

Ajustement structurel au Maroc : le secteur agricole en transition ?

Labonne M.

in

Allaya M. (ed.).
Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000

Montpellier : CIHEAM
Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 14

1995
pages 297-305

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

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=C1960057>

To cite this article / Pour citer cet article

Labonne M. **Ajustement structurel au Maroc : le secteur agricole en transition ?**. In : Allaya M. (ed.). *Les agricultures maghrébines à l'aube de l'an 2000*. Montpellier : CIHEAM, 1995. p. 297-305 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 14)



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

Ajustement structurel au Maroc : Le secteur agricole en transition ?

Michel Labonne
INRA-ESR, Montpellier (France)

Résumé. La croissance de l'agriculture marocaine avec l'application du programme d'ajustement structurel résulte d'une négociation originale sérieuse et approfondie des diverses conditionnalités des prêts.

Quatre éléments ont fondé la position marocaine :

- a) réussir la dévaluation.
 - b) limiter les subventions sur la base du concept de "solde net nul du Trésor".
 - c) se rapprocher du marché mondial sans s'y inféoder.
 - d) libéraliser les structures commerciales sans renoncer aux actions incitatives de l'Etat.
- L'objectif d'assainissement économique n'a jamais été remis en cause.

Mots clés. Maroc – Ajustement structurel – Politiques agricoles – Libéralisation – Politiques de transition

Abstract. Structural adjustment in Morocco: a changing agricultural sector?

Growth of Moroccan agriculture with the application of the structural adjustment programme results from serious, original in-depth negotiations of various loan conditionalities. The Moroccan position is based on four features: (a) successful devaluation, (b) limiting subsidies on the basis of the 'nil net Treasury balance' concept, (c) approaching the world market without becoming dependent on it, and (d) liberalising trade structures without abandoning state incentive operations. The economic adjustment objective has never been called into question.

Keywords. Morocco – Structural adjustment – Agricultural policies – Liberalisation – Transition policies

Problématique

Le Maroc se présente aujourd'hui comme un pays ayant bien maîtrisé le processus d'ajustement structurel auquel il s'était soumis depuis le début des années 80, en négociant essentiellement avec le FMI et la Banque Mondiale. Par glissement, on le considère comme un bon élève de la Banque ; en réalité, il fut un bon partenaire, apte à soutenir des dossiers argumentés face parfois à des positions simplistes sinon dogmatiques. Son avantage lui vient d'une haute administration de qualité et de responsables gouvernementaux capables d'autonomie et d'initiatives dans le cadre des orientations fixées par le Souverain.

L'économie marocaine, depuis toujours, se fonde sur le marché, y compris avec l'extérieur (porte ouverte). Ceci n'excluait pas un interventionnisme fort, lié à une conception volontariste du développement impliquant des investissements publics lourds en matière d'infrastructures. Dans le domaine agricole, la politique de grands barrages en constitue l'expression la plus accomplie.

Soumise à l'aridité, l'agriculture marocaine a, depuis toujours, tenté de domestiquer l'eau, mais les progrès des moyens techniques n'ont permis une réelle avancée que dans le deuxième tiers de ce siècle, et qui a continué jusqu'à nos jours. Politique certes coûteuse, mais qui a fourni les moyens d'une diversification de l'agriculture permettant, non sans effort et sans risque, d'occuper une position exportatrice reconnue.

Par contre-coup, les cultures sous pluie ne bénéficièrent globalement que d'un appui discret, et des voix ne tardèrent pas à opposer le sec et l'irrigué comme les termes d'une contradiction dressant face à face gros propriétaires de l'irrigué outrageusement aidés par l'Etat et petits paysans du « bour » en voie de prolétarisation.

Devant la baisse du prix des phosphates et le coût croissant de la guerre du Sahara, le gouvernement, caisses vides, fit appel aux instances internationales spécialisées pour sortir de l'impasse.

Elles proposèrent selon l'habitude des mesures de stabilisation et de restructuration qui entraînaient une baisse globale du niveau de vie de la population ; cette baisse devait être contre balancée par des contre-parties politiques destinées à rallier certains groupes sociaux à l'ajustement.

La mise en cause de la politique de barrages constitua un point de choix du dispositif, pour faire des économies budgétaires, pour libéraliser de façon évidente et pour susciter un soutien politique à l'ajustement. Une analyse sommaire pouvait le laisser penser : une publication de la FAO (1991), qui s'appuie largement sur des rapports de la Banque Mondiale, n'hésite pas à attribuer un rôle important à la « faillite de l'irrigué » dans la justification du recours à l'ajustement sectoriel.

Mais, fondamentalement, le PAS et ses formes évolutives, PASA (Programme d'ajustement du secteur agricole) et PISA (Programme d'investissement pour le secteur agricole), ont-ils entraîné la libéralisation du secteur et le règne de la libre concurrence, avec un désengagement massif de l'Etat permettant une dynamisation radicale de l'économie agricole et alimentaire au service de tous ?

La situation est autrement complexe; nous allons voir que, pour le secteur agricole :

- les conditionnalités du PAS et du PASA ont parfois manqué de réalisme ;
- les discussions des modalités de l'ajustement ont été intenses, aussi bien à l'intérieur des instances qu'avec les organismes étrangers ;
- enfin, le succès relatif du programme et son acceptabilité ont relevé plus de circonstances particulières que de mesures prévues.

Pour ce faire, nous étudierons la logique des modalités du PAS et du PASA, puis nous analyserons les performances des principales productions dans la période sous ajustement; enfin un bilan des modifications essentielles nous permettra de porter un jugement sur la nouvelle répartition des rentes.

I – Du PAS au PISA

1. Origine et objectif

Les années 80 commencent mal pour le Maroc ; la baisse du prix des phosphates vient compromettre l'équilibre du budget et de la balance commerciale du pays, alors que la guerre du Sahara s'intensifie. La création de grandes infrastructures se poursuit, ainsi que la politique sociale des subventions à l'alimentation de base, ces deux derniers éléments étant justifiés quand la situation économique est saine dans un pays à croissances démographique et urbaine fortes. Déjà très endetté, le Maroc doit accepter le principe de l'ajustement pour retrouver un crédit international indispensable à sa survie économique, au prix de plusieurs réformes. Cette question est très sensible, et il faut se souvenir que le Traité de Fez (1912) fut imposé au Maroc à cause de l'endettement du pays et pour procéder à des réformes fiscales et administratives.

L'objectif du PAS, après sa phase de stabilisation destinée à restaurer les grands équilibres macro-économiques, vise à accroître l'efficacité économique nécessaire à la promotion d'une croissance soutenue à moyen et long termes, par une meilleure allocation des ressources. Il faut donc mettre un terme aux politiques de prix administrés et de subventions, à la protection douanière et à la sur-réglementation des marchés, sources de distorsions qui gênent l'efficacité économique. De toute manière, la situation des finances publiques est telle que le système de subventions à la consommation doit être repensé, que la dévaluation de la monnaie doit être envisagée pour moins importer et mieux exporter, que l'intervention publique doit être nécessairement diminuée; il devient alors intéressant de procéder à un montage avec le FMI et la Banque Mondiale qui soutiennent financièrement les réformes et qu'on peut désigner comme responsables si l'ajustement devient politiquement trop risqué et trop contraignant.

Dès 1983, la stabilisation fut mise en place. A part une dévaluation réussie de 25 %, les améliorations du budget et de la balance commerciale ne furent pas évidentes, mais les tendances à la détérioration furent stoppées ; il faut reconnaître que la conjoncture était défavorable, avec une mauvaise récolte qui s'alliait à un prix toujours bas des phosphates.

La phase de développement se matérialisa en agriculture par un programme sectoriel (PASA I) sur deux ans (1985–1987), aux objectifs de redressement ambitieux :

- réduction des termes de l'échange défavorables pour les produits agricoles et meilleure compétitivité internationale (pour compléter l'effet de la dévaluation) ;
- libéralisation du commerce des produits agricoles et des intrants pour assurer une meilleure capacité de négociation aux agriculteurs par la concurrence ;
- réduction des subventions aux intrants agricoles, notamment en ce qui concerne les engrais et l'eau d'irrigation, afin de diminuer le différentiel de protection entre les cultures pluviales et irriguées ;
- réduction des subventions à la consommation, remplacées par des programmes ciblés d'assistance alimentaire, moins coûteux et ne tirant pas les prix à la production vers le bas ;
- recentrage des actions de l'Administration sur des services à caractère public indéniable (recherche, vulgarisation...) ;
- définition de priorités strictes pour les investissements publics d'infrastructures agricoles (grande hydraulique) et choix de formes moins chères (petite hydraulique) ;
- protection du patrimoine naturel.

Des études importantes furent lancées pour calibrer au mieux les interventions qui, pour la plupart, devaient prendre réellement corps dans PASA II (1988–1990).

Deux conditionnalités originales allaient apparaître à la demande de la Banque Africaine de Développement :

- refonte du code des investissements agricoles ;
- adoption d'une loi foncière sécurisant la tenure en « bour » et autorisant une relance du marché foncier.

Elles ne seront pas suivies en ces termes, car les bénéfices à en tirer ne semblaient pas évidents.

Après 1990, tout le monde admit que les distorsions principales étaient abolies ou sur le point de l'être, que l'Administration était pratiquement restructurée, et que le PASA II pouvait évoluer en Programme d'Investissements Agricoles (PISA).

2. Logique des PASA

Les PASA ont été construits sur un diagnostic fondé sur trois éléments :

- la constatation qu'au début des années 80, il existait un fort différentiel de protection entre les produits agricoles issus du sec (dont souvent les prix étaient au-dessous du cours mondial) et ceux produits sous irrigation (et même à l'intérieur de ceux-ci, où le sucre était très avantagé) ; on en déduisait que la production s'en était trouvée réduite, surtout en céréales et en graines oléagineuses, et l'intensification ralentie par le peu d'attraction économique, ce qui rendait donc inutile les subventions aux intrants, restant peu accessibles à une bonne partie des paysans. Ce manque à produire ouvrait la porte à des importations indispensables et coûteuses (blé tendre et huiles) ;
- le caractère administré ou semi-administré par prix et quota des principales filières (céréales, huiles de graines, sucre, agrumes par l'OCE...) génère des rentes et fixe des structures dont la pérennité dépend de la décision politique, hors concurrence économique ;
- les subventions directes des produits de grande consommation deviennent insupportables pour le budget et elles profitent inutilement aux groupes à revenus moyens ou élevés.

Ce diagnostic est incontestable, mais il va servir de levier politique pour obtenir un recul du rôle de l'Etat et une ouverture sur le marché mondial, ce qui devrait redistribuer les rentes, donc le pouvoir. Il eut donc fallu donner une base sociale suffisante à la politique d'ajustement. La population urbaine est touchée par la suppression des subventions aux produits alimentaires de base et l'agriculture moderne, irriguée ou non, pâtit de la suppression des subventions aux intrants. Une perspective de réforme foncière et de croissance du prix des céréales au producteur peut-elle mobiliser positivement les petits paysans des campagnes ? Cela a dû être pensé.

En effet, pour l'agriculture, la dévaluation favorise les productions locales en substitution de produits importés renchérissés et pénalise les utilisateurs d'intrants. Mais les réallocations dans le système de production supposent une flexibilité qui n'existe pas, à cause de l'hétérogénéité des situations : non seulement irrigué et « bour », mais aussi « bour » favorable et « bour » défavorable, itinéraires techniques variés, tailles d'exploitation bien différentes, rôle de l'autoconsommation, statuts fonciers, autant de questions qui ont été survolées lors du diagnostic et qui ont été à la base d'effets pervers et de contradictions que l'on ne pouvait laisser se développer. Toujours est-il qu'à la fin de PASA I, les prix du blé, du tournesol et des tourteaux se retrouvaient au-dessus du cours mondial et que le Maroc refusait de se connecter aux prix du marché international par une formule rigide afin de ne pas importer de manière erratique leur instabilité. De plus, dans la décennie 80, les cultures irriguées ont montré une croissance plus forte que les cultures en sec et ont largement participé à l'augmentation substantielle de la consommation en fruits et légumes des Marocains. En fait, pour diverses raisons, l'agriculture marocaine a montré un dynamisme qui désarmait les critiques.

3. Les PASA et les performances agricoles et alimentaires

La période sous ajustement couvre pratiquement la décennie 80. Le pays a connu alors globalement une amélioration de sa situation économique, si l'on se réfère aux données macro-économiques habituelles (*Tableau 1*). Le secteur agricole a joué un bon rôle dans la progression (*Tableau 2*) ; il est intéressant de constater que la croissance des productions s'est vérifiée aussi bien pour les cultures pluviales que pour les cultures irriguées. Le taux de croissance moyen annuel dépasse 10 % pour le blé, les légumes, les oléagineux, les volailles et les oeufs. A part le vin et le tabac, les taux sont partout significativement positifs, avec cependant des avantages plus marqués pour les cultures pluviales. Est-ce l'effet des réajustement de prix fortement à la hausse qui a favorisé les céréales et les oléagineux ? Pour ces derniers, la politique incitative et leur localisation dans le « bour » le plus favorable fournit l'explication, tandis que pour les céréales, il faut voir simplement le résultat d'une bonne pluviométrie. D'ailleurs, en 1991 et 1992, la production de blé chutera de moitié et retournera à son niveau des années 60.

Par contre, les cultures irriguées marqueront une progression régulière, malgré le renchérissement des intrants, le réajustement du coût de l'eau et sa perception plus efficace, et les difficultés d'élargissement des débouchés extérieurs. En fait, on constate que le statut des productions irriguées se modifie au cours des années 80; alors qu'elles étaient souvent présentées surtout comme des productions destinées à l'exportation, on les voit de plus en plus satisfaire une demande nationale en expansion. Au delà des productions sucrières et bananière qui ont bénéficié d'un soutien et d'une protection sans faille de la part du gouvernement afin de substituer des importations, l'abondance des cultures de fruits et légumes, dans un contexte de marché libre et concurrentiel, a permis en dix ans un doublement de leur consommation par tête, enrichissant une ration alimentaire frôlant maintenant les 3000 calories quotidiennes.

Tableau 1. Evolution de quelques macro-données (1981-91)

	1960	1970	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
A	24		14	18	17	17	18	21	17	17	16	16	19
B	77	71	53	48	57	56	56	64	66	76	61	61	62
C		0.7	8	9	9		11	15	21	20	21	22	24
D	4	12					36		38	39	38	36	36
E	100	50					33	25	26	26	26	24	23
F		48	19	18	17	14	17	18	16	16	16	15	14
G		23	25	18	20	22	20	19	16	15	11	12	16

Source : Allaya et al., 1995.

A : PIBA/PIB % ; B : Export./Import. % ; C : Dette extérieure totale milliards \$; D : Engrais/ha en kg ; E : Surface cultivée/tracteur en 10 ha ; F : Exp. agr./ Exp. tot. % ; G : Imp. agr./Imp. tot. %

Tableau 2. Evolution des principales productions agricoles (taux de croissance moyen annuel 1981–1990)

Blé	13,6	Oranges	3,3
Céréales	11,4	Sucre brut	5,0
Pommes de terre	7,0	Oléagineux	10,2
Légumes	10,6	Volailles	15,5
Tomates	13,9	Oeufs	14,4

Source : Allaya et al., 1995.

Tableau 3. Evolution des disponibilités annuelles en kg par tête (1981–1991)

	1981	1991		1981	1991
Blé	152,0	173,0	Oignons	5,7	15,2
Pommes de terre	13,3	29,1	Oranges	11,6	21,3
Tomates	12,4	23,4	Volailles	2,6	5,6

Source : Allaya et al., 1995.

Les résultats des PASA ne sont pas à l'évidence ceux qui étaient attendus; la croissance de la production céréalière en fin de période est due à une aubaine climatique, alors que les accroissements substantiels qui ont concerné les oléagineux et les productions irriguées soulignent le succès des actions incitatives de l'Etat, menées avec continuité. Il est aussi remarquable qu'avec la libéralisation des circuits commerciaux et la pression faite pour l'ouverture au marché international, l'agriculture moderne ait plutôt bénéficié de la dynamique du marché intérieur que misé sur les exportations.

II – Les quatre piliers de la stratégie marocaine

Si les circonstances politiques, avec le soutien de toutes les formations à la guerre du Sahara et la mobilisation de l'opinion qui en a résulté, ont opportunément rencontré une pluviométrie favorable à la production céréalière, ce qui a adouci l'amertume de l'ajustement structurel, il ne faudrait pas toutefois en conclure que le hasard fait bien les choses.

En effet, le résultat atteint est venu à l'issue d'une longue négociation, parfois très tendue (puisqu'il y a eu suspension des versements pendant quelques mois), au cours de laquelle les conditionnalités ont été reprises et modifiées dans leurs modalités, en fonction d'un approfondissement de la connaissance du réel, mais sans jamais remettre en cause le cadre et le contenu de l'ajustement, c'est-à-dire l'assainissement économique. Pour ce faire, le gouvernement marocain s'est appuyé sur une stratégie en quatre points, compatibles avec les objectifs du PAS et qui se sont affinés avec la pratique. Il s'agit de :

- réussir une dévaluation,
- limiter les subventions sur la base du concept « solde net nul du Trésor »,
- se rapprocher du marché international sans s'y inféoder,
- libéraliser les structures commerciales sans renoncer aux actions incitatives de l'Etat.

1. Une dévaluation réussie

Le déficit extérieur courant du Maroc s'est creusé nettement au début des années 80, débouchant en 1983 sur une crise de disponibilité de devises; les réserves de change passent de 4 à 5 semaines en 1980 à une semaine en 1983/1984. Cette contrainte se détendra progressivement sous l'effet conjugué de mesures internes de réformes du commerce et de l'industrie, et de facteurs externes favorables comme la baisse du prix du pétrole, mais surtout grâce à une dévaluation habilement menée. Une politique de change flexible va, dès la mi-1983, mettre fin à la surévaluation du dirham marocain. Selon les sources, les performances seront appréciées différemment : entre 1983 et 1985, la dévaluation du taux de change effectif réel est estimée à 25 % par la Banque Mondiale par rapport au dollar US, mais à 13 % seulement par rapport au franc français (ECA/FAO). Malgré l'ambiance de déréglementation, 38 prix de gros sont tenus sous contrôle et certaines subventions aux produits de première nécessité, même limitées, demeurent et l'inflation est raisonnablement contenue. Une autre dévaluation interviendra en 1990, d'un taux de 9,25 %. Le marché parallèle a disparu et l'on peut considérer la surévaluation du dirham, estimée à 15 % en 1980, comme terminée.

La dette a été négociée et les réserves de change frôlent les 14 semaines d'importation en 1990. L'amélioration générale des équilibres macro-économiques donnent de la crédibilité à la dévaluation, notamment en contenant l'inflation, malgré une politique de «vérité des prix », y compris pour les produits de première nécessité. Le Maroc a su prendre une série de mesures cohérentes et en mener l'exécution à bien, malgré des impacts particuliers qui auraient pu être contradictoires si ces mesures avaient été appliquées sans souci de progressivité et de phasage, c'est-à-dire sans études approfondies au préalable.

Au plan agricole, l'agriculture irriguée, exportatrice nette en échangeables, bénéficie de la dévaluation et pourra ainsi mieux supporter les charges nouvelles imposées par le PASA au moyen des éliminations de subventions aux intrants et d'une récupération plus efficace du prix de l'eau d'irrigation. Quant à l'agriculture en bour, peu consommatrice en échangeables, on renforce sa capacité de substitution aux importations, que les cultures soit protégées ou non, ce qui incite aussi à réformer l'aval des filières pour mobiliser les gisements de productivité. De manière générale, dans les filières agro-alimentaires, la dévaluation favorise le remplacement de la recherche de rentes par la recherche de l'efficacité, si des mesures d'accompagnement appropriées sont conjointement mises en oeuvre.

2. Limitation des subventions

Les PASA exigent, en général, la suppression des subventions à la production et à la consommation pour mettre fin aux distorsions de prix. Si nécessaire, et dans des conditions bien définies, on peut tenter de tempérer les effets négatifs des suppressions auprès de certains groupes en prenant une série de mesures ciblées. Le Maroc avait donné son accord pour modifier le régime des subventions (et certaines furent rapidement éliminées), mais la suppression des subventions aux produits de grande consommation (sucre, blés, huiles de graines) posait un problème de progressivité et d'opportunité : en effet, ces suppressions auraient significativement réduit le pouvoir d'achat des couches modestes de la population, en même tant que ces produits étaient largement importés pour satisfaire la demande nationale, à des prix inférieurs aux prix nationaux, ouvrant donc la possibilité de prélever une compensation. La position marocaine était de soutenir que le produit des prélèvements seraient utilisés pour le développement de la même filière (sucre et huile notamment) qui demandait à être protégée comme *infant industry*, sous réserve de restructuration. Les prélèvements n'avaient pour but que de développer la filière avec un objectif de « solde net nul du Trésor », et non de procurer à l'Etat des ressources budgétaires supplémentaires non affectées. L'accroissement prévu de la productivité sur la filière permettrait un rapprochement des conditions de l'échange international à terme. Rendu prudent par les émeutes de la faim du début des années 80, provoquées par le fort renchérissement des produits à base de blé, le gouvernement privilégia partout la progressivité, mais sans jamais remettre en cause l'objectif d'assainissement économique.

3. Les repères du marché mondial

Les partenaires internationaux du Maroc n'eurent pas de mal à convaincre les responsables marocains du désordre de leurs prix agricoles par rapport à la référence constituée par le marché mondial. Certains prix bénéficiaient d'une protection nette, tant nominale qu'effective, par rapport au marché mondial, alors que d'autres au contraire étaient maintenus à un niveau inférieur à celui des prix internationaux, l'interdiction d'exporter ou de s'aligner sur les prix des importations empêchant toute régulation.

Ainsi, au début des années 80, les cultures en sec (céréales, oléagineux) étaient déprotégées, alors que les cultures irriguées (plantes saccharifères notamment) jouissaient d'une solide protection. Il faut remarquer à cet égard que les cultures pluviales étaient destinées à satisfaire une consommation de masse, représentant l'essentiel de la ration calorique humaine, largement subventionnée, alors que les producteurs n'avaient pas d'alternative de production, au moins pour les céréales, face à des prix maintenus très bas. Au contraire, pour les cultures irriguées les alternatives existaient.

Pour mettre fin aux distorsions constatées par référence aux rapport des prix mondiaux, on demanda au Maroc d'aligner les prix intérieurs sur les prix du marché international, ce qui permettrait de supprimer les subventions de façon cohérente et de jouer au mieux les avantages comparatifs. Le Maroc convint qu'il fallait réduire les distorsions, mais il insista sur le fait que le marché international souffrait de

manoeuvres de *dumping*, que certains pays offraient des primes à l'exportation à leurs opérateurs et que l'instabilité avérée des marchés internationaux ne permettait pas de pratiquer une politique cohérente d'efficacité technique et organisationnelle, ce qui trouble l'efficacité allocative de manière évidente. Les signaux du marché mondial sont à prendre en considération, certes, mais sans naïveté ! Aussi, le Maroc proposa pour ses prix internes non pas un alignement sur les prix mondiaux, mais plutôt une formule de liaison destinée à amortir les effets des fluctuations des cours internationaux sur les prix intérieurs et à cadrer une politique de développement du secteur agricole avec une certaine continuité, en diminuant l'impact des facteurs exogènes. Un compromis fut accepté sur cette base.

4. Des structures amont et aval moins rentières

Quoique l'économie de marché soit la référence explicite de la politique économique marocaine, l'interventionnisme est la règle, dont le système de subvention ne constitue qu'un aspect. On peut même considérer certaines filières comme totalement ou partiellement réglementées sinon quasiment administrées (huile de graines, sucre, blé tendre, agrumes d'exportation...) au début des années 80. Elles ont pour caractéristique de relever des formes industrielles modernes des filières.

Les organisations professionnelles qui les gèrent sont de fait sous la coupe de l'Etat qui fixe les prix et les marges, répartit les quantités, met des barrières à l'entrée dans certaines activités, tant et si bien qu'on finit par considérer l'Etat comme propriétaire du produit, l'opérateur économique se considérant comme un prestataire de service.

Cette organisation très encadrée se concevait au sortir d'un processus colonial, quand il fallait empêcher que des mouvements brusques de capitaux ou des concurrences anarchiques ne viennent perturber la formation de filières agro-alimentaires dans une économie nationale en voie de constitution, notamment avec sa prise de contrôle par le capital national. Mais sa prolongation sous forme rigide ne se justifiait plus un quart de siècle après l'Indépendance ; elle avait toutefois généré des rentes excessives dont on comprenait que les bénéficiaires pèsent de toute leur influence politique pour essayer de les conserver (*annexe 1*).

On voit donc que le Maroc a dû mettre en oeuvre beaucoup plus une réforme réglementaire qu'une privatisation d'entreprises publiques; cette réforme réglementaire était nécessaire soit pour mettre fin à des monopoles d'Etat, tel que celui des échanges avec l'étranger géré par l'Office du Commerce Extérieur, soit pour abaisser les rentes distribuées sur certaines filières comme celles du sucre ou des huiles de graine. Il s'agit donc plus d'une libéralisation destinée à lever les barrières à la concurrence que d'un changement de statut de la propriété; cette démarche était permise par le fait que le Maroc n'avait à aucun moment fait le choix d'une économie administrée, avec propriété publique ou collective de la plupart de l'appareil productif, et que des investisseurs privés nationaux de taille importante existaient déjà. Les redéploiements et les initiatives pouvaient alors se développer pour compléter ou réorienter progressivement les activités existantes, d'autant mieux que l'Etat continuait, mais de façon plus discrète, une politique incitative mieux raisonnée.

Conclusion

La gestion de l'ajustement structurel par le Maroc est intéressante de plusieurs points de vue.

Tout d'abord, il faut souligner que le Maroc avait bénéficié, au début des années 70, d'une situation économique favorable (prix des phosphates, puis capitaux internationaux abondants et bon marché) qui avait donné à l'Etat une capacité d'intervention sans précédent, dont il avait usé largement à l'aide de transferts importants vers les producteurs comme vers les consommateurs. Il obtenait ainsi un renforcement « brouillon » de l'accumulation en même temps que la paix sociale. Quand la situation se détériora, ces transferts ne furent plus possibles, mais chaque groupe socio-économique souhaitait conserver son niveau de rente. Le PAS a fourni l'occasion (assez solennelle) de mettre à plat le système et de préconiser un traitement global qui semblait répartir l'effort demandé à tous. L'assainissement économique était présenté et ressenti dans la classe politique comme un effort nécessaire, mais qui devait être géré sans fracture sociale, sinon sans tension ; d'où l'importance attachée aux modalités et à la progressivité.

Ensuite, l'ajustement n'a pas été laissé entre les mains de doctrinaires. Le mélange des actions privées et des interventions publiques constitue une pratique ancienne au Maroc ; on attend des réformes un autre dosage, négocié à l'intérieur comme à l'extérieur, et non un bouleversement du système économique. Le pragmatisme de l'élaboration des modalités facilite leur discussion, leur application et leur évolution. Ainsi, certaines exigences, telles celles de la BAD sur la réforme foncière, ont été abandonnées car reconnues inappropriées.

Enfin, l'économie agricole marocaine, même si elle manifestait quelques distorsions à corriger, ne se présentait pas en état de délabrement, tant du point de vue des ressources naturelles que des ressources humaines ; l'important était de trouver un ensemble cohérent de mesures macro-économiques et sectorielles, et de l'appliquer en restant attentif à la capacité d'absorption des changements par le secteur et le reste de l'économie.

L'exemple du Maroc montre qu'un pays peut négocier l'aide qui lui permettra de sortir d'une crise grave, donc que les programmes d'ajustement ne constituent pas une potion magique qu'on administre à un malade passif. Certaines spécificités portent à un pronostic favorable : cohésion sociale, présence d'entrepreneurs et d'investisseurs, capacité administrative, potentiel de reprise de l'économie nationale.

Mais surtout, on doit tirer de cette expérience la leçon que la bonne négociation d'un PAS relève de la volonté politique d'assainir l'économie à partir d'une connaissance approfondie des problèmes, donc d'un bon diagnostic, et non de la simple roublardise appuyée sur des discours sans consistance, tentant un simple replâtrage du passé.

Liste des annexes

Annexe 1. L'attribution des huiles alimentaires brutes aux raffineurs en 1986.

Références

- **Allaya M. et al.** (1995). *MEDAGRI : Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes*. CIHEAM-IAM, Montpellier.
- **Azam J.P. et al.** (1994). *La faisabilité politique de l'ajustement en Côte d'Ivoire et au Maroc*. OCDE, Paris.
- **Banque Mondiale** (1993). *L'ajustement en Afrique*. Banque Mondiale, Washington D.C.
- **Bouin O. et al.** (1991). *Rebalancing the public and private sectors: developing countries experience*. OCDE, Paris.
- **Belghazi S., Jouve A.M.** (1993). *Le secteur agricole et ses perspectives à l'horizon 2000 : Maroc*. Commission des Communautés Européennes/CIHEAM-IAM, Montpellier, 113 p.
- **Belghazi S. et al.** (1992). *Rapport final de l'étude sur la mise en marché des céréales au Maroc*. CIHEAM-IAM, Montpellier.
- **Classen E.M. et al.** (1991). *The impact of stabilization and structural adjustment policies on the rural sector*. ESD paper n°90. FAO, Rome.
- **Commander S.** (1992). *Structural adjustment and agriculture*. ODI, Londres.
- **El khiari T.** (1987). *Agriculture au Maroc*. OKAD, Mohammedia.
- **Labonne L.** (1988). *Maroc : programme de développement du secteur des oléagineux : conclusions et recommandations*. Projet MOR/86/001, FAO, Rome.

Annexe 1. L'attribution des huiles alimentaires brutes aux raffineurs en 1986

L'organisation du raffinage des huiles de graine brutes est gérée en 1987 par des structures parapubliques et professionnelles, où la tutelle concrète de l'Etat est déterminante. Ces organismes sont le Bureau des Approvisionnements (BURAPRO), la Coopérative de Stockage des Corps Gras bruts au Maroc (COSTOMA) et le Consortium Marocain des Huiles Alimentaires (COMAHA).

Le BURAPRO est un organisme parapublic chargé de la gestion des appels d'offre pour les huiles brutes sur le marché international. Des professionnels y siègent à côté de fonctionnaires. La COSTOMA, gérée de manière coopérative, assure le stockage des huiles brutes à leur arrivée aux ports jusqu'à leur affectation dans le cadre de quotas et leur enlèvement par les raffineurs. La COMAHA gère les accords professionnels de 1953 sur l'organisation du secteur.

Onze raffineries, totalisant une capacité annuelle de traitement supérieure à 300 000 tonnes, bénéficient d'un quota, mais les quantités effectivement traitées peuvent différer assez fortement du quota, en plus ou en moins.

L'Attribution des huiles alimentaires brutes aux raffineurs en 1986

Raffineries	Tonnage	% réalisé	% quota
Lesieur afr.	82 043	35,18	24,350
Unigral	64 036	27,46	21,740
Oleor	18 685	8,01	11,087
Sepo	25 913	11,11	9,130
Somio	2 069	0,89	5,935
Siof	7 524	3,23	5,652
Huil. Meknes	15 138	6,49	4,783
Huil. Souss	13 906	5,96	4,348
Sudexport	3 332	1,43	2,609
Sico	561	0,24	7,326
Somatazi	0	0,00	3,046
Total	233 207	100,00	100,000

Source : Ministère de l'Industrie, 1986.

On peut vérifier que certaines entreprises peu performantes ont intérêt à céder leur quota à d'autres maîtrisant mieux leur coûts en négociant une part du profit réalisé. Le prélèvement rentier est évident et une restructuration de l'activité est hautement souhaitable, puisque des groupes financiers importants, tel l'Omnium Nord Africain, existent et peuvent jouer un rôle leader.

