqu'à maintenant, le Maroc a maintenu une protection en limitant les quantités importées et en fixant le prix d'importation. Ce système ne sera plus compatible avec les fonctions d'un marché plus libéral, et sera considéré comme un moyen de supprimer une incitation aux importateurs à réaliser des gains de prix et d'efficacité. Ainsi, il s'agira de trouver un système qui résout ces déficiences et répond aux critères supplémentaires suivants. Il devra :

- établir une relation entre les prix nationaux marocains et le "prix du marché mondial". Ce fut l'intention du système de prix de référence du BT établi en 1987 sauf pour le fonctionnement de la clause de sauvegarde ajoutée en fin de négociations;
- procurer une certaine incitation aux importateurs pour qu'ils entrent en compétition sur les prix ce qui minimisera le coût économique des importations à l'Economie et réduira le courant du taux de change ; et,
- résoudre la complexité administrative des transactions d'importations dont la fonction sera aussi rendue plus transparente et automatique. Le système sera également conçu pour réduire la tendance à la fraude et à la corruption.

Trois options essentielles sont à prendre en considération lors de la fixation des prix frontières des importations de céréales au Maroc :

1. **Le Prélèvement Variable** : qui est comparable au système actuel en cela qu'il résulte en l'entrée de céréales dont le niveau de prix est fixé (révisé annuellement) égal à un prix de référence théorique (marchandises débarquées au Maroc) plus un

certain pourcentage de protection ce qui donne un prix de référence. Le prélèvement est égal à la différence entre le prix actuel à l'importation et le prix de référence; et,

2. **le Droit de Douane :** ce système permettrait une plus grande variabilité des prix nationaux en convertissant toute la protection en équivalent tarifaire à haut pourcentage (soit disant révisé plus fréquemment selon les fluctuations des prix mondiaux). Ce système inciterait les importateurs à chercher les prix d'importation les plus bas possibles mais occasionnerait aussi de plus grandes variations des prix nationaux. A cause de ces facteurs, il fut suggéré que les résultats des droits de douanes soient limités à une certaine relation avec le prix de référence (par exemple, égal à 90% du prix de référence mais ne dépassant pas 110%).

Entre les prix minimum et maximum de cette "gamme de prix à la frontière", les importations seraient taxées à un taux ad valorem. En-dessous du minimum le prix C + F serait sujet à un prélèvement variable pour maintenir la valeur minimum. Au-dessus du maximum, le prix C + F pourrait être subventionné si l'objectif est une minimisation des fluctuations vers le haut où, si la stabilité fiscale est prioritaire, aucune intervention ne pourrait être mise en place et les effets seraient transmis directement au consommateur.

3. **Le Droit Spécifique:** Ce système est comparable à celui d'un droit de douane, sauf que la taxe est fixé en valeur absolue et non en pourcentage. Comme pour le droit de douane, cette politique permet la transmission des fluctuations des prix internationaux au marché intérieur. Par rapport au prélèvement variable, le droit spécifique (et la taxe ad valorem) est préférable parce qu'il offre une meilleure incitation aux commerçants de s'approvisionner au moindre prix.

Alors que cette question est essentielle pour les importations marocaines de BT, une situation similaire caractérise le BD, le maïs et les importations d'orge. Les procédures de fixation des prix à l'importation utilisées pour ces céréales jusqu'à présent, ont été bien moins développées et plus arbitraires dans leur application, ceci dû :

- au fait que les collecteurs ne mettent pas tout en oeuvre pour prolonger les offres potentielles nationales ; et,
- aux effets négatifs potentiels des importations livrées sur le marché national au "mauvais moment" et déprimant les prix nationaux.

Un travail considérable reste à être effectué dans les mois et années à venir pour modéliser les impacts potentiels (sur les niveaux de prix, sur le budget gouvernemental, etc...) et l'administration pratique des divers schémas de protection aux frontières pour les céréales.

Options de Prix Frontière pour les Céréales

Il est trop tôt pour affirmer que le système de protection basé sur un prix frontière devrait être basé sur un prélèvement variable ou sur un droit de douane. D'autres systèmes d'alternatives doivent être envisagés mais devront tous satisfaire les critères suivants dans la mesure du possible:

- . lier le prix frontière marocain aux prix mondiaux avec une marge de protection,
- . faire en sorte que le fonctionnement soit automatique et transparent,
- . offrir aux importateurs des incitations financières pour rechercher les prix les plus faibles des marchés extérieurs.

7. Futur Rôle de l'ONICL dans les Importations de Céréales

La question est ici de déterminer s'il est toujours raisonnable pour l'ONICL de jouer un rôle actif dans l'organisation des importations de céréales. D'une perspective davantage basée sur la théorie commerciale, très peu de raisons ne justifient ce rôle. Le Gouvernement du Maroc permettrait seulement aux importateurs d'importer toute quantité qu'ils peuvent écouler sous les conditions adoptées dans le cadre du système de protection aux frontières.

L'ONICL participerait encore probablement à la collecte des droits de douane ou du prélèvement variable aux ports marocains dans le cas où l'Etat estime que ces revenus tarifaires devraient toujours alimenter directement le secteur agricole (sinon, la douane du Ministère des Finances pourrait encaisser les taxes). L'ONICL serait aussi chargée des inspections de qualité et de la collecte de statistiques détaillées.

Cependant, d'après une perspective de la pratique internationale du commerce des céréales, deux considérations relatives au prix peuvent favoriser le fait que l'ONICL continue de jouer un rôle plus vaste dans l'organisation des importations de céréales :

- Dû à la nature oligopolistique du commerce international des céréales, et aux exigences financières et de structure des sociétés Marocaines pour être considéré réellement comme importateur, un très petit nombre de sociétés concentrerait rapidement les activités d'import et serait bien placé pour appliquer des tarifs supérieurs aux importations de blé marocaines, donc :
- L'utilisation des appels d'offre "toutes origines" peut permettre à l'économie Marocaine de capturer une plus grande part du bonus que si la compétition avait lieu à l'extérieur du Maroc via les filières privées.

Ainsi, on estimera qu'un organisme public peut obtenir une meilleure moyenne de prix aux importations de blé que le commerce privé, dû au fonctionnement des programmes actuels d'exportation et des tendances vers une concentration très rapide du commerce céréalier. Pourtant, laisser l'ONICL continuer d'organiser ses importations a également sa controverse :

- Pour exécuter la tâche efficacement, l'ONICL devra nécessairement détenir une compréhension des prix internationaux et un système d'analyse supérieur à ceux qu'elle possède actuellement ;
- Le fait que l'ONICL organise les soumissions, représentera toujours une occasion pour que le système soit non-automatique, non-transparent (comme à l'heure actuelle); et,
- supprimera les incitations à la compétition de prix à l'importation et pourra donner lieu à une corruption liée à la collecte des "rentes" fixées sur les importations.

Dû à l'avenir incertain des subventions céréalières et des niveaux de prix dans le cadre des négociations du GATT, il est difficile de changer à long terme les pratiques d'importations de céréales, à la fois en termes de choix de mécanismes de protection et d'ajustement des procédures exactes d'importation. La question de savoir quel rôle de coordination des importations devrait être confié à l'ONICL, est liée au choix du mécanisme de protection à utiliser.

Options pour le Contrôle d'ONICL sur les Importations de BT

Les intérêts commerciaux d'ordre pratique suggèrent qu'une certaine part du rôle de l'ONICL dans l'organisation des importations des céréales doit être logiquement maintenue, au moins pour le BT, et au moins jusqu'à ce que les principaux exportateurs mondiaux de blé modifient radicalement l'usage des subventions.

8. Suppression de la Subvention au Consommateur en Farine Nationale

L'une des "pierres de fondation" du système contrôlé de commercialisation du BT a été l'établissement d'une subvention directe aux consommateurs⁶, par la production et la distribution de la farine nationale (FN), une farine possédant une "marge de mouture" supérieure, ordinairement perçue comme étant de qualité inférieure et moins au goût des

⁶ Il est à noter que cette subvention représente un transfert financier pas économique au consommateur. Celui est compensé en partie du coût financier élevé de toutes les farines de blé dû à la protection de la production.

consommateurs. Cette subvention originellement destinée aux travailleurs urbains⁷ en compensation des mesures d'ajustement qui causèrent des augmentations rapides du coût de la vie par rapport aux salaires, était distribuée pour toute farine produite et déclarée par les minotiers. Les marges restrictives sus-jacentes sur toutes les farines ont incité les minotiers à sur-déclarer les quantités de FN produites et ainsi contribuer à un problème budgétaire gouvernemental. Lors des accords d'ASAL II de 1987 approuvés par le Gouvernement du Maroc, la quantité annuelle de FN fut limitée à 10 millions de Qx.

Le quota limitatif de la production de FN est généralement ressenti comme ayant contribué à aggraver le système de subvention. Les MIBS reçoivent premièrement le quota national et produisent la farine qui est ensuite distribuée à chaque province du Royaume, en principalement selon les quantités de FN vendues sous le système précédent moins restrictif. Elle est ensuite répartie de façon analogue entre les marchands de gros de chaque province, selon les quantités écoulées dans le cadre de l'ancien système, et ajustées par un comité local constitué de responsables de l'ONICL et du Ministère de l'Intérieur. Les quantités réelles de farine sont suivies jusqu'au niveau du marché de gros (lorsque le marchand de gros et un responsable local doivent signer sur le même reçu de livraison), leur répartition est ensuite largement non-contrôlée. D'où l'existence d'un marché secondaire particulièrement fleurissant de la FN, caractérisé par des prix variés selon la qualité, la saison, et le lieu géographique des ventes.

La subvention de FN est considérée comme une opération médiocre pour les raisons suivantes :

- Aucun ciblage de la farine subventionnée n'est pratiquement réalisé par le système de distribution jusqu'au marchand de gros. La demande pour le quota distribué est bien supérieure dans certaines régions ;
- quatre niveaux de distribution existent au moins, constituant des "quotas à l'intérieur des quotas" et chacun augmentant la collecte des "rentes". Le résultat net est qu'au moins la moitié de la subvention totale va aux intermédiaires de la commercialisation et autres individus qui collectent des rentes contre décisions administratives (le prix moyen au consommateur peut être de 250 à 260 Dh/Qx absorbant ainsi environ 50 pour-cent de la subvention -- le coût de production officiel de la FN est de 306 Dh/Qx, moins le prix officiel au détail de 200 Dh/Qx).

Un grand nombre de responsables du Gouvernement, de minotiers, de commerçants de farine et de consommateurs, s'accordent tous à penser que le système de subvention est si médiocre qu'il devrait disparaître, sous les conditions suivantes :

- la suppression de la FN doit avoir lieu par étapes, sera mieux ciblée et dotée d'un quota de plus en plus restreint (soit une élimination progressive sur trois ans du quota produit et distribué sous un système d'appels d'offre) ; et,

⁷ Actuellement, les populations rurales sont de bien plus grands consommateurs de FN que les indigents urbains. Voir le rapport détaillé sur la Demande en Céréales du PRCC.

- l'impact de prix supérieurs sur les couches les plus défavorisés doit être compensé soit par des actions visant à augmenter le revenu des ménages soit par un prix frontière pour le blé institué à un niveau (plus les réductions de coûts résultant d'une commercialisation céréalière et de minoteries industrielles plus efficaces) tel qu'il donnerait lieu à des prix constants ou en baisse de toutes les farines de blé.

Options pour la FNBT et autre Aide aux Indigents

Tous s'accordent à dire que la subvention actuelle en farine nationale doit être éliminée au cours des deux à trois prochaines années. La planification pour cette dernière phase doit commencer aussi tôt que possible et comprendre: une réduction par étape de l'importance du quota, un meilleur ciblage du quota restant, et l'institution d'un système d'appel d'offre pour la production et la distribution de la farine (les minotiers entreraient en compétition sur le niveau de subventions à accepter).

9. Comment Assurer au Mieux la Sécurité Alimentaire

La sécurité alimentaire entraîne un ensemble complexe de facteurs comprenant la nutrition et les habitudes nutritives, le commerce international, l'avantage comparatif réel de la production agricole, la variable des modes de production, et la répartition du revenu ou du pouvoir d'achat. Dans un sens positif du terme, la sécurité alimentaire a été définie comme étant :

la compétence d'un pays ou d'une région de faire en sorte que son système alimentaire assure l'accès à un niveau d'alimentation nutritionnellement adéquat⁸, à sa population entière et de façon permanente, opportune, et sûre.

Dans la plupart des pays, le Maroc y compris, l'insécurité alimentaire est causée autant ou peut-être plus par la pauvreté absolue ou l'absence de revenu que par le manque réel de nourriture. L'alimentation est souvent disponible dans le pays (ou pourrait l'être assez facilement), le problème réside dans le pouvoir d'achat familial. Les gouvernements ont tendance à être davantage concernés par les situations de famine à court-terme alors qu'ils reconnaissent que la nécessité de lancer des actions particulières pourrait être grandement réduite par l'évolution à plus long terme de la production et des modes de consommation, et des revenus suffisamment élevés, équitablement distribués réduisant globalement la plupart des problèmes. Pendant que les céréales constituent une grande portion de la sécurité alimentaire marocaine, d'autres produits nutritifs de base ont aussi un rôle à jouer. La sécurité alimentaire est un concept relatif : le coût nécessaire pour satisfaire les besoins alimentaires de toute la population sous toutes circonstances, est croissant .

⁸ Du Projet USAID Sécurité Alimentaire en Afrique.

En d'autres termes, le Maroc fait face au risque d'insécurité alimentaire pour plusieurs objectifs relatifs aux mauvaises récoltes des céréales de zones bours⁹. En situations de sécheresse, de nombreux exploitants n'ont peut-être pas un accès facile aux provisions céréalières suffisantes pour maintenir un niveau raisonnable nutritionnel et de diététique. Suite au ralenti économique -- occasionné par la sécheresse ou tout autre facteur économique -- le nombre de citoyens urbains en manque nutritionnel peut augmenter. Les insuffisances céréalières entraîneront des niveaux de prix supérieurs, compliquant davantage le problème d'accès.

Dans le contexte du PRCC, nous serons concerné en premier lieu par l'effet que la libéralisation de la commercialisation des céréales sur la situation fondamentale de sécurité alimentaire et la capacité du gouvernement à répondre aux rares situations d'insuffisance de grains ou de farine. L'existence d'insuffisances sera transmise plus rapidement par les variations de prix du marché que par le système traditionnellement administré. Les augmentations de prix des produits alimentaires de base tels que ceux de quelques types standard de pain, peuvent être politiquement inconstants (bien qu'ils agissent probablement davantage comme des substituts pour d'autres plus grands facteurs).

Le projet PRCC dans le cadre des travaux de la seconde phase, entreprendra en priorité un examen plus détaillé des options de sécurité alimentaire. Nous pouvons cependant résumer actuellement les points essentiels comme suit :

- Le principal risque de sécurité alimentaire auquel doit faire face le Maroc, est celui de sécheresse périodique conduisant aux offres limitées de blé et aux augmentations consécutives des prix du grain comme celui de la farine. La réponse principale court terme à ce risque est l'utilisation du blé importé pour maintenir un équilibre raisonnable du marché national¹⁰ ;
- Deux voies essentielles sur lesquelles le pays peut s'engager pour satisfaire ce risque, sont les suivantes : (1) constituer des stocks physiques plus conséquents que ce qui serait normalement nécessaire pour couvrir des variations de l'offre à très court-terme, et (2) constituer des réserves financières bloquées qui seraient toujours disponibles à subvenir à brève échéance, aux augmentations d'urgence des importations de blé. Ces méthodes peuvent être utilisées séparément ou individuellement.
- Pour un pays tel que le Maroc, situé très favorablement sur les voies maritimes essentielles, il serait certainement moins coûteux de suivre l'approche de réserve financière qui pèserait plus lourd dans l'équation nationale de sécurité alimentaire. Les coûts de l'insuffisance de l'offre seraient réduits à la condition que les dispositifs

⁹ Les insuffisances céréalières ou de farine peuvent être également causées par d'autres problèmes ou de délais en matière d'importations, ou de production et de distribution de la farine. Cependant, étant donné la richesse relative du Maroc, sa position géographique, et l'importance de ses minoteries et de ses industries de distribution, ces scénarios ne semblent pas être appropriés.

¹⁰ A moyen terme, de nombreuses options techniques existent pour rendre la production céréalière moins sensible à la sécheresse.

d'avertissement (prévisions de production, prix des marchés, etc...) et les systèmes d'informations sur les offres étrangères soient tenus à jour et soigneusement suivis ;

L'étude des choix de politiques destinés à encourager la constitution de stocks de blé importé, plus conséquents en silos portuaires qu'en "stocks de pipeline" peut être envisagée par le Gouvernement du Maroc dans le contexte d'une année de production nationale "normale" de blé. Ceci permettra une marge supérieure de sécurité avant que la sécheresse nationale ne soit confirmée et que des importations supplémentaires de blé étranger n'atteignent les ports marocains. Certaines de ces options peuvent inclure l'infrastructure de SOSIPO et/ou de l'USCAM (ou des SCAM/CMA dans les provinces qui contiennent un port) et peuvent affecter la recommandation générale de privatiser ces installations.

Sécurité Alimentaire

Le principal risque de sécurité alimentaire auquel fait face le Maroc est celui posé par l'insuffisance de la production nationale de blé suite à la sécheresse. L'une des solutions favorable au point de vue bénéfice/coût, est l'usage d'importations accrues de blé suite à la création et à la gestion de "réserves financières de sécurité alimentaire" (réserves en devises ou d'emprunts spéciaux aux banques internationales) devant être utilisées seulement dans le cadre des importations alimentaires. Les choix permettant de s'assurer que des stocks portuaires supérieurs de blé soient réalisés (supérieurs à ceux constitués pendant une année de production nationale "normale") doivent être étudiés en détail lors de la phase II du PRCC.

10. **Résumé de la Question de Développement Institutionnel : Quel rôle devrait jouer le Gouvernement du Maroc (ONICL) dans un marché Céréalière plus Libéral ?**

Dans une économie de marché libéral, l'état a un rôle important à jouer dans la promotion du développement du secteur privé. Si le Maroc veut continuer son programme et libéraliser la commercialisation et les minoteries de grains nationaux, l'ONICL devra se ré-organiser substantiellement afin de soutenir le développement du secteur privé, et de poursuivre ses responsabilités plus traditionnelles.

L'ONICL et le Projet PRCC dans sa seconde phase, entreprendront des travaux de recherche initiale pour déterminer comment le nouveau rôle de l'ONICL doit être défini et quelles conséquences cette définition aura sur l'évolution continue de cette institution gouvernementale, créée il y a de plus de 50 ans. Le "Nouvel ONICL" doit être structuré pour au minimum satisfaire les travaux suivants :

a. Information

C'est un rôle classique gouvernemental que l'ONICL a réalisé seulement en partie, cela dû à son affectation précédente tournée vers le contrôle direct de la commercialisation et des minoteries. Par le passé, procurer des informations au public n'était pas important pour l'ONICL aussi longtemps qu'il disposait des informations dont il avait besoin pour administrer le marché, et les rapportait aux autres institutions gouvernementales. En fait, c'est sur le marché officiel que ses efforts de collecte de données sont encore les plus développées. Il est évident que ceci devra changer de façon significative si l'ONICL doit participer au développement de filières efficaces de marché céréalier privé.

A l'avenir, ONICL devra effectuer un travail plus scientifique et minutieux pour collecter, analyser et disséminer les informations de base sur :

- Les quatre céréales principales : les quantités et les prix par région et à divers niveaux du circuit officiel; les estimations de quantités en stock. Les méthodes de collecte des prix pourraient évoluer au fur et à mesure de l'évolution de l'industrie et de l'évolution du système national d'agrégation et de classement et de standards ;
 - La farine : l'ONICL devra développer de meilleurs moyens de collecte et de publication de l'information de l'industrie entière de la farine, et non se limiter comme auparavant, aux seules minoteries industrielles de BT ;
 - La production internationale de céréales et les courants commerciaux : Dr. Abbott a suggéré que le Maroc entretienne de bonnes relations réciproques avec des organismes nationaux et internationaux plus importants qui lui permettraient d'accéder aux données et aux analyses nécessaires en matière de prix et de disponibilité internationale de céréales¹¹. Le Maroc peut souhaiter concentrer ses efforts sur certains besoins en données particulières tels que ceux relatifs au BD, ou vouloir les collecter avec ses voisins maghrébins.
- Le plus grand changement des travaux de l'ONICL sera de commencer à diffuser l'information par la presse écrite et parlée afin de faciliter le bon fonctionnement de l'échange commercial.

b. Inspection et Autre Travail Technique

La plupart de ces fonctions peuvent ne pas évoluer énormément lors des premières années, mais si des changements importants ont lieu en matière de systèmes d'agrégation, et dans l'application des standards de qualité et d'étiquetage (voir la question No. 5 ci-dessus), alors l'ONICL sera requise de moderniser et de faire évoluer également son inspection et ses divers services techniques.

¹¹ Voir le Rapport de Dr. Philipp Abbott, "Modélisation du Commerce Extérieur dans le Cadre des Réformes Marocaines de Commercialisation des Céréales", Rabat, Rapport No.5 du PRCC, p. 5-7.

c. Les Etudes d'Industries Céréalières

La base solide développée par l'ONICL au cours de ces dix dernières années, dans le cadre de sa Division d'Etudes, sera en expansion. Les sociétés seront en effet plus disposées à partager leurs informations volontairement lorsqu'elles recevront à leur tour des études de haute qualité sur l'industrie.

d. Promotion du Développement/Modernisation du Sous-Secteur

C'est une occasion importante pour l'ONICL de "tourner la page", de promouvoir le développement positif de ces industries et non plus comme par le passé d'être un organisme fermé et principalement concerné par le contrôle des industries céréalières.

e. Supervision Directe du Commerce

Finalement, comme nous l'avons vu auparavant lors de la discussion de la question No.7, le débat sur le degré duquel l'ONICL doit être impliqué dans l'organisation du commerce céréalier international du Maroc, particulièrement pour le BT, peut avoir encore lieu. Si l'objectif de l'ONICL est de remplir un rôle plus direct dans la soumission habituelle des importations et les achats considérables devant subvenir occasionnellement aux besoins lors de sécheresse, il devra améliorer et renforcer considérablement ses services chargés de la collecte de données et de l'analyse de l'information.

Futurs Rôles Possibles de l'ONICL

Préserver l'ONICL et le réformer pour qu'il joue des rôles différents dans un environnement de marché libéralisé, nécessite une étude initiale de diagnostique qui permettra de définir ses nouvelles fonctions ayant trait à la diffusion de l'information, à la promotion industrielle, et à la modification de ses fonctions précédentes d'inspection, de régulation commerciale et de collecte de données.

STRATÉGIE PRÉLIMINAIRE POUR DÉVELOPPER LA LIBÉRALISATION DES POLITIQUES CÉRÉALIÈRES

La libéralisation d'un sous-secteur complexe de produits entraîne un certain nombre de difficultés préliminaires, notamment :

- l'étude des options essentielles ou les plus probables répondant aux questions ou aux problèmes de politiques ;
- l'identification de questions logiquement interdépendantes et qui doivent être traitées conjointement ; et,
- la proposition d'un calendrier indiquant l'enchaînement des changements de politiques.

Les options probables des dix questions de politiques céréalières considérées comme étant les plus importantes du processus de libéralisation au Maroc, furent discutées précédemment. Le présent section traitera le second point, à savoir comment grouper de façon cohérente ces différentes questions, et résumera dans le tableau 1 ci-dessous les dix questions mentionnées en précisant si chacune d'elle a des effets sur les quatre céréales principales marocaines.

Tableau 1 : Résumé des Questions de Politiques Céréalières et leurs Effets sur le BT et les Trois Autres Céréales Principales

Questions de Politiques Céréalières	Effets Directs sur le BT	Effet sur les Autres Céréales?
1. Soutiens du Prix au Producteur : (a) Système Actuel de Soutien (b) Loi du Commerce Extérieur	(a) Oui (b) Peut-être	(a) Non (b) Peut-être
2. Eliminer les Contrôles de la Commercialisation du BT	Oui	Non
3. L'Avenir des SCAM/CMA	Oui	Non
4. Dérégulation des MIBs	Oui	Non
5. Modifier les Systèmes d'Agréage et de Classement des Grains et de la Farine	Oui	Oui
6. Choix du Mode de Protection face aux Importations	Oui	Oui
7. L'ONICL organisera-t-il les Importations ?	Oui	Oui
8. Supprimer les Subventions à la FNBT	Oui	Non
9. Comment Assurer la Sécurité Alimentaire	Oui	certaines
10. Futur Rôle de l'ONICL	Oui	Oui

On observera d'après ce tableau que chacune des dix questions ont un lien direct avec le BT. Puisque la plupart des règles de commercialisation pour le maïs, le BD et l'orge furent déjà modifiées en 1987-88, seuls quatre points ont un impact direct sur ces trois céréales alors que ceux concernant le souci de sécurité alimentaire et l'application possible de la "Loi de Commerce Extérieur" ont une application possible ou indirecte.

Puis, la question de regrouper ces points peut être étudiée. L'une des plus grandes difficultés en matière de réalisation de réforme de politique, réside dans le fait que les changements d'un domaine impliquent d'inévitables changements pour d'autres domaines. Pour obtenir des ensembles cohérents, quelles questions devrait-on regrouper ?

Au cours des quatre dernières années, l'existence du circuit officiel de commercialisation du BT était liée à l'existence continue de la FNBT, et a été source d'hésitation pour l'application de certaines mesures de libéralisation approuvées dans le cadre d'ASAL II. En fait, plusieurs réformes mentionnent les termes de "après l'élimination de la subvention au consommateur...". Dû à la sensibilité imposante et politique de la subvention aux consommateurs de FNBT, il y a eu une résistance politique à son élimination, procurant une raison pour maintenir un système contrôlé de commercialisation de la FB. Ainsi, le reste du programme de réforme a été suspendu, en partie dû à l'incapacité d'éliminer ainsi à regret la farine nationale de blé tendre.

La première étape par conséquent, pour forcer ce bouchon est de séparer les questions de base en matière de contrôle de la commercialisation des questions de subvention aux consommateurs, afin de garder un certain niveau de BT qui soit indépendant du besoin de maintenir le circuit officiel. Ceci peut être effectué assez simplement en changeant la méthode par laquelle la FNBT est procurée. L'argument est comme suit : si le Gouvernement du Maroc devait adopter un système d'appel d'offre pour la production et la livraison des quantités fixées de FNBT (avec les minotiers lançant les enchères sur la quantité de subvention qu'ils accepteraient), il serait ensuite possible d'éliminer le circuit officiel du BT et de réformer progressivement le système de FNBT lui-même.

Dans le cadre d'ASAL II, les contrôles sur la commercialisation et les minoteries furent amplement justifiés dû à la présence continue de farine nationale. De même, cette relation n'est pas nécessaire. Il est possible d'éliminer les contrôles et d'avoir toujours un système amélioré, plus ciblé de farine subventionnée, probablement réalisé par le jeu de soumissions. Si cette étape fondamentale est réalisée, les problèmes restants peuvent être réparti en quatre groupes plus indépendants :

1. **Les Changements Fondamentaux de Politiques de la Production, de la Commercialisation et de la Transformation Industrielle du BT :** Comme nous l'avons vu, l'élimination du circuit officiel du BT aura des conséquences en amont et en aval : changeant la capacité du Gouvernement du Maroc à régler un prix de soutien pour le BT, nécessitant l'élimination des contrôles sur la farine commercialisée (et en fin de compte, le prix du blé contrôlé), l'avenir de l'infrastructure des SCAM/CMA, et le besoin de changements du classement des grains.
2. **Les Questions Commerciales :** Les deux questions commerciales suivantes sont forcément étroitement liées : quel type de système de protection doit-on utiliser vis-à-

vis du prix frontière pour les céréales, et quel rôle l'ONICL doit continuer à jouer dans l'organisation des importations -- Cet ensemble ne peut être traité indépendamment, sans tenir compte des décisions prises sur la maintenance du circuit officiel et sur la continuité de la FNBT.

3. **Deux Questions relatives au Consommateur :** sont nettement entremêlées. La question de FNBT est intégrée dans celle de compensation offerte à la classe sociale marocaine la plus démunie. Les questions touchant à la sécurité alimentaire ont des conséquences sur la population entière en théorie, mais encore une fois, seront des plus critiques pour les couches sociales les plus pauvres des populations urbaines et rurales.
4. **La Ré-orientation de l'ONICL :** cet organisme a besoin de ré-évaluer sa mission lorsqu'il devra faire face aux marchés libres de grains et de farines nationaux. Parmi ses fonctions traditionnelles, nombreuses sont celles qui ne doivent pas disparaître mais seulement être améliorées.

Le regroupement de ces questions de façon cohérente est représenté dans la figure 1 ci-dessous. Cette définition de questions de politiques est quelque peu arbitraire et doit être sujette à un plus grand débat et raffinement. Mais puisque ces questions doivent être considérées conjointement par groupes qui doivent évoluer ensemble, il semble opportun que le Gouvernement du Maroc commence d'envisager en termes pratiques, la mise en place continue du programme de réformes. Le calendrier hypothétique d'une série de réformes entrecroisées du Tableau 2, illustre cet objectif.

Figure 1: Regroupement des Principales Questions de Politiques

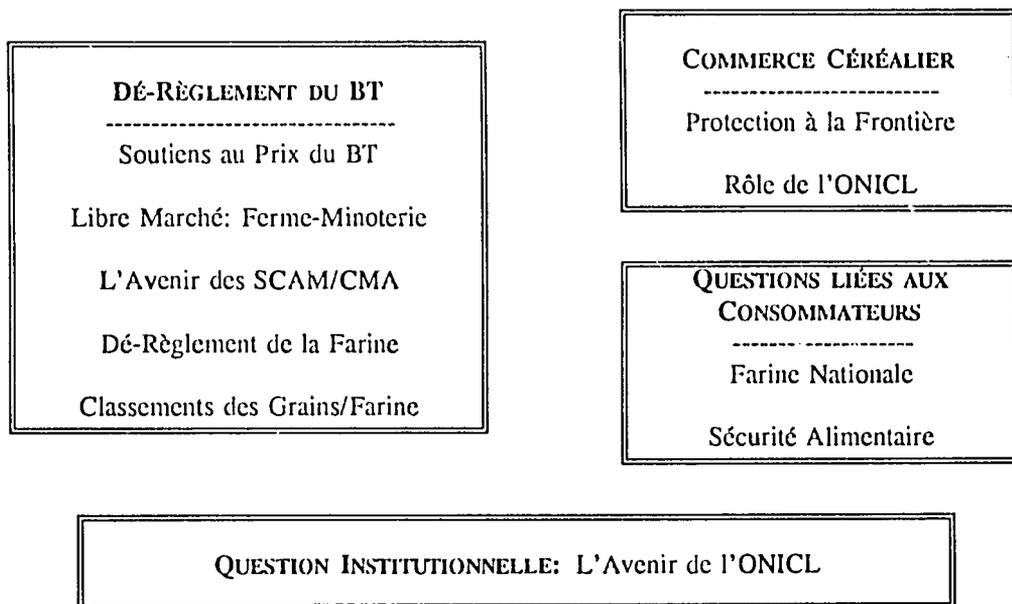
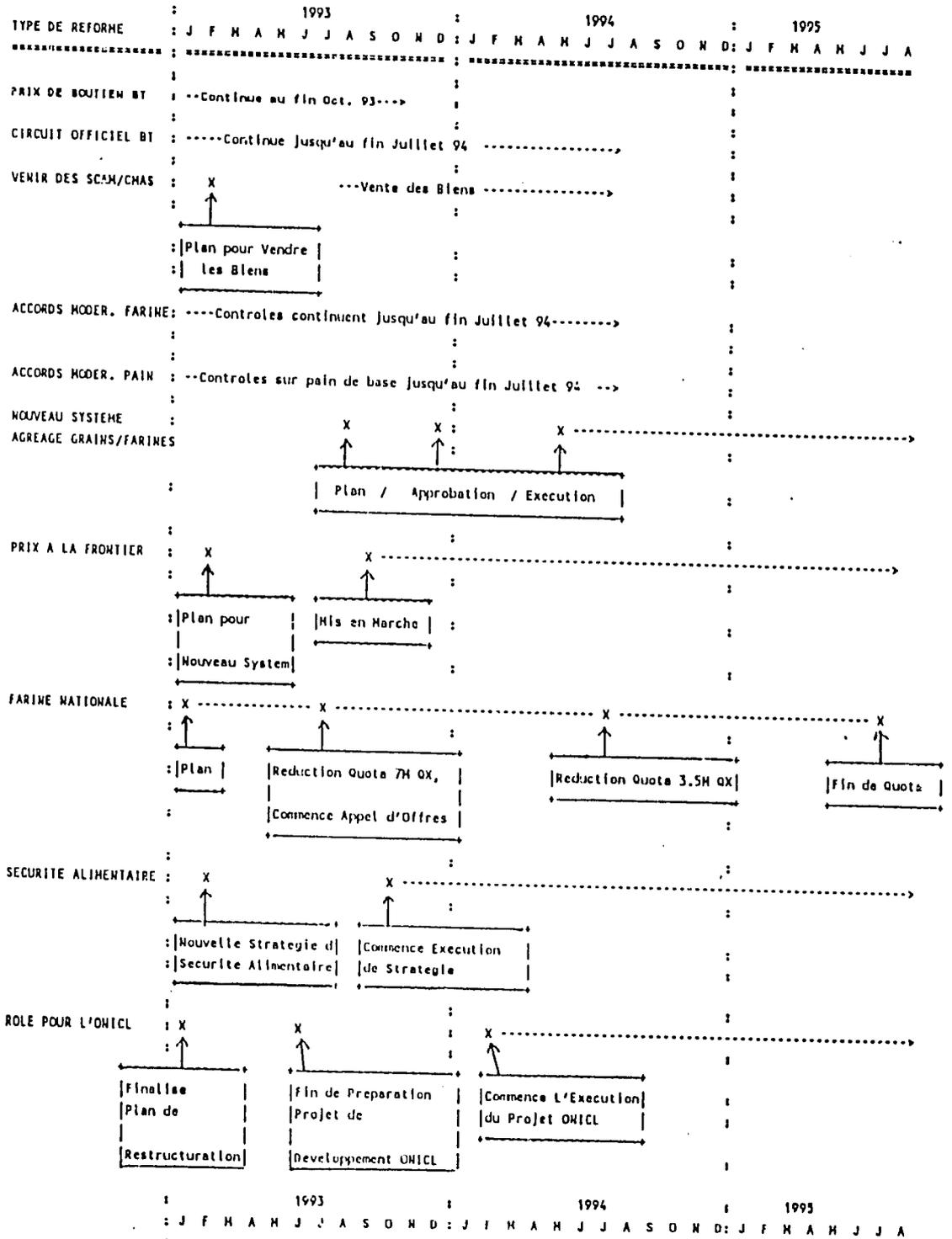


TABLEAU 2: PLAN HYPOTHIETIQUE DES REFORMES CERELIERES



61

De nombreux facteurs pratiques relatifs aux réformes spécifiques de planification, sont mentionnés dans le tableau 2 :

- Les prix de soutien aux producteurs passeraient de la protection directe à l'indirecte vers la fin d'une saison d'approvisionnement, soit la fin d'Octobre 1993. L'ONICL devrait toujours devoir liquider ces stocks de façon contrôlée jusqu'à la prochaine saison d'approvisionnement. C'est la raison pour laquelle la dérégulation principal du circuit du blé tendre aurait lieu neuf mois plus tard, en Juillet 1994.
- SCAM/CMA : si une autre solution de structure des biens est identifiée (autre que la vente au secteur privé), elle sera mise en place dès Juillet 1994,
- L'utilisation d'un système modifié d'agrèage (et peut-être aussi de la farine) doit être opérationnelle avant le commencement du fonctionnement du marché libre du BT afin de faciliter aux minoteries l'accès à la qualité de grains souhaitée à partir des marchés nationaux. Ceci stimulera également un investissement secondaire en matière d'infrastructure d'agrèage et de nettoyage.
- Concernant la FNBT, deux éléments clés du scénario actuel d'élimination progressive existent : l'un est de commencer de se procurer la FNBT par un système de soumission et le second est de réduire par étapes et de cibler de nouveau les quantités produites. La réalisation de ces mesures sur deux années consécutives nous a semblé suffisamment progressive (de juillet 1993 à 1995) pour permettre aux minotiers, commerçants et consommateurs de s'adapter aux conditions du marché libre avec une interruption minimale.
- En matière de sécurité alimentaire, l'idée de base est d'avoir un plan national clair où les réponses-types du gouvernement face à des circonstances prévisibles seraient connues à l'avance afin de ne pas interrompre le fonctionnement du marché privé. Il est prévu qu'un tel processus de planification recevrait plus d'intérêt du PRCC en 1992 dans le cadre actuel de sécheresse. Une étude préliminaire sur la sécurité alimentaire peut être entreprise très rapidement et verrait ses résultats compilés dans le Plan National de Sécurité Céréalière dès Février 1992, son exécution pourrait commencer après la récolte de 1993 ; et,
- Considérant l'avenir de l'ONICL, le PRCC prévoit d'organiser avec l'ONICL un examen préliminaire de ses futures fonctions et une analyse de la meilleure façon d'accomplir sa transition vers le "nouvel ordre". Ce travail pourrait être ensuite formalisé sous forme d'un "Plan de Restructuration de l'ONICL" pour déterminer si aucune assistance technique et matérielle est nécessaire dans la réalisation de ces futurs travaux. Ceci pourrait fort bien aboutir à la réalisation d'un "Projet de l'ONICL" début 1994 pour que l'organisme soit aussi préparé que possible à entreprendre les changements essentiels envisagés six mois plus tard.

Une Question Sommaire de Management Macro-économique : L'évaluation des Coûts et Bénéfices de l'Ensemble des Réformes Alternatives

Finalement, la révision de certains points fondamentaux nous est très utile. Tout d'abord parce que la commercialisation des céréales au Maroc, et particulièrement celle du BT, doit changer pour des raisons d'efficacité économique, de stimulation des

investissements, et de bien-être du consommateur. Le choix essentiel pour le Gouvernement du Maroc est soit de maintenir le système actuel de contrôle et de le réformer substantiellement, soit d'entreprendre un programme de réformes orientées vers le marché tel celui proposé ci-dessus. Dû au caractère entrecroisé de ces questions à résoudre, il n'y a pas beaucoup de choix sauf ces deux options. Nous avons centré la discussion sur la voie de la libéralisation du sous-secteur puisque c'est l'approche qui a fait ses preuves à la fois au Maroc et partout au monde. Afin de poursuivre notre progression, il est maintenant indispensable de commencer à estimer les coûts et bénéfices économiques des divers choix de formulation du programme de réforme du sous-secteur.

La question-clé est de définir quels sont **les coûts à l'Economie** (en termes de subventions directes, d'efficacité perdue, etc...) des divers ensembles de subventions et mesures de protection. Le processus de réformes entraînera biensûr des gagnants et des perdants: Les pertes socio-économiques anticipées doivent être comparées aux gains universels prévus. C'est pourquoi, il est indispensable d'adresser ces questions initialement; les choix politiques ont des conséquences économiques. Elles peuvent être approchées par une analyse claire d'économie-politique de la situation, en posant des questions pertinentes telles que celles impliquant les échanges entre les niveaux de prix de soutien aux producteurs et le prix de base au consommateur. Des appréciations supplémentaires sur la répartition des bénéfices peuvent être fournies à partir de la modélisation économique de bien-être. Ces sujets seront traités par le programme de la Phase II du PRCC.