

PD-ABH-273
85365

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

USAID/Rabat

PROJET DE LA REFORME DE LA
COMMERCIALISATION DES CEREALES
(PRCC--PHASE 1)

PROGRAMME DE TRAVAIL

Par : le Comité Technique

29 juin, 1991

RAPPORT PRCC N° 01

PROJET RCC, PHASE I

PROGRAMME DE TRAVAIL

Objectifs du Projet

Selon la convention signée le 29 Septembre, 1989, le Projet RCC a comme objectif:

"Assister le Gouvernement du Maroc dans l'élaboration d'une stratégie de commercialisation des céréales qui propose des directives en matière de tarification, de commercialisation intérieure, de commerce extérieur et de stockage afin de maximiser l'efficacité du système de commercialisation, en respectant à la fois les objectifs de croissance économique pour le long terme et les objectifs de sécurité nationale alimentaire." ¹

Les sous-objectifs du projet tels qu'ils ont été définis par la convention, peuvent être résumés comme suit:

- (1) A partir de l'information existante, préparer des analyses du sous-secteur céréalier décrivant la structure, le fonctionnement et les résultats;
- (2) Utiliser cette base de données pour mener des analyses de choix économiques et sociaux qui devront être faits entre les objectifs éventuellement opposés concernant les importations, la fiscalité, les prix et la sécurité alimentaire;
- (3) Utiliser les données provenant de ces études et analyses pour entamer le dialogue avec le comité interministériel de suivi du projet RCC concernant toutes options de réforme des filières céréalières;
- (4) Faire l'évaluation des besoins en formation des analystes marocains avec lesquels les conseillers techniques travailleront, et identifier et répondre aux besoins de formation;

¹ La sécurité alimentaire nationale doit tenir compte d'une part, des possibilités et des conditions de production locale (aléas climatiques, stockage, etc) et, d'autre part, des impératifs d'ordre financier (équilibre du Budget et de la balance de paiements, avantage comparatifs, etc).

- (5) Décrire les tâches à effectuer par les conseillers techniques (de courte durée; et
- (6) A partir d'une stratégie nationale pour la réforme de la commercialisation des céréales, recommander comment le Gouvernement marocain pourra:
 - soutenir le processus de sélection, d'analyse et de formulation d'initiatives politiques dans le sous-secteur céréalier, et
 - quelles seront les structures institutionnelles appropriées publiques et privées en relation et les rôles qu'elles vont avoir pour soutenir la stratégie.

Planification des Activités du Projet

Ce projet d'étude sera réalisé en collaboration avec la société DAI (USA) comme chef de file, représentée en la personne du Dr. David WILCOCK, qui est l'assistant permanent du projet, ainsi que les sociétés AIRD (USA), AGROCONCEPT (Maroc), et l'université de PURDUE (USA), comme sous-traitants. Le projet fera appel à des consultants, soit étrangers soit nationaux, et au personnel du MARA (DPAE, ONICL, DPV et DVRA). La DPAE étant chargée de la gestion du projet, assurera également le secrétariat du Comité Technique.

Le projet comporte trois volets essentiels, à savoir:

- o Les études du sous-secteur céréalier et de la politique céréalière nationale à entreprendre et les méthodes d'enquête à employer;
- o La formation à court et à long terme; et
- o L'élaboration des options pour la restructuration des institutions gouvernementales qui servent l'interprofession, en particulier l'ONICL.

Le Comité Technique a, jusqu'à présent, concentré ses efforts de planification sur le premier volet et a donné son accord à la sélection de trois candidats pour la formation à long terme aux USA (un de la DPAE et deux de l'ONICL). L'ensemble de la formation à court terme reste à planifier à partir de Septembre 1991, après la visite à Rabat du Dr. Tyner de Purdue en fin juin et suite aux propositions émanant des Services concernés.

Etudes Proposées du Sous-Secteur Céréalier

Pour le sous-secteur céréalier et plus précisément la filière blé tendre, des propositions détaillées du groupe DAI ont été présentées dans la soumission du groupe à l'USAID et à la DPAE en juillet 1990. Ces propositions ont servi de point de départ à nos discussions quant aux informations nécessaires pour une bonne description et un meilleur diagnostic des filières céréalières.

La conception des études proposées par la DAI remonte à la période de réforme du Secteur Agricole dans le cadre des prêts de la Banque Mondiale PASA I et PASA II. L'idée de base était de faciliter la mise en exécution des réformes dans le sous-secteur céréalière à travers des études qui pourraient identifier des options concrètes pour une nouvelle politique céréalière. Vu la libéralisation des politiques de prix et de commercialisation déjà entamée pour le blé dur, l'orge et le maïs, ces propositions ont été davantage axées sur la filière blé tendre, dont la politique est toujours relativement plus contrôlée et pour laquelle persistent des obstacles majeurs à l'achèvement des réformes, telle que la subvention du blé tendre à la consommation. L'existence de cette subvention nécessitera deux périodes pour la réforme:

- o La première, une période de transition durant laquelle la subvention sera toujours en vigueur avec, le cas échéant, l'étude de la mise en oeuvre de mesures compensatoires (ciblage, etc); et
- o La deuxième, après la suppression de la subvention.

Les Etudes de la Filière Blé Tendre et "L'Approche Sous-Secteur": Le groupe DAI a proposé des études en deux phases:

(1) Phase de Synthèse et de Diagnostic: La première tâche importante à réaliser concerne la synthèse et l'évaluation de ce qui est déjà connu ou peut être appris rapidement sur la structure et la performance du sous-secteur et les principales questions stratégiques connexes. Quels sont les éléments du système que nous comprenons bien et quels sont les éléments qui ont besoin d'être examinés davantage? Des travaux très utiles ont été réalisés dans bon nombre d'études précédentes, mais chacune d'elles a abordé des questions différentes ou adopté une position différente à l'égard du sous-secteur céréalière. On propose que la synthèse soit menée au cours des cinq premiers mois du projet (d'août à décembre 1991), par cinq équipes composées de personnel marocain et étranger:

- o Structure et résultats économiques de la production céréalière intérieure (en bour et en irrigué);
- o Commerce céréalière du Maroc avec l'étranger;
- o Commercialisation intérieure, stockage, et transformation (y compris la mouture -- moulins en trois catégories -- et perspectives des industries de l'utilisation finale de la farine);
- o Appréciation économique de la demande et des subventions céréalières; et
- o Une équipe chargée de la synthèse finale.

Les quatre équipes chargées d'un volet appliqueront deux méthodes de base pour recueillir des informations dans leur domaine respectif:

- o Examens et synthèse des études et analyses existantes; et
- o Application de techniques rapides pour la collecte des informations afin de combler les lacunes manifestes dans les descriptions de base et dans les identifications des contraintes et problèmes clés.

Une des méthodes de collecte rapide des informations est le contact direct avec l'interprofession céréalière (à travers des enquêtes ponctuelles, des entretiens, des séminaires /débats, etc.) pour établir une filière directe de l'information sur les perceptions des problèmes du sous-secteur et les options éventuelles en matière de changements stratégiques et d'investissement.

Dans cette phase on mettra l'accent essentiellement sur l'emploi de l'approche "sous-secteur" (filière) dans la collecte rapide des informations et le diagnostic à travers des contacts directs avec des groupements aux divers niveaux de l'interprofession.² Ces comités d'informations et de "feedback", qu'ils aient été formés spécialement à cette fin ou qu'ils soient composés d'associations commerciales ou industrielles bien établies, permettent d'éviter que ces groupements industriels ou commerciaux soient surpris par les résultats d'une étude portant sur l'avenir de leur activité, mais à laquelle il n'ont guère participé.

Les termes de référence pour les quatre groupes de travail pour la première phase des études sont donnés en Annexe 1. Les produits finaux de cette phase seront:

- (1). Un rapport de synthèse: "Sous-Secteur Céréalière Marocain: Situation en 1992 et Perspectives",
- (2). Un plan de travail pour la deuxième phase du projet.

Les rapports produits par les groupes de travail ou certains rapports pertinents produits par des consultants travaillant avec le personnel du MARA seront disponibles à travers une série de "Documents de Travail, Projet RCC".

A ce niveau, il y a lieu de rappeler que le travail de cette première phase consiste essentiellement en une synthèse des travaux et études déjà réalisés.

² Un exposé, écrit récemment par Dr. Wilcock, sur l'approche filière et son emploi dans la phase diagnostique, sera diffusé bientôt auprès des membres du Comité Technique.

2. Phase des Etudes Détaillées. A partir des conclusions et des débats du rapport de synthèse de la Phase I, un programme de travail révisé et prioritaire sera préparé pour la phase II RCC (18 mois, de Janvier 1992 à fin Juin 1993), afin de répondre aux objectifs du projet, en particulier ceux mentionnés ci-après:

- o Etudier les solutions à certaines questions non résolues (cas de la subvention à la consommation) qui peuvent bloquer le processus de déréglementation ou d'autres changements relatifs à la réglementation et aux investissements concernant le sous-secteur;
- o Définir avec précision les avantages socio-économiques liés aux tendances différentes de la politique de tarification et de commercialisation des céréales;
- o Identifier les possibilités de nouveaux investissements du GM et des bailleurs de fonds pour aider les industries de ce sous-secteur à mieux fonctionner et à traverser aisément la période de transition conduisant à l'adoption de changements en matière de structure, d'emplacement et de modalités d'exploitation, qui permettent d'avoir des contacts plus directs avec les forces du marché.
- o Réaliser des analyses exhaustives sur les questions socio-économiques complexes; ce qui aiderait à renforcer la capacité d'analyse de la DPAE et de l'ONICL.

La gamme de méthodes d'enquête sera élargie. Les méthodes de la première phase sont surtout descriptives et diagnostiques; celles de la deuxième phase doivent être plus analytiques et détaillées.

Volet Formation

Concernant la formation, la proposition DAI a décrit une approche similaire à celle appliquée à la DPAE durant les dernières années. Le contenu de la formation n'était pas spécifié du fait qu'il doit être programmé en étroite collaboration avec les Services concernés. D'ores et déjà, le projet devra satisfaire certains besoins en formation des Directions du MARA qui ont des rôles à jouer envers l'interprofession céréalière.

Quatre types de formation concernent le projet. D'abord il y a la formation à long terme qui consiste en des programmes "Master" aux Etats-Unis. Pour le moment, on forme trois personnes à ce niveau, deux de l'ONICL et un de la DPAE. Puis, il y a la formation à court terme qui comprend:

- o des stages de formation à l'étranger de courte durée,

- o des cours de formation au Maroc,
- o la formation "sur-le-tas", et
- o des séminaires pour la présentation et le débat des résultats des études.

La formation à court terme reste à planifier à partir de Septembre, 1991, à la suite d'une visite à Rabat du Dr. Tyner de Purdue en fin juin et aux propositions venant des Services concernés.

Volet Renforcement Institutionnel

Avec l'évolution de l'économie on peut aussi prévoir une évolution dans la structuration et les tâches données aux institutions gouvernementales. Le développement de l'économie agricole demande un partenariat souple entre le secteur privé et le Gouvernement. Au Maroc, avec la réforme de la politique céréalière, on doit prévoir des changements dans les tâches dévolues à l'ONICL. On peut prévoir également des changements dans le fonctionnement de certains aspects des programmes de la DPV, la DVRA, et la DPAAE. *+ Reprise des Etudes*

Un des résultats importants du PRCC sera de proposer des options pour la restructuration des Services qui travaillent avec le sous-secteur céréalière. Cela nécessitera que l'on définisse clairement les besoins du secteur privé en matière d'information et services de contrôle, d'inspection, et même de promotion qui peuvent être faits d'une manière plus efficace par l'Etat. De là, on doit planifier l'emploi du personnel existant et sa formation pour répondre aux nouvelles tâches.

Des notions préliminaires pour la restructuration des Services concernés par les céréales seront présentées dans le rapport de synthèse pour promouvoir le débat. Ces idées préliminaires doivent figurer dans les tâches dévolues aux groupes de travail, surtout les groupes de la production, du commerce extérieur, et de la commercialisation -- en ce qui concerne les informations et statistiques céréalières -- et le groupe du commerce intérieur pour des questions concernant la surveillance et le soutien de l'interprofession. Selon les résultats de la synthèse et le débat qui devra suivre, ces notions hypothétiques seront approfondies dans les études et consultations ponctuelles de la deuxième phase du PRCC.

par, entre autres, l'instauration d'un circuit plus efficient de l'information entre les divers intervenants dans le secteur céréalière.

Exécution du Projet

Les groupes de travail seront constitués pour aborder les termes de référence donnés en Annexe 1 pour la première Phase du PRCC. Chaque groupe de travail aura la possibilité de faire appel à l'aide des consultants à travers le projet. La DPAE, avec Dr. Wilcock, sera chargée de préparer des termes de référence plus détaillés pour les consultants et de faire le nécessaire pour les recruter pour que le travail puisse commencer au début du mois de Septembre. Une idée préliminaire du niveau d'effort proposé pour la première phase - phase de synthèse - est donnée en Annexe 2. Un nombre restreint de membres du Comité Technique se réuniront mensuellement pour suivre le progrès réalisé par groupe de travail. Une réunion du Comité Interministériel de Suivi aura lieu au début du mois de Septembre.

TERMES DE REFERENCES DES ETUDES DU PRCC GROUPE A "PRODUCTION"

I - ANALYSE TECHNIQUE ET DESCRIPTIVE DE LA PRODUCTION

- Description de la production entre 1972 et 1991: superficie/rendement, bour/irrigué, zones de production, et place des céréales dans les exploitations agricoles (taille et vocation).
- les itinéraires techniques, sources et dynamique du progrès.
- Effets du milieu (pluviométrie et possibilités de faire des prévisions).
- Autosuffisance céréalière au Maroc :niveaux et perspectives. La valeur ajouté du secteur et part dans le PIB.

II - ANALYSE ECONOMIQUE:

- Les coûts de production et économie d'échelle.
- Fonction d'offre des céréales et fonction de production, et analyse du comportement des agriculteurs.
- Interaction entre les productions des céréales et entre celles-ci et les autres productions.
- Prix et incitations: moyens et effets.

III - ANALYSE DE L'IMPACT DES POLITIQUES ET DES REFORMES:

- Analyse des facteurs structurels, et possibilité d'enlever les contraintes au niveau de la production.
- Calcul des ESP(Equivalent Subvention à la Production) des céréales.
- Impact de la politique des intrants et des facteurs de production.

- Impact de la libéralisation des marchés des céréales.

GROUPE DE TRAVAIL B - STOCKAGE, TRANSFORMATION ET COMMERCIALISATION INTERIEURE

B.1. Commercialisation Intérieure des Céréales

B.1.a. Description des Circuits, Tendances:

- Descriptive des structures, operateurs, et fonctionnement
- Structures et financement de commercialisation officielle
- Estimation du transit par les circuits (libre et officiel)
- Circuit de l'information

B.1.b. Analyses Economiques

- Intégration et efficacité de la filière : situation et perspectives
- Bilan du financement de la commercialisation
- Résultats économiques de l'intervention

B.1.c. Analyses des politiques

- Analyse de la politique de la commercialisation
- Impact de la libéralisation de l'orge, Blé Dur, et Maïs
- Impact potentiel de la libéralisation de Blé Tendre

B.2. Stockage des Céréales

B.2.a. Description et diagnostique technique

- Capacité, niveau de l'utilisation, et besoins de l'infrastructure de stockage. Répartition entre l'état et le privé
- Qualité et pertes

B.2.b. Analyses Economiques

- Coûts financiers et économiques de stockage: modélisation avec et sans structures étatiques actuelles (y compris des changements dans l'investissement, l'emploi du vrac, etc.),
- Performance technique et financière des entreprises de stockage (privées et SCAM),
- Coûts et bénéfices économiques des opérations de l'ONICL, des SCAM et CMA et du secteur privé.

B.2.c. Analyses des Politiques

- Analyse de la politique de stockage,
- Conséquences probables de la déréglementation sur l'importance, l'emplacement et la gestion de l'infrastructure de stockage,
- Organisation des stocks de sécurité: situation actuelle et dans un système libéral,
- Rôle futur pour les SCAM et CMA? *(en liaison avec projet de réorganisation voir DYRA)*

B.3. Première Transformation (Mouture)

B.3.a Description

- Présentation des minoteries et de la filière de la farine: structure et conditions de fonctionnement,

- Qualité des céréales demandées par les minoteries, qualité de la farine produite, etc

B.3.b Analyses Economiques

- Adoption de la technologie et rendement de l'industrie, efficacité,
- Impact de la réglementation (1973) sur l'efficacité des opérations,
- Impact du marché libre des céréales sur la production animale,

B.3.c. Analyses des Politiques

- Changements probables dans la structure et le fonctionnement de l'industrie (en matière d'investissement, le nombre de sociétés, et d'emplacement des minoteries) avec la déréglementation.
- Devenir des minoteries traditionnelles et semi-industrielles?
- Politique des prix et des marges; liberté du marché. Dans quelle mesure des "accords de modérations" et autres gardes-fous, sont-ils nécessaires?

B.4. Transformations Secondaires (Panification, alimentation de bétail, etc.)

- Présentation des semouleries et les filières de boulangerie, pâtes, couscous, etc.
- Analyse de la politique de transformation,
- Problèmes d'efficacité technologique et financière des industries (résultats préliminaires...)
- Possibilités de promotion plus actives de la farine et des produits de blé dur (pâtes de blé dur, etc.)

B.5. Organisation Future de l'Interprofession

- Analyse juridique et institutionnelle,
- Chevauchement des responsabilités entre DPV, DVRA, ONICL, DPAE, APM, etc.: situation et possibilités de réformes?
- Besoins d'informations pour l'interprofession dans un système libéral,
- Investissements dans l'infrastructure: rôle des secteurs privé et public,
- Planification et mécanismes de la transition,

GROUPE C "COMMERCE EXTERIEUR"

I - ANALYSE TECHNIQUE:

- Marchés mondiaux des céréales et farines.
- Echanges extérieurs du Maroc (quantités, prix, frêt).
- Système actuel d'importation des céréales (opérateurs, système d'information, évolution de la demande d'importation, qualité).
- Financement des importations (cash, à terme, crédits fournisseurs, aides).

II- ANALYSE ECONOMIQUE ET IMPACT DES POLITIQUES:

- Evaluation de la stratégie d'importation (coût, évaluation du système de protection).
- Modélisation du commerce extérieur (bilan, proposition d'études pour l'avenir).
- Impact du taux de change sur le commerce extérieur céréalier.
- Libéralisation du commerce extérieur (dérégulation, libéralisation du marché mondial).

- Prix de référence et système de protection (actuels et futurs, budget).
- Politique des exportations (prix d'intervention, coût, loi sur le commerce extérieur).

GROUPE DE TRAVAIL D - CONSOMMATION :

D.1 Description

- Consommation des céréales au Maroc (structure, formes, état nutritionnel de la population),
 - Part de la consommation des céréales dans le budget de la famille,
 - Estimations des parts relatives de la consommation directe (farines) et consommations intermédiaires (pates, biscuits, etc),
 - Evolution des habitudes alimentaires (comparaison entre les trois enquêtes consommation faites par le Ministère du Plan),
 - Estimation de l'autoconsommation,
 - Estimation des pertes,
- Les céréales dans l'alimentation animale
- Programmes d'aides alimentaires au Maroc (rôle des céréales) et politique de subvention à la consommation

D.2. Analyses Economiques

- Estimation des fonctions de consommation, élasticités et autres modélisations de la consommation (Impact de l'augmentation des revenus sur les niveaux de la consommation; ⁺ effets de la substitution entre céréales à la consommation, etc. Possibilités des analyses supplémentaires des données de l'enquête 1985 budget et consommation),

** Impact de l'augmentation des prix sur les niveaux de la consommation*

- Relation des prix de vente avec l'alimentation animale (production aliment de poulet, etc),
- Bilan économique du système de prélèvement et subvention (farine nationale, modèle de la subvention fait à la Direction des Prix, etc),
- Bilan économique des programmes d'aide alimentaire,

D.3. Analyses des Politiques

- La politique de la subvention à la consommation: situation et options pour l'avenir,
 - Ciblage de la subvention: théorie et pratique,
 - Impact de l'élimination de la subvention à la consommation,
- ∩ (-- Analyse de bien-être (cette analyse touchera les autres groupes),