

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°7 – Mars 2006

Les politiques céréalières au Maroc

Akka Aït El Mekki

Ecole Nationale Agronomique de Meknès (Maroc)

Les politiques céréalières au Maroc¹

Akka Aït El Mekki

Ecole Nationale Agronomique de Meknès (Maroc)

Introduction

La filière céréalière constitue une des principales filières de la production agricole au Maroc. Elle joue un rôle multiple en ce qui concerne les emblavements annuels des terres cultivables, la formation du Produit Intérieur Brut agricole, l'emploi dans le milieu rural et l'utilisation des capacités de transformation industrielle. Les céréales sont représentées essentiellement par les cultures du blé tendre, de l'orge, du blé dur et du maïs. Le sorgho et le riz sont également pratiqués mais avec une importance marginale.

Les politiques liées au secteur céréalière ont toujours été intégrées dans celles des produits dits stratégiques incluant, outre les céréales, les huiles et le sucre. Ces produits ont pour longtemps été soumis à une intervention directe des pouvoirs publics le long des filières. Actuellement, cette intervention peut être considérée en phase finale en attendant la mise en place complète des mesures de libéralisation prévues ou à prévoir dans le cadre des engagements du pays envers l'Organisation Mondiale du Commerce et des accords bilatéraux.

Ce document a pour objectif de mettre en évidence les principales mesures de politique actuellement en vigueur pour la filière céréalière marocaine. Sa structure permet tout d'abord de donner un aperçu sur la filière à travers notamment les systèmes de production, les importations, la transformation et la consommation (section 1). La deuxième section permet de rappeler les principaux instruments de la politique céréalière pendant la période interventionniste suivie par celle des programmes d'ajustement structurel. La troisième section décrit la politique des prix et le régime commercial actuels en mettant l'accent sur les instruments qui concernent la production agricole, la commercialisation et la consommation des céréales. Enfin, une esquisse des politiques à mettre en œuvre pour réussir la transition de la filière céréalière dans le nouveau contexte de l'économie marocaine est donnée en conclusion.

1. Données structurelles de la filière céréalière au Maroc

L'agriculture joue un rôle important dans l'économie marocaine. Sa contribution au PIB national varie entre 15% et 17% et emploie un peu plus de 30% de la population active. Le secteur permet également de supporter indirectement 60% de la population et générer près de 25% du revenu des exportations. Les cultures végétales et les productions animales représentent respectivement 70% et 30% du PIB agricole. Les principales productions sont, d'une part, les céréales et, d'autre part, les fruits et légumes, avec une part respective de 45,5% et 47% de la valeur brute des productions végétales pour la campagne 2002-03 (Ministère de l'Agriculture, 2004). Le blé tendre contribue en moyenne pour près de 47% de la valeur brute céréalière, suivi par le blé dur (27%), l'orge (23%), le maïs (2%) et les autres céréales (1%).

¹ Cette note d'analyse est extraite du rapport annuel *Agri.Med 2006* du CIHEAM.

Les systèmes de production céréaliers

Les superficies emblavées en céréales stagnent autour de 5 millions d'ha, soit près de 60% de la SAU. Cependant, si l'on tient compte de la jachère qui est principalement liée aux systèmes de production céréaliers, la superficie peut atteindre 75% de la SAU. Les céréales sont pratiquées dans les différentes zones agro-climatiques du pays en assolement avec d'autres cultures annuelles représentées essentiellement par les légumineuses, les cultures industrielles et les cultures fourragères. Les principales régions de production se situent dans les zones pluviales des plaines et plateaux de Chaouia, Abda, Haouz, Tadla, Gharb et Sais où la grande majorité des exploitations pratique la céréaliculture quelle que soit leur taille.

Dans ces régions, les céréales font partie des systèmes de production intégrant l'élevage ovin en particulier, ce qui permet de valoriser les ressources fourragères céréalières (orge, paille, chaumes, etc.). Les zones dites favorables et les zones intermédiaires où la pluviométrie varie entre 350 mm et 450 mm s'accaparent en moyenne 38% de la superficie céréalière avec une dominance du blé tendre et du blé dur (tableau 1). La conduite des cultures y fait appel à l'utilisation des facteurs de production visant l'intensification, ce qui permet de produire près de 60% de la production céréalière (moyenne 1998-2003). Les zones dites défavorables contribuent pour un peu plus de 40% de la superficie céréalière essentiellement emblavée d'orge dans un système de culture plutôt traditionnel caractérisé par une utilisation minimale des semences sélectionnées, des engrais et des pesticides. La production de ces zones varie autour de 30% de la production céréalière totale du pays. Le reste des superficies se situe dans les régions de montagne et les régions sahariennes avec une contribution de 10% de la production annuelle des céréales.

Tableau 1
Répartition de la superficie et de la production des principales céréales par zone agro-climatique (%)

Zone agro-climatique	Superficie		Production	
	2002-2003	Moyenne 1998-2003	2002-2003	Moyenne 1998-2003
Favorable	30,7	31,0	39,3	41,1
Intermédiaire	17,0	17,1	20,2	18,0
Défavorable Sud	31,5	30,6	21,4	23,1
Défavorable Oriental	9,8	9,5	8,8	8,4
Montagne	7,7	7,2	8,4	7,2
Saharienne	3,3	3,5	1,9	2,3
Total	100	100	100	100

Source : Ministère de l'Agriculture (2004).

Les structures de production, sont sous l'effet de contraintes climatiques, techniques et structurelles qui peuvent entraver la mise en valeur des terres agricoles. Les conditions climatiques, notamment la pluviométrie, constituent l'élément principal dans le raisonnement des stratégies des agriculteurs vis-à-vis les risques de production. L'engagement dans l'utilisation des facteurs d'intensification est décidé par la majorité des producteurs en tenant compte de ces conditions. Sans pluie, le producteur préfère en général cesser les dépenses liées à la protection phytosanitaire et à la fertilisation. En conséquence, l'impact de la sécheresse peut être aggravé alors que des interventions raisonnées notamment en matière de lutte contre les mauvaises herbes peuvent réduire les baisses des rendements constatés.

D'autre part, la diversité des statuts juridiques² et les problèmes de morcellement constituent également des contraintes peu encourageantes aux investissements et à l'amélioration de la productivité. La superficie moyenne exploitée qui ne dépasse pas 5 ha pour 70% des unités de production n'aide pas les producteurs à surmonter toutes ces données défavorables.

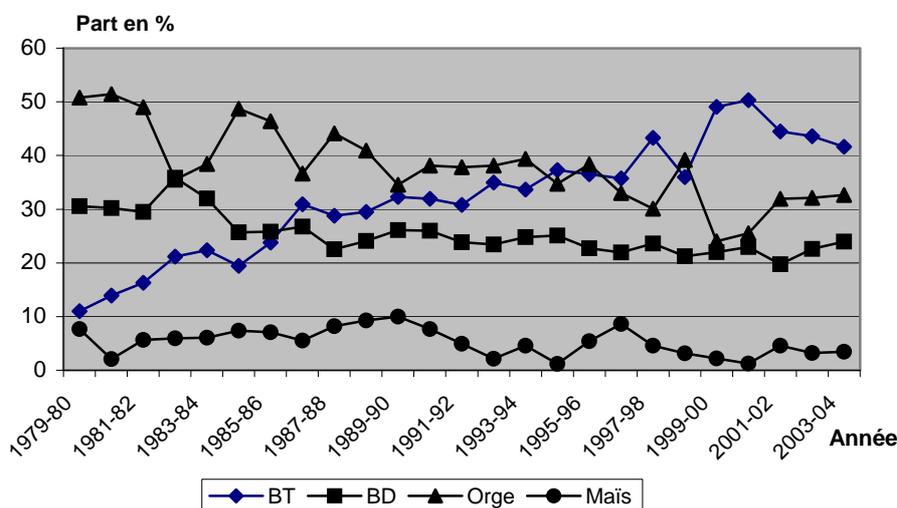
² Parmi ces statuts on cite la propriété Melk qui est privée alors que les terres collectives, les terres Guich, les terres Habous et les terres domaniales sont soumises à des règles d'exploitation assez rigides.

La production céréalière

Durant la période 1996-2004, les superficies emblavées en céréales atteignent en moyenne près de 5,1 millions d'hectares. L'orge occupe un peu plus de 43% de cette superficie, suivie du blé tendre (35%), du blé dur (20%) alors que le maïs, le riz, le sorgho..., occupent le reste. En même temps, la production céréalière atteint un peu plus de 58 millions de quintaux avec une prédominance du blé tendre qui occupe 42% de la production totale, de l'orge (31%), du blé dur (22%) et du maïs (3%). Les rendements, très variables selon les années climatiques, restent en deçà des efforts entrepris pour l'intensification de la production et ne dépassent pas 12 qx/ha en moyenne des cinq dernières années avec 16 qx/ha pour le blé tendre.

L'analyse de l'évolution de la production céréalière montre que la part de l'orge a diminué d'une manière très significative en passant d'un peu plus de 50% de cette production en 1980 à 31% en moyenne des cinq dernières années (graphique 1). La baisse de la part de production concerne également le blé dur et le maïs qui ont perdu respectivement 7 et 4 points de leur contribution. En revanche, le blé tendre enregistre une progression remarquable en passant de 11% à 42% de la production céréalière totale durant la période considérée.

Graphique 1 - Evolution de la part des principales céréales dans la production totale (1980-2004)

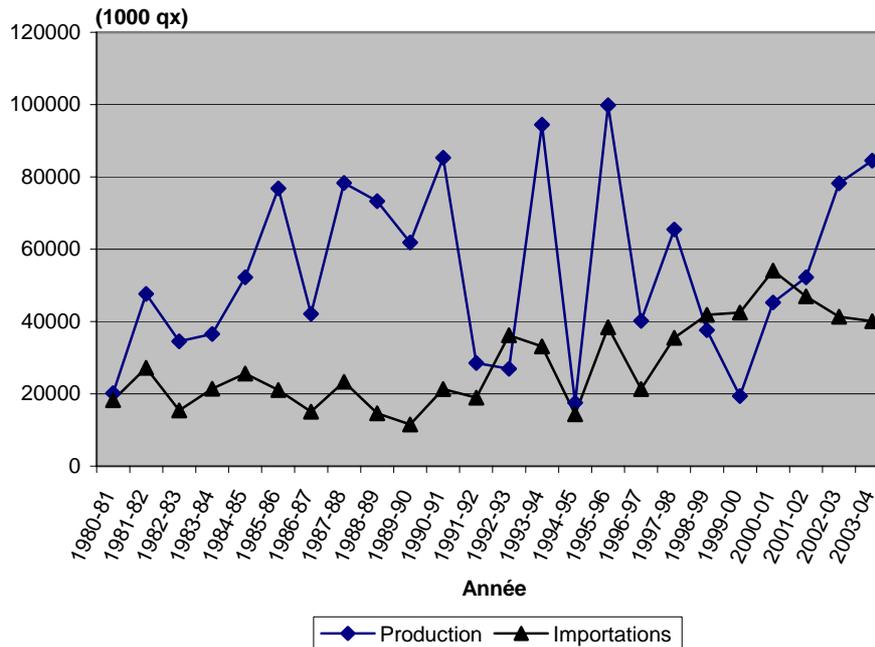


L'augmentation des productions du blé tendre provient essentiellement de l'extension des superficies stimulées par les politiques d'intensification mises en place depuis le début des années 1980. Pour cette céréale plutôt concentrée dans la partie Nord du pays, un programme d'intensification a été mis en place par le Ministère de l'Agriculture en 1985 visant l'emblavement d'un million d'hectares. Ce programme a pour but d'accroître la production du blé tendre par l'adoption de nouvelles variétés, la fixation d'un prix garanti au producteur et la fixation des marges de commercialisation. Les résultats ont été vite ressentis au niveau de l'augmentation des superficies exploitées qui atteignent actuellement près de 2 millions d'hectares. L'extension de la superficie semble se produire essentiellement au détriment de celle de l'orge dont la culture concerne de plus en plus les zones marginales de faible potentiel agronomique. Malgré cette augmentation, le taux d'autosuffisance reste moyen pour le blé tendre en raison du boom enregistré par la consommation de ce produit durant les deux dernières décennies.

Les importations

Les importations de céréales évoluent selon l'importance de la production nationale. Durant la période 1980-1995, les quantités moyennes importées tournent autour de 20 millions de quintaux. A partir de 1996, date de leur libéralisation, les importations enregistrent tout d'abord une augmentation sensible en raison des niveaux de récolte relativement inférieurs à la moyenne avant de fléchir et continuer leur baisse relative à partir de la campagne 2000-2001 (graphique 2). Les quantités moyennes annuelles importées durant la période 1996-2004 s'élèvent à un peu plus de 40 millions de quintaux.

Graphique 2 - Evolution de la production nationale et des importations des céréales (1980-2004)



L'analyse de l'évolution des importations des principales céréales durant les deux périodes mentionnées ci-dessus montre qu'avant 1996, la part du blé tendre constitue près de 83% des importations totales, suivie par celle du maïs (9,6%), de l'orge (6,2%) et du blé dur (2,3%). Après cette date, et en dépit de l'augmentation des importations, la part du blé tendre a régressé pour se situer autour de 55% (tableau 2). Cette régression est enregistrée pour ce produit alors que les parts de l'orge et du maïs ont pratiquement doublé durant la période 1996-2004. La part du blé dur est multipliée par six et atteint actuellement 13% des importations céréalières totales pour la même période. Les programmes d'intensification de la production du blé tendre ont eu certainement des effets explicatifs de cette évolution.

Tableau 2
Evolution de la part des importations des principales céréales (%)

Produit	1980-1995	1996-2004	2003-2004
Blé tendre	82,7	54,9	49,0
Blé dur	2,3	12,8	16,9
Orge	6,2	12,0	3,5
Maïs	9,6	20,3	30,6
Total céréales	100	100	100

Source : Ministère de l'Agriculture (2005)

Les importations de blé tendre proviennent essentiellement des pays de l'UE (France, Allemagne) qui ont fourni un peu plus de 56% des quantités importées durant les cinq dernières années. La part des Etats-Unis s'élève à près de 21% alors que l'Ukraine, la Russie, le Canada et l'Argentine notamment contribuent à couvrir le reste des volumes importés en ce produit. Pour le blé dur, le Canada se place au premier rang des pays fournisseurs de ce produit pour le Maroc. La part du blé dur canadien dans les importations totales du pays s'élève, en effet, à près de 78% avec un peu plus de 4,3 millions de quintaux en moyenne des cinq dernières années. Les USA sont considérés comme le deuxième fournisseur avec près de 670 000 qx, soit 12% des importations totales. La contribution des pays de l'Union européenne reste limitée avec en moyenne 250 000 qx ou encore 4,5% des quantités totales importées.

En ce qui concerne l'orge, l'Union européenne est le principal fournisseur du pays avec près de 4 millions de quintaux (63% des importations) alors que le reste du monde fournit près de 2,3 millions de qx en moyenne annuelle. A l'échelle des pays, les importations originaires de France sont les plus importantes (37%) suivies de celles provenant de la Turquie (13,5%), de l'Ukraine (10,2%) et de la Russie (9%). Le maïs importé provient essentiellement des USA avec une contribution de 53% des importations totales qui s'élèvent en moyenne à près de 5 millions de qx. D'autres pays tels que l'Argentine, le Brésil et la Hongrie fournissent pratiquement le reste des quantités importées.

Les prix à l'importation sont généralement inférieurs aux prix internes. Cependant, l'appréciation de l'écart doit être nuancée en raison de l'instabilité des prix internationaux, des approvisionnements sous l'égide d'accords préférentiels et des distorsions de marché dues aux subventions à l'exportation accordées par certains pays d'origine. Les possibilités d'achat à terme sont également difficiles à maîtriser pour les importateurs à cause des difficultés de prévision de l'offre nationale des principales céréales.

La transformation

La transformation des céréales est assurée par une infrastructure de production constituée de deux types de minoteries et semouleries complètement privées. Le premier type dit industriel se compose de près de 170 unités de production présentant une capacité de transformation totale de 65 millions de quintaux (Ministère de l'Agriculture, 2000). La répartition géographique des moulins industriels se caractérise par une grande irrégularité sur le territoire national et par leur éloignement par rapport aux zones de production. En effet, l'axe Casablanca-Kénitra abrite plus de 70% de l'effectif de la minoterie industrielle. Cette forte concentration spatiale est à l'origine de certaines contre-performances traduites par un taux d'utilisation des capacités qui ne dépasse pas 65% pour l'ensemble de l'appareil de production.

L'autre type d'unités de transformation est constitué de petits moulins traditionnels dont le nombre est estimé à 10 000 unités qui contribuent d'une manière significative à la couverture des besoins des consommateurs en produits céréaliers. Jouve & al (1995) estiment que ces unités restent très actives pour la mouture à façon et assurent près de la moitié de la trituration de l'ensemble des céréales et surtout du blé dur en année de production normale. Le maintien de leur activité s'explique par une meilleure réponse aux préférences des consommateurs et à la possibilité de récupération des sous-produits (le son notamment). Néanmoins, dans le nouveau contexte de libéralisation et de compétitivité, l'amélioration de la qualité et des techniques d'emballage des moulins industriels pourrait influencer ces préférences dans le sens d'augmentation de la demande des produits industriels.

Entre 1990 et 2004, les moulins industriels ont écrasé en moyenne un peu plus de 28 millions de quintaux de blé tendre et un peu moins de 4 millions de quintaux de blé dur, soit respectivement 70% et 26% des quantités disponibles en ces produits (tableau 3). Alors que la transformation industrielle du blé tendre est restée pratiquement la même durant la période en question, celle du blé dur a augmenté après l'année de libéralisation des importations pour atteindre 30% des quantités disponibles en 2004.

Tableau 3
Blé tendre et blé dur traités par la minoterie industrielle
(en 1000 qx et pourcentage du disponible total)

Période	Blé tendre		Blé dur	
	quantité	%	quantité	%
1990-1995	24668	69,0	1786	19,5
1996-2004	30229	70,0	4934	30,3
2003-2004	32509	60,0	5669	21,0
Moyenne 1990-2004	28243	70,0	3810	26,0

Source : ONICL (2005).

Il faut noter toutefois que 71% et 23% des quantités écrasées respectivement de blé tendre et le blé dur sont importées. De ce fait, l'essentiel des quantités écrasées du blé dur revient à l'activité de la minoterie traditionnelle principalement active dans le milieu rural et dans les quartiers populaires urbains.

Organisation professionnelle

Malgré la création d'un certain nombre d'associations régionales de producteurs de céréales, la production céréalière connaît des problèmes d'organisation en raison notamment de la faiblesse de l'infrastructure de commercialisation et de l'importance du nombre élevé de petits producteurs. D'autre part, l'effectif des adhérents aux 11 Coopératives Agricoles Marocaines (CAM) implantées dans les zones céréalières reste faible jusqu'à présent. La restructuration de ces établissements récemment mise en place et l'assainissement de leurs moyens financiers sont toutefois accompagnés d'efforts de sensibilisation des producteurs à l'adhésion aux coopératives. En plus, les CAM se sont organisées au niveau national en Union Nationale (UNCAM) qui les représente auprès des pouvoirs publics et participe aux appels d'offre pour l'importation des céréales. Il s'agit en définitive d'améliorer leur pouvoir de négociation vis-à-vis de tous les partenaires de la filière céréalière compte tenu des nouvelles conditions de libéralisation.

Au niveau de l'étape agro-industrielle, toutes les minoteries sont affiliées à des associations régionales faisant partie de la Fédération Nationale de la Minoterie (FNM) en vertu de la loi 12/94 relative à l'Office Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL). Ces associations sont actives dans les zones de production mais semblent beaucoup plus préoccupées par leur fonctionnement interne et leur relation avec l'ONICL aux dépens des considérations interprofessionnelles le long de la filière.

La consommation

Caractéristiques techniques de la demande :

L'enquête sur les niveaux de vie des ménages entreprise en 1998-99 par la Direction de la Statistique révèle que la demande en produits agro-alimentaires a augmenté en quantité et en qualité pour diverses raisons, dont on peut citer la croissance démographique, l'amélioration des revenus et la participation croissante des femmes au marché du travail. La même enquête montre que les dépenses en céréales et produits céréaliers occupent près de 19,5% des dépenses alimentaires des ménages (Direction de la Statistique, 2001).

La demande totale en produits céréaliers est passée de 28 millions de quintaux en 1960 à plus de 100 millions de quintaux en 2004. Actuellement, la consommation annuelle par personne tourne autour de 320 kg. La consommation directe concerne un peu plus des deux tiers de cette quantité essentiellement sous forme de farines de blé tendre et de blé dur. Les quantités consommées en ces produits atteignent respectivement 65% et 20% de la ration céréalière. La consommation indirecte concerne l'orge et le maïs à travers leur utilisation pour la production de produits animaux (viandes, produits laitiers, etc.).

L'analyse de l'évolution de consommation des différentes céréales révèle une progression de la demande en blé tendre dont la part est passée de 27% en 1960 à près de 65% actuellement. Cette augmentation constatée depuis le début des années 1980 serait principalement liée à la substitution du blé dur dans le milieu rural et au maintien des mesures de soutien à la consommation pour la farine dite nationale du blé tendre³. Le coefficient d'autosuffisance pour le blé tendre reste cependant moyen avec la couverture de 55% des besoins de la population pendant la période 2000-2004.

Projections de la consommation :

Selon le Ministère de l'Agriculture (2000), à l'horizon 2020 la demande totale des céréales pourrait atteindre 137,5 millions de quintaux sur une base nutritionnelle pour une population de 40 millions d'habitants (tableau 4). Cette approche tient compte des besoins humains que la ration alimentaire doit couvrir à la fois sur les plans quantitatif et qualitatif au moindre coût possible.

Les demandes en blé tendre et en blé dur constitueraient respectivement près de 33% et 23% de la consommation totale projetée. Sous l'hypothèse d'un niveau de production nationale pouvant atteindre 105 millions de quintaux, le taux de couverture des besoins de consommation pourrait passer de 59% actuellement à un peu plus de 76% à l'horizon 2020. Toutefois, il faut noter qu'avec la libéralisation de l'économie marocaine et l'ouverture de l'accès aux importations étrangères des céréales, les taux de couverture projetés restent difficiles à maîtriser. La filière céréalière devrait néanmoins multiplier les efforts de production en amont dans le but d'assurer l'approvisionnement des minoteries nationales en produits locaux.

³ Voir section sur les politiques de prix pour une explication du système de subvention.

Tableau 4
Projections de la production et de la consommation des principales céréales (1000 quintaux)

Produit	Situation actuelle (2000-2004)			Projection 2020		
	Production	Demande	Taux de couverture	Production	Demande	Taux de couverture
	1000 qx		%	1000 qx		%
Blé tendre	24600	45000	54,7	31570	45100	70,0
Blé dur	14600	21000	69,5	24960	31200	80,0
Orge	20500	26000	78,8	45000	50000	90,0
Mais	1400	11000	12,7	3360	11200	30,0
Total	61100	103000	59,3	104890	137500	76,3

Source : Ministère de l'Agriculture (2000a) ; ONICL (2005) ; nos calculs.

D'autre part, la libéralisation des circuits de commercialisation devrait conduire à l'élargissement de la gamme de choix des produits mis en vente sur le marché avec des normes de qualité beaucoup plus intéressantes pour le consommateur. Cependant, il est probable que l'évolution de la consommation dans son ensemble soit moins proportionnelle que celle des revenus. En effet, selon la Direction de la Statistique (2001), l'élasticité-revenu de la demande en céréales et produits céréaliers, estimée selon le modèle du système presque idéal⁴ sur la base d'un échantillon de 5 184 ménages, se situe autour de 0,65%. En conséquence, l'augmentation de la consommation de ces produits dans le futur serait beaucoup plus liée à l'évolution des données démographiques. Elle devrait dépendre également de l'utilisation des céréales dans d'autres secteurs de production, y compris l'élevage, pour la satisfaction de besoins autres que ceux de la consommation directe.

2. Aperçu historique sur la politique céréalière des prix

Au Maroc, la politique agro-alimentaire tient compte à la fois des contraintes de sécurité alimentaire et des contraintes macroéconomiques et plus particulièrement celles qui sont liées à l'équilibre de la balance des paiements. Les produits de substitution aux importations en général et les céréales en particulier ont toujours bénéficié d'une intervention massive de l'Etat depuis l'indépendance. L'intensité de cette intervention s'est toutefois réduite d'une manière progressive depuis la mise en place des programmes d'ajustements structurels au milieu des années 1980.

Rappel des principaux instruments du système interventionniste

Pendant plusieurs plans économiques qui ont suivi l'indépendance politique du pays, les politiques de production céréalière sont restées orientées vers la modernisation des systèmes de production et le contrôle de fonctionnement de la filière. L'opération « labour » lancée entre 1957 et 1961 visait déjà la relance et la modernisation de la céréaliculture par la mécanisation des travaux du sol avec l'intervention directe des structures locales du Ministère de l'Agriculture (les Centres de Travaux notamment). Cette opération sera suivie ensuite par des programmes d'intensification basés sur l'utilisation des semences sélectionnées, des engrais et des produits phytosanitaires. Durant les années 1960, les prix à la production des céréales étaient cependant assez bas contrairement à l'esprit de la politique de relance alors en vigueur. Avec une croissance démographique galopante, les importations ne cessaient d'augmenter et le Maroc devint très vite importateur net structurel de céréales.

Ensuite, vers le milieu des années 1970, une nouvelle orientation visant le soutien au consommateur devait déboucher sur le cloisonnement de l'offre et de la demande des produits primaires agricoles. Le renchérissement de la facture céréalière en partie due à la crise des matières premières de 1973 devait réorienter les politiques publiques pour privilégier nettement l'aide à la consommation. En même temps, l'Etat devait consentir de grands efforts financiers à la recherche de l'autosuffisance alimentaire en produits de base.

⁴ Almost Ideal Demand System de Deaton & Muellbauer.

Cette situation devait aboutir comme le soulignent Jouve & al (1995) à un système céréalier ambivalent dans lequel la grande partie destinée à répondre aux besoins de la population urbaine est assurée par les importations alors que la production nationale est destinée essentiellement à l'autoconsommation. La création de l'ONICL en 1973 en remplacement de l'Office Chérifien Interprofessionnel des Céréales (OCIC) était accompagnée d'une nouvelle législation sur la réglementation des prix le long de la filière céréalière.

La fixation des prix à la production et à la consommation se trouvait donc au centre de la réglementation des marchés par les autorités publiques supportant elles-mêmes les risques de variation des cours mondiaux. Cette intervention systématique dans le fonctionnement des marchés a quelque peu découragé l'investissement et le développement de certaines activités fondamentales dans les circuits de commercialisation. Ainsi, les activités de stockage en dehors du circuit officiel de l'ONICL étaient restées très timides. De même, l'émergence de commerçants importateurs utilisant les marchés à terme et les outils de gestion de risque qui leur sont associés était tout simplement inexistante puisque le marché marocain est essentiellement un marché physique. Au contraire, la réglementation des importations et la garantie d'écoulement des produits dans le pays ont encouragé l'émergence d'une situation de rente notamment chez les industriels (Ait El Mekki, 2000).

Les réformes entreprises dans le cadre des programmes d'ajustement structurel

La panoplie des mesures d'intervention des autorités publiques dans le fonctionnement des filières de produits de base avait contribué à une situation économique particulièrement néfaste au début des années 1980. En 1983, le gouvernement était amené à mettre en place le premier programme d'ajustement structurel (PAS) en concertation avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. Le but recherché était le rétablissement des grands équilibres économiques à court et moyen termes par l'amélioration du système d'incitation (élimination ou réduction des subventions), l'amélioration de la productivité et le renforcement des institutions privées. L'importance économique et sociale du secteur agricole devra ensuite justifier l'instauration des programmes d'ajustement structurels en agriculture (PASA) à partir de 1985. Les principales réformes entreprises dans le cadre des PASA s'agencent autour de la dérégulation des filières et leur ouverture sur le marché mondial.

La dérégulation des prix à la production et à la consommation des céréales :

Dans le cadre du PASA I, lancé en 1985, l'objectif visé était notamment la libéralisation des circuits de commercialisation et l'élimination progressive de la subvention des intrants agricoles. Ainsi, les subventions sur les engrais enregistrent leur première réduction en 1986 avant de disparaître complètement en 1991. Les prix de cet intrant augmentent alors de 50% durant cette période et leur importation devient libre pour suivre le mouvement des cours mondiaux. Pour les semences des céréales, les subventions furent gelées entre 1985 et 1988 en terme nominal. Les montants de la subvention étaient évalués durant cette période respectivement pour le blé tendre et le blé dur à 45 et 20 dirhams le quintal de semences.

En 1988, les récoltes des céréales ont été relativement bonnes avec un peu plus de 78 millions de quintaux dont près de 29% en blé tendre. D'une manière évidente, les importations enregistrent une chute de près de 11,5 millions de quintaux l'année suivante. Les prélèvements sur les importations accusent alors une baisse considérable tandis que les subventions à la consommation des farines sont restées stables. Les conditions de cette année particulière devaient contribuer, par conséquent, à une impulsion pour la mise en place des politiques de réforme par le gouvernement. Ainsi, les prix de soutien pour l'orge, le blé dur et le maïs sont éliminés au mois d'août 1988. Les importateurs de ces produits devaient toutefois obtenir l'autorisation d'importation de la part de l'ONICL.

Au niveau de la consommation, les autorités publiques avaient mis en place deux principales mesures de réforme. La première mesure consista à fixer la subvention sur 10 millions de quintaux de farine dite nationale du blé tendre en 1989. La deuxième mesure avait conduit à l'élimination de la subvention sur la farine dite de luxe en 1990. Cependant, le prix de cette farine devait continuer de faire l'objet d'accords de modération entre l'Etat et les professionnels pour ne pas porter préjudice au pouvoir d'achat du consommateur.

⁵ A base de blé tendre, les minoteries industrielles fabriquent deux types de farines. La farine dite de luxe comporte notamment un taux de son moins élevé que la farine dite nationale officiellement destinée aux populations pauvres.

La révision des mesures de protection :

Avant la mise en place du deuxième PASA en 1987, les restrictions quantitatives constituaient l'essentiel des mesures de protection des céréales. Le programme en question devait alors remplacer ces restrictions par un système de prix de référence basé sur des moyennes mobiles des prix mondiaux et par l'application d'équivalents tarifaires. La notion de prix de référence aux marchés internationaux devait aider à l'intégration de la filière céréalière au marché mondial. C'est pour cette raison que la loi 13/89 sur le commerce extérieur a admis, depuis la fin des années 1980, le principe de la libéralisation des importations et des exportations tout en reconnaissant le droit à la protection de la production nationale. En même temps, la Banque Mondiale recommandait au Maroc la suppression des distorsions les plus importantes du système des prix de référence afin de permettre au secteur privé de rechercher la meilleure combinaison qualité-prix. Sur le plan professionnel, en plus de la refonte des statuts de l'ONICL⁶, la Banque Mondiale recommandait également le renforcement des organisations professionnelles pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle de diffusion de l'information et de dialogue avec les autorités (Banque Mondiale, 1994). Ensuite, concernant le remplacement des quotas et des licences d'importation par une protection tarifaire, l'arrêté du Ministre du Commerce Extérieur en date du 19 avril 1994 faisait état des modalités d'application d'équivalents tarifaires sur les produits agro-alimentaires stratégiques, y compris les céréales, depuis le premier trimestre de l'année 1995 (Centre Marocain de Conjoncture, 1995).

Toutes ces mesures sont actuellement reprises avec parfois des ajustements plus clairs dans les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce et des accords bilatéraux notamment avec l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique.

3. Politique des prix et régime commercial actuels

Après les programmes d'ajustement structurels et la signature des accords de l'Uruguay Round, la dérégulation complète de la filière céréalière a connu plusieurs reports liés à l'importance socio-économique des produits concernés. Finalement, cette dérégulation est intervenue selon les dispositions de l'arrêté du Ministre du Commerce Extérieur n°1800-95 du 26 juin 1995 (Bulletin Officiel du 1er juillet 1995) qui annonçait l'élimination de toute licence d'importation des céréales à partir du 1er mai 1996. Depuis cette date, la politique céréalière évolue de plus en plus vers une ouverture à la concurrence le long de la filière. Les sections suivantes permettent de passer en revue ces principaux traits en commençant tout d'abord par les objectifs poursuivis, avant de mettre en évidence les instruments liés à la production, la commercialisation, la protection et la consommation des produits céréaliers.

Objectifs de la politique des prix des céréales

Actuellement, les principaux objectifs de la politique céréalière peuvent s'agencer autour des points suivants :

- L'amélioration de l'efficacité de la production agricole tout en préservant les revenus des producteurs céréaliers,
- la révision des programmes de soutien à la consommation en tenant compte des contraintes de la sécurité alimentaire, et
- la dynamisation de l'interprofession le long de la filière céréalière.

Ces objectifs sont poursuivis tout en ayant comme toile de fond l'ancrage de la filière céréalière au marché mondial et le respect des engagements du pays envers ses partenaires commerciaux. Il est, en effet, politiquement admis que les mesures de libéralisation du secteur agricole en général et des filières de produits de base en particulier devraient offrir de nouvelles perspectives à l'économie agroalimentaire marocaine pour une meilleure allocation des ressources. La filière céréalière n'échappe pas à la règle malgré certaines restrictions quantitatives qui demeurent applicables à l'importation notamment du blé tendre et du blé dur.

⁶ Cette refonte a été ensuite réglementée par la loi 12/94 relative à l'ONICL.

La production agricole

Les principales mesures liées à la production agricole des céréales concernent notamment les prix des semences, les prix au producteur du blé tendre et les programmes de sécurisation de la production.

Soutien des prix des semences

La subvention des semences certifiées des céréales a pour objectif d'encourager leur utilisation par les producteurs et donc d'améliorer les rendements obtenus à l'hectare. Le niveau des subventions accordées dépend de la contrainte d'équilibre du Fonds de Développement Agricole (FDA). Il se situe en général entre 5% et 20% des prix de vente par quintal. Pour la campagne 2004-05, les montants de soutien à l'utilisation des semences certifiées des céréales (R1 et R2) s'élèvent à 100 dh/ql pour le blé tendre, 80 dh/ql pour le blé dur et 95 dh/ql pour l'orge (Laassiri & Lakhal, 2004)⁷. Pour les producteurs des semences, le FDA prend en charge les frais de stockage à raison de 5 dh/quintal/mois pendant une période maximale de 9 mois. Les quantités de semences concernées atteignent 220 000 quintaux répartis au prorata des ventes des opérateurs agréés.

Ces interventions font partie du Plan National Semencier qui a pour objectif la consolidation de la rentabilité de la filière semencière et, en même temps, celle de la filière céréalière dans son ensemble. Ce plan tient compte des nouvelles exigences en matière de biodiversité (Loi sur les Obtentions Végétales) et d'organisation professionnelle des filières. L'importance des montants totaux accordés (production et utilisation) occupe en général la deuxième ou la troisième place derrière l'aménagement des propriétés et l'équipement des exploitations agricoles. Avec près de 47 millions de dirhams en moyenne annuelle, le soutien à la production et l'utilisation des semences sélectionnées occupe près de 15% du budget annuel du FDA durant les cinq dernières années. Il faut noter toutefois que l'utilisation des semences certifiées demeure encore très insuffisante. En effet, ce taux ne dépasse pas 11% pour l'ensemble des céréales avec 24% pour le blé tendre, 13% pour le blé dur et 1% pour l'orge (Ministère de l'Agriculture, 2003). Les principales raisons invoquées sont relatives au manque des moyens financiers, au coût des semences relativement élevé et parfois à la non disponibilité des semences sur le marché malgré les efforts entrepris par la Société Nationale de Commercialisation des Semences (SONACOS) à ce sujet.

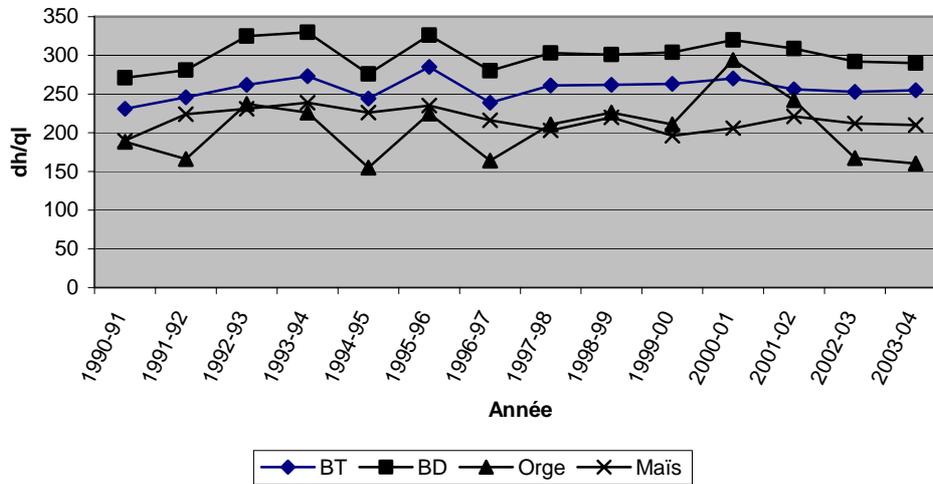
Soutien des prix au producteur

Les prix au producteur du blé dur, de l'orge et du maïs sont libres et se déterminent donc selon les conditions du marché. La production du blé tendre est, quant à elle, soumise à un prix de soutien fixé à 250 dh le quintal depuis la campagne 1994-95. Cette fixation vise normalement les quantités destinées à la production de la farine nationale à partir du blé tendre de qualité standard rendu dans les centres d'utilisation (ONICL, 2004). En dehors de ce circuit dit officiel, le prix au producteur du blé tendre varie également selon la loi de l'offre et de la demande.

Le graphique 3 présente l'évolution des prix relevés au niveau des souks et des halles aux grains par les services de l'ONICL pour les principales céréales pendant la période 1990-2004. Durant cette période, le prix moyen du blé tendre se situe autour de 257 dh/ql. Celui du blé dur est toujours relativement plus cher avec en moyenne 300 dh/ql. L'orge et le maïs utilisés essentiellement dans l'alimentation animale affichent des prix moyens respectifs de 205 dh/ql et 216 dh/ql.

⁷ Laassiri M. & Lakhal M. (2004) - Aides financières accordées aux investissements agricoles. Ministère de l'Agriculture ; Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du Développement.

Graphique 3 - Evolution des prix des principales céréales (1990-2004)



L'analyse des données de ce graphique permet de mettre en évidence une stabilité relative des prix malgré la présence d'une légère tendance haussière depuis l'année de la libéralisation des importations (1996). Les systèmes de double tarification des importations ont certainement joué un grand rôle de maintien de cette stabilité au profit du producteur agricole⁸.

Pour le blé tendre, le maintien du prix de soutien au niveau du circuit industriel permet aux producteurs de mieux raisonner le choix des emblavements. Il s'agit d'un prix théorique moyen payé aux producteurs sur un même montant dans l'ensemble du territoire national. Il ne tient compte d'aucune variation régionale des coûts de production et, par conséquent, permet de favoriser davantage les techniques de production économiquement efficaces. Cette mesure politique devait concentrer l'importance du prix comme principal moyen d'incitation à la production d'autant plus que le producteur dispose d'une garantie d'achat pour ses récoltes, notamment au niveau des Coopératives Agricoles Marocaines.

Le programme de sécurisation de la production :

Ce programme a été lancé durant la campagne 1999-2000 dans le but de pallier aux insuffisances d'un autre programme de garantie de la production céréalière mis en place depuis la campagne 1994-95. Comme son nom l'indique, il vise notamment la réduction des effets de la sécheresse devenue un phénomène structurel pour l'agriculture marocaine. Son objectif est de mettre en place un plan d'action permettant de sécuriser un niveau de production de 60 millions de quintaux sur 300 000 hectares de céréales, quelles que soient les conditions climatiques qui sévissent durant la campagne agricole même en année de sécheresse, par :

- l'adoption d'un itinéraire de culture techniquement efficace avec des recours éventuels à l'irrigation d'appoint,
- l'encouragement des producteurs à la souscription de leur production céréalière à l'assurance agricole, et
- l'organisation de sessions de formation au profit des producteurs et des techniciens agricoles pour améliorer leur niveau de technicité.

⁸ Voir section relative aux importations ci-dessous.

Le système d'assurance lié au programme de sécurisation de la production des céréales est conçu par le Ministère de l'Agriculture, le Ministère des Finances, le Crédit Agricole et la Mutuelle Agricole Marocaine d'Assurance (MAMDA) pour trois types d'itinéraires techniques (traditionnel, intermédiaire et intensif). Il permet de couvrir les charges directes de production et non pas la production elle-même en relation avec des rendements qui peuvent varier entre 7,5 qx/ha et 24 qx/ha. Le montant de la cotisation payée par les agriculteurs est subventionné à 50% par l'Etat. Durant la période 2000-04, le programme de soutien à l'assurance a coûté près de 42 millions de dirhams en moyenne annuelle pour une superficie céréalière qui tourne autour de 230 000 ha.

Selon le Ministère de l'Agriculture (2002), le programme de sécurisation a donné des résultats satisfaisants notamment dans les zones d'action des offices régionaux de mise en valeur agricole. Des améliorations des itinéraires techniques sont notées surtout au niveau de la mécanisation des travaux du sol et de l'utilisation des semences certifiées.

En définitive, malgré les contraintes de budgétisation et de suivi-évaluation des actions remarquées depuis son lancement, la souscription à l'assurance contre la sécheresse constitue le principal apport du programme de sécurisation. En effet, un nombre de plus en plus élevé de producteurs adopte le système d'assurance en relation avec les opérations de crédits contractés en début de campagne.

La commercialisation de la production nationale

La campagne de commercialisation des céréales commence chaque année vers la première semaine du mois de juin. Les CAM et les souks jouent le principal rôle d'approvisionnement des minoteries. La collecte et l'écoulement des produits peut concerner le circuit des minoteries industrielles ou encore celui de la minoterie artisanale particulièrement active dans le milieu rural et dans les quartiers populaires des centres urbains. Toutefois, l'ONICL est chargé du suivi de l'ensemble de la campagne de commercialisation avec une approche beaucoup plus exigeante au niveau du circuit industriel.

Régime commercial interne

Les réformes entreprises au niveau de la commercialisation des céréales ont permis de modifier l'organisation des marchés qui était régie par le Dahir portant loi du 24 septembre 1973 et par ses textes d'application. Cette loi fixait les modalités de transactions commerciales en matière de céréales et de légumineuses, et déterminait le mandat de l'ONICL et le système de compensation financière institué par les autorités publiques pour la farine de blé tendre. La loi 12/94 est venue abroger ces textes pour se conformer aux nouveaux engagements du Maroc dans la libéralisation du secteur céréalier. Ses grands traits sont agencés autour de deux points essentiels, à savoir la mise en place d'une nouvelle organisation du marché des céréales, d'une part, et la révision de la mission de l'ONICL, d'autre part. En vertu de cette loi, adoptée en 1995, le commerce des céréales est libre mais l'ONICL se réserve toujours un rôle déterminant notamment en matière du suivi de la filière céréalière en général et celle du blé tendre en particulier.

Actuellement, les céréaliers peuvent livrer leur production aux coopératives, aux commerçants privés ou directement aux minoteries. Les produits livrés sont soumis à une taxe de commercialisation perçue par l'ONICL pour contribuer à la couverture des dépenses de cet organisme notamment en ce qui concerne les frais de stockage. En vertu du décret du 30 juin 1996, le montant de la taxe est arrêté depuis le 1er juillet 1996 à 1,9 dh par quintal de blé tendre ou de blé dur et 0,80 dh par quintal des autres céréales. Son prélèvement s'effectue au niveau de l'industrie de transformation.

Performances des principales céréales sur le marché

La mise en marché des céréales diffère selon deux principaux critères, à savoir l'importance des productions dans les différentes régions et les besoins d'autoconsommation au niveau des exploitations agricoles. Les parts attribuées à la commercialisation sont difficiles à évaluer étant donné le caractère quasi occasionnel des ventes notamment par les petites et moyennes exploitations. En effet, la mise en marché par ce genre d'exploitations peut s'étaler le long de la campagne qui suit les récoltes, selon les besoins de liquidité et les pronostics des rendements possibles de cette campagne elle-même. Toutefois, sur la base des résultats d'une enquête menée par le Ministère de l'Agriculture sur la commercialisation des céréales en 1998, on estime que 20% des exploitations seulement commercialisent une partie de leur production céréalière (Ministère de l'Agriculture, 1999).

D'autre part, durant la période 2000-04, l'ONICL estime que la part des céréales commercialisées dans le circuit industriel s'élève en moyenne à 21% de la production céréalière totale (tableau 5). Le reste de l'offre agricole est écoulé dans les circuits de la minoterie traditionnelle ou encore autoconsommé. Les commerçants assurent en moyenne 50 à 55% des quantités commercialisées, suivis par les coopératives et les minoteries à parts égales (ONICL, 2003 et 2004). Le blé tendre et le maïs sont les espèces les plus concernées avec respectivement 44% et 11% de la production mise sur le marché industriel. Les parts du blé dur et de l'orge commercialisées dans ce circuit sont très faibles et ne dépassent pas 2% de leur production nationale.

Tableau 5
Commercialisation des principales céréales dans le circuit industriel (2000-2004)

Produit	Quantité produite	Quantité commercialisée	
	1000 qx	1000 qx	%
Blé tendre	25219	9670	44
Blé dur	12718	168	2
Orge	17316	103	1
Maïs	1275	108	11
Total	56528	10049	21

Source : ONICL (2005) ; nos calculs.

Malgré l'importance de mise en marché du blé tendre dans le circuit de transformation industrielle, l'élasticité de l'offre de ce produit serait non significative par rapport au prix de soutien. De ce fait, le prix du blé tendre viserait plutôt le soutien des revenus des agriculteurs à travers les prix reçus en dehors de ce circuit. Par contre, l'offre au circuit industriel serait stimulée par des bonnes conditions de pluviosité. En effet, une amélioration du niveau pluviométrique de 10% par rapport à la moyenne annuelle augmenterait la quantité vendue aux minoteries d'un peu plus de 13% (Ait El Mekki, 2000). Par conséquent, la réponse des agriculteurs à l'approvisionnement des minoteries serait essentiellement guidée par l'importance des précipitations annuelles dans les zones de production et surtout dans celles dites de Bour favorable.

Le système de stockage

La capacité totale de stockage des céréales selon les techniques modernes et appropriées s'élève à près de 25 millions de quintaux dont près du tiers détenu par les moulins industriels (Ministère de l'Agriculture, 1999). En plus de son insuffisance par rapport aux quantités annuellement disponibles, l'infrastructure de stockage souffre d'une mauvaise répartition géographique qui peut engendrer des surcoûts en matière de transport. Elle est surtout implantée dans les grands centres urbains avec parfois des problèmes d'engorgements conduisant au stockage à ciel ouvert.

Les possibilités d'investissement dans l'infrastructure de stockage ont été jugées très élevées par le Projet de Réforme de la Commercialisation des Céréales au Maroc (PRCC). L'analyse de Wilcock & Salinger (1994) sur ce projet avait incité le Gouvernement marocain à accorder une priorité réelle à la résolution des problèmes de stockage dans les coopératives et à faciliter et encourager les initiatives d'investissement privé près des centres de production. Actuellement, une prime de construction et d'équipement des unités de stockage de graines (en dehors de l'activité portuaire) est accordée par le FDA. Elle varie entre 100 dh et 150 dh la tonne selon la capacité de l'unité de stockage à construire.

D'autre part, en ce qui concerne le blé tendre destiné à la fabrication de la farine dite nationale, l'ONICL accorde aux coopératives et aux commerçants des céréales une prime de magasinage, d'entretien et de gestion fixée à 2 dh le quintal par quinzaine. En outre, l'ONICL verse une prime de rétrocession aux organismes stockeurs fixée à 8,80 dh par quintal, ce qui porte le prix de rétrocession aux minoteries industrielles à 258,8 dh le quintal. L'affectation du blé aux minoteries tient compte des programmes établis par l'office selon l'importance des contingents qui leurs sont attribués. Il est à rappeler qu'un stock dit de sécurité de blé tendre est instauré par l'ONICL pour un volume de 5 millions de quintaux. Il correspond théoriquement à une quantité pouvant répondre aux besoins d'écrasement pendant une période de 3 mois.

Régime commercial des importations

Depuis la libéralisation des importations en 1996, le système de tarification des céréales a été modifié à plusieurs reprises sous l'effet des exigences du marché intérieur et des engagements envers l'OMC. Dans tous les cas, ce système s'est basé sur une double tarification sur le prix Coût Assurance Fret (CAF) en tenant compte d'une limite inférieure établie par les autorités pour chaque produit (prix plancher) et d'un prix ciblé au producteur à l'intérieur du pays. Un taux de base et un taux additionnel sont alors appliqués selon la valeur du prix plancher et du prix déclaré. Une application pure et simple d'un tarif ad valorem aux importations aurait, en effet, conduit inévitablement à l'amplification des fluctuations des prix intérieurs suite à la variation des cours mondiaux. Une telle possibilité n'est pas encore à l'ordre du jour surtout en ce qui concerne le blé tendre et le blé dur pour lesquels la stabilité des prix internes est toujours recherchée pour des raisons socio-économiques.

Le système de protection des céréales varie selon qu'il s'agisse des importations sous le régime de la nation la plus favorisée (NPF) de l'OMC ou celui des accords bilatéraux signés avec les pays partenaires, notamment l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis d'Amérique (USA).

Cas de la protection dans le cadre de l'OMC

Les données actuelles du système de protection des quatre principales céréales dans le cadre du régime NPF de l'OMC sont rapportées au tableau 6. La comparaison de ces données avec celles des tarifs qui devraient être consolidés permet d'apprécier l'importance des écarts et donc du degré des engagements effectifs envers l'accès au marché marocain dans le cadre multilatéral.

Tableau 6
Système de protection des céréales dans le cadre multilatéral (2004)

Produit	Engagement envers OMC				Protection appliquée		
	Tarif	Tarif	Prélèvement	Tarif total	Prix plancher	Tarif	Tarif
	de base	consolidé	fiscal	(2004)	CAF	de base	additionnel
	%				dh/T	%	
Blé tendre	190,0	144,0	15,0	159,0	1000,0	135,0	2,5
Blé dur	224,0	170,0	15,0	185,0	1000,0	75,0	2,5
Orge	148,5	113,0	7,5	120,5	800,0	35,0	2,5
Mais	160,5	122,0	7,5	129,5	800,0	35,0	2,5

Source : Douanes, ONICL (2004).

La valeur du tarif final appliqué sur les céréales importées varie donc selon la variation des cours mondiaux. Dans le cas où le prix CAF déclaré est inférieur au prix CAF plancher, le tarif d'importation correspond au tarif de base. Dans le cas contraire, un droit additionnel est appliqué à la tranche supérieure au prix plancher, ce qui permet de générer un revenu unitaire du tarif douanier final calculé selon la formule suivante :

$$\begin{aligned} \text{Revenu du tarif final (en dirhams)} = & \text{Prix CAF plancher} * \text{Tarif de base} \\ & + (\text{Prix CAF déclaré} - \text{Prix CAF plancher}) \\ & * \text{Tarif additionnel} \end{aligned}$$

Dans le cas du blé tendre par exemple, le prix CAF plancher est de 1 000 dh/ql. Puisque le tarif de base et le tarif additionnel sont respectivement arrêtés à 135% et 2,5%, un importateur qui paie son blé tendre au prix CAF de 1 400 dh/T doit déboursier aux services de douane le montant suivant pour l'équivalent tarifaire spécifique :

$$\text{Tarif final} = 1000 * 1,35 + (1400 - 1000) * 0,025 = 1360 \text{ dh/T,}$$

ce qui donne un prix à la sortie du port de 2 760 dh/T avec un tarif douanier qui représente près de 50% de ce prix ou encore 100% du prix CAF. L'écart avec le tarif qui aurait pu être appliqué selon les dispositions de l'OMC est donc assez significatif, ce qui témoigne du degré d'ouverture relativement important des marchés céréaliers au Maroc par rapport aux engagements pris dans le cadre multilatéral.

En tenant compte des niveaux des droits de douane appliqués à l'importation, le blé tendre demeure la céréale la plus protégée avec un coefficient de protection nominale (CPN) estimé à 1,65 durant la période 2000-03. Il est suivi du maïs pour lequel le CPN se situe autour de 1,50. L'orge et le blé dur sont les céréales les moins protégées avec des CPN respectifs de 1,28 et 1,12.

Cas des accords préférentiels avec l'UE et les USA

Dans le cadre de l'accord d'association avec l'UE et de l'accord de libre échange avec les USA, les importations céréalières marocaines sont soumises à des régimes préférentiels qui diffèrent selon les produits (tableau 7).

Le blé tendre et le blé dur sont soumis au contingentement tarifaire qu'ils soient importés de l'UE ou des USA. Les importations hors quotas continueront à être régies par le tarif NPF. La réalisation des importations des quotas est astreinte à une procédure d'appel d'offre assez proche du système des licences d'importation. Ce système est décrit dans le Cahier des Prescriptions Spéciales (CPS) établi par l'ONICL dans le but de « définir les conditions de répartition des contingents tarifaires préférentiels d'importation des céréales et des légumineuses octroyés par le Maroc dans le cadre du protocole n°3 de l'accord d'association conclu le 5 décembre 2003 avec la Communauté européenne ». Les contingents en question sont attribués par voie d'appel d'offre d'importation à tarifs préférentiels moyennant le paiement d'une prime compensatoire par les importateurs. Cette prime doit contribuer à la réduction du manque à gagner consécutif au contingentement tarifaire, d'une part, et à la protection indirecte de la production nationale, d'autre part. Aucune mesure préférentielle n'est accordée à l'importation des deux produits durant les mois de juin et juillet.

Tableau 7

Système de protection préférentielle des céréales dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE et les USA

Produit	Accord d'association avec l'UE	Accord de libre-échange avec les USA
Blé tendre	Contingent tarifaire compris entre 400 000 T et 1 060 000 T selon l'importance de la production nationale. Réduction de 38% sur les tarifs des quotas. Pas de mesure préférentielle durant les mois de juin et juillet.	Contingent tarifaire compris entre 280 000 T et 700 000 T selon l'importance de la production nationale avec augmentation respective à 400 000 T et 1 060 000 T après 10 ans. Réduction de 38% sur les tarifs des quotas. Pas de mesure préférentielle durant les mois de juin et juillet.
Blé dur	Contingent tarifaire annuel de 5 000 T. Réduction de 25% sur les tarifs des quotas. Pas de mesure préférentielle durant les mois de juin et juillet.	Contingent tarifaire de 250 000 T en 1ère année avec augmentation de 10 000 T chaque année. Réduction de 25% sur les tarifs des quotas pendant les 4 premières années, puis réduction des 75% restants pendant les 6 années suivantes. Pas de mesure préférentielle durant les mois de juin et juillet.
Orge	Contingent tarifaire de 100 000 T avec réduction des droits d'importation de 20%.	Réduction du droit tarifaire NPF sur 15 ans en tranches égales.
Maïs	Contingent tarifaire de 2 000 T avec un taux préférentiel de 2,5%.	Réduction de 50% du droit tarifaire NPF en 1ère année et 50% pendant les 5 années suivantes en tranches égales.

Source : Commission européenne ; USDA (2005).

Pour le blé tendre, les quotas d'importation sont déterminés en fonction des niveaux de la production nationale avec une fourchette comprise entre 280 000 T au minimum et 700 000 T au maximum dans le cadre de l'accord de libre échange avec les USA. Les quotas d'importation devront toutefois augmenter pendant une période transitoire de 10 ans pour atteindre ceux convenus avec l'UE, soit entre 400 000 et 1,06 million de tonnes. Ainsi, si la récolte est supérieure ou égale à 3 millions de tonnes, la somme des contingents originaires de l'UE et des USA pourra atteindre 680 000 T en première année d'entrée en vigueur de l'accord avec les USA et 800 000 T au-delà de la 10ème année. Au contraire, si la récolte ne dépasse pas 2,1 millions de tonnes, elle pourra s'élever respectivement à 1 760 000 T et 2 120 000 T.

Pour le blé dur, un contingent de 250 000 tonnes est prévu par l'accord de libre échange avec les USA avec une augmentation annuelle de 10 000 T chaque année. Ce contingent est moins élevé dans le cadre de l'accord d'association avec seulement 5 000 T chaque année. La somme des contingents originaires des deux partenaires commerciaux pourrait atteindre 345 000 T après 10 ans d'entrée en vigueur de l'accord avec les USA.

En ce qui concerne l'orge et le maïs, les importations originaires des USA seront soumises à une exonération totale des droits de douane après une période de transition de 15 ans pour l'orge et de 6 ans pour le maïs. Par contre, l'accord d'association avec l'UE prévoit des contingents tarifaires annuels de 100 000 T pour l'orge avec une réduction tarifaire de 20%. Pour le maïs, l'accord en question instaure un quota de 2 000 T soumis à un droit d'importation de 2,5%. Comme pour le blé tendre et le blé dur, les importations en dehors des contingents de l'orge et du maïs sont soumises au droit NPF.

Le soutien à la consommation

Le soutien à la consommation concerne la farine nationale du blé tendre pour un contingent fixé à 1 million de tonnes gérées par l'ONICL. Ce quota est mis en compétition par appel d'offre aux minoteries selon les dispositions de la circulaire interministérielle du 31/7/1996 qui définit notamment les obligations des intervenants. Le volume subventionné est distribué à travers le Royaume selon des quotas régionaux établis par des commissions provinciales.

Le montant de la subvention sur la farine nationale est estimé à 1 430 dh la tonne, soit près de 44% du prix de revient. La part de cette subvention n'a pas cessé d'augmenter depuis 1975, année où elle ne représentait que 4% du prix reçu par les minoteries. Même si le prix est officiellement fixé à 2 000 dh la tonne de farine nationale, la pression de la demande excédentaire conduit à des augmentations de prix qui peuvent atteindre jusqu'à 35%. En plus, le système de production et de commercialisation de la farine nationale a toujours été qualifié de très fertile aux tentatives de fraude sur la qualité du produit. Les approvisionnements en grain de mauvaise qualité et l'application de taux d'écrasement s'approchant parfois de 90% sont souvent relevés comme des moyens utilisés par les minotiers pour maximiser leur rente. La fixation du prix du pain fabriqué à base de la farine nationale entrave également les efforts d'amélioration de la qualité au niveau des boulangeries.

Dans ces conditions, la subvention à la consommation de la farine nationale de blé tendre engendre un environnement de spéculation qui se développe dès la sortie de ce produit des minoteries. Théoriquement, les minotiers eux-mêmes, les grossistes et les détaillants devraient tirer profit de la rente liée au contingentement. L'absence de ciblage exclusif des populations nécessiteuses aggrave davantage l'inefficacité du système de subvention dans son ensemble. En effet, tous les consommateurs, y compris les plus riches, peuvent s'approvisionner en ce type de farine et en pain au prix subventionné.

4. Conclusions et recommandations : quelles politiques céréalières dans l'avenir?

La filière céréalière marocaine est passée par plusieurs étapes qui se sont succédées en fonction de l'évolution des données politiques, économiques et même climatiques. Après une longue période d'intervention des pouvoirs publics en matière de production et de consommation, une phase de désengagement fut amorcée dans le cadre des programmes d'ajustement structurel avec notamment la mise en place d'une nouvelle vision de soutien et de protection de la production nationale. Au cours de ces deux phases, le système de production des céréales s'est structuré sous l'effet des politiques en vigueur et des programmes d'intensification qui ont finalement abouti à un déséquilibre remarquable en faveur de la culture du blé tendre.

Depuis l'année de libéralisation des importations (1996), la filière céréalière est à la croisée des chemins décisive. D'une part, les engagements envers l'OMC et les accords bilatéraux et, d'autre part, le poids des contraintes structurelles et socio-économiques ne facilitent pas la tâche aux responsables administratifs dans leur mission de réponse aux inquiétudes des professionnels quant à l'avenir de la filière. Le dernier accord de libre échange signé avec les USA complique davantage cette mission compte tenu de l'importance de ce pays dans le marché mondial des céréales.

Certes, les engagements du Maroc envers ses partenaires commerciaux ouvrent de nouveaux horizons à l'efficacité économique des systèmes de production agricole et alimentaire marocains. Ils nécessitent une nouvelle vision sur les réformes structurelles à mettre en œuvre dans le but de réussir l'ancrage de l'économie du pays au marché international. Compte tenu de leur importance socio-économique, les céréales doivent faire partie intégrante de toute réflexion à mettre en place en concordance avec les exigences d'une telle vision. Cependant, il est aussi difficile de répondre aux questions posées d'une manière tranchée étant donné l'impossibilité de prévoir les modifications des données politiques, macroéconomiques et aussi naturelles dans le futur. La réponse aux questions contradictoires émanant des producteurs, des consommateurs et de l'Etat lui-même, ne peut être abordée que dans le cadre de consensus qui pourrait engager une réflexion profonde sur les axes suivants :

La territorialisation de la politique de production céréalière

L'approche uniformisante des politiques agricoles ne peut pas être efficiente dans le nouveau contexte de l'économie marocaine. En ce qui concerne les céréales, la nouvelle approche doit prendre en considération les atouts et contraintes des régions de production pour une définition efficace des interventions éventuelles. La régionalisation de la production agricole doit, en effet, jouer un rôle important notamment en matière de l'affectation des sols et de la valorisation des ressources. Le choix des zones céréalières devrait être discuté selon les nouvelles données d'accès au marché marocain en tenant compte des engagements envers les accords préférentiels. Il devra être mené sur la base d'études spatiales approfondies pour mettre en évidence les aspects de rentabilité, d'efficacité et de compétitivité économiques des céréales dans les différentes régions de production. Le rôle de la recherche agronomique, de la technologie alimentaire et de l'interprofession le long de la filière devrait alors se renforcer pour assurer une base solide à la réalisation de meilleures performances. Les résultats obtenus devraient également aider à formuler des propositions sur les productions de substitution éventuelles capables de protéger les revenus des producteurs dans le milieu rural si la céréaliculture n'est pas économiquement rentable.

La révision de la politique de soutien à la consommation

La politique de soutien à la consommation de la farine nationale du blé tendre devrait être revue compte tenu de son inefficacité par rapport aux objectifs fixés. Etant donné les problèmes de fraude qui peuvent être engendrés par un système de ciblage de la subvention, une action alternative pourrait être prise autour de l'élimination du quota de fabrication de ce type de farine. Les quantités mises sur le marché pourraient augmenter, ce qui pourrait se répercuter d'une manière profitable sur les prix au consommateur.

Le renforcement de l'interprofession

Pour réussir le pilotage institutionnel de la filière céréalière, le renforcement des moyens de concertation entre l'ensemble des opérateurs économiques de cette filière devient impératif. Il pourrait être conçu sur la base de la réflexion qui pourrait être menée autour de la territorialisation de la production céréalière. La création de comités régionaux de céréaliculture serait une initiative capable d'organiser l'interprofession pour faire face aux contraintes de la filière d'une manière constructive. En même temps, l'action devrait privilégier la circulation de l'information pour stimuler la concurrence.

Tableaux annexes

Annexe 1 – Evolution de la production des principales céréales au Maroc (1000 quintaux)

Campagne agricole	Blé tendre	Blé dur	Orge	Maïs	Total
1979-80	4 800	13 310	22 097	3 327	43 534
1980-81	2 817	6 105	10 390	897	20 208
1981-82	7 772	14 062	23 338	2 469	47 640
1982-83	7 318	12 385	12 277	2 584	34 563
1983-84	8 182	11 713	14 046	2 640	36 581
1984-85	10 166	13 416	25 414	3 210	52 206
1985-86	18 278	19 813	35 629	3 068	76 787
1986-87	13 019	11 255	15 433	2 400	42 107
1987-88	22 534	17 659	34 540	3 580	78 314
1988-89	21 604	17 665	29 986	4 028	73 284
1989-90	19 972	16 167	21 376	4 356	61 871
1990-91	27 232	22 158	32 525	3 351	85 266
1991-92	8 804	6 818	10 807	2 156	28 585
1992-93	9 417	6 313	10 268	923	26 921
1993-94	31 809	23 423	37 199	2 000	94 431
1994-95	6 520	4 387	6 077	505	17 489
1995-96	36 460	22 700	38 311	2 351	99 822
1996-97	14 349	8 816	13 242	3 745	40 152
1997-98	28 341	15 444	19 700	2 005	65 490
1998-99	13 540	7 995	14 740	1 364	37 639
1999-00	9 533	4 274	4 668	950	19 425
2000-01	22 776	10 388	11 552	536	45 252
2001-02	23 252	10 315	16 690	1 989	52 245
2002-03	35 383	18 367	26 066	1 400	81 216
2003-04	35151	20248	27603	1500	84502

Sources : Ministère de l'Agriculture, Direction de la Production Végétale (2005) ; Office National Interprofessionnel des céréales et Légumineuse (2005).

Annexe 2 - Evolution des prix à la production des principales céréales au Maroc (dh/quintal)

Campagne	Blé tendre	Blé dur	Orge	Maïs
1979-80	146	153	127	137
1980-81	163	185	147	168
1981-82	180	131	94	113
1982-83	150	181	135	145
1983-84	185	215	150	152
1984-85	182	250	153	176
1985-86	190	222	129	172
1986-87	200	236	128	174
1987-88	193	232	123	182
1988-89	211	253	129	188
1989-90	220	269	150	191
1990-91	231	271	188	190
1991-92	246	281	166	224
1992-93	262	325	237	231
1993-94	273	330	226	239
1994-95	244	276	155	226
1995-96	285	326	225	235
1996-97	239	280	164	216
1997-98	261	303	211	203
1998-99	262	301	226	220
1999-00	263	304	211	196
2000-01	270	320	294	206
2001-02	256	309	242	221
2002-03	253	292	167	212
2003-04	255	290	160	210

Source : Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (2005).

Annexe 3 - Evolution des importations de céréales au Maroc (1000 quintaux)

Campagne	Blé tendre	Blé dur	Orge	Maïs	Total
1980-81	18 210	1	1 244	1 456	18 211
1981-82	22 441	382	2 430	1 963	27 216
1982-83	13 692	0	97	1 654	15 443
1983-84	19 615	0	58	1 774	21 447
1984-85	23 049	74	1 245	1 295	25 664
1985-86	19 224	0	96	1 777	21 097
1986-87	13 124	0	0	1 901	15 025
1987-88	20 905	0	36	2 383	23 324
1988-89	13 396	0	0	1 207	14 603
1989-90	10 605	0	0	898	11 502
1990-91	17 608	411	1 649	1 612	21 280
1991-92	14 748	379	1 768	2 032	18 927
1992-93	24 942	2 506	6 111	2 676	36 235
1993-94	23 281	3 202	3 308	3 342	33 133
1994-95	7 800	288	1 629	4 622	14 339
1995-96	25 908	3 478	3 249	5 751	38 386
1996-97	11 855	3 602	294	5 591	21 342
1997-98	21 786	5 416	1 878	6 469	35 549
1998-99	20 699	4 345	9 872	6 941	41 857
1999-00	22 540	5 297	6 768	7 883	42 488
2000-01	30 036	6 712	8 242	9 129	54 119
2001-02	23 386	5 484	7 699	10 381	46 950
2002-03	22 998	5 249	4 109	8 983	41 339
2003-04	19 624	6 772	1 395	12 265	40 056

Source : Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (2005).

Annexe 4 - Evolution des prix CAF des principales céréales au Maroc (dh/ql)

Campagne	Blé tendre	Blé dur	Orge	Maïs
1980-81	92,08	114,64	93,68	85,46
1981-82	91,57	150,12	98,29	84,75
1982-83	114,14	172,88	136,21	122,47
1983-84	135,41	122,8	118,35	132,4
1984-85	125,88	126,46	ND	131,49
1985-86	81,34	131,59	ND	73,62
1986-87	82,35	119,76	ND	77,33
1987-88	126,08	150,62	74,92	120,96
1988-89	143,23	97,7	77,33	110,63
1989-90	101,9	111,53	85,86	111,73
1990-91	102,74	110,95	82,71	81,84
1991-92	101,6	127,12	100,1	110
1992-93	113,8	130	98,5	100,7
1993-94	109,1	200	97	115,2
1994-95	109,9	210,5	100,2	109,3
1995-96	167,1	241,3	140	160
1996-97	150	222	131	141
1997-98	129,1	216,3	110	119,1
1998-99	123,9	148,9	95	119,2
1999-00	142	150,1	128,3	125,1
2000-01	162	148,3	137	133,9
2001-02	155,1	180,1	122,7	137,4
2002-03	148	200,2	142,3	129,8
2003-04	ND	ND	ND	ND

Sources : Office des Changes (2005) ; ONICL (2005) ; Klonic Morocco (1993).

Annexe 5 - Evolution de l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) au Maroc (base 100 en 1989)

(385 articles)

Année	IPC
1990	107,0
1991	115,6
1992	122,2
1993	128,5
1994	135,1
1995	143,4
1996	147,7
1997	149,2
1998	153,3
1999	154,4
2000	157,3
2001	158,3
2002	162,7
2003	164,6
2004	167,1

Source : Direction de la Statistique (2005).

Bibliographie

- Ait El Mekki A. (2000), La Libéralisation du Secteur Agroalimentaire Stratégique: Une Analyse Multimarché. Thèse de Doctorat. Université Catholique de Louvain, Belgique.
- Banque Mondiale (1994), Royaume du Maroc, Développement Agro-industriel, Contraintes et Opportunités. Rapport no 11721-Mor, Vol II: Annexes Techniques.
- Centre Marocain de Conjoncture (1995), La libéralisation des Produits Sucriers. In Lettre du CMC no 39, Février 1995.
- Direction de la Statistique (2001), Enquête Nationale Sur les Niveaux de Vie des Ménages 1998-99.
- Jouve A. M, S. Belghazi et Y. Kheffache (1995), La Filière des Céréales dans les Pays du Maghreb : Constante de Enjeux, Evolution des Politiques. In Options Méditerranéennes, Série B, No 14, pp 169-192.
- Laassiri M. & Lakhali M. (2004), Aides Financières Accordées aux Investissements Agricoles. Ministère de l'Agriculture. Direction de l'Enseignement, de la Recherche et du développement.
- Ministère de l'Agriculture (2003), Situation de l'Agriculture Marocaine 2002. Conseil Général du Développement Agricole.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (2004), Bilan de la Campagne Agricole 2002-03. Direction de la Production Végétale.
- Ministère de l'Agriculture (2000), Stratégie des Filières de la Production Végétale à l'horizon 2020. Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural. 19-20 juillet 2000, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture (1999), Résultats de l'Enquête Structure. Direction de Programmation et des Affaires Economiques.
- Ministère de l'Agriculture (2002), Résultats du Programme de Sécurisation des Céréales. Direction de la Programmation et des Affaires Economiques.
- Office National Interprofessionnel des céréales et des Légumineuses (2003), Rapport sur la Commercialisation et la Transformation des Céréales et Légumineuses. Campagne 2001-02. (En arabe).
- Office National Interprofessionnel des céréales et des Légumineuses (2004), Rapport sur la Commercialisation et la Transformation des Céréales et Légumineuses. Campagne 2002-03. (En arabe).
- Wilcock D. et L. Salinger (1994), La Réforme de la Politique Céréalière Marocaine au Carrefour : Rapport Final du Projet. Rapport PRCC 20, Development Alternatives Inc, Maryland, USA.

Principaux sites Web

- www.madrpm.gov.ma: Ministère de l'Agriculture
- www.mcinet.gov.ma: Ministère de l'Industrie et du Commerce
- www.onicl.org.ma: Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses
- www.oc.gov.ma: Office des Changes
- www.hcp-statistic.gov.ma: Direction de la Statistique
- www.usda.gov: Département de l'Agriculture, USA
- www.europa.eu.int: Union Européenne