

## Les grands problèmes non résolus de l'agriculture marocaine

La politique d'ajustement structurel engagée dans le secteur agricole durant les années 80 avait remis en cause l'orientation interventionniste de la politique agricole des années 60 et 70 (largement identifiée alors à la "politique des barrages"), prônant le désengagement de l'État, la libéralisation des marchés et des prix, la suppression des subventions... Nombre de réformes inscrites dans ce cadre avaient été réalisées avant 1998. L'État avait ainsi privatisé des activités comme le commerce des engrais ou les services vétérinaires. Les Offices de mise en valeur s'étaient désengagés de toutes les prestations de services et des opérations à caractère commercial. Les agriculteurs dans les périmètres irrigués étaient désormais libres de pratiquer les cultures qu'ils voulaient (alors qu'ils étaient tenus auparavant de respecter des "plans d'assolement"). Les subventions aux intrants agricoles consommables avaient été quasiment supprimées. Les commerces intérieur et extérieur des produits agricoles alimentaires avaient, à quelques exceptions près, été libéralisés. Il en avait été de même pour les prix, également libéralisés pour la plupart des produits, tant à la production qu'à la consommation, à l'exception notable de quelques produits alimentaires de base, considérés sensibles et stratégiques (la farine du pain ordinaire, le sucre, l'huile et leurs dérivés).

En dépit des faibles résultats obtenus et des critiques très sévères, le gouvernement suivant, qui se voulait "d'alternance", s'était dès le départ résolument inscrit dans la continuité. Au-delà des intentions et des discours, l'analyse des faits apparaît plus instructive pour nous éclairer sur le bilan de ce gouvernement dans le domaine de l'agriculture et du développement rural.

### 1. La politique agricole s'est-elle réduite à la lutte contre les effets de la sécheresse ?

Dans la dernière décennie du 20ème siècle, on a compté 7 années sur 10 pouvant être considérées à déficits pluviométriques plus ou moins graves. Le fait est que, au bout de plus de trois décennies d'une coûteuse "politique des barrages", ce sont encore les précipitations et partant les aléas climatiques qui continuent de rythmer les campagnes agricoles et partant le cours de l'économie marocaine. Un simple rapprochement en-

tre les courbes d'évolution du PIB agricole et du PIB global montre à quel point ce sont bien les variations du premier qui déterminent celles du second. Les quatre campagnes des années 1998 à 2001 illustrent justement bien cette réalité: alors que le PIB agricole a évolué successivement de +27.9% en 1998, -16.7% en 1999, -16.2% en 2000, et +25% en 2001, le PIB global a plus reflété l'évolution tumultueuse de la production agricole que celle du reste de l'économie puisqu'il a augmenté de 7.7% en 1998, puis quasiment stagné entre 0 et 1% pendant les deux années suivantes, avant de renouer avec une croissance de 6.5% en 2001.

Dès 1998 donc, l'attention a dû se focaliser sur les conditions de déroulement des campagnes agricoles, confrontées à des déficits hydriques à répétition. Préoccupés par les conséquences de cet état de fait sur le monde rural, les responsables ont peu à peu mobilisé différents instruments de politique agricole pour les mettre au service de l'action de lutte contre les effets de la sécheresse. Cette action s'est pour l'essentiel matérialisée dans le Programme de lutte contre les effets de la sécheresse.

Ce programme, dans sa première version, lancé en juin 1999, était d'un coût global de 3.5 milliards de dirhams<sup>1</sup> et s'articulait autour de quatre axes principaux: approvisionnement en eau potable des zones rurales souffrant de pénurie, distribution d'orge et d'aliments composés pour la sauvegarde du cheptel, ouverture de chantiers d'emploi à caractère économique et social et traitement de l'endettement des agriculteurs. L'année suivante, face à la persistance de la sécheresse, le gouvernement dut annoncer un programme plus ambitieux, doté d'une enveloppe de 6.5 milliards de dirhams, à réaliser sur une période de 15 mois. Au niveau de son contenu, ce deuxième programme reprenait les actions du précédent, auxquelles s'ajoutaient de nouvelles initiatives: approvisionnement des souks ruraux en céréales, sauvegarde du patrimoine forestier, sensibilisation et communication... Le trait marquant reste tout de même la place accordée à la préservation des revenus des agriculteurs à travers l'ouverture de chantiers de travaux d'utilité publique, créateurs d'emplois et générateurs de moyens d'existence.

<sup>1</sup> 1 Dirham = 0.10 euros.

Un bilan de l'état d'exécution du programme de lutte contre les effets de la sécheresse fut établi par le Ministère de l'Agriculture à fin mars 2001<sup>2</sup>. On apprenait ainsi que le programme avait permis d'ouvrir quelques 12 000 chantiers créateurs de 14.6 millions de journées de travail sur les 17 millions prévus. Le programme d'approvisionnement en eau potable avait bénéficié à près de 760 000 ruraux. De même qu'on avait procédé à la distribution à des prix subventionnés de 7 millions de quintaux d'orge et 1.3 million de quintaux d'aliments composés. L'opération de distribution des céréales dans les Souks ruraux par contre semble avoir tourné court, puisque sur les 5 millions de quintaux qui devaient être distribués, seuls 97 000 quintaux de blé tendre avaient pu être livrés à des prix subventionnés.

Cependant, face à ces résultats somme toute non négligeables, des zones d'ombre apparaissaient déjà et suscitaient de légitimes inquiétudes. Au mois de novembre 2000, le Ministre de l'Agriculture reconnaissait que le programme de lutte contre les effets de la sécheresse avait souffert "des lenteurs administratives, et du retard dans la mise en œuvre des mesures, et du mauvais encadrement"<sup>3</sup>.

Au delà de l'appréciation que l'on peut faire à cet égard, il n'en demeure pas moins que la question de la sécheresse a fait l'objet d'un traitement gouvernemental. Qu'en est-il des nombreux autres problèmes auxquels le gouvernement n'a pas apporté de réponse?

## 2. Les problèmes de l'agriculture marocaine non résolus

Sur la longue liste des grands problèmes de l'agriculture marocaine demeurés sans solutions, il y a des questions d'ordre général, telle l'absence persistante d'une stratégie de développement agricole et rurale, mais aussi et surtout le défaut de politique sur des questions plus limitées mais non moins importantes, telles celles des produits de base, des structures foncières, de la protection des ressources naturelles, de la réforme du Crédit agricole, des activités non agricoles en milieu rural, du dialogue avec les organisations professionnelles, de la valorisation des ressources humaines...

Le résultat en est que, aujourd'hui comme hier, qu'ils soient opérateurs dans le secteur, partenaires étrangers, experts ou simples observateurs, tous sont unanimes pour déplorer encore et toujours "l'absence de vision" ou de "stratégie".

Ainsi, nous autres marocains, que voulons-nous faire de notre monde rural? Que voulons-nous faire de

notre agriculture? Quelle place et quelles fonctions attribuer à celle-ci dans l'économie du pays? Quelles productions développer? Où et comment? Comment accroître la productivité agricole et affirmer notre compétitivité là où elle est possible? Quelle sécurité alimentaire rechercher? Comment organiser notre insertion dans les "zones de libre-échange" qui s'annoncent sans courir le risque de ruiner des pans entiers de notre tissu productif, avec les conséquences sociales et politiques qu'on peut aisément imaginer? Quels équilibres voulons-nous établir entre nos villes et nos campagnes?... Ce sont là quelques unes des grandes questions, vitales, auxquelles ce gouvernement n'a apporté aucune réponse, et qui restent donc posées, aujourd'hui avec encore plus d'acuité que jamais.

Au delà de ces questions générales, d'autres, plus précises, sont aussi demeurées sans réponse. Ainsi, promettant une "sécurité alimentaire dans le cadre d'une ouverture maîtrisée et graduelle", la déclaration gouvernementale avait annoncé une "libéralisation ou du moins une politique claire en matière de produits de base". On sait que la seule mesure de libéralisation qui a fini par être prise a concerné l'huile de graine importée. Pour le reste, c'est le statu-quo qui continue, avec ses incohérences et son opacité. C'est en particulier le cas de la farine de blé tendre dite "nationale" et du sucre dont les filières pâtissent d'une situation qui relève de l'absurde: libéralisation du commerce extérieur mais pas du commerce intérieur, libéralisation des prix à l'amont mais pas à l'aval, liberté d'importation mais protection tarifaire qui "annule" l'avantage comparatif externe, équivalents tarifaires à l'importation et subventions à la consommation.... Autrement dit, on est aujourd'hui encore dans une situation qui cumule les inconvénients du système antérieur et de celui qu'on veut instaurer, sans en recueillir les avantages!

Face à la situation déjà alarmante du Crédit Agricole, le nouveau gouvernement avait pris en 1998 l'engagement de procéder à "la restructuration de la Caisse Nationale du Crédit Agricole en vue de renforcer et de diversifier ses activités et d'améliorer ses services". Comme cela a été indiqué plus haut, ce gouvernement a dû à plusieurs reprises dégager des fonds publics conséquents pour trouver des solutions (souvent seulement partielles) au surendettement des agriculteurs vis-à-vis du Crédit Agricole. Mais outre le fait que les plus gros débiteurs, qui sont les principaux responsables des difficultés financières de la CNCA, restent "intouchables", on sait bien que l'endettement des agriculteurs n'est qu'un aspect de la crise de cette institution spécialisée. Celle-ci a effectivement besoin d'une restructuration globale et radicale, autrement dit d'une véritable réforme d'ensemble qui la repense dans la forme et le fond, qui redéfinit ses missions et ses fonctions, reconsidère ses structures organisation-

<sup>2</sup> La Vie Economique, 20 avril 2001.

<sup>3</sup> Assahifa, 10 novembre 2000.

<sup>4</sup> Cf. Rapport sur l'état de l'environnement du Maroc, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat, Rabat, octobre 2001.

nelles et sa stratégie à moyen et long terme. Or, un projet de réforme des statuts de la CNCA est déposé au Parlement depuis 1999. Finira-t-il un jour par être adopté?

Que dire de l'engagement relatif à " la promotion des activités non agricoles " dans le monde rural, dont on ne sait toujours pas grand chose, concrètement, notamment en quoi cela peut représenter une alternative sérieuse à l'insuffisance des revenus agricoles ? Que dire encore de la mise en place d'un " comité interministériel permanent et la création d'une structure de concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricoles ", dont même le projet n'a jamais été sérieusement envisagé?

### 3. Les autres problèmes, toujours en attente des solutions appropriées

Les autres grands problèmes de l'agriculture marocaine, qui n'avaient pas fait l'objet d'un engagement explicite du gouvernement -du moins dans sa déclaration générale-, n'en sont pas moins majeurs, et nombreux. La liste de ceux que nous allons rappeler ici est évidemment loin d'être exhaustive, mais nous avons essayé de retenir ceux dont le défaut de solution risque d'être particulièrement lourd de conséquence.

Les entreprises publiques, créées au début des années 70 pour prendre en charge la gestion des terres de colonisation récupérées alors par l'Etat (appelées SO-DEA et SOGETA ), ne se sont jamais vraiment bien portées. Mais leur crise n'a cessé de s'aggraver dangereusement depuis quelques années. Là encore, depuis au moins une quinzaine d'années, tout le monde convient de la nécessité et même de l'urgence d'une réforme radicale et globale : Réforme et restructuration des entreprises existantes ? Liquidation pure et simple de ces entreprises et cession des terres au secteur privé ? Contrat de partenariat avec l'agro-industrie dans le cadre de filières intégrées ? Cession d'une partie des fermes aux lauréats des écoles d'agriculture ?... les formules, on le voit, ont été nombreuses et variées, mais aucun gouvernement n'a jamais eu l'audace de trancher et rompre avec un statu-quo mortel. Et là encore, le gouvernement Youssoufi n'a pas fait exception...

Depuis la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurels dans l'agriculture, et le désengagement de l'Etat qui s'en est suivi, les Offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA) ont été dépouillés de l'essentiel de leurs attributions antérieures, au point de se réduire pour certains à de simples " vendeurs d'eau ". Le problème est que ni les effectifs, ni l'organisation, ni les systèmes de gestion n'ont été révisés en conséquence. Le résultat de cet état de fait est d'abord un immense gaspillage de ressources humaines et financières. Ne serait-ce que pour cela, la réforme des ORMVA à la lumière de leurs nouvelles mis-

sions s'impose depuis fort longtemps. Un projet semblait en préparation... A la date où nous écrivions ces lignes, il était toujours en préparation.

Les défauts du commerce intérieur des produits agricoles ne sont pas seulement connus mais vécus au quotidien par tout un chacun : circuits de commercialisation archaïques, inadaptés et inefficaces, infrastructures défaillantes, absences de " règles du jeu ", monopoles ici, quotas là... Il en résulte que les producteurs agricoles comme les consommateurs sont désavantagés au profit d'une minorité d'intermédiaires à l'utilité souvent contestable. Certes la loi sur la concurrence et les prix marque sur certains points un progrès incontestable, mais jusqu'à présent ; ses effets sur le terrain tardent à se faire sentir. En tout cas le problème des marchés de gros en particulier demeure entier, avec son système de " carreaux " et de " mandataires ", qui relève plus de la logique de l'économie de rente que de celle de l'économie de marché. Largement décrié par les opérateurs et les consommateurs, ce système demeure intouchable pour des considérations essentiellement politiques et sécuritaires.

Dans la foulée des mesures censées parer aux effets de la sécheresse qui avait sévi au Maroc au début des années 80, Hassan II avait en 1984 pris la décision d'exonérer " jusqu'au 31 décembre de l'an 2000, de tout impôt direct présent ou futur les revenus agricoles relevant de l'impôt agricole ". De nombreuses études ont par la suite montré qu'un tel privilège est économiquement inefficace, financièrement coûteux (avec un manque à gagner annuel de 1 à 2% du PIB) et plus encore socialement inacceptable (puisqu'en réalité, il ne bénéficie qu'à une minorité de gros producteurs qui réalisent des profits considérables, au moment où chacun sait que l'immense majorité des agriculteurs du pays, de toute façon, ne gagnent pas assez de revenus pour atteindre même le seuil minimal d'imposition en vigueur pour tous les contribuables !).

Hormis la petite minorité qui tire directement avantage d'une telle immunité fiscale, on s'accordait généralement sans mal à reconnaître la nécessité d'en finir avec cette " exception agricole ", au plus tard le 31 décembre 2000, avec l'expiration du dahir royal de 1984. Et ce gouvernement avait la chance de pouvoir réaliser ce progrès tout simplement en s'abstenant de faire quoi que ce soit ! En effet, l'expiration du dahir de 1984 permettait la réintégration automatique des revenus agricoles dans le champ des textes fiscaux relevant du droit commun (IGR et IS notamment). Or cette fois le gouvernement s'est au contraire " activé ", dans le cadre de la loi de finances 2001, pour reconduire les dispositions du dahir de 1984, et ce jusqu'en 2010.

*Najib Akesbi*