

Réforme du commerce extérieur et libéralisation du marché des céréales

Belghazi S.

in

Jouve A.-M. (ed.).
Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 8

1994
pages 51-62

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1950537>

To cite this article / Pour citer cet article

Belghazi S. **Réforme du commerce extérieur et libéralisation du marché des céréales.** In : Jouve A.-M. (ed.). *Crises et transitions des politiques agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 1994. p. 51-62 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 8)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Réforme du commerce extérieur et libéralisation du marché des céréales

Saâd Belghazi

Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée, Rabat (Maroc)

Résumé. La régulation du marché céréalier marocain est assurée depuis 1973 par l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONICL). La subvention à la farine de blé tendre y joue un rôle important dans la stabilisation des prix des farines et des grains.

Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, une réforme du marché céréalier a été entreprise depuis 1985 mais elle reste inachevée et les dysfonctionnements des marchés du blé tendre (en déficit structurel) comme de l'orge (en excédent conjoncturel) sont importants.

La réforme du commerce extérieur devrait permettre un mode de régulation plus efficace grâce au système des prix de référence. Elle nécessite la mise en place d'un suivi du marché et la redéfinition des attributions de l'Office.

Mots clés. Productions agricoles – Productivité – Transformations

Title. *The Reforms of Foreign Trade and the Liberalization of Cereals Markets*

Abstract. *Since 1973, market controls in Morocco are accomplished by the Office National Interprofessionnel des Céréales (ONICL). Subsidies for soft wheat flour play a significant role in price stabilization for flours and grains. Within the structural adjustment programme, since 1985, cereals markets have undergone a series of reforms which remains to be completed; and markets disfunctioning for soft wheat (suffering from a structural deficit) as well as for barley (affected by conjuncture surpluses) have their importance.*

Reforms of foreign trade are likely to bring about a more efficient type of market controls using the reference price system; they require an appropriate follow-up of markets in addition to the redefinition of the Office's functions.

I – Introduction

L'objet de cette étude est d'établir un examen préliminaire des implications possibles de l'adoption du projet de loi relative au commerce extérieur¹ sur le fonctionnement du marché des céréales.

Quels peuvent être les effets de ce nouveau régime du commerce extérieur sur les conditions de formation des prix et le niveau de protection accordé aux opérateurs économiques aux différents stades de la filière² ? La réponse à cette question ne peut être effectuée sans mettre en rapport le régime du commerce extérieur et la libéralisation de la politique céréalière, engagée très progressivement depuis 1986.

La première partie de cet article s'attache à montrer que les difficultés de régulation des marchés de l'orge et du blé tendre soulignent que l'achèvement de la réforme du marché des céréales reste à l'ordre du jour.

La seconde partie s'attache à l'examen du projet de Loi relatif au commerce extérieur. Celui-ci semble, en théorie, offrir un système de protection et de régulation des marchés souple et efficace. L'instauration du système des prix de référence suscite quelques questions relatives aux procédures de régulation du marché des céréales. Elle impliquerait des changements importants au niveau des organismes chargés de la régulation du marché des céréales.

II – Opportunité de l'achèvement de la réforme du marché des céréales

Les imperfections du marché et les pertes liées à son libre fonctionnement, lorsqu'elles sont jugées trop coûteuses pour la communauté, conduisent l'Etat à réglementer les transactions entre opérateurs privés, et à créer des organismes à vocation opérationnelle³.

Le dahir de 1973⁴, organisant le marché des céréales se donne, parmi ses objectifs principaux, « d'assurer aux producteurs de céréales et légumineuses une rémunération équitable de leur travail ». Il « charge l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL) d'étudier les mesures de nature à régulariser le marché ... »⁵ et de « procéder ou faire procéder à des achats et cessions, à des importations et exportations ainsi qu'à la détention, au transport, à la transformation des produits agricoles et marchandises ».

Le mode de régulation du marché des céréales, consacré par ce dahir, a fait l'objet de plusieurs critiques :

- son coût budgétaire serait trop élevé ;
- il ne garantirait pas équitablement à l'ensemble des céréaliculteurs le bénéfice de l'action de soutien des prix aux producteurs ;
- il entretient une déconnexion des prix intérieurs vis-à-vis du marché mondial.

La prise en compte de ces critiques a amené les autorités à envisager une réforme du marché des céréales. Celle-ci a été engagée à petits pas. Elle demeure inachevée six années après la définition d'un premier projet⁶. Celui-ci paraît, aujourd'hui, en partie dépassé à la suite d'importantes modifications introduites dans le fonctionnement du marché à partir du 1er août 1988.

L'examen des problèmes de fonctionnement des marchés du blé tendre et de l'orge montre l'opportunité de parachever cette réforme. Son enjeu est de permettre au marché d'assurer une fixation des prix qui favorise à la fois la satisfaction des besoins des consommateurs, la croissance de la production et des rendements, la stabilisation des revenus des agriculteurs, la réduction des charges budgétaires et des importations de céréales.

1. Une réforme inachevée

Le projet élaboré proposait :

- le libre accès des opérateurs (commerçants, minotiers, particuliers...) au commerce des céréales ;
- l'abandon du financement public des stocks de céréales ;
- la réduction progressive de la subvention à la farine nationale de blé tendre, accompagnée par le ciblage de l'aide en direction des groupes sociaux nécessiteux ;
- une connexion raisonnable des prix intérieurs aux prix du marché mondial, le prix d'entrée des céréales importées ne pouvant être inférieurs au prix de référence, fixé par l'Etat.

Ce projet maintenait le système d'importation par voie d'appels d'offres à l'initiative de l'ONICL. A part un début d'application, en août 1988, les mesures qu'il prévoyait n'ont pas pu être appliquées dans leur intégralité. Le commerce extérieur des principales céréales transite toujours par l'ONICL.

L'accès à la profession de commerçant céréalier, quoique toujours soumis au dépôt d'une demande d'agrément préalable, conformément au texte en vigueur, est en pratique totalement libéré.

Depuis août 1988, l'attribution de la subvention à la farine de blé tendre ne porte plus que sur un million de tonnes de farine de blé tendre, soit 40% des écrasements de la minoterie industrielle.

Enfin, le financement public du transport et du stockage des céréales, suspendu pour l'orge, le blé dur et le maïs, n'est plus pratiqué que pour le blé tendre, pour lequel l'Etat fixe le prix d'achat au producteur.

2. Le marché du blé tendre

La manière dont la réduction de la subvention à la farine de blé tendre a été menée a induit une perte de contrôle de la régulation des prix des farines de blé tendre.

Les retards de paiement des subventions à la farine nationale de blé tendre, les difficultés de trésorerie et les charges de crédit supportées par les minoteries industrielles à blé – ainsi que l'écart entre le mon-

tant de subvention accordée à la farine de luxe et celui accordé à la farine nationale de blé tendre – avaient atteint un niveau tel au milieu des années 1980, qu'ils avaient incité et rendu possible le recours des minoteries à la fraude sur la subvention, en faisant passer de la farine de luxe pour de la farine courante qui bénéficiait de la subvention.

Dès 1987, les minoteries ont offert une gamme de farines de blé tendre plus large dont les prix et qualités offerts sur les marchés de consommation étaient déconnectés des prix et normes officiels. Le constat avait été fait, lors de la réunion du conseil d'administration de l'ONICL de juin 1987, que le prix du marché de la farine de luxe était inférieur à son prix officiel...

Depuis août 1988, plusieurs mesures d'assainissement financier et de renforcement du contrôle sur les minoteries ont été mises en place. En particulier, une mission de contrôle a été organisée pour permettre aux autorités de s'assurer : de la réalité des ventes de farine ouvrant droit au bénéfice de la subvention, et de l'acheminement effectif de la farine subventionnée vers les régions qui en ont réellement besoin.

Sans qu'il soit possible d'établir avec précision les règles du comportement du prix de marché de la farine nationale durant ces deux dernières années, on peut relever les tendances ci-après.

- ❑ La déconnexion des prix de marché de la farine nationale de blé tendre (FNBT) est inégale selon les régions et les périodes⁷.
- ❑ Avant août 1988, le prix de marché de la farine de luxe était inférieur à son prix officiel, alors que celui de la farine courante de blé tendre était bien supérieur au prix fixé par l'Etat. Depuis, les minoteries ont été soumises à un contrôle plus sévère. Le prix de la farine de luxe a été libéré. Sous l'autorité des services économiques des Provinces et Préfectures, la production de farine nationale de blé tendre est affectée, sous forme de quotas, à des commerces d'alimentation générale proches des populations nécessiteuses.
- ❑ Le prix de la farine de luxe reste stabilisé autour de 350 à 360 Dh. Le prix de marché de la FNBT, lui, reste relativement déconnecté du prix officiel. Le prix de marché de la farine nationale de blé tendre semble suivre celui des grains de blé tendre, additionné d'une marge de 15 à 25 centimes/kg correspondant aux frais de mouture. Actuellement, on peut trouver de la farine nationale de blé tendre en grains en période d'abondance et dans les régions bien approvisionnées (entre 120 et 130 Dh le sac de 50 kg, soit de 20 à 30% au-dessus du prix officiel).

Paradoxalement, la réduction du montant de la subvention versée pour la farine de blé tendre n'a pas suscité, en août 1988, de manifestation de la part des ménages. Le mécontentement était plutôt du côté des minoteries industrielles, plusieurs d'entre elles s'étant suréquipées sans prévoir les effets de la réduction de la subvention sur le partage du marché entre la minoterie industrielle et les moulins artisanaux.

- ❑ Enfin, la situation paraît moins défavorable aux céréaliculteurs, pris dans leur globalité. La subvention à la farine de blé tendre avait un effet dépressif sur les prix perçus par les producteurs. Les prix actuels leur permettent de dégager un excédent confortable sur les cultures céréalières, en cas de bonne récolte. La question est de savoir si cet excédent est réinvesti dans le secteur agricole et s'il est compatible avec l'intensification de la production des blés.

L'utilité du maintien de la subvention à la farine de blé tendre semble donc discutable. Elle grève le budget de l'Etat, sans que celui-ci soit assuré du transfert de sa totalité aux ménages nécessiteux : l'hésitation à sa suppression est compréhensible ; elle continue d'avoir un effet indéniable dans la stabilisation du prix de l'ensemble des farines. Elle contribue indirectement à la stabilité des prix des grains de blé tendre et de blé dur.

Son maintien est-il réellement susceptible d'atténuer des tensions sociales ? Comment a évolué le pouvoir d'achat des différentes couches de la population ? Peut-on admettre que la subvention à la farine de blé tendre constitue une politique efficace de lutte contre la pauvreté⁸ ?

3. Le marché de l'orge

La céréaliculture et l'élevage représentent l'occupation principale de 3,5 millions de personnes, dont 70% sont des aides familiaux, des migrants potentiels⁹. Les revenus qu'elles procurent conditionnent l'équilibre financier des familles paysannes et, par conséquent, le rythme d'exode rural et la demande adressée aux industries manufacturières. La protection de ces revenus est un impératif économique et social pour l'ensemble du Maroc.

Très sensibles aux aléas climatiques, l'agriculture et l'élevage sont des composantes inséparables dans les zones d'agriculture pluviale. Elles s'articulent, toutefois, différemment dans la zone Nord (par rapport à Settât et Casablanca) que dans la zone Sud et l'Oriental (zone de Oujda).

Dans le Sud, la céréaliculture est dominée par l'orge. Elle est une activité d'appoint pour l'élevage. Les céréales sont d'abord produites pour les besoins de l'exploitation. Celle-ci est relativement moins dépendante de la commercialisation de l'orge et de son prix de marché. Elle l'est, cependant, par rapport au prix des produits animaux.

Dans la zone Nord, la céréaliculture a tendance à être plus spécialisée et pratiquée plus directement pour le revenu suscité par la commercialisation du blé tendre. Le blé dur et l'orge sont réservés respectivement à la consommation humaine et animale. La conduite de l'élevage tend à y être plus intensive. Le revenu et l'équilibre financier des exploitations sont plus dépendants des prix de marché et de la commercialisation des grains.

Or, l'orge est une céréale stratégique dans la gestion du risque climatique par les exploitants agricoles. Grâce à la faiblesse de son prix de revient, les agriculteurs se réservent, en cas de sécheresse, la possibilité de pratiquer son déprimage, c'est-à-dire de transformer les champs d'orge encore verts en pâturage, quitte à moissonner le reliquat en fin de saison.

Plus le prix de marché de l'orge est faible, plus la tendance sera à l'adoption d'itinéraires techniques très extensifs. Ceci explique pourquoi la stabilisation de son prix de marché est de nature à encourager les projets d'investissements et l'intensification des modes de conduite des cultures et de l'élevage.

L'intervention de l'Etat pour stabiliser le prix de l'orge ne s'est pas toujours réalisée avec le succès escompté.

Le marché de l'orge, exceptionnellement excédentaire en 1986, a connu d'importantes mais coûteuses exportations en 1988. Sur près de cinq millions de quintaux d'orges collectées en 1986-87 par les organismes stockeurs durant la campagne d'utilisation de la récolte 1986, les exportations ont porté en avril et mai 1988 sur 2,62 millions de quintaux. Elles n'ont été effectuées qu'après plus d'une année de stockage. Celui-ci coûtait mensuellement 3 Dh/ql. Le prix à l'exportation de ces orges était plus de deux fois et demie inférieur (65 Dh/ql) à leur prix d'achat (165 Dh/ql). Cette expérience a été suivie en 1988 et 1989 d'un abandon du soutien du prix de l'orge.

De 1988 à début 1990, le prix de l'orge est resté très bas. La moyenne en 1987-88 était inférieure à 100 Dh. En 1988-89, elle était de 110 Dh/ql. En 1989-90, elle était encore de 119 Dh/ql dans les halles aux grains et de 110 Dh/ql dans les souks¹⁰.

A partir d'avril 1990, le prix de l'orge s'est mis à monter dès la confirmation d'une baisse de 30% de la récolte 1990 par rapport à l'année précédente. Les prix du son et des autres fourrages ont également augmenté. Le prix des viandes rouges et blanches ont suivi. En août 1990, le prix de l'orge atteignait, par endroits, 3,20 Dh/kg.¹¹ En moyenne, sur l'ensemble du territoire national, le prix de l'orge est passé d'une fourchette de 1,08 Dh/kg à 1,50 Dh/kg en mars 1990 à un niveau moyen de 1,5 à 1,70 Dh/kg en août 1990. Les prix de l'orge ont flambé à partir de novembre 1990 ; ils ont atteint un sommet en février 1991 où ils se situaient entre 3,37 Dh/kg (à Nador) et 2,64 Dh/kg (à Settât) avant de chuter à partir de mars 1991 (maximum : 2,86 Dh/kg à Kénitra ; minimum : 1,71 Dh à El Jadida)¹².

En juillet 1990, l'Etat a engagé une « opération sauvegarde du cheptel », distribuant 125 000 tonnes d'aliments de bétail à prix subventionné entre 1 et 1,20 Dh¹³ le kg. En dépit de cette opération, les prix

ont continué d'augmenter, notamment en raison des anticipations de récoltes défavorables au début de la campagne. Les premières précipitations n'ont touché les zones au sud de Casablanca qu'à partir de la mi-février. Depuis, 200 000 tonnes d'orge ont été distribuées contribuant à faire baisser les prix. Le prix officiel de cession des orges importées était de 135 Dh/ql, alors que durant l'hiver 1991 il était en général négocié en dessous de 250 Dh/ql. Ces importations constituent un soutien massif apporté par l'Etat aux éleveurs. L'opération sauvegarde du cheptel en période de pénurie procède de motivations autant sociales qu'économiques.

Ces constats relatifs à la politique de stabilisation des prix céréaliers montrent que les objectifs sociaux prennent le pas sur les objectifs économiques. Il faut souligner, toutefois, que ce n'est que lorsque les conséquences sociales d'une situation donnée du marché s'aggrave fortement que des mesures compensatoires sont envisagées.

Deux questions se posent qui révèlent, d'une part, les risques liés à la prédominance des considérations de court terme dans la définition des mesures de régulation du marché des céréales, d'autre part la nécessité de disposer d'un système d'information sur les marchés céréaliers pour évaluer les conséquences de la politique des prix céréaliers :

- Si le maintien des modalités actuelles d'attribution de la subvention de la farine de blé tendre favorise des comportements de captation de rentes, peut-on affirmer pour autant qu'il n'exerce aucun effet palpable d'atténuation de la pauvreté ? Y a-t-il moyen d'envisager la satisfaction de cet objectif social dans le cadre d'un système efficace de régulation du marché des céréales ?
- En intervenant dans l'objectif de stabiliser le prix de l'orge, l'Etat atténue l'impact sur le revenu des agriculteurs : soit des accidents climatiques en procédant à des distributions d'orges (opérations sauvegarde du cheptel), soit des accidents du marché en soutenant le prix de l'orge (cas de la bonne récolte de 1986) par le stockage ou les exportations.

En s'interdisant d'intervenir, l'Etat laisse le choix aux agriculteurs de définir la meilleure réponse aux accidents économiques ou climatiques.

Ce faisant, quelle que soit son attitude, l'Etat favorise soit les céréaliers, soit les éleveurs, soit les agriculteurs du Nord, soit les agriculteurs du Sud. Peut-on affirmer, pour autant, que dans les deux cas, il s'agit des mêmes exploitations qui profitent de cette intervention ? Il est difficile de se prononcer sur ce fait en l'absence de données précises que seul un recensement général de l'agriculture pourrait fournir. Un seul effet est certain : la variabilité élevée du prix de l'orge induit une désintensification de cette culture.

Le fonctionnement du marché des céréales, tel que prévu dans le projet de réforme du commerce extérieur, apportera-t-il une réponse satisfaisante à ces questions ?

III – Le marché des céréales et le projet de loi du commerce extérieur

Le projet de loi du commerce extérieur, dans l'objectif de protéger les productions locales de céréales, de graines oléagineuses, de produits sucriers, de produits laitiers, de viandes et de leurs dérivés, envisage l'institution d'un prix de référence applicable aux importations agricoles.

La réforme du commerce extérieur des céréales, sous-jacente à ce projet de loi, suppose la régulation par les flux d'exportation et d'importation des prix pratiqués et des quantités demandées et offertes sur le marché intérieur. Cette règle sera néanmoins cohérente avec le principe de cloisonnement relatif du marché intérieur vis-à-vis du marché mondial. La variable de commande principale retenue par le projet de réforme sera le prix de référence ou prix d'entrée des importations sur le territoire national.

Le système des prix de référence constitue un instrument redoutable entre les mains de l'Administration chargée de leur fixation. D'une part, il permet à celle-ci de contrôler l'équilibre de court terme des marchés et d'orienter à long terme les stratégies des producteurs et les choix des consommateurs ; d'autre part, il lui donne un pouvoir de négociation important vis-à-vis des autres départements économiques.

Le système actuel de fixation des prix est transitoire. Les prix ne sont fixés que pour le blé tendre. Toutefois, il semble que le niveau actuel de fixation des prix est compatible avec les principes énoncés

ci-dessus. Ils permettraient non seulement l'ouverture du marché national, dans le cadre du système de protection prévu, mais également l'application par le Maroc du système des préférences généralisées – si les négociations menées actuellement au GATT aboutissent –. Sa mise en oeuvre nécessiterait la redéfinition de la mission et des ressources de l'organisme chargé de la régulation du marché des céréales et le renforcement du système de suivi existant.

1. Le mécanisme de protection par le prix de référence

Le système des prix de référence permettra, en principe, de protéger efficacement aussi bien les produits structurellement déficitaires (blé tendre et maïs) que les produits potentiellement excédentaires (orge).

Le prix de référence est, en principe, fixé par rapport au prix mondial des céréales observé sur les marchés de référence. Il est établi, normalement, après adjonction d'un droit d'importation de 25% à une moyenne mobile des prix du marché à terme¹⁴.

Conformément aux conditions prévues par le projet de réforme, une clause de sauvegarde sera invoquée si les prix du marché d'exportation sur le marché mondial se fixent sans rapport avec les coûts de production et si les taux de change connaissent des variations brutales. Si cette clause de sauvegarde entre en application, les prix de référence des céréales seront établis sur la base des prix réels de 1986. Une révision des prix nominaux serait effectuée pour tenir compte de l'effet de l'inflation. Le taux de croissance de référence retenu pour mesurer l'inflation est l'indice officiel du coût de la vie.

Le prix de référence, enfin, devrait tenir compte du coût du stockage et intégrer une marge correspondant aux frais de magasinage, cumulative du début à la fin de la campagne de commercialisation.

Pour les produits déficitaires, la différence entre le prix c.a.f., augmenté des droits et taxes à l'importation, et le prix de référence ferait l'objet d'un prélèvement.

Pour les produits excédentaires destinés à l'alimentation, une restitution à l'exportation égale à la différence entre le prix mondial et un prix d'intervention, plafonné à 80% du prix de référence, serait instituée.

Le système d'importation associé au système de prix de référence devra-t-il être changé ? Le commerce d'importation de céréales présenterait-il des barrières à l'entrée à l'origine de la structure oligopolistique de la branche ?

A. Fixation des prix de référence et choix des producteurs et des consommateurs

L'alignement des prix courants intérieurs sur les prix de référence sera assuré grâce aux flux d'importations et/ou d'exportations.

De fait, les prix de référence conditionneront les choix des producteurs locaux entre les différentes céréales.

Le principe de la détermination des prix de référence devrait être différent selon la situation du produit : structurellement déficitaire (le blé tendre et le blé dur) ou potentiellement excédentaire (l'orge).

a. Prix de référence des produits déficitaires

Tant qu'un produit est déficitaire, son prix de référence pourra être fixé nettement au-dessus du prix mondial de façon à inciter l'accroissement de l'offre nationale – les quantités importées se fixeront spontanément à un niveau ajustant le prix courant intérieur au prix de référence –. Ce prix n'a de limite que la charge qu'il représente sur le niveau de vie des ménages nationaux.

Une fixation des prix de référence des céréales à un niveau trop élevé pourrait avoir des répercussions graves sur le coût de la vie des ménages à faible revenu. Les produits alimentaires constituent plus de 50% de la dépense totale de 80% des Marocains. Les céréales représentent directement 23,6% des dépenses alimentaires des ménages marocains et entrent pour une part non négligeable dans le coût

des produits alimentaires d'origine animale (produits laitiers, oeufs et viandes) qui représentent 30% des dépenses alimentaires.

La régulation du marché intérieur du blé tendre par l'institution d'un prix de référence et le recours aux importations sont incompatibles avec le maintien des conditions actuelles d'octroi de la subvention à la farine nationale de blé tendre. Ce maintien aurait un sens si les marchés du blé tendre et celui de la farine du blé tendre étaient complètement cloisonnés. Les expériences des années 1970 et du début des années 1980 ont montré que le prix de la farine influence le prix du marché du blé tendre.

Au total, l'expérience des deux dernières années, après la limitation du contingent de farine subventionnée et l'alignement quasi systématique de son prix sur le prix du marché du blé tendre, devrait convaincre de l'inutilité de cette subvention pour les consommateurs et *a fortiori* pour l'Etat.

b. Prix de référence et articulation céréaliculture – élevage

Si un produit devient potentiellement excédentaire, comme c'est le cas actuellement pour l'orge, les prix d'intervention, eux-mêmes fonction des prix de référence, devraient être fixés à un niveau qui maintienne aux prix intérieurs leur caractère incitateur, mais qui reste voisin des prix mondiaux et rende supportable la charge budgétaire liée aux restitutions.

La connexion aux prix mondiaux présente des limites à ne pas dépasser : des prix trop faibles pourraient entraîner une crise brutale des exploitations agricoles et activer l'exode rural.

La fixation de prix de référence pour le marché des céréales devrait avoir pour effet de stabiliser le prix de marché de l'orge. Celui-ci devrait se situer à un niveau qui non seulement maintient la profitabilité à la fois de l'élevage et de la céréaliculture, mais devrait inciter les éleveurs et céréaliculteurs à intensifier le mode de conduite des troupeaux et l'itinéraire technique des cultures.

L'expérience des deux dernières années de soutien du prix du blé tendre a montré une tendance dans les régions du Nord à abandonner la culture de l'orge au profit de celle du blé tendre. Cette tendance ne s'est pas manifestée dans les régions du Centre et du Sud en raison de la difficile substituabilité de l'orge dans les zones de sécheresse. Toutefois, le maintien d'un écart de prix au détriment de l'orge pourrait accroître la désintensification de la culture de l'orge au profit de celle du blé tendre.

B. Compétitivité et prix de référence

Actuellement, le régime des prix appliqué est un régime d'exception. Il correspond à l'application de la clause de sauvegarde prévue par le projet de réforme du marché des céréales.

Dans le contexte actuel, le prix du marché mondial est de fait sans rapport avec les prix de revient, puisque les quantités déversées sur le marché mondial correspondent à des excédents de production réalisés à des prix subventionnés, principalement aux Etats-Unis et dans la CEE, et que les prix à l'exportation des grains sont subventionnés par les Etats.

Les prix d'exportation sont beaucoup plus bas que les prix payés aux producteurs dans ces pays.

L'exemple de la CEE est éloquent à ce sujet. La Commission vient de fixer récemment les prix, ramenés en Dh/ql aux niveaux suivants : blé tendre = 182 Dh ; blé dur = 235 Dh ; orge = 172 Dh.

Sauf pour le blé tendre, dont le prix dépasse de 30% le prix intérieur de la CEE, qui, rappelons-le souffre d'excédent et subventionne ses exportations, les prix du marché marocain sont inférieurs ou égaux à ceux de la CEE. Le prix du blé dur a varié en 1990-91 entre 220 et 270 Dh/ql, celui de l'orge entre 170 et 250 Dh/ql.

Le Maroc se trouve en fait du point de vue du secteur agricole dans une situation compétitive. Le système de prix du marché actuel, compte tenu évidemment de la possibilité d'établir un droit de douane de 25%, permettrait au Maroc d'entrer dans des rapports de libre-échange avec les pays adhérents au GATT sans que ses productions agricoles souffrent de la concurrence des importations.

C. Prix de référence et initiative des échanges extérieurs de céréales

Dans l'hypothèse où le prix du marché intérieur atteindrait un niveau inférieur à 80% du prix de référence de l'orge et où l'exportation d'orge serait envisageable, une procédure de mise en concurrence devrait être mobilisée pour permettre à l'Etat de minimiser sur chaque opération d'exportation le montant de devises correspondant à la restitution de la différence entre le prix d'intervention sur le marché national et le prix de vente sur le marché mondial.

Le prélèvement à l'importation de l'écart entre prix c.a.f. et prix de référence nécessite également une procédure de mise en concurrence des opérateurs dont l'objet est de permettre à l'Etat marocain de récupérer sur chaque opération d'importation un montant maximum de devises correspondant au prélèvement de la différence entre le prix de référence et le prix d'achat sur le marché mondial coût et fret.

Deux systèmes d'importation des céréales seraient envisageables pour la détermination du montant du prélèvement à l'importation. Dans l'un, le système actuellement en vigueur, la procédure est centralisée. Dans l'autre, l'initiative est laissée aux opérateurs privés.

- ❑ Pour le premier système, correspondant à la procédure actuellement appliquée, l'initiative d'importer les céréales est centralisée entre les mains d'un organisme public, l'ONICL en l'occurrence, qui procède par voie d'appel d'offre lancé auprès des importateurs nationaux. Le prix c.a.f. proposé le plus bas sera le prix d'adjudication. Autrement dit, l'importateur qui s'engage à verser le montant de prélèvement le plus élevé est celui qui remporte l'adjudication.
- ❑ Le second système laisse l'initiative aux importateurs privés. Il aurait la préférence des responsables administratifs. Il suppose la publication périodique par les administrations compétentes du prix mondial de référence. Celui-ci serait établi compte tenu du prix au comptant observable sur les marchés internationaux de référence (*Kansas City* pour le blé tendre ; *Chicago Board* pour le maïs) et d'une marge de transport et de livraison au port. Le prélèvement serait égal au prix de référence fixé à l'entrée du territoire national, moins le prix mondial courant du marché mondial de référence. Dans ce système, la décision d'importer des orges ou du blé tendre dans la mesure où elle suppose un prélèvement par l'Etat ne pourrait être prise de façon indépendante par les opérateurs privés. Ceux-ci devront s'assurer du niveau des prix de référence et d'intervention publiés par l'Etat à l'entrée et du prix courant du marché mondial de référence. Si des réductions de prix au titre d'un programme de soutien des importations (comme celui pratiqué aux Etats-Unis) sont possibles, il faudrait que l'Administration soit présente pour suivre les négociations. Ce système est entièrement commandé par l'initiative publique de fixation des prix de référence national et du prix courant du marché mondial de référence.

La question qui semble importante est celle de savoir si tous les risques d'entente sont écartés.

Plusieurs facteurs laissent penser que l'activité d'importation de céréales comporte des barrières à l'entrée que beaucoup d'intermédiaires hésiteront à franchir, notamment car l'écoulement des importations ne sera pas garanti comme dans le système actuel.

Dans le système décentralisé, l'importateur assure pleinement le risque financier. Les économies d'échelle au niveau du transport rendent la mobilisation de grandes sommes nécessaires.

En outre, on se demande si les importateurs privés seront en mesure d'assurer de leur propre initiative l'approvisionnement du marché dans les délais. N'y a-t-il pas un problème de dimension posé par la taille des bateaux à l'importation (20 000 tonnes en moyenne) qui rendrait nécessaire une entente entre les importateurs privés ?

Néanmoins, la référence aux prix du marché définit d'emblée un seuil de performance aux importateurs. Ceux qui sont incapables d'acheter moins cher qu'au prix du marché mondial de céréales devront s'abstenir. Ce système comprend donc un garde-fou contre les ententes. Il assure une prime de performance aux importateurs capables d'acheter à un prix inférieur à celui du marché mondial.

L'expérience de l'ONICL ces dernières années a montré que la procédure d'appels d'offres concurrentielles à l'importation de céréales pouvait être efficace. A-t-elle permis d'acheter à des prix inférieurs à ceux des marchés de référence ? Une étude reste à faire pour permettre de se prononcer avec certitude sur l'opportunité de changer ce système.

D. Incertitude concernant les importations ou les exportations d'orge

Le fait que l'initiative d'importer revienne à l'Etat ou aux importateurs privés ne résoud guère la difficulté d'établir avec certitude l'opportunité et le niveau nécessaire des importations d'orge.

L'« indécidabilité » des importations d'orge est liée à la forte variabilité de prix de l'orge. Cette variabilité est associée aux anticipations et aux renversements des prévisions de récolte effectués par l'ensemble des opérateurs du marché, compte tenu des aléas climatiques.

Envisager une réexportation d'orge à l'annonce d'une bonne récolte, trois ou quatre mois après la réalisation d'importations massives, paraît actuellement dans l'ordre du possible, compte tenu de la méconnaissance actuelle, même chez les opérateurs privés, du niveau des stocks chez les agriculteurs et des différentes utilisations de l'orge (consommation humaine, consommation animale, stockage stratégique, etc.).

L'orge, en effet, fait l'objet d'un stockage de longue durée. Celui-ci peut atteindre, voire dépasser parfois, 30% à 40% de la récolte. Les prix de marché, dans un contexte d'anticipations défavorables, peuvent dépasser le prix de référence et rendre nécessaire une importation d'orge. Si les prévisions de récolte viennent à s'inverser, l'importation d'orge déjà réalisée pourrait – du fait du mouvement de déstockage par les agriculteurs lié à des anticipations de récolte favorable – instaurer une situation d'excédent durable sur le marché intérieur.

2. Système des prix de référence et avenir de l'ONICL

Le projet de loi du commerce extérieur ne fait aucune référence au dahir relatif à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses du 24 septembre 1973. Il ne fait référence qu'au Fonds de Développement Agricole (FDA) récipiendaire du montant du prélèvement à l'importation.

La mise en oeuvre du nouveau système de régulation du commerce extérieur des céréales par les prix de référence ne peut raisonnablement se passer de l'intervention d'un organisme étatique.

Cet organisme sera-t-il l'ONICL ? Comment sera-t-il financé ? Dans tous les cas, le nouveau système nécessitera le renforcement du système de suivi du marché.

A. Nécessité d'un organisme d'intervention pour l'organisation des prélèvements et restitutions sur le commerce extérieur des céréales

Le projet de loi relatif au commerce extérieur prévoit que le prélèvement à l'importation sera versé au fonds de développement agricole. Ce qui signifie que celui-ci sera alimenté par des sources de revenus extra-budgétaires. La définition des prix de référence conditionnera le niveau des recettes du FDA. Cette prérogative aura-t-elle pour effet la séparation de la fonction de fixation des prix de référence et de la fonction de gestion des recettes du FDA ? Quoiqu'il en soit, la fixation des prix de référence ne peut être réalisée que par un organisme disposant à la fois des capacités humaines et des informations nécessaires.

L'attribution de restitutions à l'exportation suppose que l'Etat procède ou fasse procéder à des achats de céréales aux prix d'intervention. Il doit par conséquent désigner un organisme qui puisse, d'un point de vue stratégique et logistique, soit assurer l'acquisition des quantités requises pour la sauvegarde du prix de marché, leur stockage et la recherche de débouchés à l'exportation, soit définir un prix de référence pour les exportations effectuées à l'initiative des commerçants privés. Cet organisme se limitera évidemment à n'être que le maître d'oeuvre de ces opérations. Il devra disposer des ressources nécessaires pour couvrir non seulement le montant de la restitution accordée aux exportateurs mais aussi les frais de l'opération.

B. Le FDA et les ressources de l'ONICL

D'après le projet de loi sur le commerce extérieur des céréales, le prélèvement sur les importations de céréales sera versé au FDA, géré actuellement directement par le ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (MAMVA).

Cette mesure s'appliquera à l'ensemble des produits agricoles, à l'exception de ceux qui font l'objet d'une subvention. Elle ne s'appliquera pas dans l'immédiat au blé tendre tant que la subvention sur les 10 millions de quintaux de FNBT sera maintenue.

Quand celle-ci sera supprimée, ce qui interviendra tôt ou tard étant donné la logique du programme d'ajustement structurel, l'équilibre financier actuel de l'ONICL sera évidemment modifié. Il s'agit, en particulier, de l'équilibre des comptes des services spéciaux : compte de blé tendre et farine de blé tendre et compte orge sauvegarde du cheptel.

Le compte blé tendre articule les ressources provenant principalement du prélèvement de la redevance de péréquation des prix payés par les importateurs et de la subvention de l'Etat, aux emplois constitués principalement des charges de subvention à la farine de blé tendre, de stockage et de transport du blé tendre d'origine local ou d'importation, brut ou transformé par les minoteries industrielles. La redevance sur importation représentait 1,55 milliards de dirhams en 1986-87 sur un total de charges de 2,43 milliards. En 1987-88, cette redevance était de 2,3 milliards de dirhams pour 2,89 milliards de dirhams de charges. En 1988-1989, la redevance sur l'importation du blé tendre n'a été que de 1,07 milliards de dirhams sur un total de charges de 1,75.

Les montants du compte sauvegarde du cheptel sont moins importants. Les recettes de ce compte sont constituées par la taxe de commercialisation sur le son. Ce compte, déficitaire en 1986-87 et en 1987-88, est devenu excédentaire avec l'institution en 1988 de la taxe sur le son égale à 40% de la valeur (105 Dh) de chaque quintal de son extrait de la farine subventionnée.

Avec la suppression de la subvention à la farine de blé tendre et la libération du prix de la farine de blé tendre, il faudrait normalement s'attendre à une révision des normes de fixation de la taxe sur le son.

Les produits financiers dégagés grâce aux fonds de trésorerie collectés à l'occasion des opérations d'importation (cautions, prélèvement) iraient au FDA.

L'équilibre du budget de fonctionnement propre de l'ONICL est assis actuellement sur la taxe de commercialisation prélevée sur chaque quintal de céréales ou légumineuses échangé sur le marché. Cette taxe est donc payée aussi bien par les minotiers que par les coopératives de stockage et les commerçants agréés. Le revenu de cette taxe permet de subvenir aux frais de fonctionnement de l'ONICL. Mais il est insuffisant pour permettre à l'ONICL de couvrir les frais occasionnés par les opérations diverses dont elle a la charge (notamment sa fonction de soutien des prix aux producteurs des céréales).

La promulgation de la loi sur le commerce extérieur et l'accomplissement de la réforme du marché nécessiteraient de déterminer une nouvelle origine des ressources nécessaires à l'ONICL pour l'accomplissement de sa mission. Il est probable que la fonction principale de l'ONICL devienne la gestion du système de suivi du marché des céréales.

L'amélioration de la connaissance de l'évolution structurelle et conjoncturelle des comportements de l'ensemble des opérateurs intervenant sur le marché des céréales apparaît actuellement comme une nécessité pour la régulation du marché des céréales.

C. Améliorer le système de suivi du marché des céréales

La fixation des prix de référence devrait certainement faire l'objet de concertation entre les opérateurs de la filière céréalière et leurs représentants. Autant dire que l'ensemble de la Nation sera impliquée dans ces négociations. Disposer d'informations statistiques fiables permettant de porter un jugement sur les conséquences de la fixation du niveau des prix de référence sera une condition de la réussite de ces négociations.

De par sa vocation interprofessionnelle, l'ONICL devrait dans l'avenir être l'organisme chargé de la préparation de ces décisions. En ce sens, une de ses principales fonctions dans l'avenir sera de renforcer en aval le système de suivi du marché des céréales, le service statistique du MAMVA assurant actuellement, en amont, une large couverture de l'activité des exploitations agricoles.

L'amélioration de la connaissance des structures du marché des céréales suppose d'élaborer un système d'information permettant de décrire :

- la combinaison des activités des exploitations agricoles (formes d'articulation céréaliculture-élevage des exploitations par classe de taille et mode de faire-valoir) ;
- les rendements et les coûts de production des différents produits agricoles ;
- une appréhension théorique adéquate des réactions des marchés nationaux aux événements climatiques et aux événements économiques (prévisions de bonne récolte, importations, politiques de prix) ;
- une appréhension théorique précise des comportements de stockage et de déstockage aux différents stades des filières (agriculteurs, intermédiaires et ménages) ;
- une connaissance précise de l'aptitude des importateurs à réguler spontanément le marché national en y distribuant des céréales importées achetées sur le marché mondial.

Le système de suivi conjoncturel des marchés devrait permettre, en particulier grâce à l'articulation cohérente des enquêtes (annuelles ou pluriannuelles) et des informations de source administrative :

- d'établir des bilans nationaux des ressources et utilisations de céréales ;
- de suivre l'évolution des prix nationaux et internationaux à partir d'un échantillon pertinent de marchés de référence.

Enfin, un système d'observation des revenus et de la consommation des ménages permettant une appréhension efficace du niveau de vie des groupes sociaux nécessiteux, pourrait être mis en place à la suite du traitement de l'enquête sur le niveau de vie de la population menée par la Direction de la Statistique.

Ce système permettrait de déterminer l'incidence du niveau des prix des céréales et de leurs dérivés sur l'équilibre budgétaire et nutritionnel des différentes catégories de revenu.

Notes

1. Ce projet de loi est actuellement en discussion au Parlement.
2. Pour une description de la filière céréalière et un modèle d'analyse de la protection du marché des céréales appliqué au Maroc, voir :
 - L'étude des prix et Incitations Agricoles (1985) du MAMVA et son actualisation en 1989 ;
 - Saâd Belghazi, *Concurrence et ajustement structurel : essai sur la réforme du marché des céréales*, thèse d'Etat, juin 1990, Grenoble.
3. C'est à un souci de ce genre qu'a répondu la création d'une banque centrale de la législation du travail, de la législation de la répression des fraudes, sanitaire, etc.
4. Dahir portant loi n°I-73-335 du 25 *chaabane* 1393 (24 septembre 1973) relatif à l'organisation du marché des céréales et des légumineuses, in *B.O.* n° 3183 du 31 octobre 1973.
5. *Idem*, article 3.
6. Cette réforme a été conçue par une équipe composée de praticiens du secteur et de l'Administration, ainsi que d'experts économistes. Cette équipe a travaillé à partir du printemps 1985 pendant près de onze mois. Elle revêt un caractère officiel car elle fait partie des conditionnalités du prêt à l'ajustement structurel du secteur agricole, approuvées par le gouvernement.
7. Les informations relatives au comportement du prix de marché de la farine nationale de blé tendre durant les deux dernières années proviennent de diverses sources. Elles coïncident avec celles données par les télex faisant état de

l'approvisionnement des marchés urbains reçus à la Direction de l'approvisionnement et du contrôle (ministère de l'Intérieur).

8. Celle-ci devrait être plus sélective et s'attacher d'abord à identifier les "ultra-pauvres", c'est-à-dire les personnes dépourvues de force de travail, pour leur assurer non seulement l'alimentation, mais aussi les conditions de logement et d'habillement décent. Les autres victimes de la pauvreté sont en fait des victimes du marché du travail. Leur nombre est certainement beaucoup plus élevé que celui des ultra-pauvres. Il ne pourrait être réduit que par le renforcement de leur capacité de négociation sur le marché du travail.
9. La population active rurale était estimée à 5,27 millions en 1987. Source : *Enquête sur l'emploi rural de 1987*, Ministère du Plan, Direction de la Statistique.
10. Source : Rapport au Conseil d'Administration de l'ONICL.
11. D'après *La Vie Economique*, numéro du 15 mars 1991.
12. D'après les relevés de prix centralisés au service statistique de la DPAE-MAMVA.
13. D'après *La Vie Economique*, numéro du 15 mars 1991.
14. Le montant total des taxes à l'importation, négocié dans le cadre du plan d'ajustement structurel (PAS II) entrant en vigueur pour la période 1991-93, serait plafonné à 45% de la valeur des produits importés à partir de 1991, à 35% en 1992 et à 25% en 1993. L'objectif du projet de réforme des droits à l'importation au Maroc est l'institution d'une structure tarifaire uniforme de 20%. Pour la protection des céréales, les responsables économiques du MAMVA se sont assignés un plafond pour le coefficient de protection de 25%.

