

# L'AJUSTEMENT STRUCTUREL AGRICOLE

Mokhtar BOUANANI

## INTRODUCTION

A l'instar de la majorité des pays en développement, le Maroc a connu avec la fin des années 1970, une crise économique causée par de multiples facteurs. Parmi les plus importants de ces facteurs, il y a lieu de citer le surendettement, la baisse des cours des phosphates, la hausse des prix du pétrole, et la grande sécheresse qu'a connu le pays durant le début des années 80.

Ainsi, à la veille de 1983, année de lancement du programme d'ajustement structurel, tous les indicateurs macro-économiques de crise étaient au rouge. Le déficit budgétaire dépassait 12 % du PIB, le déficit de la balance de paiement atteignait le même niveau, la dette extérieure représentait 85 % du PIB, le coefficient du service de la dette représentait plus de 50 %, et le taux de croissance est descendu à moins de 3 % contre 7,5% durant la période du Plan Quinquennal 1973-77.

Pour redresser ces déséquilibres macro-économiques, le Gouvernement du Maroc lança dès l'été 1983, un programme d'ajustement structurel (PAS). Ce programme avait reçu l'appui du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale.

A partir de 1985, ce fut le tour du secteur agricole de s'inscrire dans un programme sectoriel d'ajustement structurel visant l'amélioration de sa productivité et une gestion plus rationnelle des ressources par le biais de la libéralisation, de la dérégulation des systèmes de production et de commercialisation, et du désengagement de l'Etat du processus de production.

A cet effet, deux programmes d'ajustement structurel agricole ont été mis en oeuvre durant la

période 1985-1990. Ces programmes ont permis entre autres, d'éliminer les subventions aux engrais, de geler les subventions aux semences, de relever les prix de l'eau d'irrigation, de libéraliser une grande partie des importations des produits agricoles, de privatiser certaines activités agricoles, et d'engager une politique des prix à la production qui tient compte de l'évolution du marché international.

## I- LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL (PAS)

Les grands traits du PAS sont constitués par : une réforme fiscale, une réduction des dépenses courantes de l'Etat, une dévaluation du dirham, et une libéralisation du commerce extérieur. D'autres mesures touchant le marché financier, la réduction de la subvention à la consommation...etc ont fait également partie du PAS.

### 1- La réforme fiscale :

Cette réforme a consisté essentiellement en l'introduction du système : taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui présente l'avantage d'une meilleure répartition de la charge fiscale entre les opérateurs économiques et un recouvrement plus rapide des recettes.

Pour le secteur agricole, bien que ses propres intrants aient été exonérés de la TVA, il n'en demeure pas moins que le problème de récupération des TVA payées pour des biens et services non spécifiques pour l'agriculture, reste posé, étant donné que l'agriculteur ne facture pas de TVA au moment de la vente de sa production.

## 2- La réduction des dépenses courantes de l'Etat :

Cette mesure qui vise la réduction du déficit budgétaire, s'est traduite plus particulièrement par un gel, des dépenses relatives, aux salaires versés par l'Etat, et aux moyens de fonctionnement de l'Administration.

Le secteur agricole a été touché par ces restrictions qui ont porté aussi bien sur son budget d'investissement que son budget de fonctionnement.

## 3- La dévaluation du dirham :

Une dévaluation progressive du dirham a été programmée dans le but d'améliorer la compétitivité des produits marocains destinés à l'exportation. Depuis 1983, la monnaie marocaine a perdu entre 35 et 40 % de sa valeur. Cette dévaluation a eu des répercussions positives sur les exportations agricoles, mais elle a pesé lourdement sur les coûts de production, en raison de l'enchérissement qu'elle a causé au niveau des importations des intrants agricoles.

## 4- La libéralisation du commerce extérieur :

Le PAS a prévu dans ce domaine, la suppression des licences d'exportation, et (le plus important) l'élimination progressive de la liste des produits soumis à une licence d'importation (liste B) et de la liste de produits prohibés à l'importation (liste C).

Un programme de libéralisation des importations des produits agricoles a été arrêté conformément aux prévisions du programme d'ajustement structurel agricole que nous présentons ci-après.

## II- LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT STRUCTUREL AGRICOLE (PASA)

A partir de 1985, parallèlement à l'ajustement structurel macro-économique, le Gouvernement du Maroc lança un programme d'ajustement propre au secteur agricole : le

Programme d'Ajustement Structurel Agricole (PASA). Ce programme qui s'inscrit parfaitement dans le cadre des orientations et des objectifs du PAS, a reçu le soutien financier de la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

Le PASA est constitué en fait de deux sous-programmes PASA 1 et PASA 2. Le PASA 1 a couvert la période 1985-87, et le PASA 2, la période 1988-90. Son objectif principal était d'encourager une croissance durable du secteur agricole par le biais : de l'amélioration de l'affectation des ressources, de l'encouragement à l'amélioration de la productivité agricole, de la simplification de l'emploi des ressources publiques, et de l'atténuation des charges de l'Etat.

Pour atteindre cet objectif, le PASA a prévu un ensemble de mesures et réformes, dont nous ne retiendrons que celles qui ont un impact direct sur la production agricole. On s'intéressera plus particulièrement au système des prix et des incitations, à la commercialisation des semences et des engrais, et aux prix de l'eau d'irrigation.

### 1- Système des prix et des incitations à la production :

Le PASA a retenu un programme de restructuration des prix à la production basé, d'une part sur la dérégulation des filières agro-industrielles et la libéralisation du commerce intérieur et des prix, et d'autre part, sur la prise en compte de l'environnement du marché international pour la fixation des prix des produits qui demeurent sous le contrôle de l'Etat, et qui sont en général relatifs aux denrées de base bénéficiant des subventions à la consommation.

Actuellement la libéralisation a touché les principales céréales : blé dur, orge, maïs et une partie du blé tendre, ainsi que la pulpe sèche de betterave et le son. Sont toujours sous contrôle de l'Etat pour ce qui est de la fixation des prix : le blé tendre, la betterave, la canne à sucre, le coton, les cultures oléagineuses (tournesol notamment) et le lait. Ces produits sont destinés à être également

libéralisés mais une fois leur filière agro-industrielle dérégulée et, surtout, une fois la subvention à la consommation supprimée.

Parallèlement aux prix, les incitations à la production devrait être également restructurées afin d'une part, d'éliminer les subventions aux intrants agricoles consommables et donc tendre vers la vérité des prix, et d'autre part, améliorer les niveaux et les procédures d'octroi des subventions des équipements à la ferme afin d'inciter davantage l'investissement agricole privé.

A cet effet, le PASA a retenu :

- l'élimination totale des subventions des engrais.
- le gel des subventions aux semences à leurs niveaux de 1984.
- la réduction des subventions à l'eau d'irrigation.

Pour l'incitation à l'investissement agricole, le PASA a prévu la création d'un fonds spécial appelé "Fonds de Développement Agricole" (FDA), géré par la Caisse Nationale de Crédit Agricole et dont le rôle est de mettre à la disposition des investisseurs dans le secteur agricole, en temps opportun, les subventions que leur accorde l'Etat.

L'ensemble de ces mesures ont été réalisées conformément aux prévisions du PASA. Ainsi, les subventions aux engrais ont été réduites depuis 1986 pour disparaître complètement en 1991. Ces réductions de subventions ont été traduites par des augmentations importantes des prix des engrais qui ont varié suivant des taux dépassant 50 % en l'espace de cinq ans.

Parallèlement à l'élimination des subventions, les engrais ont été libérés au niveau des importations pour supprimer le monopole existant et créer plus de concurrence entre les importateurs.

Les subventions aux semences des céréales ont été gelées entre 1985 et 1988, pas en termes réels comme le préconisait le PASA, mais en termes normaux (20 DH/ql pour le blé dur et 45 DH/ql pour le blé tendre). A partir de 1989 ces subventions ont été sensiblement réduites. Elles

sont actuellement nulles pour le blé dur et ne représentent que 6 % du prix du blé tendre.

Malgré la difficulté de quantifier les subventions réelles dont bénéficiait l'eau d'irrigation, l'Etat a procédé à plusieurs réévaluation du prix du mètre cube, ce qui s'est traduit par des augmentations très sensibles de ce prix.

## 2- Commercialisation des engrais :

En application des mesures retenues par le PASA, un grand nombre de points de vente des engrais ont été fermés à travers le pays. Cette fermeture a été opérée une fois remplies un certain nombre de conditions ; il s'agit plus particulièrement de s'assurer qu'il existe un secteur privé disposé à prendre la relève pour ce qui est de la vente des engrais.

Au niveau des grands périmètres irrigués gérés par les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), une autre subvention déguisée était accordée au transport des engrais des points de vente aux exploitations. En application des dispositions du PASA, cette subvention a été supprimée puisque les ORMVA, ont commencé à facturer toutes les prestations de service, y compris le transport des engrais au profit des agriculteurs.

## 3- Commercialisation des semences :

Le PASA n'avait pas prévu de mesures spécifiques à la commercialisation des semences. Par contre, au niveau du PAS, il est prévu de procéder à la privatisation de la SONACOS qui est chargée de la commercialisation des semences.

## 4- Prix de l'eau d'irrigation :

Le code des investissements agricoles, promulgué en 1969 avait prévu la révision du prix de l'eau d'irrigation sur la base d'une formule préétablie qui prend en compte l'augmentation du coût de l'équipement hydro-agricole. Toutefois, cette formule n'a jamais été appliquée, et les prix de l'eau d'irrigation ont connu une stagnation pendant une longue période.

Avec l'ajustement structurel, et malgré que le PASA ne prévoyait pas explicitement une telle mesure, l'Etat a procédé à plusieurs reprises à la révision à la hausse des prix du mètre cube d'eau d'irrigation qui a connu une augmentation de 50%, passant d'une moyenne de 8 centimes par m3 en 1984 à 16 centimes par m3 actuellement.

Par ailleurs, le PASA a retenu un planning pour accroître le recouvrement des redevances en eau qui étaient à des niveaux relativement faibles (parfois inférieurs à 50 % de ce qui est du par les agriculteurs). Ce niveau de recouvrement a été effectivement amélioré mais sans atteindre les objectifs fixé par le PASA.

## CONCLUSION :

Eu égard à la situation économique et financière qui prévalait au début des années 80, et considérant les distorsions générées par l'ancienne politique agricole à tendance interventionniste, il était nécessaire d'engager un ajustement des interventions de l'Etat et de ses politiques tant macro-économiques que sectorielles.

A la fin du programme d'ajustement sectoriel agricole (le programme d'ajustement macro-économique continue avec un deuxième PAS qui est en cours d'exécution), il est difficile de procéder à une évaluation précise des impacts, mais d'ores et déjà certaines grandes conclusions peuvent être tirées :

- L'exécution du PASA a été déséquilibrée puisque ce sont les mesures contraignantes pour le secteur qui ont été réalisées en totalité et conformément au calendrier prévu, tandis que les mesures de compensation se sont heurtées à des difficultés d'exécution.
- Les conditions climatiques favorables ont certainement atténué les effets négatifs qu'a eu le programme d'ajustement sur les coûts de production.

- La plupart des difficultés rencontrées lors de l'exécution du programme d'ajustement s'expliquent par des insuffisances, au niveau des évaluations a priori des effets du programme d'ajustement, et au niveau de la coordination entre les départements concernés.

Néanmoins, dans l'ensemble, on relève un apport très positif du PASA, sur différents plans :

- La disponibilité des intrants est restée assurée.
- Le programme de privatisation de certaines activités a été réalisé avec succès : privatisation de la médecine vétérinaire et de la distribution des engrais, dans certaines zones du Royaume.
- Un meilleur ciblage des subventions à l'investissement à la ferme a été introduit par le biais du FDA.
- L'Etat s'est désengagé d'un grand nombre de prestation de services et de gestion de distribution de certains aliments de bétail tels que le son et la pulpe sèche de betterave.

On peut dire qu'actuellement, après la phase d'ajustement, toutes les conditions sont réunies pour entreprendre la phase de la relance du secteur agricole.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que l'Etat marocain vient de lancer, à partir de 1991, un Programme d'Investissement (cette fois-ci) dans le Secteur Agricole : PISA. Ce programme financé par la Banque Mondiale vise plus particulièrement le développement de la production agricole par le biais de l'accroissement des investissements aussi bien publics que privés.

# Les programmes d'ajustement structurels : expérience et recommandations

Dr. Jonathan Kydd<sup>(1)</sup>

1- Les pays qui se lancent dans un programme d'ajustement structurel se caractérisent en général par :

## Des déséquilibres macro-économiques :

- un déficit durable du compte courant de la balance des paiements
- un déficit budgétaire important
- un taux d'inflation élevé

## Des déséquilibres micro-économiques :

- des barrières à la concurrence sur les marchés intérieurs et au niveau du commerce extérieur.
- les prix intérieurs des biens échangeables sont déconnectés des prix mondiaux et ne reflètent donc pas le vrai coût d'opportunité des produits.
- les institutions sont mal adaptées ou inexistantes.
- l'intervention de l'Etat accentue les distorsions économiques (par exemple en empêchant le libre jeu de la concurrence ou en subventionnant des activités qui ne sont pas viables économiquement)
- des systèmes financiers inadéquats

- une forte sensibilité aux chocs externes tels que les brusques augmentations des taux d'intérêt sur les marchés financiers internationaux ou la chute des prix des produits agricoles ou miniers.

2- Les programmes d'ajustement doivent relever les défis suivants:

## La stabilisation économique

Elle exige de ramener la demande globale à un niveau compatible avec la disponibilité en devises et la capacité productive du pays afin de lutter contre l'inflation. Les principaux instruments de stabilisation sont :

- la rigueur budgétaire: réduction des dépenses et augmentation des recettes fiscales.
- la rigueur monétaire: la croissance de la masse monétaire est limitée par des mesures de relèvement des taux d'intérêt. Cela permet aussi de réduire la demande.

## L'efficience

Pour améliorer l'efficience, les programmes d'ajustement structurels doivent s'attacher à :

---

(1) Wye College, Université de Londres  
Table Ronde d'Agadir - 22/10/92  
traduction : Sophie Thoyer

- favoriser les gains de productivité dans le secteur public et dans les institutions privées.
- exposer les producteurs à la concurrence locale et internationale pour les pousser à réduire leurs coûts de production
- développer les actions de l'Etat en faveur des industries capables de concurrencer efficacement les importations ou capables d'être concurrentielles sur les marchés d'exportation.

## La croissance

La croissance peut s'accélérer si :

- les performances du secteur des exportations s'améliorent et que la production nationale s'accroît.
- les nouvelles structures économiques favorisent les secteurs d'activité ayant un avantage comparatif.
- les programmes d'ajustement ont réussi à stabiliser l'économie et à améliorer l'efficacité.

3- Les difficultés macro-économiques proviennent avant tout du déficit de la balance des paiements, c'est à dire d'une demande pour les devises étrangères plus forte que leur disponibilité (qui dépend de la capacité exportatrice du pays et des flux de capitaux étrangers). Très souvent, la réaction des gouvernements est de rationner les devises et d'élever les barrières aux importations afin de réduire la demande pour les produits étrangers. Ces mesures ont pour effet d'accélérer l'inflation car elles augmentent le prix des produits importés. De plus, le rationnement des devises réduit la capacité productrice des industries fonctionnant avec des intrants importés, ce qui tire les prix de leurs produits à la hausse.

Cette approche est une solution de repli, qui isole le pays et le prive des bénéfices potentiels issus de la participation aux échanges internationaux.

Les gains d'efficacité sont faibles car l'économie nationale est protégée de la concurrence internationale par des tarifs élevés et des quotas.

Cette approche n'est qu'une réponse de court terme car elle ne cherche pas à résoudre les problèmes institutionnels et structurels qui sont à l'origine du déséquilibre macro-économique.

4- Les agences internationales sont en faveur d'une approche différente pour résoudre les problèmes de déséquilibre macro-économique. Cette approche appelée "ajustement" contient :

- Un programme de stabilisation
- Un programme de réforme en profondeur des structures économiques qui donne la priorité à la concurrence interne et à l'ouverture aux échanges internationaux.
- Un programme de prêt afin de soutenir la mise en place des nouvelles politiques. Par exemple, les prêts d'ajustement structurel (SALs et SECALs) de la Banque Mondiale, les facilités de financement du Fonds Monétaire International (ESAFs), ou les prêts des agences de développement bilatérales ou multilatérales telles que les agences des Nations Unies.

Il ne faut pas confondre les prêts de soutien aux réformes ("policy-based lending") avec les prêts destinés à financer des projets. Leur rôle est de faciliter la tâche des gouvernements qui mettent en place un programme d'ajustement en :

- permettant un niveau de la demande plus élevé (par exemple, par le financement des importations indispensables)
- rendant les réformes plus acceptables pour les classes démunies (par exemple par le financement de programmes de compensation aux groupes les plus pauvres)

En fait, une des critiques faites aux prêts d'ajustement est qu'ils permettent au pays de ralentir le processus d'ajustement, voire de le remettre à plus tard<sup>(1)</sup>. De plus, les programmes d'ajustement qui sont entrepris sous la pression des agences internationales sont susceptibles d'être abandonnés en cours de route car ils ne reflètent pas un consensus national et les gouvernements qui les mettent en place sont fragilisés par l'opposition politique et le mécontentement populaire.

5- On peut tirer quelques conclusions et formuler un certain nombre de recommandations à partir des expériences d'ajustement structurel :

(i) Comparer l'impact des programmes d'ajustement structurels dans différents pays est un exercice difficile car chaque pays a ses caractéristiques propres. De plus, il ne faut pas comparer les situations "avant" et "après" ajustement mais les situations "sans" et "avec" ajustement, ce qui est beaucoup plus compliqué. Cependant, les études de la Banque Mondiale (1990- cité dans l'article référencé dans la note 1) semblent indiquer que les pays qui se sont engagés dans un programme d'ajustement ont des résultats économiques plus satisfaisants que les autres.

(ii) La négociation des conditions qui accompagnent le prêt peut être une véritable gageure. L'expérience des années 80 a montré que les conditions étaient souvent trop ambitieuses ou irréalisables dans le court terme. La solution à ce problème est dans la formation d'économiste-analystes locaux qui deviendront des interlocuteurs efficaces vis-à-vis des agences internationales et pourront jouer un rôle important dans la mise au point en commun de conditions réalistes et adéquates.

Toutes les agences n'ont pas la même attitude concernant le respect des conditions. Le FMI a la

réputation de n'exiger qu'un petit nombre de conditions faciles à gérer et à contrôler (par exemple, les dépenses budgétaires, l'offre monétaire, le taux de change). D'autres agences mettent au point des listes de conditions de long terme sur lesquelles il est presque impossible d'exercer un contrôle efficace.

(iii) Il est important que le gouvernement soit convaincu du bien-fondé du programme des réformes et qu'il l'applique de façon volontaire et non contrainte par des pressions extérieures. Cela signifie que l'assistance technique extérieure doit aussi comporter un large volet de débat-formation avec les techniciens supérieurs et les responsables politiques du pays afin que le processus de réforme soit le fruit d'une réflexion et d'une volonté communes.

(iv) Les programmes d'ajustement doivent être réalistes et leur mise en place doit se faire à un rythme qui donne le temps aux agents économiques de s'adapter. Cependant, ils ne doivent pas être trop lents non plus pour ne pas engendrer un certain scepticisme (en particulier de la part des investisseurs étrangers potentiels) concernant les véritables intentions du gouvernement.

(v) Les programmes d'ajustement doivent prendre en compte les coûts sociaux et en particulier l'impact de certaines mesures sur les plus pauvres. Ils doivent donc comporter des mesures compensatrices pour les groupes vulnérables. Toutefois, il est souvent possible de limiter les dépenses budgétaires sans pour autant affecter le sort des groupes les plus pauvres car ils ne bénéficieraient de toutes façons pas de ces dépenses publiques avant l'ajustement. De plus, le succès du programme d'ajustement devrait permettre aux pauvres de bénéficier de l'accélération de la croissance et de l'emploi.

(1) Collier, P. et J. Gunning (1992) "Aid and Exchange Rate Adjustments in African Trade Liberalisations" *Economic Journal*, 102, 925-939.

6- Commentaires sur quelques critiques fréquemment formulées à l'encontre des programmes d'ajustement.

(i) Les agences étrangères forcent le pays à entreprendre un programme d'ajustement qu'il n'aurait sans doute pas choisi de plein gré.

[La première contrainte des pays n'est pas la pression extérieure mais la pression de la crise. Avec ou sans l'aide d'agences étrangères, le pays aurait du s'ajuster un jour ou l'autre]

(ii) Les programmes d'ajustement structurel ont un effet négatif sur les pauvres.

[Les programmes d'ajustement éliminent les subventions aux consommateurs et ont un effet négatif sur l'emploi dans le court terme. Mais en l'absence d'ajustement, il n'est pas du tout sûr que les subventions auraient pu être maintenues ou que le chômage ne se serait pas installé]

(iii) Les programmes d'ajustement se focalisent sur la réduction drastique de l'inflation, ce qui peut être un facteur de récession.

[Les programmes financés par des agences étrangères permettent des niveaux de consommation et d'investissement plus élevés que les programmes d'ajustement non soutenus par l'extérieur]

(iv) En encourageant l'ouverture des échanges et la croissance des exportations, les programmes d'ajustement risquent de détériorer les termes de l'échange des pays qui s'ajustent.

[Ce n'est en général pas le cas car les pays qui s'ajustent ne représentent qu'une faible part de l'offre internationale. Cependant l'argument est valable pour certains produits agricoles comme le cacao. Mais que serait-il arrivé aux producteurs de cacao en l'absence d'ajustement?]

(v) Les programmes d'ajustement font trop confiance au mécanisme du marché et sous-estiment le rôle positif joué par les interventions de l'Etat.

[En fait, les programmes d'ajustement insistent sur la nécessité de désengager l'Etat des activités qui peuvent être prises en charge par le secteur privé. Mais ils accordent un rôle important à l'Etat pour remédier aux cas de défaillance de marché]

### **L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET L'AGRICULTURE MAROCAINE : EVALUATION DES REFORMES DANS LE SECTEUR CERESALIER ET LE SECTEUR SUCRIER**

Ce document a été publié en anglais dans la série des "technical papers" du Centre de Développement de l'OCDE, dans le cadre du programme de recherche sur **L'Agriculture dans les Pays en Voie de Développement et l'Economie Mondiale**<sup>(1)</sup>. Il a pu être réalisé grâce à l'aide financière de l'Overseas Development Administration et la collaboration de l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan-II de Rabat, Maroc.

Le texte suivant fournit un résumé des grandes lignes de cette étude et de ses conclusions.

Depuis 1983, le Maroc s'est lancé dans une série de mesures de stabilisation macro-économique et a mis en place des programmes d'ajustement structurel, soutenu en partie par des prêts de la Banque Mondiale et les aides financières du FMI.

Alors que les réformes macro-économiques telles que la dévaluation du Dirham, la restructuration de la fiscalité et la libéralisation partielle du commerce extérieur ont été engagées rapidement et ont déjà atteint partiellement leurs objectifs, les programmes d'ajustement structurel

(1) Research Programme on Developing Country Agriculture and International Economic Trends.

dans le secteur de l'agriculture ont fait l'objet de longues négociations entre la Banque Mondiale et l'Etat Marocain et se sont heurtés à de nombreux délais dans leur application.

Les réformes proposées pour le secteur agricole marocain sont très proches de la recette classique appliquée par la Banque Mondiale à d'autres pays: réduction des subventions aux intrants, réorientation des investissements vers les secteurs sous-protégés comme l'agriculture en bour, abandon du système de prix contrôlés dans certaines filières et privatisation de services autrefois assurés par les agences de l'Etat.

Les difficultés rencontrées lors de la mise en place de ces réformes remettent en question, dans une certaine mesure, leur validité technique, leur cohérence économique au sein du processus d'ajustement ainsi que leur acceptabilité dans le contexte politique marocain. Ce document présente l'évolution historique des stratégies économiques et agricoles du Maroc et analyse plus en détail les mesures prises dans les secteurs céréalier et sucrier.

## I- PERSPECTIVE HISTORIQUE

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, le Protectorat français a encouragé la production de céréales, et en particulier de blé tendre, par les colons pour approvisionner la métropole. A partir des années 50, les colons français vont développer la production de fruits et de légumes en irrigué sur le modèle Californien. Les programmes d'irrigation par grande hydraulique qui avaient démarré dès les années 30 sont accélérés et le fameux slogan du "un million d'hectares irrigués avant la fin du siècle" est lancé en 1938.

Après la proclamation de l'Indépendance en 1957, le Maroc doit faire face à de nombreux défis économiques et politiques. Bien qu'il choisisse d'emblée la voie du capitalisme, il adopte un système où l'Etat garde un pouvoir très fort sur les orientations économiques. A l'époque, c'est une voie recommandée par de nombreuses écoles de

développement qui voient la planification et l'intervention de l'Etat comme les seuls moyens efficaces d'accélérer la croissance et d'amorcer le décollage industriel. Le Maroc attribue le rôle de locomotive du développement au secteur agricole. Les quatre objectifs à atteindre à travers la modernisation de l'agriculture sont :

- l'"objectif de production" alimentaire,
- l'"objectif des équilibres fondamentaux", en particulier celui de la balance des paiements par la promotion des exportations et des substitutions à l'importation,
- l'"objectif répartition", c'est à dire de réduction des inégalités
- l'"objectif de la promotion industrielle" à travers le développement du secteur agro-alimentaire.

Pour que l'agriculture remplisse ces quatre missions, l'Etat marocain investit massivement dans les ouvrages de grande hydraulique (la politique des barrages), les programmes de modernisation accélérée (par exemple l'Opération Labour entre 1957 et 1961) et met en place des systèmes de commercialisation à prix garantis pour certaines filières agricoles (sucre, huiles végétales, céréales, lait etc) et pour les intrants qui permettent d'intensifier la production tels que les machines importées, les engrais ou les semences améliorées. Ces mesures s'accompagnent de subventions aux consommateurs afin de réduire les pressions inflationnistes et de protections aux frontières pour isoler les prix intérieurs des fluctuations sur les marchés mondiaux.

Le résultat de cette politique très interventionniste a été une croissance rapide de l'agriculture irriguée jusqu'en 1973. Cependant, cette croissance s'est faite au prix d'un développement inégal qui a négligé l'agriculture de bour, où la productivité est restée très basse et où la pauvreté a poussé à une forte émigration rurale. Or des coefficients mesurant les avantages compétitifs de différentes cultures ont montré clairement que

les systèmes de production de bœuf, à base de céréales (blé dur et orge) et d'élevage extensif font un usage plus efficient des ressources locales que les systèmes de production en irrigué très gourmands en intrants importés et en capital. Les transferts massifs vers l'agriculture irriguée sous forme d'investissements d'équipement, de programmes de modernisation et de subventions aux prix ont résulté en une sur-protection coûteuse pour le pays et peu rentable en prix économiques.

Cette politique a pu être maintenue jusqu'au début des années 70 grâce aux revenus provenant des taxes sur les produits importés. Le premier choc pétrolier en 1973 provoque une hausse brutale des prix des phosphates ce qui permet au Maroc de quadrupler ses recettes d'exportations en 1974 et donc décompenser largement l'augmentation des prix de l'énergie. Le revenu du budget est multiplié par trois. Mais le boom des phosphates est de courte durée et l'euphorie doit faire place à la fameuse "dutch disease": le revenu budgétaire retombe en dessous du niveau de 1972 mais l'Etat Marocain se refuse à ralentir les programmes d'investissement et de dépenses engagés durant le boom. Le déficit budgétaire devient critique et l'endettement excessif. La crise devient encore plus aigue avec le deuxième choc pétrolier de 1979 qui accentue le déficit de la balance des paiements et l'engagement du Maroc dans la guerre du Sahara. Malgré les interventions répétées du Fonds Monétaire International (FMI) pour stabiliser l'économie marocaine, la crise culmine en mars 1983 lorsque le manque de devises étrangères force le Maroc à accepter de négocier un plan d'ajustement avec le FMI et la Banque Mondiale.

## II- LE SUCCES DU PROGRAMME DE STABILISATION MACRO-ECONOMIQUE

Un programme de stabilisation et d'ajustement de l'industrie et du commerce extérieur élaboré en commun avec la Banque Mondiale et le FMI est mis en place dès 1984. Il est financé par deux prêts, respectivement de \$150.4

millions en Janvier 1984 et de \$200 millions en Juillet 1985. De plus le Maroc obtient de ses créiteurs un rééchelonnement de sa dette extérieure.

Les objectifs du programme d'ajustement sont de promouvoir la croissance du secteur des exportations en restructurant les prix par la réduction de la protection au secteur de substitution aux importations. La réforme du commerce extérieur s'accompagne d'une dévaluation du Dirham pour relancer la compétitivité des produits marocains sur le marché mondial et d'une série de mesures dans le secteur bancaire et fiscal destinées à faciliter le financement du secteur industriel.

Ces mesures, bien que douloureuses dans un premier temps à cause de la hausse du prix des produits importés, ont permis d'établir un système de protection plus transparent. L'inflation est maîtrisée à un taux acceptable. L'assouplissement des règles sur les investissements étrangers, la relance du système bancaire et la stabilité du dirham attirent aujourd'hui les capitaux étrangers, en particulier dans les programmes de privatisation de certaines industries nationales.

## III- LES DIFFICULTES DU PROGRAMME D'AJUSTEMENT DANS LE SECTEUR AGRICOLE

Le secteur agricole est certainement l'un des domaines les plus sensibles dans le processus de négociation avec la Banque Mondiale. En 1983, la Banque rédige en collaboration avec les ministères concernés les termes de référence du Programme d'Ajustement Structurel Agricole<sup>(1)</sup>. Les objectifs principaux cités dans ce programme sont :

- le rééquilibrage des dépenses publiques entre secteur bœuf et secteur irrigué.
- l'élimination progressive des interventions de l'Etat sur les prix et la mise au point d'un système de protection cohérent et transparent fondé sur des tarifs uniformes afin de réduire les distorsions à l'intérieur

(1) Medium Term Agricultural Structural Adjustment Programme (MTASAP)

du secteur agricole et entre ce secteur et le secteur industriel.

- la libéralisation des marchés intérieurs pour favoriser le mécanisme de la concurrence.
- le désengagement de l'Etat des activités agro-industrielles et des prestations de service dans les périmètres irrigués. Cela implique l'introduction du secteur privé dans ces activités et la privatisation des industries de transformation (en particulier les sucreries).

Le programme du premier prêt d'ajustement agricole (PASA-I<sup>(1)</sup>), approuvé en juillet 1985 pour un montant de \$100 millions a été dicté en premier lieu par la nécessité impérieuse de réduire les dépenses budgétaires. La décision la plus importante est celle d'éliminer progressivement les subventions sur les intrants, en particulier les engrais et de libéraliser partiellement les marchés des intrants et des services agricoles. Les réformes du PASA-I ont donc été relativement limitées mais elles ont constitué une étape dans l'histoire des négociations entre la Banque Mondiale et le gouvernement marocain: le Maroc a accepté de réviser les instruments de sa politique agricole.

Le deuxième prêt d'ajustement structurel pour le secteur agricole (PASA-II) est la suite logique et attendue du premier: il s'attaque à la politique des prix et de commercialisation des produits agricoles et au problème des entreprises publiques. Un accord de principe est signé dès 1987 mais les discussions sur le détail des réformes doivent prendre place au cours des deux années suivantes. Ce sont ces dernières négociations qui seront les plus longues et qui révéleront les lacunes de certaines de ces propositions et les difficultés de mise en application.

#### IV- LES PROPOSITIONS DE REFORME DANS LES SECTEURS DES CEREALES ET DU SUCRE

Les principes des réformes du secteur céréalier et du secteur sucrier reposent sur la

dérégulation des filières de commercialisation et de prix et sur la mise en place aux frontières d'un prix de référence d'importation calculé sur une moyenne des prix mondiaux plus un taux de protection tarifaire de 25%. Les objectifs de ces mesures de libéralisation sont de favoriser la concurrence à l'intérieur du pays afin d'encourager les gains de productivité et de rétablir l'équilibre entre protection du secteur industriel et protection du secteur agricole. L'indexation de la protection sur une moyenne des prix mondiaux permet de transmettre aux producteurs marocains les signaux du marché international tout en nivellant les fluctuations conjoncturelles.

L'étude approfondie des secteurs des céréales et du sucre a montré que les principales difficultés qu'ont rencontré les analystes chargés de la mise au point finale de ces réformes concernaient :

- la subvention au consommateur: le sucre et la farine "nationale" de blé tendre sont offerts à un prix subventionné, c'est à dire à un prix inférieur au coût de production marocain. Ces subventions représentent une charge de plus en plus lourde pour l'Etat mais elles jouent un rôle social déterminant qui fait de leur suppression un enjeu politique majeur. Dans le cadre des réformes, il est difficile d'envisager une libéralisation des prix aux producteurs et aux transformateurs sans une libéralisation des prix aux consommateurs. En effet, il devient très coûteux de gérer une subvention dans un système décontrolé. Dans le cas du blé tendre, une solution partielle a été atteinte avec l'établissement d'un quota limitant le tonnage de la farine subventionnée à 10 millions de quintaux par an. La proposition de la Banque Mondiale est de remplacer les systèmes de subventions aux prix par des programmes de compensation (sous forme de distribution d'aliments par exemple) dirigés spécifiquement vers les plus démunis.

(1) Prêt d'Ajustement Structurel Agricole

- la libéralisation du commerce extérieur: l'objectif ultime des négociations sur la protection est de remplacer les restrictions quantitatives par des barrières tarifaires plus transparentes et plus modulables. Cependant, pour le sucre brut comme pour le blé tendre, abandonner le système de prélèvements variables pour un système tarifaire signifie exposer le producteur et le consommateur marocains à la volatilité des marchés mondiaux.
- la dérégulation des marchés et des prix intérieurs implique que des réformes institutionnelles soient mises en place pour faciliter le jeu de la concurrence. Le désengagement de l'Etat signifie aussi que le secteur privé doit prendre la relève, ce qui ne peut se faire que progressivement. Ainsi la libéralisation des prix agricoles doit s'accompagner d'une libéralisation des assolements dans les périmètres irrigués afin que les producteurs puissent répondre aux incitations du marché. Les associations de producteurs et d'utilisateurs devront affirmer leur rôle.

Les réformes doivent être cohérentes entre elles : il ne faut pas qu'une réforme fasse obstacle à l'autre ou que les retards de mise en place dans un sub-secteur (par exemple le secteur sucrier) résultent en distorsions supplémentaires dans les autres sub-secteurs.

Enfin, la dernière difficulté est d'ordre politique. L'Etat marocain est peu enclin à changer radicalement sa politique agricole, en particulier en ce qui concerne son discours sur l'autosuffisance.

#### **IV- CONCLUSION : LA COHERENCE DE LA REFORME**

L'effort d'ajustement au Maroc s'est fait en réponse aux pressions extérieures de la Banque Mondiale et du FMI et a pour objectif premier de limiter l'endettement de l'Etat et de réduire le déficit de la balance des paiements. Le Maroc a une situation géopolitique stratégique et la Commu-

nauté Européenne ainsi que les Etats Unis savent qu'il est important, pour l'équilibre de la région, de conserver de bonnes relations avec le Maroc et de contribuer à la paix sociale dans ce pays. Comparé à d'autres pays en voie de développement, le Maroc a donc un véritable pouvoir de négociation qui lui permet de refuser d'appliquer les réformes jugées trop sensibles.

Les réformes macro-économique (dévaluation, augmentation des taux d'intérêt, réduction des dépenses budgétaires, restructuration du système fiscal et tarifaire) et les mesures d'ajustement dans les secteurs de l'industrie et du commerce extérieur ont eu un effet stabilisateur sur l'économie. La confiance des investisseurs étrangers a été renforcée. Ces réformes ont bénéficié indirectement au secteur agricole par le ralentissement de l'augmentation des prix à la consommation.

Dans le secteur agricole, le processus d'ajustement a été beaucoup plus lent. L'Etat Marocain est réticent à l'idée de démanteler un système sur lequel il a fondé la croissance économique depuis l'Indépendance. Les retards pris dans la mise au point des mesures de libéralisation de sub-secteurs clés comme le sucre ou les huiles menacent la cohérence du programme d'ajustement dans son ensemble et risquent de renforcer les distorsions de prix dans le court terme. Il semble que la Banque Mondiale a sous-estimé le temps nécessaire à la réflexion et à la négociation sur les modalités pratique de mise en place des réformes et qu'elle n'a pas accordé assez d'importance à la réforme des institutions.

Cependant, un véritable travail de réflexion s'est développé dans les institutions marocaines depuis la fin des années 80. Les négociations avec les équipes de la Banque Mondiale ont eu pour effet positif de relancer le débat à l'intérieur des Ministères et de promouvoir une approche plus analytique des politiques agricoles. Enfin, les accords signés à la fin de l'année 1992, dans le cadre des discussions du PASA-II, sur les dérégulation des marchés du blé tendre, du sucre et des huiles prouvent que l'effort de concertation continue.

# AJUSTEMENT STRUCTUREL & MISE EN VALEUR EN IRRIGUE

**RAMI ABDELLATIF \* ; ANCHOUM MOHAMED \* ;  
GUEDIRA ABDELLATIF \* ; BELHADFA HASSAN \***

## **PREMIERE PARTIE : CHANGEMENTS INTERVENUS ET PROBLEMATIQUE DE MISE EN VALEUR EN IRRIGUE**

### **I N T R O D U C T I O N**

La politique d'ajustement structurel entamée par le Maroc depuis le début des années Quatre Vingt, à travers les différents programmes à caractère macroéconomique ou sectoriel, a engendré des changements profonds dans l'intervention de l'Etat en agriculture notamment en ce qui concerne les périmètres de grande hydraulique.

Cette politique s'est traduite à l'échelle macroéconomique par :

- L'accentuation du caractère libéral de l'économie marocaine et son ouverture au niveau du commerce extérieur et des investissements étrangers.
- L'importance accordée au rétablissement des équilibres budgétaires et financiers.
- Le désengagement de l'Etat des activités non stratégiques ayant un caractère de production, de commerce ou de service.

Dans le domaine agricole ces mesures se concrétisent par :

- La libéralisation des exportations de produits agricoles à travers l'élimination du monopole de l'OCE et la suppression des autorisations préalables à l'exportation.
- La libéralisation progressive des importations de produits agricoles

accompagnée de la mise en place de mécanismes de protection de la production nationale notamment en ce qui concerne les denrées alimentaires de base.

- La libéralisation des activités en amont du secteur agricole (engrais et semences).
- La libéralisation progressive du commerce intérieur des produits agricoles.
- La suppression des subventions à l'utilisation des intrants agricoles (engrais, semences, produits phytosanitaires).
- La décision de privatisation des entreprises publiques à caractères agricoles (Sucreries, COMAPRA, SONACOS, COMAGRI...).

Dans le cas particulier de la mise en valeur agricole des périmètres de grande irrigation, des mesures majeures suivantes ont été prises :

- Le désengagement des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole de toutes les opérations à caractère commercial et de prestations de service.
- L'assouplissement des assolements comme étape préliminaire à leur libéralisation.
- La recherche de l'autonomie financière des ORMVA à travers la révision des prix de l'eau d'irrigation et la facturation des services rendus aux tiers.

Le présent exposé a pour objet de faire le point sur les changements intervenus en matière de mise en valeur agricole et de définir une nouvelle approche dans ce domaine.

\* Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire - Rabat.

## **I- MISE EN VALEUR AGRICOLE : ASSOLEMENTS**

Les idées développées dans cet exposé en matière de l'obligation de la mise en valeur et de la souplesse des assolements émanent essentiellement de l'étude sur les assolements menée dans le cadre du PAGI I, et effectuée par les différents ORMVA sous la coordination de la DPV. Cependant du fait que les conclusions de cette étude sont encore provisoires, les idées avancées dans cet exposé constituent une modeste contribution des auteurs, à titre personnel, à la réflexion sur la libéralisation des assolements.

### **A- L'OBLIGATION DE MISE EN VALEUR**

Depuis la promulgation du code des investissements agricoles en 1969, la mise en valeur est déclarée obligatoire dans les périmètres délimités. Un grand nombre d'arrêtés ministériels fixant les normes d'exploitation de la terre (assolement et techniques culturales) ont été pris pour concrétiser juridiquement cette obligation.

L'obligation de mise en valeur s'insérait logiquement dans l'intervention de l'Etat dans ces périmètres et se trouvait en harmonie avec les objectifs assignés aux zones irriguées en matière d'autosuffisance alimentaire et de développement socio-économique en général.

Elle constitue également une contre partie à la charge des producteurs du fait que l'Etat supportait l'essentiel des investissements hydro-agricoles et des aménagements fonciers.

Dans les faits, ce modèle rigide n'a été appliqué scrupuleusement et avec parfois une certaine forme de pression que dans le cas des cultures industrielles pour lesquelles par ailleurs l'Etat avait pris toutes les mesures techniques, financières, et commerciales nécessaires et s'est occupé de la sécurité des approvisionnements en intrants que requiert le développement de ces spéculations.

L'intervention des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole était telle qu'ils se sont largement substitués aux agriculteurs dans le domaine de la prise de décision ou même d'exécution directe des travaux. Ils ont également assumé des tâches qui en général reviennent à l'agro-industrie utilisatrice.

Il faut souligner que ces pratiques ont donné des résultats spectaculaires, en particulier dans le domaine des cultures sucrières, conduisant des agriculteurs peu informés, n'ayant jusque là pratiqué qu'une céréaliculture extensive en sec, à obtenir des rendements comparables à ceux obtenus par les producteurs des pays à agriculture développée.

Mis à part les cultures dites intégrées, l'application des assolements n'a pas atteint les objectifs recherchés. Parmi les causes de la non application des assolements, trois semblent être déterminantes.

#### **1- Les raisons liées à la conception de l'aménagement hydroagricole lui même :**

En effet, l'unité de base de l'assolement dans les périmètres est le bloc d'irrigation, chaque bloc contient un certain nombre de soles. Dans le cadre de la trame B, qui est le cas général, chaque sole est réservée entièrement, pendant une période déterminée, à une seule spéculation. Les cultures qui se succèdent selon une rotation précise sur une même sole sont celles-là mêmes qui se déploient en une année donnée dans le bloc ou au niveau de l'exploitation.

L'assolement conçu ainsi au niveau d'un bloc en trame B occulte complètement les caractéristiques et les objectifs des exploitations agricoles que comporte ce bloc, en effet :

- La disposition des exploitations selon le schéma d'aménagement en trame B ne peut être respectée du fait de l'existence des collectifs, des propriétés en indivision et des effets du morcellement.
- Les exploitations d'un même bloc ne peuvent que refléter les structures

foncières existantes et donc comporter des exploitations de puissance inégale ayant forcément des objectifs différents. Ceci rend difficile l'entente des producteurs en matière de plans de cultures contrairement aux exigences de la trame B.

- Les exploitations réparties sur deux ou plusieurs blocs ou s'étalant sur plusieurs blocs raisonnent logiquement leurs plans de cultures au niveau de l'ensemble de leur patrimoine foncier et non au niveau d'un bloc pris séparément.

## 2- L'intérêt et les objectifs des producteurs et ceux de la collectivité nationale ne sont pas souvent convergents

L'assolement préconisé ne pourra être adopté par l'agriculteur que s'il répond à ses objectifs propres, notamment pour ce qui concerne la rentabilité financière. Or, même dans le cas où l'assolement retenu prend en compte les objectifs de rentabilité financière de l'agriculteur, compte tenu de la quasi permanence des assolements, et vu l'évolution des marchés et des coûts de production, un déphasage s'établit progressivement entre les choix de l'agriculteur et le contenu des plans d'assolement.

Même pour les produits pour lesquels les prix sont fixés par l'Etat, compte tenu de l'impact de toute augmentation de leur prix sur le budget de l'Etat (subventions), le réajustement des prix de ces produits est souvent très en deçà des augmentations des coûts de production. De ce fait, la rentabilité financière n'a cessé de se détériorer pour les produits à prix réglementés.

En outre, la révision des prix ne tient pas compte de l'évolution des prix relatifs des produits agricoles et de leurs marges bénéficiaires respectives.

## 3- Les caractéristiques des plans d'assolement

Les plans d'assolement retenus avant la fin des années quatre vingt se caractérisaient par :

- *L'uniformisation* : en ce sens qu'ils ne tiennent pas souvent compte des types d'exploitation qui ont nécessairement des objectifs différents.
- *La rigidité et la fixité*, en ce sens qu'au niveau de chaque sole la culture est définie avec précision sans aucune alternative possible. Ceci a pour conséquence une difficulté d'adaptation dans l'espace aux diverses situations qui se présentent et dans le temps aux éventuelles modifications imposés par les changements économiques et sociaux imprévus. Cette rigidité est liée également à la lourdeur de la procédure de révision des assolements.
- *Adoption de techniques culturales uniformes* et très précises à travers un arrêté spécifique. Ces techniques conçues pour les grandes exploitations ne tiennent pas compte de la diversité des situations qu'offre l'existence de types d'exploitations très différents.

## B- ADAPTATION DES ASSOLEMENTS AUX CONTEXTES DE LA LIBERALISATION

Dans les faits, l'obligation de la mise en valeur en irrigué n'a pas été appliquée rigoureusement et les moyens puissants prévus par le code des investissements n'ont pas été utilisés pour amener les agriculteurs à appliquer à la lettre les plans d'assolements préconisés. L'assolement réel s'est beaucoup écarté des plans d'occupation du sol découlant des arrêtés ministériels relatifs aux assolements. Certes, le cas des cultures industrielles est à part du fait que les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole ont cherché et souvent réussi à réaliser les plans de cultures correspondants. Cette réussite n'est pas cependant uniquement le résultat de l'application coercitive des assolements, elle est liée à l'ensemble des mesures d'accompagnement dont ces spéculations ont fait l'objet dans le cadre des opérations dites intégrées.

En définitive, malgré la rigidité du cadre de l'obligation de mise en valeur une certaine

souplesse a été partout tolérée et a permis aux agriculteurs de disposer d'une large part de liberté pour le choix de leurs cultures avec comme seule contrainte les disponibilités en eau d'irrigation.

Les nouveaux types d'assolements, préconisés après avoir examiné l'expérience passée de l'obligation de mise en valeur dans les périmètres irrigués, légalisent en fait la situation vécue sur le terrain et élargissent les choix offerts aux agriculteurs. En effet, les nouveaux arrêtés se caractérisent par :

a- L'arrêté traite en même temps du plan d'assolement, des techniques culturales et des normes d'irrigation. Donc toutes les normes d'exploitation (exceptée la question de l'élevage qui est abordée indirectement par le biais des cultures fourragères) signalées dans le dahir formant code des investissements agricoles sont traitées dans cet arrêté.

b-

- Le plan d'assolement est formulé de manière souple.
- Assolement en fonction de type d'exploitation
- Micro-exploitations intérieures à un seuil donné soumises à l'assolement libre.
- Cultures proposées avec des variantes
- Pas de carte figeant les assolements sur le terrain

c- Le nouveau arrêté donne la possibilité à l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole de préciser avant chaque campagne agricole l'assolement particulier à chaque type d'exploitation après avis des CLMVA, cet article prend toute son importance quand on sait que le plan d'assolement fixé à une formulation assez générale qui nécessite d'être précisée en fonction des circonstances.

d- Il offre la possibilité d'un assolement alternatif ceci constitue une innovation importante qui permette au Directeur de l'Office d'autoriser tout agriculteur qui le souhaite à pratiquer un autre assolement que celui arrêté pourvu que cet assolement alternatif soit conforme aux objectifs de

mise en valeur assignés au périmètre, tiennent compte des contraintes techniques et soit préalablement examiné par la CLMVA concernée.

e- L'article sur les techniques culturales est rédigé de manière assez générale et sans mentionner les détails que comportaient les anciens arrêtés.

L'avantage de cette formule est de permettre au directeur de l'office, chargé de préciser les techniques culturales de pouvoir les fixer en fonction des conditions des exploitations et de pouvoir les modifier au vu de l'expérience acquise et les nouvelles données de la recherche agronomique.

f- En matière de normes d'irrigation il y a eu innovation par rapport aux anciens arrêtés. Tout en permettant de se conformer à l'article 30 du dahir du code, cette disposition, donnera une base juridique et plus d'efficacité à l'intervention de l'office pour faire respecter les normes d'irrigation, les conditions et modalités d'irrigation qui seront fixés par l'office après avis de la CLMVA auront dorénavant une base juridique claire.

### C- ELEMENTS DE REFLEXION SUR LA LIBERALISATION COMPLETE DES ASSOLEMENTS

La ferme volonté de l'Etat d'accroître le caractère libéral de l'économie ne peut épargner un domaine aussi important qu'est la mise en valeur en irrigué. La conception de la libéralisation des assolements n'est encore qu'à ses débuts. La première phase de cette libéralisation a consisté, suite à l'étude des assolements effectuée par les ORMVA en relation avec la DPV, à la mise au point de nouveaux arrêtés qui introduisent une grande souplesse dans les plans de cultures, élargissent le choix des agriculteurs et permettent de tenir compte des besoins spécifiques de certains innovateurs en matière de mise en valeur.

La seconde phase de cette réflexion est en cours dans le cadre de la deuxième phase de l'étude des assolements.

En attendant les conclusions et les propositions de cette étude en cours, on peut d'ores et déjà, à titre de contribution à la réflexion sur les possibilités de libéralisation des assolements, soumettre au débat un certain nombre d'idées et de propositions qui semblent au centre de la problématique en question.

La problématique posée par la libéralisation des assolements s'articule autour de trois axes principaux :

- La politique générale de l'Etat.
- Les possibilités de souplesse et d'adaptation des équipements hydro-agricoles existants.
- La conception des schémas d'aménagement pour les futurs secteurs d'irrigation.

#### *a- La politique générale de l'Etat*

La libéralisation des assolements est une conséquence logique de la nouvelle politique agro-alimentaire dont les principes de base sont actuellement arrêtés et inscrits au sein des accords conclus ou envisagés entre notre pays et les institutions financières internationales.

Les mesures prévues dans ce cadre en matière de mise en valeur en irrigué concernent :

- i- La dérégulation des filières de production à travers :
  - La libéralisation des prix des matières premières, des marges de transformation et de commerce ainsi que le prix des produits finis.
  - La libéralisation des importations et la suppression des monopoles.
  - La liberté d'installation de nouvelles usines.
- ii- La privatisation des sucreries, de la COMAPRA
- iii- La protection de la production nationale tout en indexant le prix intérieur sur l'évolution des cours internationaux.

La mise en place de ces mesures crée un environnement propice à la libéralisation des

assolements et transforme complètement l'intervention des ORMVA et les objectifs assignés jusqu'à présent au secteur irrigué.

En effet, les ORMVA seront dorénavant appelés en plus des équipements et de la fourniture de l'eau, à renforcer leurs activités d'encadrement technique des agriculteurs et à effectuer le transfert technologique nécessaire en vue d'améliorer leurs performances. L'approvisionnement des usines sur place relèvera désormais de la responsabilité des opérateurs industriels en relation directe avec les producteurs.

En outre, en matière d'autosuffisance en produits de base, les objectifs ne sont plus fixés directement mais laissés au jeu des mécanismes du marché.

En tout état de cause, l'application de cette nouvelle orientation suppose au préalable la refonte complète de l'arsenal juridique et réglementaire sur lequel est basé la mise en valeur agricole en irrigué à savoir le cadre des investissements agricoles.

#### *b- Les aménagements hydro-agricoles existants*

Compte tenu de leur conception, les aménagements hydro-agricoles existants ne semblent pas en mesure de répondre à une libéralisation complète des assolements.

En effet les disponibilités en eau d'irrigation et le schéma d'aménagement en place sont des contraintes structurelles sur lesquelles il est difficile d'agir. L'offre de l'eau d'irrigation à la carte semble difficilement envisageable.

Parmi les questions qui se posent et auxquelles les spécialistes de l'aménagement hydro-agricoles pourraient apporter des réponses pertinentes on peut citer :

- Quelle est la souplesse qu'offrent les équipements hydro-agricoles en place ?
- Quelles sont les adaptations à leur apporter, notamment au niveau des exploitations pour élargir davantage les choix qui s'offrent aux agriculteurs ? Quel serait le coût de ces adaptations ? et qui en supporterait le coût ?

- Quel type d'interlocuteur devrait - on avoir en face des ORMVA pour harmoniser les besoins des agriculteurs avec les possibilités qu'offrent les équipements sur place compte tenu des disponibilités en eau.

Les associations d'irrigants sont-elles les interlocuteurs indiqués ?

Ont - elles toutes les prérogatives nécessaires pour formuler les besoins des agriculteurs et faire respecter par leurs membres les décisions prises au niveau de la mise en valeur des différents secteurs d'irrigation ?

### *c- Les aménagements hydro-agricoles futurs*

La question fondamentale qui se pose à ce niveau concerne les hypothèses de mise en valeur à prendre en considération aussi bien pour la conception de l'aménagement que pour juger de la rentabilité des investissements à réaliser.

A ce niveau également des options devraient être définies. Devrait-on privilégier la souplesse au niveau de l'offre de l'eau d'irrigation et ainsi irriguer moins de superficie ?

Ou bien devrait-on conserver à l'irrigation son caractère de promotion sociale et privilégier la recherche du maximum de superficie à irriguer pour toucher le plus grand nombre d'agriculteurs ?

Ce sont là quelques interrogations qu'inspire la problématique de la libéralisation des assolements, elles sont soumises au débat qui sera sans aucun doute très riche compte tenu de l'importance des enjeux en question.

## **II- LA POLITIQUE DE DESENGAGEMENT**

### **1- Intervention des ORMVA dans le domaine des Cultures Industrielles**

Depuis leur lancement sous forme d'opérations intégrées, les cultures industrielles, à savoir les plantes sucrières et le coton, ont bénéficié d'une intervention très poussée de la part des

Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole (ORMVA).

Ces cultures, situées principalement dans les périmètres irrigués du Gharb, du Loukkos, des Doukkala, du Tadla et de la Moulouya, ont fait l'objet d'un soutien financier et d'un encadrement humain très intenses de la part des ORMVA dont l'intervention s'étale de la programmation et l'installation des cultures jusqu'à la récolte et le paiement des agriculteurs.

Les actions des ORMVA ont été ainsi centrées principalement sur des activités d'ordre commercial et de prestations de services.

Ce mode d'intervention présentait l'avantage, pour les ORMVA, de leur permettre, à travers la maîtrise de tout le processus de production des cultures industrielles, de recouvrir une part importante des dettes des agriculteurs dûes à la participation directe et à l'eau d'irrigation. Il se caractérisait cependant par une lourdeur dans la gestion et détournait les activités effectives de ces organismes des missions fondamentales dont ils sont chargés en matière de mise en valeur agricole à savoir l'innovation technique et la diffusion du progrès technique en agriculture.

### **2- Réforme de l'intervention des ORMVA dans le domaine des Cultures Industrielles**

Les études et évaluations concernant l'impact de l'intervention des ORMVA sur la conduite des cultures industrielles dans les périmètres irrigués ont montré que :

- les ORMVA doivent se consacrer principalement aux actions d'encadrement technique des agriculteurs et d'amélioration de l'acquis technique et technologique ;
- le niveau de technicité des agriculteurs s'est nettement amélioré et ces derniers deviennent de plus en plus exigeants sur le plan de l'apport technique ;
- les réseaux de distribution des facteurs de production et des crédits installés par les

sociétés et organismes concernés s'est élargi et l'intervention des ORMVA dans ce domaine n'est plus déterminante ;

- les opérateurs - clients (sucreries, COMAPRA) ont acquis une large expérience dans le domaine de la conduite des cultures industrielles.

Aussi, le rôle joué par les ORMVA, en ce qui concerne les opérations à caractère commercial et de prestations de services, ne se justifie plus. Toutefois, le redéploiement de leurs activités ne s'est pas fait de façon brutale ; au contraire, il a pris en compte l'impératif de sauvegarder, voire d'améliorer, les facilités dont bénéficie l'ensemble des agriculteurs pratiquant les cultures industrielles dans le cadre de l'opération intégrée. Ainsi,

- du fait de l'importance de la micro-exploitation et des terres collectives et guich, le désengagement pourrait entraîner, sans une intervention extérieure, une baisse des superficies consacrées aux cultures industrielles. En particulier, dans le cas de la betterave à sucre, cette baisse est estimée à 30 % environ, ce qui n'arrange aucunement les intérêts des sucreries, d'autant plus que la plupart d'entre elles ne sont pas utilisées à pleine capacité. Un désengagement brutal des ORMVA pourrait donc compromettre la viabilité de certaines sucreries, particulièrement dans le Gharb et la Moulouya.
- du fait du rapprochement observé entre opérateurs intervenant dans le domaine des cultures industrielles, particulièrement les producteurs, les sociétés d'approvisionnement en facteurs de production ou de collecte des récoltes et les transformateurs, il apparaît évident qu'on doit aboutir à une compression des coûts. A titre indicatif lorsque l'ORMVA des Doukkala s'est désengagé de l'approvisionnement des engrais, il a été observé une baisse des prix réels de facturation aux agriculteurs.

Pour ces raisons, le désengagement a été conçu en substituant à l'ORMVA, au niveau des activités de commerce et de services, des opérateurs ayant une dimension suffisamment grande telles que

les sociétés de distribution des engrais, les sucreries, l'Association des Producteurs des Plantes Sucrières du Gharb, la SONACOS, la COMAPRA,...

Toutefois, une telle évolution n'a pu être réalisée pour les engrais, les semences et les produits phytosanitaires, que dans la mesure où les opérateurs-clients, à savoir les sucreries et la COMAPRA, ont apporté leur garantie pour le recouvrement intégral par les fournisseurs de leurs dettes auprès des agriculteurs.

### **3- Impact de la Réforme de l'intervention des ORMVA dans le domaine des Cultures Industrielles sur les différents opérateurs**

Le désengagement a été globalement bénéfique pour toutes les parties concernées. En effet,

- pour les agriculteurs, il a permis de sauvegarder leur acquis sur le plan du financement et de l'approvisionnement en intrants ainsi qu'une baisse des frais réels d'approche.
- pour les sucreries et la COMAPRA, il a entraîné une implication directe dans le processus de production et une meilleure maîtrise de l'approvisionnement, car au delà de la réception de la matière première, ils sont impliqués directement dans le processus de production à travers la participation au choix des semences, à la programmation des cultures, et à toutes les activités liées au produit qui les intéresse.
- pour les ORMVA, il a permis l'ajustement de l'intervention au niveau des cultures industrielles par rapport aux autres spéculations avec comme bénéfice principal la mobilisation de plus de moyens au profit de ces dernières, le renforcement de la composante recherche-expérimentation, la densification de l'encadrement technique des agriculteurs et la généralisation du système de suivi-évaluation de l'ensemble des cultures.

Cependant, le désengagement des ORMVA des opérations à caractère commercial et de prestations de services n'a pas eu que des aspects positifs. Il a eu également des effets négatifs dans la mesure où, une fois le désengagement réalisé, tous les services rendus par ces organismes aux autres opérateurs, y compris les agriculteurs, exception faite des services dits du domaine public, notamment recherche-expérimentation et encadrement technique des agriculteurs, sont devenus payants.

Une telle mesure revêt parfois un caractère grave car elle neutralise les effets positifs du désengagement au niveau de la compression des frais d'approche relatifs à l'approvisionnement en facteurs de production et décourage tout recours aux moyens des ORMVA par les autres opérateurs, ce qui engendre de nouvelles contraintes pour les producteurs (réduction du nombre de points de vente, raccourcissement des périodes de vente...).

### III- INCITATIONS

.. Les mesures induites par l'ajustement structurel, et notamment la libéralisation des activités à l'amont du secteur agricole associée à la réduction des ressources budgétaires, se sont traduites par la révision de la politique de subvention aux intrants agricoles.

C'est ainsi que la subvention sur les engrais a été totalement éliminée à partir de Juillet 1990, suite à un processus de décompensation entamé depuis 1986 et celle sur les produits phytosanitaires (anti folle avoine) l'a été à partir de la campagne 1991 - 92. Les subventions à l'utilisation des semences céréalières et fourragères sont totalement abandonnées à partir de la campagne 1992 - 93 après une période de régression progressive à noter que les subventions à la production des semences sont toujours en vigueur. Pour leur part, les prix d'équilibre de l'eau d'irrigation ont enregistré des hausses continues et importantes depuis 1984.

.. Certes, la politique poursuivie en matière de subvention des intrants agricoles a eu des effets

nets et positifs dans le domaine de l'incitation à la modernisation des techniques de production. Néanmoins divers inconvénients sont mis à son passif, dont notamment :

- elle a accentué les disparités régionales puisqu'elle a profité beaucoup plus aux secteurs "modernes" ou intensifs (en particulier les zones irriguées) qu'aux secteurs extensifs (zones pluviales) alors que par ailleurs les zones irriguées, par exemple, sont déjà largement avantagées par l'intervention de l'Etat en matière d'équipements hydro agricoles.
- elle a posé de grandes difficultés sur le plan pratique de la gestion des subventions et de la commercialisation des produits subventionnés.
- elle s'est traduite, compte tenu des ressources budgétaires limitées, par la stagnation à un niveau très bas, et même par la réduction des encouragements à l'investissement privé à la ferme.

.. L'abandon des subventions sur les intrants devait en tout cas s'accompagner d'une révision conséquente des prix à la production des produits agricoles.

Cet abandon devait également se faire au profit des subventions à l'équipement des exploitations et à l'investissement privé à la ferme de manière générale.

Dans ce qui suit, quelques éléments d'analyse sont apportées à ces deux dernières questions après un examen rapide de l'impact de l'élimination des subventions sur la consommation des intrants.

#### 1- IMPACT SUR L'UTILISATION DES INTRANTS

Il serait important de rappeler à ce niveau que les zones irriguées, ne couvrant à peu près que 14 % de la SAU totale du pays, consomment :

- près de 50 % des engrais utilisés par l'agriculture marocaine.

- près de 30 % des quantités de semences céréalières et fourragères distribuées par les sociétés grainières.
- près de 40 % des produits de traitement contre la folle avoine.

Sur ce , et pour ce suit, nous estimons que les évolutions qui auraient été enregistrées dans l'utilisation des intrants par les zones irriguées seraient , à la limite, similaires à celles observées à l'échelle nationale.

.. *Concernant les engrais*, leur utilisation par l'agriculture marocaine a connu depuis l'indépendance un développement remarquable lié à la conjugaison de plusieurs facteurs tels que l'extension des superficies irriguées de manière générale, l'extension des cultures intensives, dont les industrielles et les maraichères , ainsi que la politique d'encouragement menée par l'Etat et son encadrement des opérations d'approvisionnement.

Cependant et depuis 1985-86, un ralentissement frappant de la croissance de la consommation en engrais est observé malgré les conditions climatiques relativement favorables ayant marqué la période 1986-1991.

Ce ralentissement s'explique essentiellement par les augmentations successives des prix de vente aux agriculteurs de ces produits liées au processus de réduction de la subvention entamé depuis 1986 mais également au enchérissement de leur coût de fabrication et surtout d'importation.

Il y a lieu de souligner à ce propos que l'abandon définitif de la subvention en Juillet 1990 a coïncidé avec une période de détérioration des données du marché international des engrais azotés liée aux conséquences de la guerre du Golfe ainsi qu'aux difficultés économiques et sociales des pays de l'Est , gros fournisseurs . Les augmentations de prix engendrées par ces situations de crise depuis octobre 1991 sont nettement plus importantes que celles issues de la décompensation.

Ainsi peut-il être conclu que la suppression de la subvention sur les engrais aurait contribué à la stagnation de l'utilisation de ces produits; cette nature n'étant pas la seule mise en cause.

.. *Concernant les semences céréalières* , la décennie 80 a enregistré une augmentation particulièrement importante de leurs ventes qui sont passées de moins de 400.000 qx en 1982-83 à près de 850.000 qx en 1990-91.

Une relative stagnation des ventes est toutefois observée sur la période 1986-87 à 1989-90 mais sans aucun lien avec l'évolution des subventions unitaires servies au quintal de semences.

La campagne 1990-91 a enregistré un record des ventes malgré l'abandon total de la subvention à l'utilisation du blé dur et la réduction de moitié de la subvention sur le blé tendre.

La faiblesse des ventes de la campagne 1991-92 (590.000 qx ) ne trouve pas non plus son explication dans l'évolution de la politique de subvention , qui n'a pas changé par rapport à 1990 - 91. Elle s'interprète essentiellement par l'augmentation importante des prix à la production et à l'utilisation des semences intervenue derrière une campagne de production céréalière record poussant les agriculteurs à utiliser leur propre récolte.

## 2- IMPACT SUR LES PRIX A LA PRODUCTION DES PRODUITS AGRICOLES

Depuis le début des années 80, les prix à la production des produits agricoles réglementés ont connu des réajustements importants.

Ces réajustements ont-ils suivi les augmentations intervenues dans les coûts de production , liés en partie à l'abandon des subventions ?

Des éléments de réponse sont apportés à travers l'analyse de l'évolution des rapports : prix des produits agricoles sur prix des intrants . Les produits agricoles considérés sont le blé tendre et la betterave. Quant aux intrants, il s'agit des engrais , des semences et de l'eau d'irrigation.

Ainsi :

- Concernant les engrais, le rapport a évolué favorablement entre 1980 - 81 et 1984 - 85 pour se détériorer par la suite aussi bien pour le blé que pour la betterave.

	1980-81		1984-85		1989-90		1991-92	
	Urée	14-28-14	Urée	14-28-14	Urée	14-28-14	Urée	14-28-14
Blé	1,71	1,58	1,75	1,68	1,53	1,38	1,15	1,12
Betterave	1,71	1,58	1,85	1,77	1,71	1,54	1,40	1,36

Ainsi, les augmentations relatives des prix des engrais intervenues depuis 1985 ont été plus fortes que celles de la betterave et du blé.

- *Concernant les semences de blé tendre*, leur prix relatif a également évolué plus fortement que celui du blé tendre depuis 1985 . Le rapport est en effet passé de 0,93 en 1980-81 à 1 en 1984-85 puis à 0,83 en 1989-90 et 0,70 en 1991-92.
- *Concernant l'eau d'irrigation* , son prix d'équilibre a connu des augmentations relatives plus fortes que celle du blé tendre . Le rapport prix du blé tendre sur prix d'équilibre de l'eau a connu une régression très importante et continue sur la période considérée.

	1980-81	1984-85	1989-90	1991-92
Blé tendre	2.547	2068	1875	1846
Betterave à sucre	2.547	2183	2100	2238

Pour le cas de la betterave à sucre le rapport a évolué de façon moins défavorable.

### 3- CHANGEMENTS INDUITS PAR L'AJUSTEMENT DANS LA POLITIQUE DE SUBVENTION - BILAN

Comme souligné précédemment, l'abandon des subventions sur les intrants devait se faire au profit des encouragements à l'investissement à la ferme.

Dans ce sens des réajustements importants ont été apportés à la politique de subvention en étendant la liste des objets bénéficiaires et en

remodelant les taux de subvention de manière à encourager les investissements les plus porteurs.

La création du fonds de développement agricole en 1986 a été également un élément essentiel de cette politique au vu de la souplesse des procédures de service de la subvention qu'elle a pu instituer et de la rapidité de traitement des dossiers qui en découle.

Concernant les montants des subventions débloqués au profit du secteur agricole, la comparaison des données moyennes des deux périodes 1983-1985 et 1988-90 permet de dégager les principales observations suivantes :

	PERIODE 1983-1985 1000 DH	PERIODE 1988-90 1000 DH
SUBVENTIONS A L'INVESTISSEMENT	55.000	123.500
SUBVENTIONS SEMENCES	31.000	41.500
SUBVENTIONS ENGRAIS	334.000	125.000
TOTAL	420.000	290.000
RAPPORT AU PIB AGRICOLE	2,26 %	0,9 %

- Les subventions à l'investissement ont fortement progressé entre les deux périodes passant de 55 à 123,5 millions de DH.

A noter que depuis la création du FDA, ces subventions connaissent une augmentation continue et ont atteint près de 180 M DH en 1991.

- Les subventions sur les semences ont également augmenté et s'expliquent par la hausse des quantités commercialisées ainsi que par le renforcement de l'aide à la production des semences.

- En intégrant les engrais, les subventions servies par l'Etat ont connu une baisse très importante entre les deux périodes considérées ; cette baisse étant de 30 % en valeur absolue. Cette différence s'est bien sur accentué depuis Juillet 1990 du fait de l'élimination totale de la subvention sur les engrais.
- Ramené au PIB Agricole, le volume des subventions consenti a également connu une forte baisse en passant de 2,26% à 0,9%. Ces chiffres méritent toutefois d'être nuancés du fait des meilleures performances agricoles des années 1988 à 1990.
- La réglementation et la normalisation des produits agricoles, des services liés aux activités agricoles, des équipements et des intrants agricoles dans le souci de recherche de la meilleure qualité.
- L'amélioration des infrastructures de base en milieu rural (routes, pistes, électricité....), et la levée de l'ensemble des contraintes de logistique au niveau de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation intérieure et extérieure des produits agricoles.
- La promotion de l'investissement privé agricole à travers un ciblage adéquat des incitations, la disponibilité des moyens de financement et la facilitation de l'accès au crédit agricole, le développement de systèmes d'assurance agricole, et l'encouragement du partenariat avec des opérateurs de pays tiers.
- La dynamisation du système d'innovation technique et technologique de manière à répondre aux besoins d'intensification des productions végétales à moyen et long terme à travers la recherche, la formation et la diffusion du progrès technique.
- La mise en place d'un système performant d'information agricole au profit de tous les opérateurs économiques concernés.

## **DEUXIEME PARTIE : NOUVELLE APPROCHE DE MISE EN VALEUR**

Les changements introduits au niveau de la politique de mise en valeur agricole en irrigué, ont été à l'origine d'une réflexion approfondie entamée par la DPV et les ORMVA en vue de définir une nouvelle approche de l'intervention en matière de développement des productions végétales.

Les principaux axes de cette nouvelle approche sont présentés ci-après :

### **1- ADAPTATION DE L'ENVIRONNEMENT PRODUCTIF AU NOUVEAU CONTEXTE DE LA LIBERALISATION ECONOMIQUE**

L'impératif de l'efficience technique et économique dans la réalisation des objectifs assignés à l'agriculture nécessite la création d'un environnement productif adéquat.

Les principales composantes de cet environnement sur lesquelles l'accent doit être mis concernent :

- La protection de la production nationale des effets distordus des marchés internationaux.

### **2- RESPONSABILISATION DES OPERATEURS ET PROMOTION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES**

La libéralisation et le désengagement de l'Etat nécessitent, plus qu'auparavant, que les actions de développement soient conçues et mises en oeuvre en étroite concertation avec la profession. Cette approche requiert l'organisation professionnelle et interprofessionnelle des opérateurs selon les secteurs et les filières de production avec des représentations nationales et régionales.

La Direction de la Production Végétale ayant des attributions pour définir les actions en matière de productions végétales, elle sera amenée en

relation avec les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole à procéder, dans le cadre d'une vision à moyen et long terme, à la programmation des principales interventions notamment en matière de développement agricole.

La mise en place de cette programmation se fera en concertation avec les professions de chaque filière de production.

Pour ce faire, et compte tenu de l'importance des efforts à entreprendre, la Direction de la Production Végétale sera impliquée à côté des ORMVA dans la création de ces organisations pour les sous-secteurs non encore organisés, contribuera à l'encadrement technique de cette profession et apportera, lorsque cela est justifié, une assistance financière bien ciblée à la consolidation des activités professionnelles.

### 3- VALORISATION DES PRODUCTIONS VEGETALES

Les caractéristiques des marchés de consommation de produits agricoles aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale, offrent de plus en plus de nouvelles opportunités de valorisation des produits agricoles destinés à être consommés en frais ou après transformation.

Notre pays, grâce à l'avantage comparatif dont il dispose, notamment pour les fruits et légumes, se doit de tirer le meilleur profit de ces opportunités en adaptant et en développant ses capacités de conditionnement, de conservation et de transformation des produits agricoles.

En matière de conditionnement, il est urgent de restructurer et de moderniser les infrastructures liées à l'exportation.

En matière de conservation des produits frais et transformés, il s'agit de maintenir les encouragements qui sont octroyés actuellement au stockage des graines et de l'entrepôtage frigorifique. Quant à la transformation des produits agricoles, les efforts à entreprendre doivent concerner :

- La recherche d'une meilleure qualité notamment à travers l'introduction de nouvelles technologies.
- L'assainissement des relations entre agriculteurs et agro-industriels.
- Une meilleure utilisation des sous-produits agro-industriels.

Par ailleurs la normalisation sera étendue pour couvrir les principaux produits agricoles et agro-industriels dans le but d'en améliorer la qualité et de répondre au souci de diversification des gammes de produits et des marchés.

### 4- L'APPUI INFORMATIONNEL

La réussite des interventions des Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole suppose la disponibilité à leur niveau en temps opportun de l'ensemble des informations intéressant leurs activités :

- Les politiques d'incitation à l'investissement.
- Les politiques de financement.
- Les données sur les marchés internes et externes des principaux produits agricoles et des intrants.
- Les dispositions réglementaires et législatives touchant l'activité agro-alimentaire.
- Les innovations techniques et technologiques.
- Les opportunités de partenariat.

Pour mener à bien cette fonction, qui revêt dorénavant un caractère prioritaire, la Direction de la Production Végétale et les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole sont appelés à imaginer et à mettre en place un système d'information performant.

La fonction informatifonnelle, pour être complète, requiert en outre, un flux de données à partir des zones de production et des organisations professionnelles spécialisées à savoir notamment :

- La situation des équipements hydro-agricoles et des disponibilités en eau.

# LA POLITIQUE DE STABILISATION DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES DE BASE AU MAROC : LES LIMITES DE LA "VERITE DES PRIX"

Najib AKESBI

Institut National Agronomique et Vétérinaire, Hassan II, Rabat, Maroc

Les émeutes de la faim dans le tiers-monde depuis une décennie environ se sont à ce point multipliées que la question des prix des produits alimentaires de base s'est rapidement imposée, aux économistes et aux responsables politiques notamment : les premiers ont pu apprécier sa complexité, les seconds son potentiel subversif. Généralement inscrite dans le cadre d'un "Programme d'ajustement structurel" inspiré - sinon dicté - par le Fonds Monétaire International, une augmentation des prix des produits alimentaires de première nécessité soulève toujours de graves interrogations : une telle décision ne conduit-elle pas inévitablement à amplifier le nombre des "pauvres absolus", et à étendre la sous-nutrition parmi la population ? Peut-elle être mise en oeuvre sans entraîner des revendications salariales, alimenter la spirale inflationniste et en définitive accentuer les déséquilibres que l'on cherche précisément à combattre ? Comment favoriser les producteurs ruraux sans pénaliser les consommateurs urbains ? Comment sur un terrain si complexe et si délicat, concilier les contraintes financières, les nécessités économiques et les réalités sociales ? Comment se plier aux exigences externes sans oublier les impératifs internes ?

C'est dire combien sont multiples les facettes de cette question, et difficiles les réponses susceptibles de leur être apportées. Nous essaierons

pour notre part d'apporter notre modeste contribution à ce débat à travers l'examen du cas du Maroc, à de nombreux égards exemplaire. Nous montrerons dans un premier temps que la politique de stabilisation des prix des produits alimentaires de base n'a pas été un caprice de circonstance, mais le corollaire d'une stratégie de développement, "l'amortisseur" en quelque sorte d'une politique peu soucieuse du sort de la population défavorisée (I). Nous tacherons ensuite d'examiner plus attentivement certains mécanismes de stabilisation et de subvention, moins pour en étaler les défauts que pour mettre en évidence l'existence d'une alternative viable au désengagement de l'Etat et aux augmentations aveugles des prix (II).

## I - LA STABILISATION DES PRIX DES PRODUITS ALIMENTAIRES DE BASE DANS LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT

Dès le milieu des années 1960, à la différence de nombreux pays en voie de développement, le Maroc avait érigé l'agriculture en secteur prioritaire<sup>(1)</sup> La stratégie retenue fut cependant fortement marquée par la volonté de concentrer les efforts sur une partie limitée du secteur (celle dite "moderne" ou "modernisable") et privilégier les productions susceptibles de "rentabiliser" le plus rapidement possible les investissements à réaliser

(1) Pour de plus amples développements, cf notre contribution "Les instruments de la politique agricole", in La Grande Encyclopédie du Maroc, volume "Agriculture et Pêche", éditions GEM, Rabat, 1988, pp. 95-120 ; N. Akesbi et D. Guerraoui, Enjeux agricoles, Evaluation de l'expérience marocaine, ed. le femmec, Casablanca, 1991.

(les cultures "commerciales", destinées à l'exportation - agrumes, primeurs..., ou à une valorisation interne - cultures sucrières, oléagineuses...).

Les efforts consentis ont effectivement été considérables. Pour l'essentiel, ils se sont articulés autour de "la politique des barrages" : un projet ambitieux puisqu'il vise l'irrigation d'un million d'hectares (le huitième environ des superficies agricoles utiles) à l'horizon 2.000, grâce à l'édification d'imposants ouvrages hydrauliques, l'équipement systématique des périmètres dominés par ces ouvrages et un encadrement intégré des exploitations s'y trouvant. L'Etat a donc massivement investi pour construire des barrages - en moyenne un par an - et équiper les terres situées à leur aval - près de 600.000 ha actuellement. Il a aussi promulgué un code d'investissement destiné à encourager les agriculteurs désireux de moderniser leurs exploitations et intensifier leurs systèmes de production, en leur procurant notamment un encadrement technique approprié et de nombreuses subventions. Il a encore mis en oeuvre des politiques fiscale, de crédit, de transformation et de commercialisation essentiellement destinées à soutenir les productions et les producteurs localisés dans les "périmètres" privilégiés (2). La politique des prix s'inscrivait naturellement aussi dans ce cadre.

## 1. Politique des prix : les déterminants

La politique des prix à la production s'est elle aussi, dès le début, voulue sélective. L'Etat a cherché à réglementer les prix de certains produits de base tels les céréales, le lait et certaines cultures industrielles (betterave, coton, tournesol...) destinées au marché intérieur, et maintenir libres ceux des produits maraichers, des agrumes, de l'huile d'olive, produits dont on souhaitait

promouvoir les exportations. Usant de ses prérogatives à l'égard du premier groupe de produits, l'Etat a commencé par en geler quasiment les prix jusqu'en 1972-1973. Encouragé par la faiblesse relative des cours internationaux, il s'était alors mis à jouer la carte de l'extraversion : le recours aux importations de certaines denrées de base paraissait d'autant plus intéressant qu'il permettait de combler à bon marché des déficits croissants de la production locale d'une part, et d'autre part de maintenir le bas niveau des prix internes à la consommation en déversant sur les marchés au moment opportun les quantités nécessaires. Du point de vue de la production nationale, cette politique s'avérera à courte vue puisqu'elle contribuera à semer les germes de la dépendance alimentaire (notamment en introduisant de nouvelles habitudes de consommation fondées sur l'offre externe<sup>(3)</sup>...), mais il faut reconnaître qu'elle était conforme aux impératifs de la stratégie de croissance "tirée par les exportations" adoptée puis sans cesse confortée. En effet, l'une des principales conditions de succès de cette dernière réside dans la faiblesse du coût de la main d'oeuvre (le fameux "avantage comparatif"), laquelle à son tour - on le sait depuis Ricardo au moins - est particulièrement liée au niveau des prix des produits de première nécessité (nécessaires à la reproduction de la force de travail...). En somme, il s'agissait de geler les prix pour mieux faire pression sur les salaires et partant, en améliorant la compétitivité, accroître les exportations.

## 2. Du soutien des années 1970 au désengagement des années 1980

Au début des années 1970, cette politique subit une première inflexion. En ce qui concerne les prix à la production, l'idée qui s'impose alors déjà veut que ce soit leur faiblesse qui explique le

(2) Pour un exposé sur ces différentes politiques, cf. N. Akesbi et D. Guerraoui, *Enjeux agricoles*, op. cit ; cf aussi N Akesbi, "L'Etat marocain pris entre les impératifs de la régulation et les exigences de l'extraversion", *Annuaire de l'Afrique du Nord* 1984, CNRS, Aix-en-Provence, 1986, pp. 543-586.

(3) Les cas du blé tendre et de l'huile de graine sont significatifs à cet égard : leur offre sur le marché local à des prix bas et de surcroît inférieurs à ceux des produits traditionnels de substitution (blé dur et huile d'olive) a contribué à en encourager la consommation mais pas la production. Ainsi commença à s'affirmer le divorce entre modèle de consommation et structures productives aptes à le satisfaire.

“désintéressement” des agriculteurs et par conséquent la chute de la production. Pour redresser la situation, il fallait donc garantir désormais des “prix rémunérateurs” à la production. Seulement, répercutés à l’aval, ces derniers risquaient fort de donner lieu à des niveaux de prix à la consommation insoutenables pour une population dans sa grande majorité appauvrie, et peut-être surtout difficilement compatibles avec la sacro-sainte nécessité de pression sur les salaires, condition de compétitivité sur les marchés extérieurs... Comment augmenter les prix à la production et éviter leur répercussion à la consommation ? C’est alors que l’Etat, fort de son budget, entre en scène : ce sont ses subventions qui allaient permettre d’offrir des prix rémunérateurs aux producteurs et néanmoins maintenir sur les marchés des prix abordables pour les consommateurs. Il allait désormais prendre en charge la péréquation des prix, ce qui pour l’essentiel revenait à verser aux producteurs et aux transformateurs de quelques denrées alimentaires de base (farine, huile, sucre, lait et beurre) des subventions pour leur permettre de pratiquer des prix publics inférieurs à leurs prix de revient.

Le système a fonctionné ainsi plus ou moins bien jusqu’à la fin de la décennie 1970. Alors que les prix officiels à la production sont régulièrement relevés et que les cours mondiaux fluctuent (pour les produits importés), les prix intérieurs à la consommation sont largement stabilisés. Le coût pour les finances publiques n’est pas insignifiant mais néanmoins supportable (en moyenne 6% des dépenses de l’Etat entre 1974 et 1979 (4), d’autant que les ressources financières (les phosphates, relayés ensuite par les emprunts extérieurs) ne font pas défaut.

Au tournant des années 1980, la crise de l’endettement, et avec elle le FMI et la Banque mondiale, s’installent dans le pays, l’engageant dans un “processus d’ajustement structurel”. La politique des prix en faveur des produits alimentaires de base est fortement mise en cause dès le début. Alors que la pression sur les revenus est accentuée, les prix des denrées de première nécessité sont désormais régulièrement augmentés, l’impératif étant de comprimer - et à terme supprimer - les subventions de l’Etat pour réduire sensiblement le déficit budgétaire(5). Sur la période 1979-1989, les prix des produits en question ont augmenté dans une proportion double de celle de l’indice du coût de la vie(6).

L’impact budgétaire des subventions à la consommation est devenu minime (2 % des dépenses de l’Etat et 0,5 % du PIB à la fin des années 80), mais la crise financière du pays n’en est guère pour autant résorbée. En dépit d’une sévère et persistante austérité budgétaire (chute des investissements, arrêt des créations d’emplois, blocage des salaires...) et de 6 accords successifs de rééchelonnement de la dette extérieure, les déséquilibres internes et externes demeurent importants et le ‘bout du tunnel’ encore moins que jamais en vue... Il faut dire que, même quasiment réduit au paiement des seuls intérêts, le service de la dette absorbe chaque année près de 40 % des recettes fiscales. Force est de constater que la politique de soutien des prix des produits de première nécessité a été quasiment abandonnée non pas pour contribuer à résorber les déficits financiers de l’Etat - comme on l’a prétendu - mais simplement pour dégager quelques ressources supplémentaires sans cesse englouties dans le “tonneau des danaïdes” du service de la dette(7).

(4) cf tableaux 1, 2 et 3 en annexes

(5) Sur les aspects financiers des subventions, cf N. Akasbi, ‘Subventions et crise des finances publiques au Maroc’, “Revue française de finances publiques”, n° 23, LGDJ, Paris, 1988, pp. 121 -135.

(6) En gros, celui-ci a augmenté de 100 % environ, alors que les indices des farines, du pain, des sucres et de l’huile de table, ont augmenté dans des proportions comprises entre 162 % (sucre en pain) et 183 % (huile). Le lait et le beurre pour leur part (officiellement “libéralisés”) ont vu leurs prix augmentés dans des proportions encore plus importantes (233 % et 203 % respectivement). cf Tableau n° 3 en annexe.

(7) cf. N. Akasbi, L’impôt, l’Etat et l’ajustement, Actes - Editions, Rabat, 1993.

### 3. Le "coût social" de l'ajustement

le fragile équilibre social plus ou moins maintenu jusqu'à la fin de la décennie 1970 avait été rompu par la remise en cause de la politique de stabilisation des prix des produits alimentaires de base. D'autant plus que dans le même temps, les propres experts de la Banque mondiale venaient de rédiger un rapport où ils estimaient à 7 millions le nombre de "pauvres absolus" (un habitant sur trois)<sup>(8)</sup>. Selon d'autres études, 44 % de la population souffraient déjà de sous ou de mal-nutrition plus ou moins grave<sup>(9)</sup>. Ce constat était fait alors que la politique de subvention des produits alimentaires de base était pourtant déjà à l'oeuvre depuis plusieurs années. On comprend que, alors que cette dernière a depuis été quasiment abandonnée, la situation se soit encore dégradée. Surtout lorsqu'on sait que les seuls produits de base en question représentent la moitié environ des dépenses totales d'un ménage moyen, que cette part atteint jusqu'à 80 % des dépenses des ménages défavorisés<sup>(10)</sup>. En 1983, une étude mettant à jour les estimations de la Banque mondiale aboutit - dans l'hypothèse la moins pessimiste - à évaluer le nombre de "pauvres absolus" à 8,7 millions de personnes<sup>(11)</sup>. Depuis, le "programme d'ajustement structurel" a été consacré officiellement et accentué. La dégradation de la situation social en est aujourd'hui encore le principal résultat tangible.

Dégradation du pouvoir d'achat, accroissement du chômage, excroissance de l'économie informelle, mendicité, analphabétisme, mortalité infantile, pauvreté absolue... il y aurait quelque chose de dérisoire à s'appesantir sur divers "indicateurs" pour témoigner d'une crise sociale aujourd'hui évidente, omniprésente, unanimement reconnue. Il suffit de s'en tenir à un seul, proche du

### Quelques indications sur l'importance de la population défavorisée au Maroc (Données PNUD, 1990)

• Population en dessus du "seuil de pavereté"	9.200.000
dont : . en milieu rural	5.900.00
• Population n'ayant pas droit :	
. aux services de santé	6.500.000
. à l'eau potable	9.800.000
. à l'assainissement	10.600.000
• Nombre d'adultes analphabètes	7.500.000
dont femmes	4.600.000
• Nombre d'enfants non salariés	3.700.000
• Nombre de décès d'enfants (moins de 5 ans)	100.000
• Nombre d'enfants sous-alimentés (- 5 ans)	600.000

Source : Rapport mondial sur le développement humain, 1992, PNUD.

sujet qui nous occupe ici : la consommation par tête de denrées alimentaires, notamment des principales denrées de base. Comme on peut le constater sur le tableau suivant, entre le début de la décennie 1970 et le milieu de la décennie suivante, la consommation par tête des céréales, du sucre, du beurre, des viandes et des fruits a baissé, alors qu'elle devrait selon les spécialistes en nutrition augmenter sensiblement pour atteindre un équilibre nutritionnel convenable <sup>(12)</sup>.

Ce ne sont là que des moyennes, les données par "catégories socio-professionnelles" ou par niveau des dépenses n'étant pas disponibles. Cependant, lorsque la même enquête révèle que les dépenses des 25 % des ménages les plus défavorisés représentent à peine 7,6 % des dépenses totales (alors que celles des 10 % des ménages les plus favorisés en représentent 30,5 %), on peut sans risque d'erreur en déduire que la consommation en

(8) BIRD, "Maroc. Rapport sur le développement économique et social", Washington, octobre 1979 (Annexe "La pauvreté absolue au Maroc", pp. 46-58).

(9) cf "Etude de la stratégie alimentaire marocaine, analyse de la situation actuelle et projection", Groupe d'étude de la Stratégie alimentaire, Rabat, janvier 1984 (Annexes pp. 6-9).

(10) cf "Consommation et dépenses des ménages, 1984-1985", volume 1, Rapport de synthèse, Enquêtes et statistiques, Direction de la Statistique, Ministère du Plan, Rabat, 1987, pp. 99-100.

(11) cf Itihad Al Ichiraki, quotidien, Casablanca, 8-9 janvier 1984.

(12) cf "Etude de la stratégie alimentaire marocaine...", op. cit.

denrées alimentaires de base d'une majeure partie de la population a baissé en réalité dans des proportions nettement plus importantes (y compris en produits laitiers et huiles).

Il faut enfin souligner que la Banque mondiale elle-même s'inquiète aujourd'hui de "la dégradation des indicateurs sociaux", déplore le "coût social de l'ajustement" et en appelle à une "nécessaire correction"<sup>(13)</sup>. En quelque sorte un "réajustement social" dans l'ajustement économique et financier...

Pour l'heure, cette "recommandation" de la BIRD semble l'une des rares à ne pas être prise en compte... Il faut dire que le 'réquisitoire' contre la politique de stabilisation des prix des produits de base ne repose pas seulement sur des arguments financiers, mais aussi économiques : les subventions fausseraient le libre jeu des mécanismes du marché, multiplieraient les distorsions dans l'économie, enfermant les entreprises dans un carcan administratif insupportable, et finalement décourageraient l'investissement et la production. Pour discuter ces "arguments économiques", le recours à la théorie aujourd'hui n'est pas d'un grand secours. En la manière, ce sont des investigations empiriques, l'enquête sur le terrain et les faits concrets qui apportent les réponses les plus pertinentes, démystifient les discours mirifiques et, en levant le voile sur la face cachée de la politique des subventions à la consommation, mettent en évidence les "véritables vérités" du système de formation des prix des produits alimentaires de base. On mesure alors combien la seule réalité majeure est celle de la multitude des réseaux d'intérêts tissés autour de la manne publique distribuée au nom d'un consommateur indigent qui est en fait le dernier à en bénéficier. Par là-même, et dans une perspective plus positive, nous verrons qu'il existe une alternative viable à l'abandon pur et simple de la politique de stabilisation des prix des

produits alimentaires de base.

## II- FACE CACHEE ET VRAIS PROBLEMES DE LA POLITIQUE DE STABILISATION DES PRIX

Le processus par lequel les produits soutenus parviennent au consommateur peut être ainsi schématisé : à l'amont, la matière première est fournie par la production locale et/ou les importations. La transformation est réalisée par des entreprises agro-industrielles, puis le produit fini est mis à la consommation via des commerçants grossistes ou détaillants. A ce processus physique en correspond un autre qui est celui de la formation des prix. L'Etat intervient directement presque à tous les stades de ce processus, notamment en fixant les prix de cession d'un agent à un autre et partant les "marges" qui reviennent à chacun. La subvention n'étant déterminée qu'au bout du processus, par différence entre le prix de revient final et le prix de vente public, son volume dépend de l'accumulation de ce qui se passe à chaque étape du processus de formation du prix de revient en question. Autrement dit, chaque dirham venant indûment alourdir pour une raison ou une autre ce prix de revient est en définitive un dirham de trop, pris en charge par le budget de l'Etat, toutes choses égales par ailleurs. Cette précision étant faite, essayons pour prendre la mesure des vrais problèmes en jeu, de remonter la filière de formation des coûts en nous arrêtant seulement au niveau des principales étapes, ou des principaux acteurs : les producteurs, les intermédiaires, les entreprises de transformation et l'Etat

### 1. Producteurs : prix rémunérateurs ou prime à l'inefficacité ?

Depuis 1973-1974, les prix à la production des céréales, des cultures sucrières et oléagineuses

(13) cf "Trends in developing economies, 1989", World Bank, in la vie économique, hebdomadaire, Casablanca, 26/1/1990.

Le rapport dit encore : "Dans certains secteurs (néanmoins), les dépenses sont tombées au-dessous des niveaux qui permettent de fournir des services d'un standard minimal. Ces coupes ont souvent dû être opérées sans une réelle connaissance des secteurs où elles auraient été le plus faisables, ce qui a aggravé la situation" (Traduction du journal cité).

ont été régulièrement relevés, au point d'avoir augmenté dans des proportions généralement supérieures à la hausse du coût de la vie ou même des principaux facteurs de production<sup>(14)</sup> Au point aussi que le niveau des prix intérieurs (payé aux producteurs locaux) est depuis quelques années souvent nettement supérieur aux cours internationaux pour les mêmes denrées importées <sup>(15)</sup> Chaque relèvement de prix était justifié par les bienfaits attendus de la politique du prix rémunérateur (incitation à travailler mieux, produire plus...). Le problème est que, aujourd'hui, ces "bienfaits" se font encore attendre... Les faits sont probants : en dépit de quelques récentes campagnes exceptionnellement bonnes, les rendements moyens sont demeurés, en longue période, désespérément médiocres. Depuis le début des années 1960 - et sauf pour la betterave - aucun gain de productivité significatif n'a été réalisé Pour les céréales principales par exemple, le rendement moyen à l'hectare ne s'est amélioré en trois décennies que de deux à trois quintaux.

Là réside le fond du problème, car il est évident qu'à ces niveaux de rendements, on est fatalement dans l'impasse, surtout dans un contexte marqué par d'énormes inégalités de structures, foncières, sociales, régionales, qui se répercutent nécessairement sur les performances obtenues. Un prix à la production officiel, unique, indifférencié - comme c'est encore le cas dans le système en vigueur - ne signifie pas grand chose en soi. Il peut être à la fois rémunérateur et non rémunérateur. Un prix de 240 DH le quintal de blé par exemple ne nourrit pas le petit paysan qui fait cinq à six quintaux sur un ou deux hectares, mais permet en revanche de substantiels profits à un gros exploitant

qui fait cinquante quintaux sur deux ou trois cent hectares. Comment fixer un prix uniforme qui soit rémunérateur pour les plus faibles - la majorité - sans que cela tourne à l'enrichissement abusif des plus forts - une minorité...? faute d'une amélioration généralisée et conséquente des rendements, un tel système peut effectivement aboutir à des niveaux de prix "trop élevés" sans être assez rémunérateurs : trop pour le consommateur (ou l'Etat quand il subventionne), et pas assez pour le producteur qui de toute façon ne produit pas assez pour gagner de quoi vivre décemment. C'est dire l'erreur qu'il y a à oublier les limites de toute politique des prix et à la croire apte à dispenser des réformes structurelles incontournables<sup>(16)</sup>.

Nous avons jusqu'à présent implicitement supposé que tous les producteurs pouvaient bénéficier quand ils voulaient des prix officiels ! Or, l'expérience montre clairement qu'une telle hypothèse est pour le moins optimiste. En réalité, depuis toujours seule une minorité de gros producteurs influents arrive à livrer sa production aux organismes de collecte et bénéficie des prix de soutien de l'Etat au moment où ceux du marché tombent trop bas. Privés de moyens de stockage et de transport, pressés par le crédit agricole de rembourser les crédits contractés, assoiffés de liquidités pour subvenir à leurs besoins les plus immédiats, les petits paysans se sont toujours trouvés acculés à céder leur production sur le souk le plus proche ou au commerçant qui se présente, à des prix d'autant plus faibles que l'offre est momentanément-abondante. Economiquement inefficace, cette politique des prix a aussi été socialement pervertie.

(14) Pour les séries statistiques et plus de détails sur cet aspect, cf. "La politique des prix", in La Grande Encyclopédie du Maroc, vol. "Agriculture et pêche, op cit pp 110-117 ; ainsi que : N. Akesbi et D. Guerraoui, Enjeux agricoles, op.cit, pp.56-68.

(15) Pour le blé tendre par exemple, l'écart va quasiment de 1 à 2 en 1992.

(16) Nous avons conscience d'aller à contre-courant d'idées devenues "sacrées", tant il est vrai que lorsqu'il est question des prix des produits agricoles, a fortiori dans le tiers-monde, c'est plutôt de leur faiblesse que l'on se plaint, et que de ce fait, la thèse des "prix rémunérateurs" s'est aisément imposée comme une mesure de bon sens économique et de justice sociale. Encore que depuis quelques années, ça et là, des voix s'élèvent pour tempérer l'enthousiasme irréflecti de certains et mettre en garde contre les risques des excès inverses... cf notamment P. Pinstup-Andersen, "Les prix alimentaires et les pauvres dans les pays en voie de développement", Economie rurale, mai-juin 1985 (avec une intéressante bibliographie sur la question). Voir aussi plus récemment A. Chhibber, "Croissance de la production agricole : incidence des prix et des autres facteurs", Finances et Développement, FMI, Washington D C, juin 1988, pp. 44-47.

Dès le début des années 1980, toutes ces tares de la politique des prix étaient pourtant clairement identifiées<sup>(17)</sup>. Les responsables au Maroc ont quand même continué à relever les prix à la production et à éviter d'affronter les vrais problèmes de l'agriculture marocaine. D'autant plus que, outre la Banque mondiale, les gros exploitants poussaient dans ce sens, à la veille de chaque début de campagne. Nombreux parmi ces derniers en étaient arrivés à considérer que la maximisation de leurs profits passait par les "prix de l'Etat", plutôt que par la productivité du sol. A la limite, plus les "prix garantis" paraissent intéressants et moins l'effort pour améliorer les rendements apparaissait nécessaire. En ce sens, on peut se demander si cette politique n'a pas plutôt constitué une prime à l'inefficacité et à la médiocrité.

## 2. Les méfaits des intermédiaires

Longtemps sous-estimé, voire ignoré, le rôle négatif des intermédiaires dans la commercialisation intérieure des céréales en particulier (commerçants, collecteurs, courtiers...) est maintenant reconnu par les responsables. Leur dénonciation sert même d'argument pour conforter la thèse de l'abandon des subventions, puisque celles-ci de toute manière - profiteraient plus aux intermédiaires qu'aux producteurs<sup>(18)</sup>.

En revanche, la discrétion demeure de rigueur quant à la responsabilité des intermédiaires avec l'extérieur, au niveau des importations notamment. Car s'il est vrai que les cours internationaux échappent évidemment à la volonté des autorités nationales, une politique plus avisée pourrait certainement aider à minimiser le coût des importations, en tout cas à mieux tirer parti de

situations souvent très changeantes. Or, alors que les importations des denrées alimentaires ont, depuis le début des années 1970, pris une ampleur jamais connue auparavant<sup>(19)</sup>, la politique de l'Etat n'a pas assez évolué pour prendre acte de cette situation nouvelle. On peut même se demander si l'Etat a une politique en la matière. Ce qui est en tout cas patent, c'est la multiplicité des canaux et des modes d'importation<sup>(20)</sup>, conjugués néanmoins avec la main mise d'une poignée de firmes et d'offices qui disposent souvent d'une trop grande liberté d'action et tendent à agir plus en fonction de leurs propres intérêts que de ceux du pays : soit de profits, mauvaise gestion, erreurs d'appréciation sur l'évolution des cours mondiaux, "tributs" divers, malversations... Les causes peuvent changer mais l'effet est le même : elles grèvent les importations d'un surcoût qui pèse dans la formation du prix final.

## 3. Transformation : des façonniers rentiers de l'Etat

Quand on examine la structure des minoteries industrielles, des sucreries, des huileries et des laiteries, on est frappé par la taille relativement grande des entreprises et la forte concentration qui y règne. Partout deux ou trois géants dominent largement le secteur (au niveau national, ou régional pour les minoteries). La structure de leur capital est dominée par le capital privé et pour les plus grandes d'entre elles, la présence d'intérêts étrangers est encore importante. Ces entreprises opèrent sur des marchés où la concurrence est soit inexistante, soit très faible. Au demeurant, dans un contexte général de marasme économique persistant, ces entreprises font figure

(17) cf "Vérités sur la caisse de Compensation", Dossier en trois parties paru dans Libération, hebdomadaire, Casablanca, du 7 au 27 Novembre 1980.

(18) A. Alaoui, "Produisons et consommons marocain", le Matin du Sahara, Casablanca, 1/06/1988.

(19) En 1985, année assez moyenne, le taux d'auto-suffisance pour le sucre, les céréales, le lait et dérivés de l'huile était respectivement de 56%, 70%, 65% et 17%. cf "Note d'orientation générale pour les commissions nationales", préparation du Plan d'orientation 1988-1992, Ministère du Plan, 4 mai 1987, Doc Ronéo, p 30.

(20) Ainsi le thé et le sucre sont directement importés par un Office spécialisé, les céréales par les sociétés privées de négoce sous l'égide d'un autre office, les graines oléagineuses et les produits laitiers par les entreprises de transformation sous le contrôle du ministère du Commerce et de l'industrie, d'autres denrées sont librement importées. La libéralisation du commerce extérieur de ces différentes denrées est prévue dans le cadre du programme d'ajustement structurel, mais ne s'est pas encore concrétisée, courant 1992.

d'îlots relativement prospères où, à quelques exceptions près, les capacités de production sont pleinement utilisées, les chiffres d'affaires en croissance continue et les profits substantiels. On le comprend puisque, s'agissant de produits de première nécessité, leur demande se caractérise par une rigidité à la baisse même en période de crise, rigidité longtemps renforcée par la politique de stabilisation des prix précisément. Nous avons donc affaire à des entreprises qui, tout en étant largement privées sont, en raison du caractère vital de leur production, totalement soustraites aux "lois du marché", et s'insèrent dans un processus de bout en bout contrôlé par l'Etat, au point qu'elles-mêmes affirment être de simples "façonniers de l'Etat"...

En réalité, la puissance de ces entreprises est telle qu'elles n'ont guère de mal à faire admettre leur vision des choses par une administration ou trop complaisante ou trop démunie de cadres rompus aux techniques de l'audit des entreprises. Si bien que l'administration est souvent réduite à entériner des "marges" - et donc des prix - déterminées en fait par les entreprises elles-mêmes. On imagine les abus qui peuvent se multiplier dans un système où la totalité de la valeur ajoutée est ainsi garantie d'avance par l'Etat. D'autant plus que, étant moins jugés sur leurs résultats que sur leurs prévisions, les responsables de ces entreprises ne sont guère incités à améliorer leur gestion. Ainsi, ici on préférera distribuer les bénéfices et s'endetter pour financer l'activité d'exploitation et l'investissement (que, au demeurant, on tâchera d'amortir le plus vite possible..) ; là on maintiendra un matériel désuet, quitte à supporter une consommation d'énergie excessive ou des frais d'entretien exorbitants ; ailleurs on fera dans le clientélisme politique, se retrouvant rapidement avec des sureffectifs et une productivité du travail des plus faibles. Qu'il s'agisse des frais financiers ou de maintenance, d'énergie ou de personnel, ou encore des dotations aux amortissements, toutes ces "charges" sont couvertes par la "marge" garantie

par l'Etat. Il en va de même de certaines "charges" encore moins légitimes : dépenses somptuaires, super-salaires et avantages en nature au "staff" dirigeant, factures de complaisance et autres innombrables faux frais... En définitive le consommateur, ou le contribuable - quand l'Etat subventionne- paie. Là encore, on se trouve face à des entreprises au comportement de rentier, ne prenant aucun risque, se contentant d'exploiter une situation, ou une "dotation" accordée par l'Etat, et de jouir de la rente qui en découle. Une fois de plus, le prix garanti dans ces conditions devient quelque chose qui ressemble fort à une prime à l'inefficacité, et la subvention qui en découle est plus destinée aux entreprises qu'aux consommateurs.

#### 4. L'Etat : percepteur avant d'être pourvoyeur

S'il faut admettre que la subvention est bien destinée au consommateur, il conviendrait alors au moins de rendre justice à ce dernier et de faire la balance entre ce qu'il reçoit de cette manière et ce qu'il donne au titre de ce qui est le négatif de la subvention : l'impôt. Il ne s'agit pas de n'importe quel impôt, mais de celui qui est prélevé sur le consommateur lors de l'achat d'un produit déterminé. Il n'est pas possible d'évacuer cet aspect de la question dans des pays où l'impôt indirect représente plus des trois quarts des recettes fiscales de l'Etat - c'est le cas du Maroc- et où, de surcroît, le terrain de prédilection de ces droits et taxes est celui des biens et services les plus ordinaires, sinon les plus nécessaires. Même si l'on s'en tient aux seuls produits alimentaires ayant été ou étant subventionnés, on est surpris par l'importance de la charge fiscale qui pèse sur eux<sup>(21)</sup>. Droits de douane à l'importation, s'ajoutant à la TVA ou à la taxe intérieure de consommation pour les denrées produites localement, le cumul peut sensiblement alourdir les prix bien avant qu'il soit question de

(21) A la seule exception du blé, exonéré, (bien que même pour cette denrée il faille tenir compte des droits et taxes contenus dans les biens d'équipement et autre inputs qui ne sont pas récupérables précisément en raison de l'exonération du produit final et qui viennent alourdir le coût global).

subvention. Les données correspondant à 1986 avaient permis d'établir que la part des droits et taxes dans la valeur ajoutée varie entre 10 % (sucre local) à près de 50 % (huile importée), au point que dans ce dernier cas comme dans celui du sucre importé, les impôts prélevés dépassent la subvention accordée<sup>(22)</sup>. Il est en tout cas évident qu'une appréciation plus objective de la situation doit tenir compte du fait qu'avant d'occasionner des dépenses à l'Etat, les denrées de base lui rapportent des recettes.

### Quelles alternatives ?

De ce qui précède se dégage une conclusion qui nous paraît majeure : le processus de formation des prix des produits alimentaires de base est de bout en bout grevé de surcoûts. Dans un domaine qui concerne les besoins les plus vitaux de la population, une puissante minorité s'est organisée pour faire prospérer ses affaires et assurer la pérennité de ses rentes. Entre des producteurs plus soucieux de maximiser leurs revenus que leurs rendements, des négociants et des importateurs plus préoccupés par leurs commissions que par le coût qui en résulte pour le pays, des "façonniers" plus enclins à se battre pour accroître leurs "marges" que pour améliorer leur gestion, et enfin un Etat plus prompt à prélever ses impôts qu'à verser ses subventions... le consommateur reste bien démuné face à ce que l'on pourrait appeler "le Cartel des rentiers". Car tout au long de la chaîne, nous avons tout de même rencontré moins d'entrepreneurs rationnels et productivistes que de rentiers apathiques et repus. L'enjeu dans un tel contexte est moins l'accomplissement d'une fonction économique que la consécration d'un rapport social, et les subventions et/ou les augmentations des prix

sont moins le produit d'un phénomène économique objectif que le moyen de préserver les rapports des "rentes relatives" sur le compte de la majorité défavorisée des contribuables consommateurs. On mesure aussi mieux à présent combien il est fallacieux de justifier les hausses des prix à la consommation par les impératifs de la "vérité des prix", dans un système qui - on l'a montré - en ignore les impératifs les plus élémentaires.

Si le processus de formation des prix s'avère excessivement alourdi par des surcoûts de toute sorte, une autre conclusion, corollaire de la première, s'impose : la réduction des subventions de l'Etat ne passe pas forcément par l'augmentation des prix à la consommation. Une réforme du système des prix à la production (celui-ci devenant plus sélectif, modulé en fonction des régions, des exploitations, mieux intégré dans une politique globale d'encadrement de la production<sup>(23)</sup>, impliquant des droits pour l'agriculteur mais aussi des obligations, à commencer par le respect de certains engagements...) ; une réorganisation des structures de commercialisation intérieures et des importations, et une définition d'une politique globale et avisée du commerce extérieur ; une restructuration et un sérieux assainissement des secteurs et des entreprises de transformation ; une politique fiscale plus conséquente et moins injuste... voilà quelques axes de réforme de nature à alléger considérablement les coûts des denrées en question et donc à présenter sous un autre aspect le lancinant problème des prix des produits alimentaires de base. Etant entendu qu'à terme, on ne le dira jamais assez, la vraie solution réside dans l'accroissement de la productivité, laquelle n'est possible qu'au prix de réformes audacieuses des structures agraires.

(22) cf Documents annexes à la Loi de finances pour 1987, Ministère des Finances.

(23) Comme ça a été le cas, jusqu'à ces dernières années, des cultures sucrières. On remarquera que la betterave sucrière qui est une des rares productions dont le rendement s'est sensiblement amélioré, est aussi celle dont le prix à la production a relativement le moins augmenté. A méditer..

**Tableau n° 1-A : Evolution des prix officiles  
(1960-1990, en dirhams)**

Production	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
● Céréales (DH/ql)							
• Blé dur	39	44	44	63	125	180	L
• Blé tendre	33	40	40	60	125	180	225
• Orge	19	27	27	40	90	150	L
• Maïs	-	-	-	45	90	160	L
• Riz rond	-	-	47	90	117	230	L
• Riz long	-	-	47	110	140	275	L
● Cultures Sucrières (DH/T)							
• Betterave	-	60	60	96	135	190	240
• Canne à sucre	-	-	-	65	95	140	175
● Cultures oléagineuses (DH/ql)							
• Tournesol	-	64	64	130	185	370	430
• Coton	-	-	-	65	95	178	210
• Colza	-	-	-	120	175	332	400
• Soja	-	-	-	120	175	332	370
• Lin	-	-	-	130	190	290	L
• Carthame	-	-	-	100	145	270	315
• Arachide	-	-	-	-	-	430	L
● Lait (DH/hl)							
• Haute lactation	-	-	54	85	134	175	233
• Basse lactation	-	-	54	95	154	205	292

Source : Ministère de l'Agriculture et de la réforme Agraire, Rabat.

Note : la lettre L indique que le prix du produit a été "libéralisé".

**Tableau n° 2-A : Evolution des prix à la consommation  
des produits alimentaires de base subventionnés**

Produits	Unité	1960	1972	1978	1982	1988	1992
• Farine "nationale"	DH/Kg	0,62	0,70	0,75	1,20	1,65-2,15	2,20 +
• Farine de "luxe"	DH/Kg	-	-	1,20	2,15	3,20-3,50	L
• Sucre (pain et morceaux)	DH/Kg	1,06	1,56	2	3,45	4,50	5,00
• Sucre granulé	DH/Kg	-	1,51	1,51	2,77	3,40	4,20
• Huile (des graines)	DH/l	2,24	2,88	2,90	4,60	7,00	8,50
• Lait frais pasteurisé	DH/l	0,85	1,05	1,20	2,90	4,00	4,80
• Beurre (importé)	DH/Kg	6,40	7,50	7,80	13,0	20,60	23,60
● Indice du coût de la vie (décembre)	-	-	100	182,8	264	381,6	477,8
• dont Produits alimentaires	-	-	100	195,1		390,8	493,2

Sources : Annuaires statistiques du Maroc

Note :

- Les prix de 1960 sont fournis pour mémoire à titre indicatif (prix de détail, Casablanca)
- Le lait et le beurre ne sont plus subventionnés depuis 1983. La farine dite "de luxe" ne l'est plus depuis 1988.
- La farine dite "nationale", bien qu'étant en principe toujours réglementée, présente en fait des prix sur le marché Supérieur au prix officiel de sorte que ce dernier n'est qu'un minima rarement respecté.

**Tableau n° 3-A : Les subventions de l'Etat à la consommation**

en millions de DH

Produits	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1990
• céréales	135	280	50	230	485	650	1.407	24
• Sucre	64	935	310	360	887	470	300	516
• Huile de graines	-	200	160	298	257	326	813	481
• Lait-beurre	-2	14	29	58	20	160	-57	-
Total	197	1.429	549	946	1.649	1.606	2.463	1.021
● En pourcentage :								
• des dépenses ordinaires de l'Etat	5,2	18,9	5,8	7,1	8,0	6,9	9,5	2,4
• des dépenses totales	3,9	11,9	2,8	4,2	5,5	4,7	7,1	1,7
• du PIB	9,8	3,9	1,1	1,5	2,1	1,7	2,3	0,5

Sources :

- Ministère des Finances (Statistiques du Trésor)
- Banque du Maroc (Rapports annuels)
- Banque mondiale, Maroc : rapport sur le développement économique et social, washington D.C, 1981.

# LA REFORME DE LA FILIERE SUCRE IMPLICATIONS POUR L'ORGANISATION DES PERIMETRES IRRIGUES

Sophie Thoyer

Wye College

Department of Agricultural Economics

Agadir Round Table : October 1992

## INTRODUCTION

Le grand succès de la politique d'autosuffisance menée par le gouvernement Marocain depuis le début des années 60 est la production nationale de sucre qui est passée de 0 tonnes en 1962 à plus de 490.000 tonnes en 1990, assurant ainsi un taux de couverture de la consommation marocaine de 65%.

Le développement de la production n'a pu se faire que par l'intervention massive de l'Etat, alliant à un programme d'investissements publics un système de protection aux frontières et de contrôle des prix et du commerce intérieur.

Les prix aux producteurs de la canne et de la betterave, d'une part, et les prix du sucre aux consommateurs, d'autre part, sont fixés pour l'ensemble du territoire par décision interministérielle. Par le biais de la Caisse de Compensation, l'Etat assure un système de prix de péréquation qui garantit aux sucreries, et aux raffineries le remboursement de leurs coûts de production et un taux de profit fixe<sup>(1)</sup>. L'offre nationale est complétée par des importations de sucre brut. Ces importations sont réglementées par la Caisse de Compensation et sont soumises à des prélèvements variables, qui alignent leur prix d'entrée sur le prix intérieur.

La politique de l'Etat d'encouragement à la production, par l'augmentation régulière des prix de la betterave et de la canne, et de subvention à la consommation, par le déclin en termes réels des prix du sucre, a entraîné des charges croissantes (la campagne sucrière de 1990-91 a coûté 510 millions de DH au gouvernement<sup>(2)</sup>) qui se sont traduites par un déficit accru du budget de l'Etat et des retards de paiement importants de la Caisse de Compensation aux sucreries.

Au niveau des périmètres irrigués<sup>(3)</sup>, la production de plantes sucrières était, jusqu'en 1991, soumise à un assolement obligatoire géré par l'Office. Cet assolement permettait théoriquement d'optimiser l'utilisation de l'eau disponible et garantissait l'approvisionnement des sucreries en matières premières.

Cependant, ce système s'est heurté dans certains périmètres à la résistance des agriculteurs ce qui s'est traduit par des rendements moyens peu élevés (en particulier dans la Moulouya). Ceci ajouté au fait que de nombreux programmes d'aménagement des périmètres ont été retardés, voire annulés, a conduit à une offre annuelle de plantes sucrières bien moins élevée que ce qui avait été prévu dans les calculs de capacité de sucreries. De nombreuses sucreries<sup>(4)</sup> ne réussissent pas à

(1) Le système de compensation diffère selon que la sucrerie produit du sucre roux (sucrerie de brut) à livrer aux raffineries ou du sucre raffiné (sucrerie de blanc). La description détaillée des systèmes de compensation est fournie dans l'annexe 1.

(2) Banque Al Maghrib, rapports annuels

(3) Les plantes sucrières sont produites dans cinq ORMVAS : Moulouya, Loukkos, Tadra, Gharb et Doukkalas. Pour plus de détails, voir annexe 2.

(4) en particulier la SUCRAFOR (Moulouya) au taux moyen d'utilisation de sa capacité de 50%, la SUNAG (Gharb) et les sucreries du-Loukkos fonctionnent à 60% de leur capacité.

assurer un approvisionnement suffisant pour fonctionner au maximum de leur capacité. Les charges fixes par unité produite sont donc très élevées et sont alourdies par les frais financiers que les sucreries doivent supporter en raison des retards de paiement de la Caisse de Compensation. La rentabilité de certaines sucreries a donc largement été remise en question.

### 1. Les réformes envisagées dans le cadre de l'ajustement structurel

La réforme du secteur sucrier s'inscrit dans le vaste programme de stabilisation et d'ajustement entrepris en collaboration avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International depuis la fin des années 70 pour tenter de réduire le déficit budgétaire et équilibrer la Balance des Paiements. Le principe de l'ajustement est de rétablir un système de prix et d'incitation aligné sur les prix mondiaux afin de réorienter l'emploi des ressources vers les productions pour lesquelles le Maroc a un avantage comparatif.

L'objectif de la réforme de la filière sucre est de réduire les coûts économiques et financiers de production du sucre, tout en poursuivant une politique d'autosuffisance.

La critique de la Banque Mondiale s'est principalement portée sur la surprotection du secteur sucrier et l'absence de marchés compétitifs qui ont inhibé les gains de productivité au niveau des sucreries.

Le programme de réformes proposé dans le cadre du deuxième prêt d'ajustement structurel du secteur agricole (PASA II) s'appuie sur les conclusions du rapport de Mars&Co<sup>(5)</sup>. Il est repris dans le Plan d'Optimisation du secteur sucrier et comprend trois phases :

- Une phase de "mise à niveau" comprenant l'extension des équipements hydro-agricoles, la modernisation des sucreries les plus anciennes et des moratoires financiers pour les sucreries trop endettées.
- Une phase de déréglementation progressive de la filière dont les composantes principales sont :
  - l'abandon du système de compensation basé sur les coûts de production de chaque sucrerie et la mise en place d'un système de prix de référence unique pour le sucre brut et la marge de raffinage. Le prix de référence est fixé sur la base des cours mondiaux moyens du sucre brut majorés d'un taux de protection. Un système de prélèvements variables à l'importation protège le prix intérieur de la concurrence internationale. L'avantage du prix de référence unique est d'imposer aux sucreries de blanc un certain niveau de rentabilité. Dans le long terme, la diminution progressive du taux de protection permettrait de réaligner la production marocaine avec la concurrence mondiale.
  - la réduction progressive de la subvention à la consommation
  - le Plan envisage la réduction des prix réels de la betterave et de la canne, avec toutefois la possibilité, dans le moyen terme, d'établir un système de "bonification incitative" négociable directement entre les sucreries et les producteurs.
- Une phase de privatisation des sucreries.

La mise en place du programme de réforme n'a pas eu lieu dans les délais indiqués par le Plan d'Optimisation. Le programme de Remise à Niveau n'a été que partiellement déboursé. Le principe des prix de référence a été accepté dans la nouvelle Loi sur le Commerce Extérieur (signée en 1990).

(5) Mars&Co, Audit de l'Industrie Sucrière Marocaine, Juillet 1985 Les conclusions de ce rapport sont que la production de sucre au Maroc est rentable pour un seuil économique du pris du brut 2700 DH la tonne (prix 1984, soit 15.3 cents la livre), à condition :

- de privilégier l'objectif de "retour à une gestion de type privée et concurrentielle"
- de mettre en place une phase transitoire de remise à niveau, de façon à "rejoindre les conditions économiques de cette gestion de type privée et concurrentielle" (amélioration du potentiel agricole des périmètres, modernisation des unités, assainissement de la situation financière de certaines sucreries)

Cependant cette loi n'a pas encore été promulguée. Le mode de fixation du prix de référence a donné lieu à de longues tractations entre l'Association des Producteurs de Sucre (APS), les Ministères de l'Agriculture, de l'Industrie et des Finances et la Banque Mondiale, sans qu'un accord définitif ne soit conclu. L'incertitude règne sur le mode de fixation des prix aux producteurs et sur l'intention réelle du gouvernement en ce qui concerne la privatisation des sucreries.

La Banque Mondiale a provisoirement renoncé à entreprendre de nouvelles négociations sur le secteur du sucre.

Cependant, le secteur sucrier a été affecté indirectement par d'autres réformes :

- la réduction de la subvention aux engrais<sup>(6)</sup> et les mesures prises au niveau des ORMVAS pour augmenter le taux de recouvrement des redevances d'eau et facturer les services à leurs coûts réels ont eu pour effet de réduire le fort taux de protection effective dont jouissait la production sucrière.
- Dans le cadre du processus de désengagement de l'Etat, les activités des Offices ont été réorientées vers la vulgarisation et les tâches de financement de la campagne sucrière, de l'acquisition des intrants et de paiement des agriculteurs, autrefois assurées par l'Office, ont été transférées aux sucreries.

## 2- Les questions soulevées par le niveau de protection à accorder au secteur du sucre

Le calcul de la protection effective accordée au sucre n'est pas une tâche aisée car il faut pouvoir résoudre les problèmes suivants :

- au niveau des coûts, comment mesurer la subvention accordée à l'eau d'irrigation. Le prix véritable de l'eau d'irrigation se

mesure-t-il par son coût d'opportunité ou par son prix de revient? Dans ce dernier cas, comment est-il possible d'inclure les frais d'amortissement des travaux d'aménagement et d'équipement?

- La filière sucre comporte trois produits intermédiaires : les cultures sucrières, le sucre brut et le sucre raffiné. A quel niveau de la filière faut-il comparer les prix intérieurs avec les prix mondiaux?
- La production de sucre est subventionnée partout dans le monde. Le marché mondial du sucre est un marché résiduel qui se caractérise par son instabilité et le petit volume des échanges. Peut-on considérer donc que le prix mondial reflète les coûts de production à la marge?

La production de sucre est subventionnée dans quasiment tous les pays producteurs. Le niveau de protection à accorder dépend avant tout de la volonté politique de maintenir un certain taux d'auto-suffisance en sucre au Maroc et du prix que les Marocains sont prêts à payer pour atteindre cet objectif. Ceci est un dilemme que de nombreux gouvernements rencontrent : c'est l'exemple de la tempête politique déclenchée au Royaume Uni par l'annonce de la fermeture des mines de charbon. Ces mines sont déficitaires depuis de nombreuses années mais les gouvernements britanniques qui se sont succédés, ont préféré les subventionner plutôt que de prendre une décision radicale et définitive.

Le problème du sucre au Maroc est encore plus compliqué : la production exige des investissements massifs dont la rentabilité ne peut être évaluée que sur une longue période alors que les mesures d'avantage comparatif sont faites sur la base d'un prix mondial très volatile. Il est certain que produire du sucre au Maroc avec un coût de revient supérieur au prix mondial a un coût d'opportunité égal au revenu que le Maroc aurait pu obtenir si il avait importé le sucre et employé ses ressources à produire une culture plus rentable

(6) La réduction de la subvention aux engrais était une des conditions du premier prêt d'ajustement du secteur agricole (PASA I). Les prix nominaux des engrais ont augmenté de 35% en moyenne entre 1984 et 1987.

économiquement. Mais il faudrait aussi pouvoir attribuer une valeur à l'assurance contre le risque futur : il ne faut pas seulement comparer les coûts de production avec les prix mondiaux d'aujourd'hui mais aussi avec ceux de demain et ceux de l'an 2000 et plus.

A cause de la multitude de subventions croisées et implicites qui affectent directement ou indirectement le secteur du sucre au Maroc à toutes les étapes de la filière, il n'est pas facile d'évaluer exactement les coûts réels de production. La moyenne des prix de cession accordés aux sucreries de brut et de blanc entre 1982 et 1989 fournit une mesure des coûts de production au Maroc que l'on peut alors comparer à une moyenne des prix mondiaux sur la même période.

(moyenne entre 1982 et 1989, prix constants  
DH 1989 par tonnes)

	Sucre brut	Sucre raffiné
Maroc	3676	5893
Marché mondial	1703	2082

Ce tableau semble indiquer que les coûts marocains sont largement supérieurs aux cours mondiaux et donc que la production sucrière a un avantage comparatif négatif. Cependant, de tels chiffres doivent être manipulés avec précaution : tout d'abord, les prix marocains incluent des frais d'amortissement élevés ce qui n'est pas, le cas des prix sur le marché mondial (en partie parce que la majorité des sucreries européennes sont déjà amorties et en partie parce que le marché mondial et un marché résiduel sur lequel les producteurs veulent seulement couvrir leurs coûts variables). Dans une dizaine d'année, les marocains auront amorti leur investissement initial ce qui réduira leurs coûts de production. De plus, il faut compter avec une profonde réforme des marchés agricoles à l'horizon de l'an 2000 : le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) accentue la

pression pour un démantèlement partiel de la Politique Agricole Commune et une libéralisation des échanges. Un modèle développé par Sturgiss, Field et Young<sup>(7)</sup> a estimé que la politique d'importation des Etats Unis et les subventions européennes avaient eu pour effet de réduire de 33% le prix mondial du sucre entre 1982 et 1988. Autrement dit, une libéralisation des marchés agricoles conduirait à un prix mondial du sucre supérieur de 30% au niveau actuel.

Il est donc impossible de conclure définitivement sur la nécessité à long terme d'abandonner la production de sucre au Maroc. Le niveau de protection aux frontières sera donc plus une décision politique qu'une décision économique.

Par contre, il est certain que les sucreries marocaines peuvent accroître leurs gains de productivité et réduire leurs coûts moyens : la Banque Mondiale considère que le meilleur moyen d'y parvenir est de déréguler le marché intérieur et de substituer la gestion privée à la gestion publique. Nous ne discuterons pas dans cet article les arguments théoriques en faveur de ce programme mais nous nous pencherons d'avantage sur les problèmes institutionnels que poseraient une telle réforme au niveau des périmètres irrigués.

### 3- Les problèmes posés par la réforme du secteur sucrier au niveau des périmètres irrigués

A cette étape des négociations, il est difficile de prédire quelle sera l'étendue de la réforme. Posons comme hypothèse qu'elle situera entre deux scénarios extrêmes :

- Le scénario "minimum" : pas d'évolution par rapport à la situation présente. Les sucreries prennent en charge partiellement ou complètement (selon les périmètres) les contrats de semis avec les producteurs, fournissent les intrants et organisent la récolte et le paiement des agriculteurs. Les prix restent fixés par décision interministérielle.

(7) "1990 and U.S. Sugar Policy Reform", 1990, Abare Discussion paper 90.4 Canberra

- Le scénario "maximum" : la filière sucre est entièrement dérèglementée et est protégée de la concurrence mondiale par un système de prélèvements variables à l'importation qui détermine les prix de référence du brut et du blanc. Les sucreries sont privatisées. Au niveau des périmètres, les prix des plantes sucrières sont négociés librement entre sucreries et producteurs. Le rôle de l'Office se limite strictement à la vulgarisation et à l'entretien et la gestion des réseaux d'irrigation.

Ces réformes ne peuvent avoir lieu sans qu'un certain nombre de contraintes techniques et de difficultés d'ordre institutionnel soient levées.

### **Le triangle Producteurs-Office-Sucrerie**

Dans le dialogue entre sucrerie et producteurs, l'Office s'imposera inévitablement comme un troisième partenaire car il a en main deux clés de la production :

- la gestion de l'eau : l'Office a le pouvoir de décision sur les aménagements hydro-agricoles à mener ainsi que sur le prix et les quantités d'eau.
- la gestion de la vulgarisation : en collaboration avec les organismes de recherche agronomique, l'Office a pour charge de définir et de diffuser les messages techniques.

Les sources de conflit possibles sont nombreuses :

- si l'accès à l'eau est limité (année de sécheresse par exemple), il est très probable que des conflits apparaîtront pour l'attribution et la répartition des rations d'eau entre cultures et que les sucreries feront pression sur les Offices pour que l'eau soit allouée en priorité aux cultures sucrières, aux dépens d'autres cultures.
- Le recouvrement des frais de campagne et de la facture d'eau par l'Office se faisait par prélèvement sur le paiement des cultures sucrières. Après le désengagement de l'Office, ce

système ne peut fonctionner que si la sucrerie accepte de collaborer pour établir un système de paiement qui permette à l'Office de recouvrer ses dettes. De plus, la libération des assolements signifie qu'un certain nombre d'agriculteurs ne produiront plus de cultures sucrières : il faudra trouver un autre système de recouvrement des charges d'eau.

- Les Offices et les sucreries devront aussi collaborer sur les thèmes de la recherche et de la vulgarisation : en effet, les Offices devront délivrer le message technique tandis que les sucreries se chargeront de l'achat et de la distribution des intrants. La ligne de démarcation entre les deux tâches est difficile à tracer et peut mener à des problèmes de coordination et de moindre efficacité dans l'impact du message. Le deuxième problème a trait au choix du message technique à diffuser : les sucreries, en tant que "acheteur du produit" ont intérêt à développer leurs activités de recherche agronomique et leur choix peut différer de celui des Offices (par exemple, le choix des variétés et des semences sur lequel l'Etat veut maintenir son contrôle).

### **La libéralisation des assolements**

La liberté contractuelle entre sucreries et agriculteurs en termes de négociation des prix ne sera effective que si les producteurs peuvent obtenir un certain degré de liberté dans le choix de leurs assolements. L'assolement obligatoire est la conséquence des choix techniques faits au moment des grands travaux d'irrigation, définissant chaque exploitation comme une fraction d'un bloc d'irrigation pour lequel l'assolement est programmé de façon à grouper les demandes d'eau et optimiser le fonctionnement des réseaux. Dans les textes, les assolements ont été libérés en 1989 ; c'est à dire que le non-respect de l'assolement n'est plus passible d'amendes ou d'expropriation. Cependant, les Offices continuent de définir un programme indicatif d'assolement et aucune mesure n'a été prise pour doter les blocs d'irrigation d'une plus

grande flexibilité d'irrigation (pompes intermédiaires...). De par la structure et l'organisation des réseaux, il est difficile d'envisager une totale liberté d'assolement sans que des problèmes d'équité et de gaspillage n'apparaissent. Il sera donc difficile de concilier ces contraintes techniques avec les contraintes économiques de libre arbitrage sur l'assolement.

Le mode de négociation des prix des plantes sucrières

Dans l'hypothèse de prix librement négociés entre les sucreries et les producteurs, il est probable que chaque sucrerie fixera un prix qui lui assurera un approvisionnement lui permettant de maximiser son profit. Ce prix dépendra donc de la courbe d'offre des producteurs dans la zone concernée, de la structure des coûts de la sucrerie et du prix de référence du sucre. Il sera probablement différent d'une sucrerie à l'autre, et peut-être d'une année à l'autre. Cela pose un certain nombre de problèmes :

- Dans le cas où plusieurs sucreries ont des zones d'approvisionnement limitrophes (Par exemple, le Gharb), comment se fera le partage d'influence entre sucreries. Dans le Gharb, un accord à l'amiable a défini les rayons d'approvisionnement de la SUNACAS et de la SURAC. Cependant, il est très probable que si ces sucreries venaient à être privatisées, un tel accord serait remis en question.
- Sera-t-il possible de faire accepter aux producteurs une baisse des prix? Il faut souligner que si les sucreries sont en position de monopsonne vis-à-vis des producteurs de plantes sucrières, des groupes d'agriculteurs bien organisés peuvent avoir un très fort pouvoir de négociation et menacer la survie de la sucrerie (par exemple, en exigeant des prix trop élevés). Il faut aussi tenir compte du caractère pérenne de la canne : la perspective de prix instables pourrait décourager la plantation de canne.

- Il est probable qu'il faudra déterminer un barème de paiement de la canne et de la betterave qui tient compte non seulement de la teneur en sucre mais aussi de son extractibilité. Cela suppose une organisation coûteuse au niveau de la réception des marchandises et la standardisation des procédures et des arbitrages de conflit entre sucreries et agriculteurs.

#### 4- Quelques réponses apportées par une réorganisation des institutions

Une réforme harmonieuse passe par la mise en place de nouvelles institutions (ou la redéfinition du rôle des institutions existantes) pour tenter de résoudre certains des problèmes mentionnés ci-dessus.

#### Les Associations de Producteurs

La plus ancienne est l'Association des Producteurs de Plantes Sucrières du Gharb (APPSG), créée en 1981<sup>(8)</sup>. Tout producteur est adhérent de droit. Le financement se fait par prélèvement automatique de 1 DH/T sur la livraison des plantes sucrières. Des membres élus au niveau des Centres de Mise en Valeur représentent les producteurs aux Assemblées Générales. Ces Associations jouent un rôle de négociation et de concertation entre les producteurs et les sucreries. Cependant, elles n'ont pas pour le moment de prérogatives officielles et leur pouvoir politique reste limité. Dans certains cas, elles ont essayé de développer leur moyens d'action : dans le Gharb a été monté un Fond d'Assurance Mutuelle. De plus, l'APPSG a pris en charge la distribution des semences ce qui a réduit les frais financiers à la charge de l'exploitant. L'Association du Tadla a mis en place une petite unité d'expérimentation de nouvelles techniques.

(8) Les Associations de Producteurs plus récentes datent de 1984 environ

## Les Associations d'Irrigants

Une véritable libéralisation des assolements ne pourra se faire sans le développement des Associations d'irrigants afin d'harmoniser les demandes d'eau : cela implique une concertation préalable entre producteurs appartenant à un même bloc d'irrigation sur l'assolement à respecter. Cela peut aussi concerner l'achat en coopérative de pompes de petit calibre pour répondre aux demandes individuelles. Bien sûr, ces associations joueront aussi un rôle intermédiaire important entre l'Office et les producteurs. Son rôle pourrait-il être étendu à la collecte des charges d'eau?

## Développement des Organismes de Recherche

A l'heure actuelle, les programmes techniques concernant l'assolement, les dates de semis, l'itinéraire technique et les dates de récolte sont décidés au niveau du Centre Technique Régional présidé par l'Office qui réunit des représentants des associations de producteurs, des sucreries, de l'INRA et du Ministère de l'Agriculture. Le Centre Technique Régional travaille en coordination avec les Centres Techniques de Mise en Valeur à l'aval et les Centres Techniques Provinciaux à l'amont. Il définit aussi les programmes de recherche agronomique et le contenu des messages techniques à vulgariser. Les sucreries ont aussi développé un département d'agronomie destiné à encadrer les opérations commerciales de livraison des intrants, de suivi des cultures et de récolte. Cependant, il reste un énorme progrès à faire au niveau du point sensible "récolte et livraison". Dans l'hypothèse d'une libéralisation des assolements et des prix, il faut pouvoir s'assurer que des organismes de concertation multi-représentatifs seront mis en place pour organiser la récolte, en particulier contrôler le pesage et les mesures de teneur en sucre à la livraison. Dans quelle mesure serait-il possible de mettre en place des instituts techniques indépendants qui contrôleraient que ces opérations sont faites correctement? Ces instituts devront-ils être privés ou publics?

La recherche reste aussi une question en suspens. Si les sucreries sont privatisées, il est certain qu'elles voudront participer à l'effort de recherche afin de pouvoir orienter les objectifs et les priorités de recherche. Comment se fera la concertation avec les organismes de recherche publics et avec l'Office qui sera chargé de la diffusion du message technique? Dans quelle mesure est-il possible de dissocier la fonction de vulgarisation de la fonction de recherche et de distribution d'intrant? L'expérience a montré que les programmes de recherche et de vulgarisation efficaces sont ceux qui favorisent les interactions entre chercheurs, vulgarisateurs et producteurs et il n'est pas sûr que le système qui sera mis en place soit efficient.

## Conclusion

La libéralisation de la filière sucre au Maroc est loin d'avoir rencontré un consensus général. Il est certain que les charges qui pèsent sur le budget accentuent la pression pour une réforme rapide. Mais le passage d'un système de prix et de commercialisation entièrement contrôlé par l'Etat à un système privé fonctionnant en condition de concurrence ne peut se faire sans de profondes réformes institutionnelles. Le PASA-II a formulé un certain nombre de recommandations définissant les différentes étapes de la réforme. Ces recommandations ne prennent pas compte la nécessité d'une restructuration des institutions à tous les niveaux de la filière. Dans un processus de changement, on oppose souvent la méthode Big-Bang (réforme totale et simultanée à tous les niveaux) à une méthode plus progressive permettant aux nouvelles institutions de s'insérer dans l'ancien système. Bien que la première solution permette d'obtenir rapidement une réduction des distorsions, elle a un effet terriblement destructif sur l'économie car elle ne laisse pas de temps à l'économie pour s'adapter. Un processus lent est préférable : il permet la concertation des différents partis et réduit les coûts d'ajustement dans le long terme.

# STRUCTURAL ADJUSTMENT AND MOROCCAN AGRICULTURE : AN ASSESSMENT OF THE REFORMS IN THE SUGAR AND CEREAL SECTORS

Jonathan Kydd & Sophie Thoyer

## RÉSUMÉ

Ce document examine le processus de la réforme agricole au Maroc dans les années 80 et accorde une attention particulière aux sous-secteurs des céréales et du sucre.

La politique agricole est considérée dans une perspective historique qui révèle que le processus de libéralisation prévu dans le cadre des réformes d'ajustement structurel va à l'encontre de la stratégie de développement suivie par le Maroc depuis l'indépendance. Les résultats macro-économiques obtenus par le Maroc sont analysés. Ils montrent que l'origine de la politique de réforme économique est due à la nécessité de soutien à la balance des paiements. Ceci a été illustré de diverses manières, allant d'une série de mesures orthodoxes de stabilisation jusqu'à un processus de libéralisation et d'ajustement structurel qui ont eu des conséquences sur plusieurs secteurs, dont l'agriculture.

L'historique des divers projets de réformes agricoles est mis en évidence et la portée de sa mise en application est étudiée. L'usage approprié des instruments de cette politique et l'impact des réformes concernant les sous-secteurs des céréales et du sucre font l'objet d'un examen plus détaillé: L'incidence de ces réformes sur la pauvreté ainsi que le contenu des programmes compensatoires sont également passés en revue.

Les conclusions mettent l'accent sur: l'économie politique des réformes; l'efficacité; la répartition et les conséquences sur la pauvreté; la contribution de la Banque mondiale aux réformes; diverses questions techniques relatives à une utilisation adéquate des instruments de cette politique.

## SUMMARY

This paper reviews the process of agricultural policy reforms in Morocco in the 1980s, with particular emphasis on the cereals and sugar sub-sectors.

Agricultural policy is reviewed in historical perspective, to show that the liberalisation process which was proposed in the framework of structural adjustment reforms ran contrary to the agricultural development strategy followed by Morocco since Independence.

The macro-economic performance of Morocco is examined. It shows that the origin of the economic policy reforms can be found in the necessity to seek balance of payment support. This led from a series of orthodox stabilisation measures to a process of liberalisation and structural adjustment which has affected a certain number of sectors including agriculture.

The history of proposals for agricultural reforms is outlined and the extent of actual implementation is discussed. The adequacy of policy instruments and the impact of reforms are reviewed in a more detailed form for the cereals and sugar sub-sectors. The effects of the reform process on poverty are discussed, and the content of compensatory programmes is considered.

Conclusions cover: the political economy of reforms; efficiency and distribution, and poverty effects; the World Bank's contribution to reforms; and various technical issues concerning the appropriateness of policy instruments.

## PREFACE

Structural adjustment and trade liberalisation are matters of immediate and deep concern for all those interested in economic development. Research carried out within the OECD Development Centre's programme on Developing Country Agriculture and International Economic Trends aims to provide fresh perspectives which may facilitate the reform process.

The Centre's research on agriculture incorporates several components: a conceptual component to provide analytical guidance for the broader issues; a global general equilibrium model to analyse the overall trends and policy consequences; a component to analyse the links between economic reform and technological change in agriculture; and a series of country case studies to look more closely at the economic reform options for individual representative countries. This study provides analytical insights into the interactions between macro-economic and trade policies and agricultural development in Morocco.

The authors place emphasis on the effects of the structural adjustment programmes of the 1980s on agricultural development and examine in turn the extent to which agriculture has facilitated stabilisation and growth. The effectiveness of the policy instruments is reviewed in particular depth for the cereals and sugar sectors, which provide the backbone of Moroccan agriculture. The special significance of developments in these sectors for income distribution and the poor is highlighted.

The paper illustrates the substantial difficulties associated with reform, and the widening gap between what now appear as over-ambitious goals and the painful process of reform. It also highlights the importance of keeping poverty and food security concerns at the forefront of liberalisation programmes focused on stabilisation and growth. In so doing, the study provides an in-depth complement to Morrison's modelling-based analysis of Adjustment and Equity in Morocco published by the Development Centre in 1991.

The conclusions of this paper do not challenge the orthodoxy concerning stabilisation and adjustment in Morocco. They do however add new perspectives and depth. We trust that this will assist in process of reflection and revision of economic policies, in favour of sustainable and equitable development in Morocco.

Louis Emmerij, President, OECD Development Centre  
June 1992

## I- INTRODUCTION

Since 1983, Morocco has undertaken a series of stabilisation and adjustment programmes, supported by IMF financing facilities and by World Bank structural adjustment loans. Together, these amounted to a total of more than one billion dollars.

At the macroeconomic level, adjustment reforms have involved a steady devaluation of the Dirham, measures of trade liberalisation, a restructuring of the tax system and reduction of the state participation in the economy. At the sectoral level, agriculture has been the focus of series of policy-based loans: two sectoral adjustment loans, the first in 1985 for \$100 million and the second in 1987 for \$225 million and other loans addressing particular parts of the agricultural sector, notably irrigation<sup>(1)</sup>.

The general objectives of the changes in agricultural policy promoted by the World Bank have been reduction in the budgetary costs of market interventions; growth of exports; greater allocative efficiency (this by reducing the imbalance in policy support as between rainfed and irrigated farming and by encouraging the production of crops with a competitive advantage); and improvement in income distribution (in particular by targeting the ultra-poor).

In practice, the World Bank's proposals for the restructuring of the Moroccan agricultural sector have been orthodox and fairly similar to reform programmes undertaken in other developing countries: cuts in subsidies; reduction of investment programmes and the reorientation of these away from heavily protected components of the agricultural sector; liberalisation of agricultural and food pricing and marketing; and privatisation of technical and commercial services performed by parastatals.

As this paper shows, implementation of the agreed reforms has been uneven and characterised by delays. This calls into question the technical validity of some of the policy prescriptions, the

government's commitment to liberalisation and the World Bank's capacity for obtaining compliance. This paper provides an analysis of the reform process for two important components of the agricultural sector, sugar and cereals. Through these two case studies, the paper highlights specific issues of adjustment and reform implementation in the Moroccan agricultural sector and assesses the impact of World Bank intervention on agriculture's performance.

## II- HISTORICAL PERSPECTIVE

### Agricultural policies under the Protectorate (up to 1957)

Colonial agricultural policies were characterised by a high level of state intervention, aimed at promoting a modern agricultural sector dominated by settlers producing export crops geared to the French market. Up to the Second World War, emphasis was given to the development of cereal production by settlers for export to France, this encouraged by price supports, direct and indirect subsidies, and preferential access to the French market. According to Swearingen (1986), cereal policy was based on the belief of the French government that Morocco could resume the role it had played in Antiquity as "the granary of Rome". In the event, wheat yields were low and Moroccan wheat was not competitive in the world market. Thus cereal support measures were abandoned after the war and, as El Khyari (1987) has demonstrated, a structural cereal deficit began to emerge in the late colonial period.

In the early 1950s, the "Californian model" of fruit production under modern irrigation techniques was introduced, with a fair degree of success. The area planted to citrus expanded from 1.600 ha in 1930 to 42.000 ha in 1955. Tomato exports grew seven-fold between 1932 and 1945. Citrus proved both financially profitable and politically attractive: Moroccan production supplied the French market with cheap products, which, for reasons of timing, did not compete directly with the French

production. Moreover, much of the value-added was repatriated to France by the settlers (Swearingen, 1986).

The case of sugar was different : although since the early 1930s, it had been acknowledged that Morocco could achieve high yields in sugarbeet and that domestic demand for sugar was adequate to justify investment in mills and refineries, the development of a Moroccan sugar industry challenged the interests of French sugar producers. The French sugar producers' lobby proved sufficiently persuasive to ensure that, at Independence, sugar production was insignificant.

During the Protectorate, large scale public irrigation programmes were undertaken. These were first intended for the settlers but, from the 1930s, also began to be considered as a means of alleviating peasant poverty and demonstrating the commitment of France to the economic development of Morocco. Demand for irrigation was reinforced by the expansion of fruit crops. An ambitious programme, was launched in 1938 to increase the irrigated area to one million hectares by the end of the century, but progress towards this objective was setback by the Second World War.

The inheritance of the colonial policy was a dualistic agriculture which posed a challenge for the post-Independence government (El Khyari, 1987, p 213 ; Swearingen 1986, p149 ; Tully 1990). Settler agriculture, which was capital intensive, mechanised and, often, irrigated contrasted starkly with traditional peasant farming, distinguished by low yields, little use of purchased inputs, poor access to markets and high exposure to climatic risk. Since Independence there has been intensification in the better favoured zones of peasant rainfed farming, and some public irrigation schemes have incorporated small-scale farmers, nevertheless, contemporary agriculture retains dualistic features. There has been little change in the tenurial system, only limited land reform and little change in farming methods or incomes in the drier, poorer zones of peasant farming.

## **Agricultural policies from Independence to the commencement of reform (1957 to 1984)**

After Independence, Morocco faced a series of social and political challenges which undermined prospects of rapid economic growth<sup>2</sup>. It adopted an economic strategy characterised by Seddon (1989, p234) as a "weak form of state capitalism", maintaining free markets and private ownership of capital, but within a context of a highly interventionist policy aimed at transferring ownership to Moroccans and protecting import-substituting production. At Independence, agriculture was the key productive sector, and thus was the focus of much state intervention. According to the 1960 five-year plan<sup>3</sup>, the goals of agricultural were :

- objectif de production : to raise self-sufficiency rate in staple foods, by encouraging the production of import substitutes (cereals, sugar, edible oil) ;
- objectif des équilibres fondamentaux: to promote agricultural exports to allow for expansion in capacity to import ;
- objectif repartition : to reduce social and regional inequalities ;
- objectif de développement industriel: to capture more value added by integrating agriculture to the industrial sector ;

State intervention in agriculture was based on a mix of market interventions and public sector investment (strongly focused on irrigation). After largely unsuccessful programmes to modernise the traditional sector (e.g. Operation Labour from 1957 to 1961<sup>4</sup>), the government gave a new impulse to the irrigation programme which had been initiated during the Protectorate. The politique des barrages<sup>5</sup> was launched in 1968, reaffirming what had been the goal of the Protectorate administration of one million hectares under irrigation. From 1968 to 1975, over 40 per cent of government spending on agriculture was devoted to capital investment in large scale irrigation (Qarouach, 1987, p44).

The post-Independence government reinforced the system of price intervention by measures designed to stimulate supply without increasing consumer prices. In essence, the objectives were threefold: first, to maintain low food prices in order to control wage inflation and thus to accelerate the industrialisation process; second, to insulate the economy from fluctuations in the prices of agricultural commodities in international markets, thereby achieving greater price stability for producers and consumers; and, third, to make it financially attractive to expand production of the import substituting crops, notably soft wheat and sugar. A rigid institutional structure of marketing and processing was enforced for certain products (cereals, sugar, oilseeds and to a lesser extent citrus and vegetables) and for key inputs (fertiliser and seeds). The structure was based on public and private monopolies; controls over imports; fixing of key input and output prices; and subsidies to farmers, marketing organisations, processors and consumers.

### **Growth performance**

Agriculture has, until recently, been the most important sector of the Moroccan economy. In 1965-70, it employed 58 per cent of the working population and contributed 21 per cent of GDP. However, in the last two decades, the share of the agricultural sector in the GDP has been in rapid decline (see Figure 1). Although a decrease in the relative importance of agriculture is an expected result of economic development, the sharpness of the decline of the last two decades is, to some extent, a reflection of a disappointing growth performance by the agricultural sector.

From Independence until the later 1960s, the agricultural sector grew slowly, after which it exhibited a phase of rapid growth sustained by investment in irrigation, which ended in the early 1970s<sup>6</sup>. From 1973 followed a period of stagnation, this tipping over into a decline in the first half of the 1980s. The agricultural trade balance began to deteriorate from 1973, remaining negative between

1975 and 1986 (see Figure 2), although agriculture remained the major source of employment in the economy. It has to be emphasised that a fundamental influence on the performance of agriculture in the 1970s and early 1980s was poor rainfall (drought in 7 out of 14 years). The clear improvement of the second half of the 1980s owes much to the return of more favourable weather.

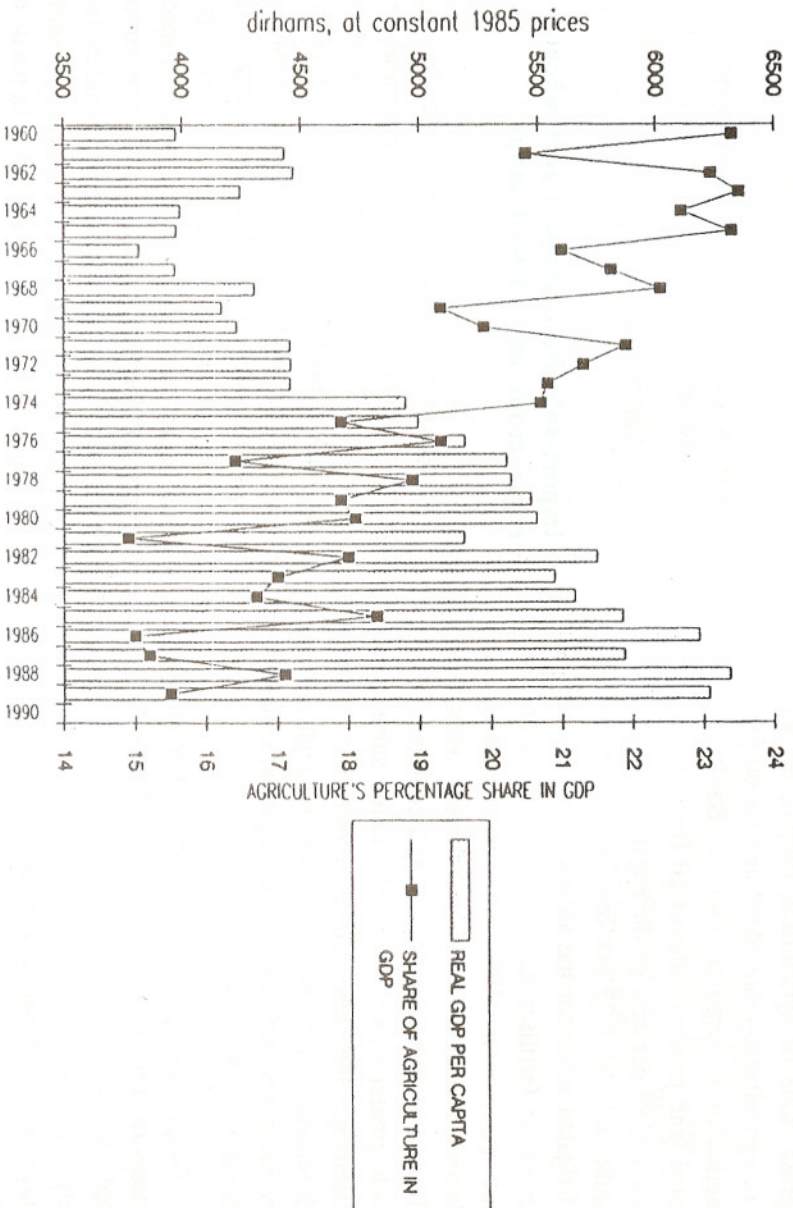
The hazardous climate faced by Moroccan agriculture, and the acute sensitivity of rainfed agriculture to rainfall variation, obscure the effects of policy, as the year-on-year impact on production of policy change can be swamped by seasonal factors. However, the feeble performance of agriculture has not been entirely due to factors outside the government's control. In going beyond explanations of agricultural performance based on rainfall, a starting point is the fact that Morocco's external agricultural terms of trade had evolved favourably, with the world prices for "exportables" (citrus and vegetables) increasing relative to those of Morocco's "importables"<sup>7</sup>.

Moreover, there is no evidence that the internal terms of trade between agriculture and the rest of the economy had moved against agriculture, as price policies were fairly supportive of the agricultural sector until 1985. Critics of agricultural policy<sup>8</sup> charge that government intervention has promoted an unsatisfactory structure of incentives, in which resources have channelled towards inefficient producers, at the same time discouraging some producers with competitive advantage. Furthermore, state control of and participation in processing and marketing has resulted in inefficient operations, weakly responsive to changes in world markets. It is also claimed that public investment in rural and agricultural infrastructure and services has exacerbated income inequality, by favouring irrigated area and, within the dryland subsector, the climatically better-favoured areas.

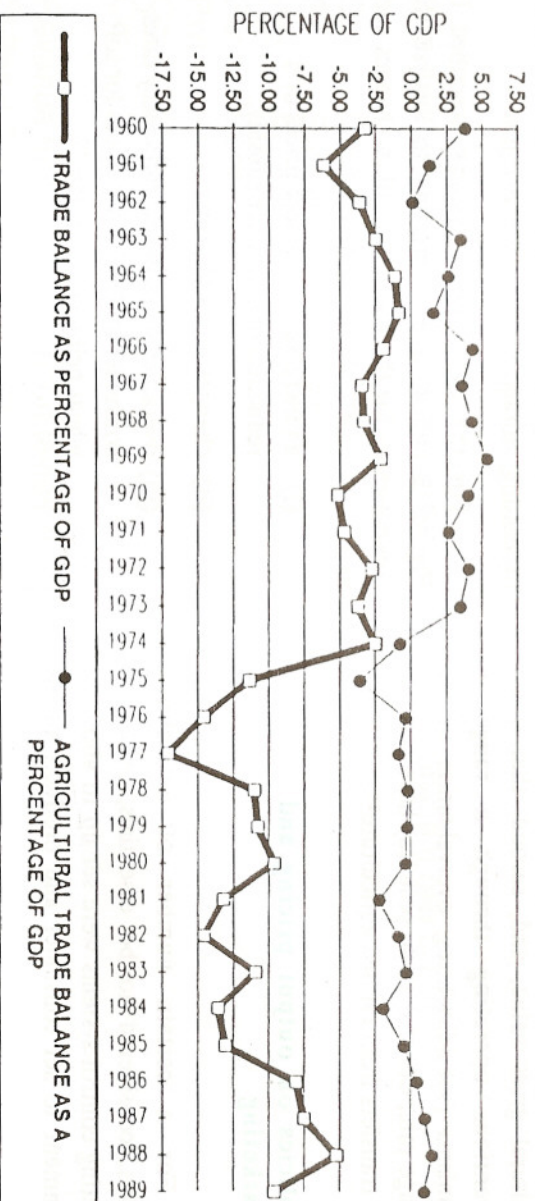
### **Dualistic agriculture : irrigation versus rainfed production**

Irrigated agriculture covers a total of 1.26 million ha, almost 16 per cent of total arable land

**FIGURE 1: MOROCCO: REAL GDP PER CAPITA AND SHARE OF AGRICULTURE IN GDP, 1960-89**



**FIGURE 2: MOROCCO: TRADE BALANCE AND AGRICULTURAL TRADE BALANCE AS A PERCENTAGE OF GDP, 1960 - 1989**



(432.000 ha in large-scale irrigation and 826.000 in small and medium-scale irrigation). Irrigation schemes are estimated to account for 33 per cent of the gross value of agricultural output, for 45 per cent of agricultural-value added and for 60 per cent of agricultural exports (World Bank, 1987). Irrigated land produces almost all citrus, vegetables and cotton, 80 per cent of the sugar, 50 per cent of the milk and about 33 per cent of the soft wheat. The irrigated subsector has shown a notable rate of expansion in fertiliser use, in capital stock and in output (Qarouach, 1987, pp 46-58). Irrigated production benefits from government subsidies (fertiliser, machinery, investment and equipment) to a much greater extent than the rainfed subsector. Additionally, the key import-substitution crops which receive a high level of support through other policy measures, soft wheat and sugar, are mainly produced under irrigation.

Despite low productivity<sup>9</sup> and disappointing progress in the adoption of new technologies, rainfed agriculture plays a critical role in Moroccan society because it is the primary source of employment for 75 per cent of the rural population and it produces the bulk of the country's basic food supplies of cereals, pulses and oilseeds<sup>10</sup>. Two basic aspects of the bias against rainfed agriculture have been: first, that it has received approximately 25 per cent of total public investment in agriculture between 1965 and 1987 (Social and Economic Plans 1968-72, 1973-77, 1978-80, 1981-85, 1986-88) although it represents 70 per cent of total agricultural gross value; and, second, that policy interventions operating through a range of mechanisms (subsidies/taxes, overvaluation of the exchange rate, external trade policies) have resulted in net transfers from rainfed agriculture<sup>11</sup>.

### **Policies on output pricing and marketing**

For a certain number of agricultural products, considered to be essentials, price and marketing control systems were set up to allow the government to set consumer and producer prices.

The policy framework can be conveniently described for three broad categories of product :

- (i) import substitutes (e.g., soft wheat, sugar and oilseeds),
- (ii) non-traded crops (hard wheat and barley) and
- (iii) export crops.

### **Import-substitute crops : soft wheat, sugar crops and oilseed crops :**

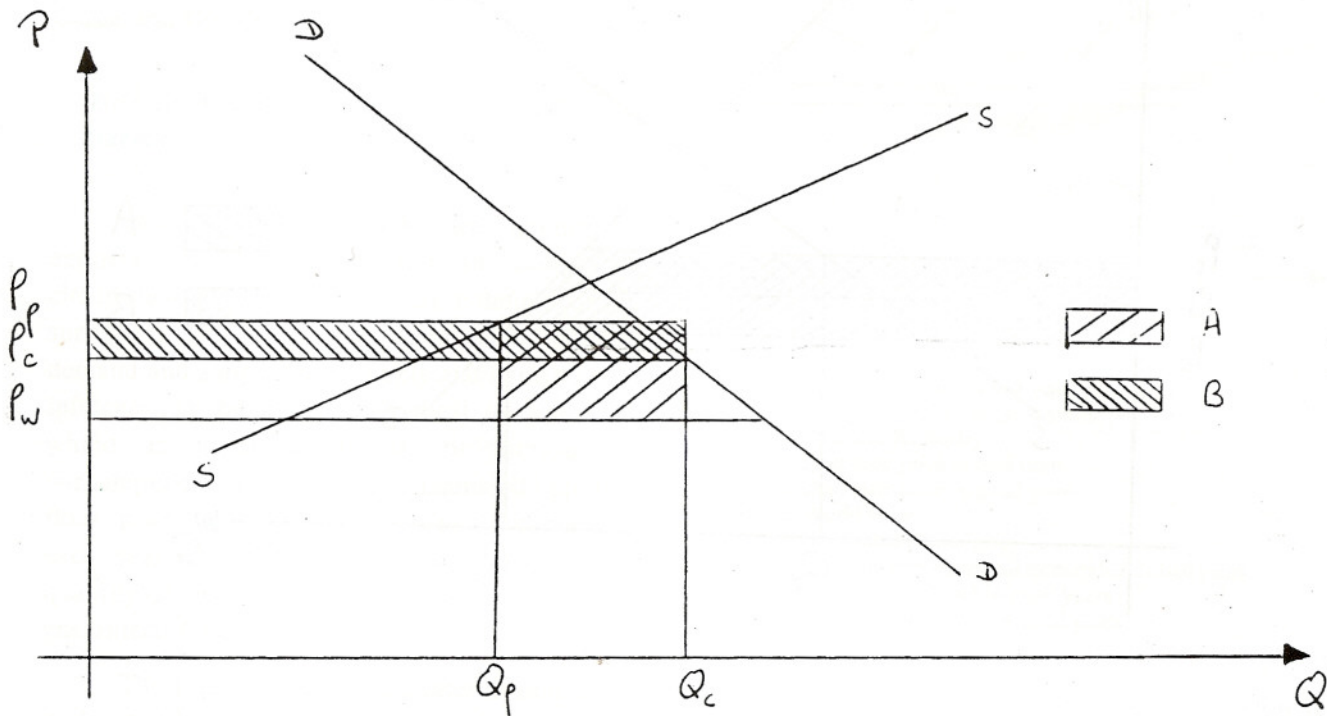
Producer and consumer prices are fixed each year by negotiation within an interministerial commission. Two parastatals, the Caisse de Compensation, for sugar and vegetable oil, and the Office National Interprofessionnel des Cereales et des Legumineuses (ONICL), for cereals, are responsible for the procurement of crops (soft wheat, sugar beet and sugar cane, oilseeds), transport to licensed processors and the control over distribution of subsidised final products (soft wheat flour and bread, sugar loaf and granulated sugar, vegetable oil) to consumers. Imports are tightly controlled by parastatal organisations, which levy on imports the difference between the world price and the higher domestic fixed price. Because the difference between fixed producer prices and fixed consumer prices does not allow for adequate remuneration of processors and other intermediaries, the parastatals compensate them with transfer payments, which guarantees them fixed processing, storage and transport margins.

For the two support systems described in Figures 3 and 4, it is interesting to analyse the consequences for the budget of policy changes such as :

- (i) an increase of producer prices or a reduction of consumer subsidy,
- (ii) changes in world prices,
- (iii) overall changes in self-sufficiency rates, consumer and producer prices for soft wheat being held constant<sup>12</sup>.

**FIGURE 3: PARTIAL EQUILIBRIUM DIAGRAM OF THE SUGAR SUPPORT SYSTEM**

The policy frameworks for sugar and vegetable oil are very similar: producer prices and consumer prices are maintained well above world prices. However, consumers are subsidised because they do not pay the full processing costs, which are paid partly by the *Caisse*. The revenues of the *Caisse* come from variable import levies on imported raw sugar and imported raw oil.



(the diagram is drawn for prices and quantities in "equivalent raw sugar")

- D: Demand for raw sugar;
- S: Supply for raw sugar;
- Pp: Producer price;
- Pc: Consumer price;
- Pw: World price;
- Qp: Quantity produced;
- Qc: Quantity consumed

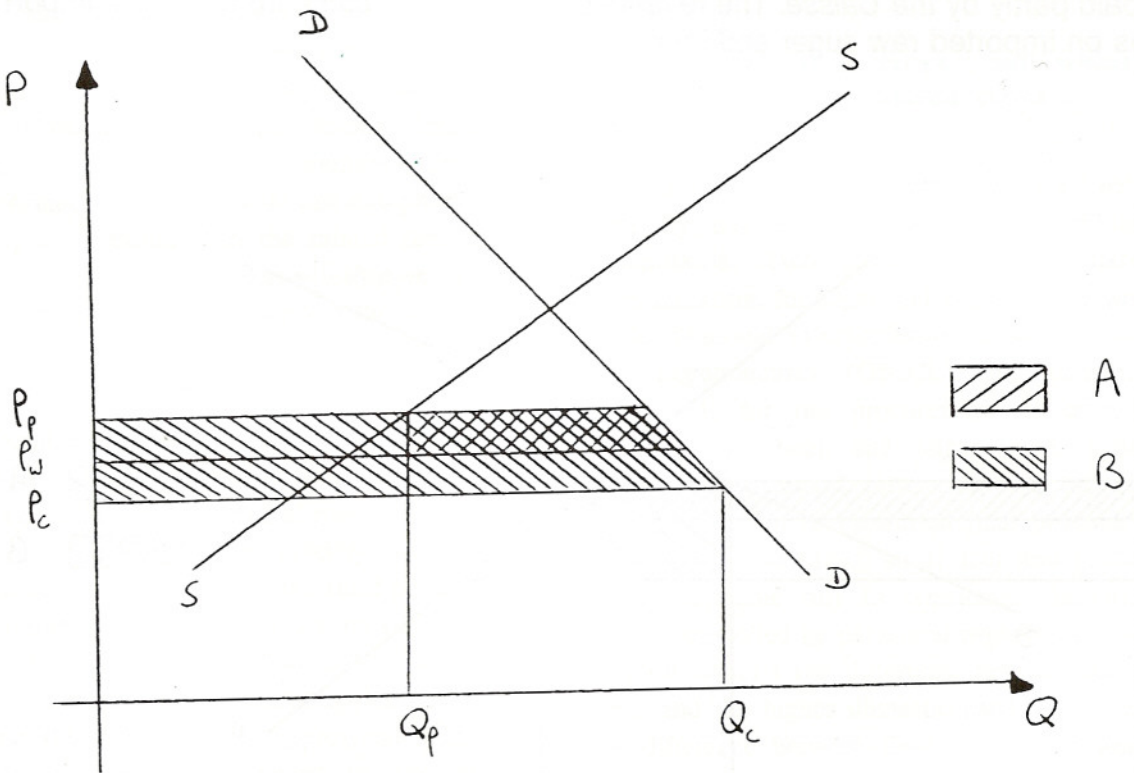
Revenue from variable import levies  $A = (Q_c - Q_p) * (P_p - P_w)$

Subsidy cost  $B = Q_c * (P_p - P_c)$

The system is self financing if  $B < A$ .

## FIGURE 4: PARTIAL EQUILIBRIUM DIAGRAM FOR SOFT WHEAT

The support system is slightly different from the sugar system, because consumers pay the subsidised flour and bread at prices below the equivalent world prices.



(the diagram is drawn for prices and quantities in "equivalent soft wheat grain")

- D: Demand for soft wheat
- S: Supply of soft wheat
- $P_p$ : Producer price
- $P_c$ : Consumer price
- $P_w$ : World price
- $Q_p$ : Quantity produced
- $Q_c$ : Quantity consumed

Revenue from variable import levies  $A = (Q_c - Q_p) * (P_p - P_w)$

Subsidy cost  $B = Q_c * (P_p - P_c)$

The system cannot be self financing unless consumer prices are raised above world prices and  $B < A$ .

If:	Revenue A	Cost B	Net Revenue
Self sufficiency rate ↑	↓	-	↓
Producer price ↑	?	↑	?
World Price ↑	↓	-	↓
Consumer Price ↑	↓	↓	↓

The support system was designed to be self-financing but very soon, expenses exceeded revenues and transfers from the national budget were made necessary to sustain the deficits of the Caisse and ONICL.

### Non-traded crops: hard wheat and barley

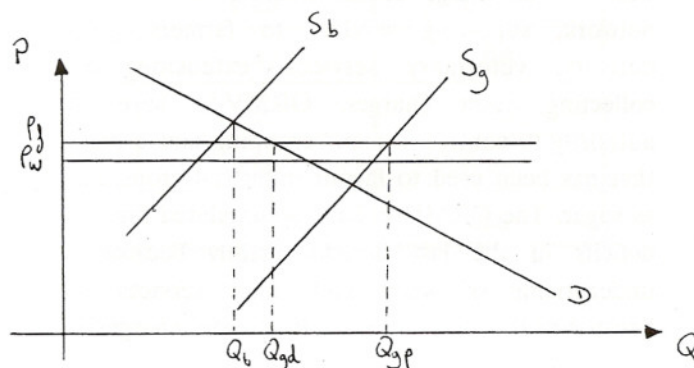
International trade is banned. Imports and exports are only permitted in exceptional circumstances (i.e., to handle severe deficits or high surpluses). Domestic prices are fixed by domestic demand and supply (both supply and demand being influenced by the price of soft wheat, for which hard wheat is a substitute in production and consumption). However, a guaranteed producer floor price is set by interministerial commission each year: the ONICL is required to buy any quantity of hard wheat or barley offered to it at the guaranteed floor price.

The rationale of ONICL intervention is that barley and hard wheat collected by ONICL should be stored until domestic prices rise sufficiently to be sold on the market at prices high enough to cover procurement and storage costs. Thus the ONICL is mandated to act as a stabilisation fund.

### Export crops

There is no direct price intervention in the agricultural export sector. However, the government created the Office de Commercialisation et d'Exportation (OCE) in 1965, primarily to promote citrus exports. For more than 20 years, the OCE held a monopoly of all activities related to citrus, vegetable, horticultural products and wine, i.e.,

**FIGURE 5 : PARTIAL EQUILIBRIUM DIAGRAM FOR BARLEY**



- S<sub>b</sub> : Supply of barley in bad years
- S<sub>g</sub> : Supply of barley in good years
- D : Demand for barley
- P<sub>b</sub> : Domestic price in bad years
- P<sub>g</sub> : Domestic price in good years
- P<sub>w</sub> : World price
- P<sub>f</sub> : Guaranteed floor price
- Q<sub>b</sub> : Quantity produced and demanded in bad years
- Q<sub>gp</sub> : Quantity produced in good years
- Q<sub>gd</sub> : Quantity demanded in good years

packaging, transport, marketing and promotion in foreign markets. The lack of competition did not encourage operational efficiency nor the search for new or more profitable markets. Thus the OCE monopoly penalized the agricultural export sector, not encouraging efforts for higher quality and losing opportunities to increase market shares on the world market (Development Alternatives Inc, 1990)

### Policies on input pricing and marketing

From 1970, a series of measures were brought in by the government to improve the supply and stabilise the price of fertiliser. In 1974, the parastatal FERTIMA was given a monopoly over fertiliser imports and a large share of the

distribution market. Retail prices were fixed at a low level to encourage fertiliser use. A freeze in retail prices over 1979 to 1983 caused the private sector to drop out of fertiliser distribution. FERTIMA accumulated a deficit, caused by losses incurred in fertiliser distribution, which was financed by treasury transfers.

Each large scale irrigation scheme is managed by a parastatal agency known as an ORMVA (Office Régional de Mise en Valeur Agricole<sup>13</sup>) which is in charge of maintaining the irrigation network, supplying services to farmers (input delivery, veterinary services, extension) and collecting water charges. ORMVAs have the authority to control farmers' cropping mix, a power that has been used to favour industrial crops, such as sugar. The ORMVAs have accumulated financial deficits in the last decade, mainly because of underpricing of water and other services and because of the low recovery rate of water charges<sup>14</sup>.

### **Effective protection and competitive advantage**

Over 1987 to 1990 the Ministry of Agriculture and the World Bank have made estimates of effective protection coefficients and competitive advantage coefficients for farm models for different levels of technology<sup>15</sup>. A selection of these estimates are reported in Table 1, for three levels of technology :

#### **Level A :**

rainfed peasant farms, located in low rainfall areas (bour défavorable), in which the use of fertiliser and other chemicals is very limited

#### **Level B :**

semi-intensive farms located in higher rainfall areas (bour favorable), making more intensive use of fertiliser and, to a lesser extent, improved seeds and occasional tractor services.

#### **Level C :**

intensive irrigated farms, making use of selected seeds, chemical fertiliser, insecticides and mechanisation.

### **Implications of the analysis of protection and competitive advantage : From 1970 to 1984, prior to the first agricultural adjustment loan (ASAL I)**

It was estimated by the World Bank (Agricultural Price and Incentive study, 1987) that, in 1984-85, the output-weighted effective protection for agriculture as whole was 1.2 compared to 1.3 for industry. Moreover, as noted above agriculture not suffered from an unfavourable evolution of its terms of trade relative to other sectors. The broad conclusion which follows from this is that the policy environment interventions within the agricultural sector which have brought about inefficient resource allocation as between commodities and as between farming systems. Additionally, monopolies and other forms of market regulation have inhibited competition, particularly in processing and marketing.

Irrigated farming enjoyed a level of protection about 50 per cent whereas, in general, rainfed farming was not protected (EPC = 1, on average). There are two basic reasons for this finding : cereals, which are mostly grown in rainfed agriculture, suffered negative protection during the 1970s, whereas import substitution crops, 80 per cent of which are grown in irrigated areas, have benefitted from large transfers through producer price support. Moreover, the subsidy to fertiliser mainly benefitted farmers in irrigated zones, because their systems require a high level of inputs, access to which was facilitated by the ORMVA. Only irrigated farmers benefitted from the subsidy on water supply and the lax collection of water charges.

Irrigated export crops have benefitted less from policy than irrigated import substitution crops, because the positive transfers represented by input subsidies have been partly offset by negative policy effects on the output price (overvalued exchange rate and import licensing requirements, monopoly control of the OCE).

In contrast to the privileged position of irrigation farmers, in rainfed areas often

**Table 1: Estimates of Coefficients of Effective Protection (EPC) and of Domestic Resource Cost Ratios<sup>16</sup>, 1970 to 1988**

Soft Wheat				
Level	B		C	
	EPC	DRC	EPC	DRC
1970	0.98	0.77	1.08	0.53
1975	0.83	0.7	0.88	0.55
1980	1.31	1.04	1.42	0.96
1982	1.21	1.06	1.32	0.98
1985	0.91	0.71	0.93	0.45
1988	1.20	0.93 <sup>†</sup>	1.25	1.28 <sup>‡</sup>

Hard Wheat				
Level	A		B	
	EPC	DRC	EPC	DRC
1970	0.95	0.76	1.03	0.48
1975	0.95	0.74	1.07	0.52
1980	1.42	0.99	1.47	0.88
1982	1.31	1.01	1.34	0.90
1985	0.89	0.55	0.89	0.49
1988	0.94	0.67 <sup>¶</sup>	1.13	2.01

† Mean of EPC and DRC calculated in 4 regions: Fes, Settat, Oulmes Rommani and Tanger.

‡ Based on gravity irrigation.

¶ Mean of DRC and EPC calculated in four regions: Settat, Oulmes-Rommani, El Kalaa and Tanger.

Table 1: continued 1.

Barley				
Level	A		B	
	EPC	DRC	EPC	DRC
1970	0.82	0.061	0.92	0.85
1975	0.88	0.67	0.99	0.84
1980	1.5	0.92	1.62	0.99
1982	1.23	0.95	1.34	1.01
1985	0.81	0.61	1.80	0.45
1988 <sup>17</sup>	0.96	1.51	0.90	0.92

Sugar Beet			
Level	C		
	NPC	EPC	DRC
1970	1.31	1.83	2.54
1975	0.65	0.89	0.80
1980	1.10	2.72	3.32
1982	1.27	2.25	2.56
1985	1.15	1.70	2.01

Sugar Cane			
Level	C		
	NPC	EPC	DRC
1970	1.30	1.56	2.01
1975	0.62	0.84	0.74
1980	1.10	2.03	2.54
1982	1.24	1.61	2.62
1985	1.31	1.78	1.23

Table 1: continued end.

Citrus (Navel Oranges)			
Level	C		
	NPC	EPC	DRC
1970	0.99	1.04	0.59
1975	0.98	1.04	0.64
1980	0.98	1.19	0.5
1982	0.99	1.18	0.53
1985	0.82	0.85	0.48
1988 <sup>f</sup>	0.86	0.86	1.10

f. For the irrigation scheme Gharb, for standard yield (27 tonnes/Ha)

experienced a weaker input supply service. Furthermore, they were not always able to sell soft wheat at the preferential official price (usually above open market prices) because of limitations in the coverage of the ONICL procurement system.

The DRC estimates demonstrate that, in general, Morocco has had a substantial competitive advantage in cereals, except during episodes when world prices have been very low. Competitive advantage appears to be most pronounced in the rainfed peasant systems, if the supply instability associated with climatic variability is ignored. Yet the net effects of policy have tended to discriminate against rainfed farming. Morocco has also a competitive advantage in citrus. Here also, policies have tended to discriminate against agriculture exports (see EPCs for citrus), resulting in protection levels which have varied from negative to (relatively low) positive.

The DRC estimates for sugar imply strong competitive disadvantage, but these results have to be tempered by the fact that the world price of sugar is based on a residual "spot" market, the prices in which do not give a convincing measure of the true value of sugar. Thus these DRC estimates exaggerate the inefficiency of Morocco's sugar industry.

### The budgetary costs of agricultural policy

The burden to the budget of agricultural price intervention rose steadily from the early 1970s, peaking in 1984-85. A new departure was the massive government intervention of the 1974-75 season, a reaction to price instability on international markets, which had made Morocco acutely aware of the exposure of its fragile political and economic balance to international commodity markets. The government raised the priority of the strategic goal of import substitution in agriculture, an emphasis reinforced by the Sahara war, which raised the question of vulnerability to international pressure through trade sanctions. New campaigns were launched to encourage the production of

cereals. Fertiliser subsidies were implemented, initially as a temporary measure to protect the producers from rising world prices of phosphate derivatives and chemicals, but these subsidies became permanent. These measures to promote import substitution were facilitated by the additional revenue made available by phosphate price boom on the world market.

The increasing scale of intervention in agricultural prices gave rise to serious co-ordination and management problems and to a growing burden on the public budget. Although, in principle, the Caisse and the ONICL were supposed to be self-financing, it appeared very soon that the bulk of subsidy cost had to be borne by budgetary transfers. The average cost of intervention rose threefold for edible oil between 1974-76 and 1983-85 and twofold for sugar over the same period. The level of public expenditure on agricultural price support soared from the mid 1970s to mid 1980s, but began to be brought under control in 1986.

## III- THE MACROECONOMIC IMPERATIVES FOR POLICY REFORM

### Macroeconomic performance

#### The phosphate boom and after

In response to the slow rate of economic growth in the first decade of Independence<sup>18</sup>, the government took strong measures in 1964 to raise taxes and increase import controls (1965-67 Social and Economic Plan). These measures reinforced social discontent among the urban population, which threatened political stability<sup>19</sup>, and which the government counteracted by introducing food subsidies.

In the wake of the 1973 oil shock, phosphate prices jumped, quadrupling export earnings from phosphates. Government revenue grew by a factor of three between 1972 and 1975, encouraging it to embark on a risky policy of accelerated growth. The objectives of the 1973-77 Economic Plan were adjusted upwards and spending for capital and recurrent expenditure (see Figure 6) was much

**Table 2 : Cost to the budget of policies of consumer and producer price support for cereals, sugar and vegetable oil from 1973 to 1989**  
(in million DH)

Years	Total (excluding fertiliser)	Cereals	Sugar	Vegetable Oil	Fertiliser
1973	197	135	64	0	-
1974	915	200	458	264	-
1975	1429	280	935	200	131
1976	686	150	464	57	51
1977	549	50	310	160	49
1978	547	0	275	205	61
1979	919	203	360	298	89
1980	1289	492	476	254	161
1981	1649	485	887	257	221
1982	1237	520	386	213	236
1983	1606	650	470	326	209
1984	2155	910	645	600	334
1985	2693	1407	338	813	408
1986	1533	888	182	448	?
1987	632	321	311	?	?
1988	1277	334	794	149	?
1989	1696	842	500	280	?
1990	1021	24	516	481	?

Source: Banque Al Maghrib (annual reports)

**Table 2 : Cost to the budget of policies of consumer and producer price support for cereals, sugar and vegetable oil from 1973 to 1989**  
(in million DH)

Years	Total (excluding fertiliser)	Cereals	Sugar	Vegetable Oil	Fertiliser
1973	197	135	64	0	-
1974	915	200	458	264	-
1975	1429	280	935	200	131
1976	686	150	464	57	51
1977	549	50	310	160	49
1978	547	0	275	205	61
1979	919	203	360	298	89
1980	1289	492	476	254	161
1981	1649	485	887	257	221
1982	1237	520	386	213	236
1983	1606	650	470	326	209
1984	2155	910	645	600	334
1985	2693	1407	338	813	408
1986	1533	888	182	448	?
1987	632	321	311	?	?
1988	1277	334	794	149	?
1989	1696	842	500	280	?
1990	1021	24	516	481	?

Source: Banque Al Maghrib (annual reports)

increased. In the agricultural sector, the schedule for dam construction and irrigation equipment was accelerated. Expenditure on consumer subsidies rose, this being used as a principal counter-inflationary measure. Largely as a consequence of the boom in phosphate revenues, the GDP growth rate jumped from 4 per cent in 1973 to 7.5 per cent during the 73-75 period (see Figure 7)

The phosphate boom was short-lived, and the sharp fall in prices, which occurred after less than two years of euphoria, led rapidly to major disequilibria in the economy. The economy now exhibited symptoms of "Dutch Disease". The budget deficit, which had been zero in 1976, soared in 1977, and subsequently worsened. This was due, in part, to the reluctance of the government to cut back on recurrent expenditure or planned capital expenditure, or to abandon the central role of subsidies in countering inflation. From the end of the 1970s, exports were adversely affected by the gloomy climate of international markets. In 1978, agricultural imports exceeded agricultural exports. As a sector mainly producing tradable goods, agriculture was adversely affected not only by weakening external markets, but also by the anti-export bias which was the result of the overvaluation of the dirham.

After 1976, growth was based on high levels of public spending, in turn financed by foreign borrowing. The debt service ratio increased sharply from 12 per cent of GDP over 1974 to 37 per cent in 1977 and 118 per cent in 1983. Yet, from the late 1970s, foreign financing became more difficult, due to rising interest rates, the appreciation of the dollar and the wariness of foreign banks to grant additional credit. The second oil shock of 1979 placed additional strain on the balance of payments coinciding with higher defence expenditure related to the intensification of the Sahara conflict. This led Morocco into unsustainable macroeconomic disequilibria and indebtedness which culminated, notwithstanding IMF supported attempts at stabilisation, in the foreign exchange crisis of March 1983.

## Initial attempts at stabilisation and adjustment

Prior to the crisis of March 1983, the government, with IMF support, had tried to readjust the economy and restrain domestic demand. In addition to the acute macroeconomic disequilibria already discussed, Morocco had to face structural constraints which undermined prospects for recovery and development. Key issues were :

*In international trade* : a poor export performance had been registered since the 1960s but the unfavourable terms of trade brought by the international recession worsened the problem. The trade and exchange policies prevailing in the 1970s created a strong anti-export bias.

*Savings and fiscal receipts* : real interest rates were negative and private savings were low<sup>20</sup>. Moreover, budget receipts were primarily derived from indirect taxes, in particular import taxes, and the share of revenue derived from direct taxes was low<sup>1</sup> due to a slack income tax system. Under strong pressure to mobilise revenue, the government had raised the rates of existing tax instruments (mainly taxes on traded items: eg, the Special Import Tax), rather than broaden the basis of taxation. The consequence was an accentuated "anti-trade" bias. Moreover, biases across sectors, firms and individuals accentuated the distortive effect on income redistribution and efficiency (Horton,1990).

*The import substitution strategy* : the government promoted and/or participated in a number of capital-intensive projects, costly in foreign exchange and giving rise to industries which, assessed at world market prices, were inefficient (i.e. had competitive disadvantage). Agricultural examples are the sugar and the vegetable oil industries, which benefited from a strongly protective policy regime designed to raise their share of the domestic market. The incentive structure facing these industries was such as to encourage a concentration on lobbying government for trade favours and subsidies rather than on increasing productivity and competitiveness. (The incentives for the latter activity were weak, due to protection from foreign competition and the prevalence of non-competitive practices among suppliers to the domestic market).

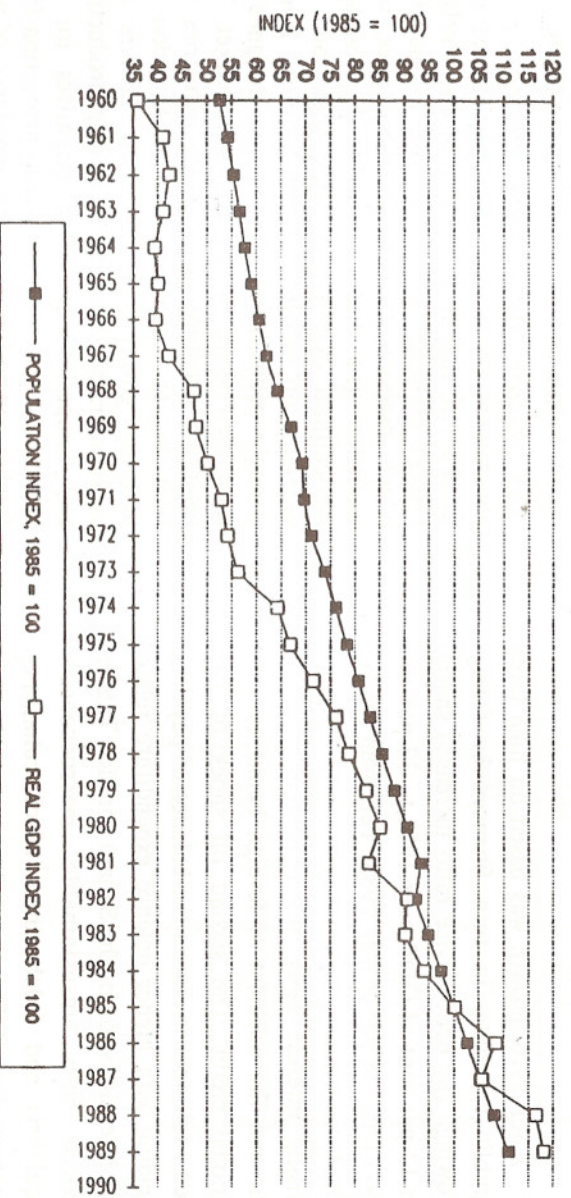


FIGURE 7: MOROCCO: REAL GDP AND POPULATION, 1960 - 1989

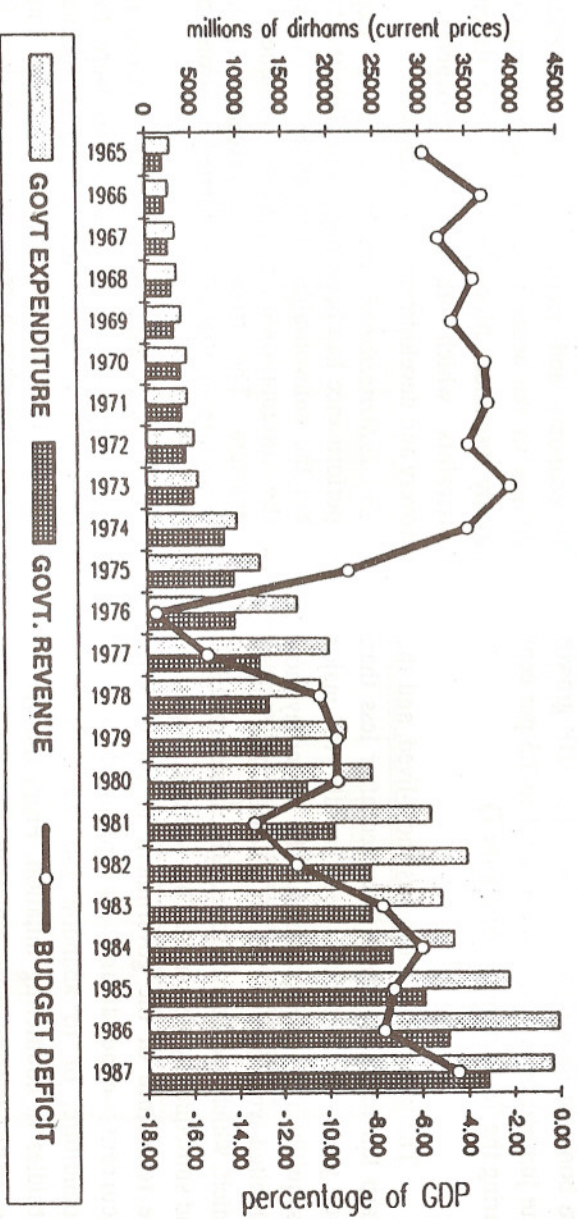


FIGURE 6: GOVERNMENT REVENUE/EXPENDITURE AND BUDGET DEFICIT AS A PERCENTAGE OF GDP, 1965 - 1987

A series of stabilisation programmes were thwarted by the international conjuncture and by difficulties in the negotiations between the government and the IMF. Morocco received standby assistance from the IMF from 1978 followed by, from 1980, a three year Extended Financing Facility (EFF). In 1982, the EFF was converted into a one year Stand-By<sup>21</sup>. The stabilisation programmes had been unsuccessful in addressing Morocco's specific problems, partly because they tackled only a limited range of policy issues and partly because Morocco did not comply with some of the conditions<sup>22</sup>. A much broader review of policy was required, with subsequent actions on a wider front.

In 1983, facing a foreign exchange crisis, Morocco had to ask for the support of the World Bank in the form of policy-based lending, and thus had to acknowledge the necessity of undertaking significant changes in the trade regime, the structure of production incentives and the extent of consumer subsidies. The government's reluctance to undergo such reforms was understandable because they were politically adjustment would be greater in the long run" (Seddon, 1989, p 251).

### **Industrial and Trade Policy Reforms**

World Bank support for policy reform began with the Industrial and Trade Policy Adjustment Loan (ITPAL)<sup>23</sup> disbursed in 1984. The ITPAL had the objective of promoting faster growth in the industrial and export sector, by means of changes in the structure of prices and incentives and the incentives and the reduction of trade barriers. A first loan of \$150.4 million was approved in January 1984, followed by a second loan of \$200 million in July 1985. Throughout this period, the IMF provided complementary support to the stabilisation and adjustment process. In effect, there was a joint World Bank - IMF programme.

The objectives of the proposed package of policies were mainstream examples of the adjustment policies promoted by the Washington institutions in the mid-1980s : stabilisation was the

short term objective and the medium-to-longer term objective was a reform of policies (i.e, "structural adjustment") to promote growth.

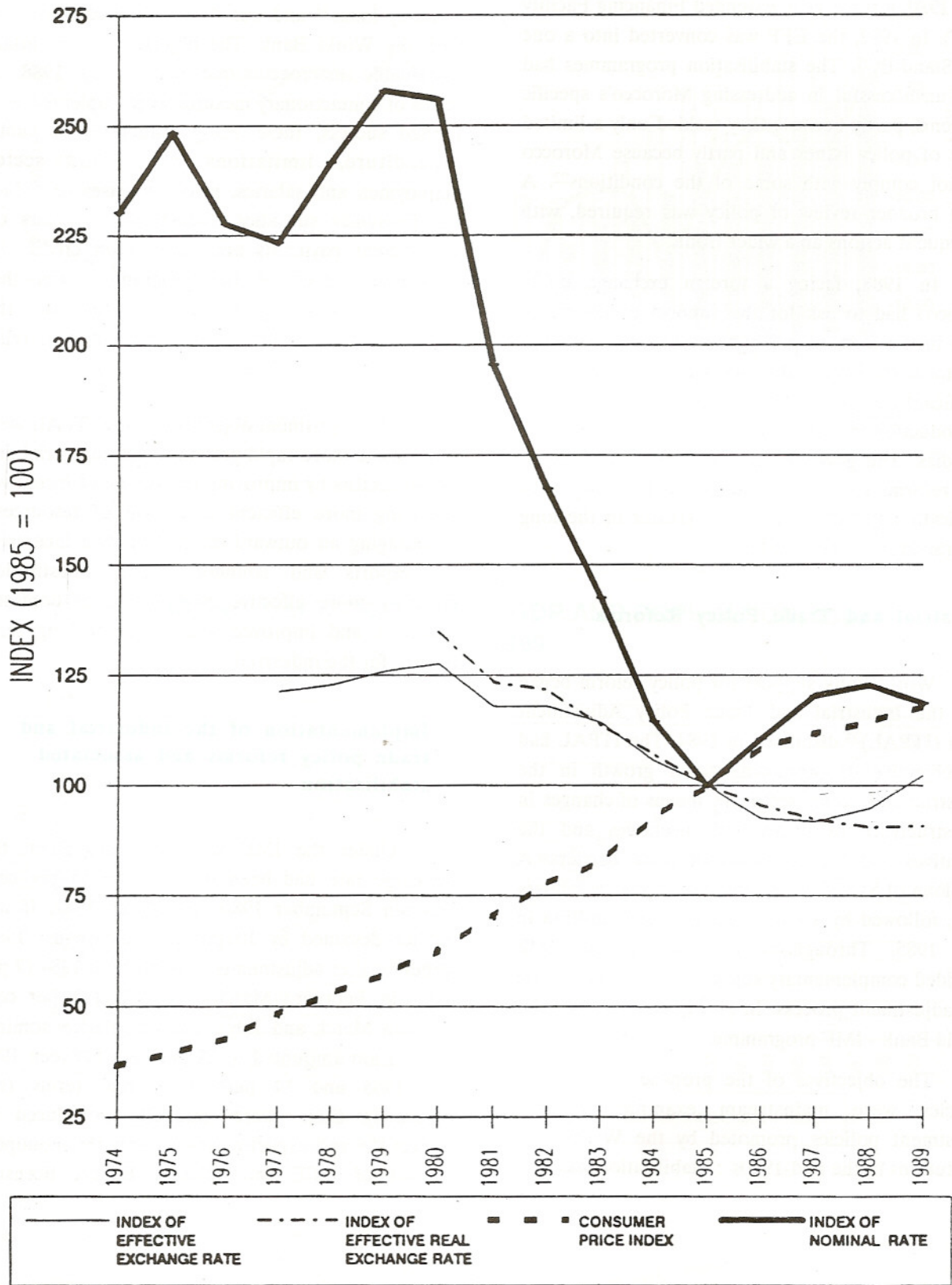
The stabilisation programme continued to receive IMF support, in the form of a series of three stand-by loans<sup>24</sup> and was designed in collaboration with the World Bank. The objective was to attain sustainable macroeconomic balance by 1988. A series of contractionary measures were implemented with limited success, these being reductions in public expenditure, limitations on public sector employment and salaries, price increases to reduce the consumer subsidies, reduction in arrears on government payments and ceilings on credit. An important aspect of the programme was that Morocco obtained a rescheduling of the debt : creditors agreed to \$8 billion in debt relief between 1983 and 1988.

The adjustment objectives of the ITPAL were to promote more rapid growth in the industrial and export sectors by improving the system of incentives (inducing more efficient allocation of resources), encouraging an outward-orientation (via incentives for exports and sounder import substitution policies), more effective mobilisation of domestic resources and improved availability of long term finance for the industrial sector.

### **Implementation of the industrial and trade policy reforms and associated stabilisation**

Under the IMF standby arrangement, the exchange rate had been devalued by 15 per cent between September 1980 and March 1982. It was further devalued by 10 per cent in August 1983. Other smaller adjustments took place in 1984 (7 per cent in February, v-March), in 1985 (13 per cent between March and July). The cumulative nominal devaluation amounted to 22 per cent between 1980 and 1985 and 14 per cent in real terms (see Figure 8). Steps were gradually introduced to correct the anti-export biases, notably the monopoly control of OCE was relaxed. Export licensing

**FIGURE 8: MOROCCO: TRENDS IN EXCHANGE RATES (NOMINAL, REAL & REAL EFFECTIVE) & IN CONSUMER PRICES, 1974 - 1989**



requirements for agricultural products were abolished, except for staples. Administrative trade procedures for exports were simplified. An information campaign was launched to promote exports. Exporters were granted duty-free access to imported inputs.

Reforms were undertaken in trade protection with the objective of reducing the overall level of protection to 25 per cent and of equalising tariff rates within and across sectors. Measures included the gradual phasing out of all import licensing requirements, the elimination of the Special Import Tax (SIT) and the rationalisation of customs duties. As a token of its commitment to liberalise trade, Morocco joined the GATT in 1987.

Complementary fiscal reforms aimed to achieve fiscal neutrality between domestically produced and imported products and to equalise fiscal pressure between industries. Two important changes were the introduction of value-added tax to replace the existing sales tax and a unified system of personal income tax. Financial reforms focused on the structure and level of interest rates. Real interest rates were raised to positive levels and it was agreed that interest-rate management would be flexible. Measures were taken to improve resource mobilisation in the banking system, mainly by reducing the obligations which had existed for the commercial banking system to finance the government deficit.

Most of the measures agreed during the negotiations were implemented on schedule, except that the phasing-out of the SIT fell behind the agreed timetable because the government wished to maintain revenue levels as receipts from the newly introduced taxes were below projections<sup>25</sup>.

### **Impact of early reform measures**

According to the World Bank's own evaluation<sup>26</sup>, devaluation invigorated the export sector, this, together the elimination of some controls (importantly the liberalisation of export marketing channels) encouraged exports. The Bank

argues that, due to a sharp fall in phosphate prices, the improved trade performance is obscured in the aggregate trade data<sup>27</sup>. Another effect of the devaluation was to partially offset the effect of reduction in tariffs, thus reducing the burden on import-competing sectors. However, it also increased substantially the burden of the debt in dirham terms<sup>28</sup>. In the agricultural sector, the effects of the policy changes are less easy to determine. There is no clear evidence that the devaluation has improved the overall environment for agricultural exports (citrus, vegetables and cut flowers).

Devaluation generated substantial difficulties for the financing of existing agricultural policy, as food imports became more expensive in dirham terms, in particular, wheat, sugar and oil. This narrowed the gap between the dirham import price and the domestic price of imported raw sugar, raw oil, and cereals, reducing the revenue generated by the Caisse de Compensation and the ONICL from variable import levies. Thus a greater proportion of the costs of policy support to importsubstituting sectors of agriculture had to be met by direct subsidies from the government budget. Consequently devaluation caused a switch of emphasis to more transparent measures of support for import-substituting agriculture, measures which placed serious pressure on the budget deficit. It may be speculated that more transparency concerning the costs of policy may create the preconditions for wider political support for reform.

## **IV- AGRICULTURAL POLICY REFORMS**

### **The Medium Term Agricultural Structural Adjustment Programme**

It was concern about the budget deficit which precipitated the first World Bank sectoral loan for agriculture. The Bank, in collaboration with the government, analysed the constraints on development of agriculture, provided a critique of existing policies and designed a Medium Term Agricultural Structural Adjustment Programme<sup>29</sup>

(MTASAP) in 1983 to be implemented between 1984 and 1990. The MTASAP documents argued that the existing highly interventionist trade and pricing regime had the effect of protecting import substitution activities in irrigated areas and of penalising export activities and, more generally, the rainfed subsector. Moreover, it was emphasised that the price support programmes, by insulating the producer and consumer prices from world market trends, had not encouraged productivity gains and had suppressed the development of potential comparative advantages. It was also argued that these pricing policies were income regressive, by favouring crops, technologies and processing systems operated by relatively wealthy components of the agricultural community.

Thus the essential purpose of the MTASAP was to improve the efficiency of resource allocation in the agricultural sector, to encourage productivity gains and to alleviate the burden of food policies on the budget. It was believed that improved efficiency and accelerated growth in the agricultural sector would contribute to the restoration of macroeconomic equilibria and improve income distribution and general welfare.

The four main thrusts of the MTASAP were :

(i) Reduction and redirection of government agricultural spending to rebalance public investment between irrigated and rainfed agriculture ;

(ii) Cutting back price interventions (price controls and subsidies) to restructure the incentive framework and to eliminate distortions. This also implies a more transparent protection system, based on uniform tariffs. The objective was that the level of protection for import substituting production should be consistent with the level of protection enjoyed in the industrial sector ;

(iii) Market liberalisation (increased competition in domestic markets and greater exposure to international markets through multiple export channels); and

(iv) Privatisation : reforms were to involve reduction of the role of various Offices, creating scope for the private sector to take over responsibilities in a certain number of commercial and processing activities.

The components of the reform were seen as interactive. For example, where a market was dominated by a parastatal enterprise, division and privatisation were needed to promote competition. Furthermore, gains in efficiency achieved by competition and by expanding activities with competitive advantage can soften the impact on producers and consumers of rising input prices, reduced subsidies and greater exposure to the international market.

### **The First Agricultural Sector Adjustment Loan**

The World Bank's First Agricultural Sector Adjustment Loan to Morocco (ASAL-I), approved in July 1985 for an amount of \$100 million, was disbursed in support of the MTASAP. The conditions of the loan were the object of long negotiations between the World Bank and the government. An absence of appropriate analytical tools and shortages of data<sup>30</sup> constituted major obstacles to the setting and monitoring of a detailed set of conditions. The result was a mix of tightly "defined conditions and loosely-drawn covenants"<sup>31</sup>.

The agreed reforms included the gradual elimination of fertiliser subsidies; fuller recovery of the costs of water and of the costs of marketing services provided to farmers by irrigation agencies (in the case of water this included raising recovery rates for existing charges); and phasing out the system of price and distribution control for animal feed and setting higher floor prices for cereals.

### **Implementation of ASAL-I**

On the input side, fertiliser prices were raised by 15 per cent in a first step, then by a further 20 per cent (above the 15 per cent agreed in negotiation). Moves were made towards

deregulation of fertiliser marketing by giving greater scope to the private sector<sup>32</sup>. Revenue from irrigation water charges improved the national figures for the collection of charges levied increasing from 47 per cent in 1984 to 67 per cent in 1986. Some services provided to farmers by state agencies, such as land preparation and artificial insemination for livestock, were charged at full cost. Agricultural extension services were reorganised to improve efficiency, and the management of the public research institute Institut National pour la Recherche Agronomique (INRA) was reviewed and strengthened<sup>33</sup>.

On the output side, a grain storage subsidy was introduced, at 26 DH per ton/month, to encourage cereal storage and, thereby, to encourage grain collection at farmgate or nearby. Official grain prices were increased by an average of 35 per cent<sup>34</sup>. A methodology was developed to generate advice on appropriate policies for a phased alignment of domestic and international prices. Prices of dehydrated sugar beet pulp and of wheat bran were raised by, respectively, 15 per cent and 40 per cent.

### **Effects of the First Agricultural Structural Adjustment Loan**

#### *The agricultural budget*

The reforms of ASAL-I were relatively limited in scope. A major impediment to the negotiations proved to be limitations in understanding, by the government and by the World Bank, of the effects of existing agricultural policies, and the absence, at this stage, of an agreed methodology for examining these matters. Essentially, the reforms were driven by the necessity to cut spending, and, at this point, there was only weak domestic impetus to embark on fundamental reforms of agricultural and rural policy. Nevertheless, as is discussed below, the government's cost-cutting measures turned out to be tougher than had been agreed under ASAL-I. In view of the strong macroeconomic pressure for reduction in public spending, it is doubtful that

ASAL-I induced the government to undertake policy changes which it would not, in any case, have had to implement.

Public spending for agriculture was reduced by 25 per cent between 1985 and 1987. All of the quantified conditions of ASAL-I concerned the removal of subsidies or the privatisation of services formerly supplied by public agencies at below cost. Implementation of these measures resulted in fiscal savings (except for grain storage bonus increases), providing immediate relief to the Treasury, which was under strong pressure to control growth in public spending. This explains why, in certain cases, the government went beyond the ASAL-I conditions (e.g., in addition to the fertiliser price increase, already noted, the price of sugar beet pulp was raised in excess of the agreed level). Furthermore, in 20 zones, the government did not limit the privatisation process to the artificial insemination services but closed down the entire public veterinary service.

#### *Efficiency of resource use*

An overall objective of ASAL-I was to bring domestic prices into closer alignment with international prices. The price effects of the reforms were to reduce input subsidies and to substantially raise cereal prices which had been maintained at below world prices. In the absence of a consistent series of effective protection ratio calculations, it is not possible to draw definitive conclusions about changes in the level of protection received by producers<sup>35</sup>. However, logic would suggest that the reduction of fertiliser subsidy and the substantial increase of cereal prices have re-established a certain level of consistency between the protection of the agricultural subsectors, by bringing effective protection closer to unity.

In terms of efficiency of resource use, the reduction of the gap between fixed internal prices for fertilisers and world prices should lead to a more efficient use of resources, by discouraging producers from using quantities beyond the point

where marginal product is equal to opportunity cost. This should then lead to a better allocation of resources and a potential increase in national income.

### *Production and income distribution*

In the short term, the expenditure cuts corresponded to losses for farmers, because they had to bear the additional cost of fertiliser and veterinary services. Very few official studies were undertaken to assess the impact on farm income<sup>36</sup>. The 38 per cent increase in fertiliser prices obviously hit the fertiliser users. In general, producers making intensive use of fertiliser are concentrated in irrigated areas and are usually wealthier than the farmers in rainfed areas. The broad conclusion drawn from this was that large landowners would be the most affected by the price increase, and thus it was argued that this reform was income progressive.

However, it is necessary to consider the price elasticity of demand for fertiliser of different categories of farms, and how these elasticities may be influenced by the higher risks of rainfed farming and the likelihood that poorer farmers are more averse to financial risks, have very limited working capital and face greater difficulties in borrowing to finance inputs. It is probable that small farmers' demand for fertiliser is more sensitive to price than that of large farmers, and, therefore, that an increase in fertiliser prices may also have an income-regressive effect. At present there is insufficient evidence to resolve this question: national level data do not display a significant fall in fertiliser consumption after the price rise. But it is not possible to dismiss the argument that an increase of fertiliser use by a few large-scale producers (encouraged by better incentives for exports) could have off-set a reduction in fertiliser use by smallholders in the rainfed sector. The effects of fertiliser price changes on income distribution and on the diffusion of new technology is an important issue meriting further research<sup>37</sup>.

### *In summary*

The present sketchy evidence implies that the income redistribution effects of ASAL-I have been ambiguous and that there are no obvious beneficiaries. However, it can be said that this subsidy reduction process, driven by macroeconomic requirements, was made in a way that was not income regressive. Much worse counterfactual scenarios can be imagined (e.g. quantity rationing of subsidised inputs would have developed a black market benefitting the richer).

It is extremely difficult to distinguish the impact of the ASAL-I reforms from those of other policy changes, including those in macroeconomic policy and in the financial and trade sectors (resulting from ITPAL), climatic effects and the variations in world prices. What can be said is that ASAL-I was a decisive step in the process of negotiations between the World Bank and the government and, internally, between the Ministries of Agriculture<sup>38</sup> and of Finance. For the first time, the government had implemented a substantial reduction in producer subsidies. By the inclusion of these decisions in the Economic Plan of 1986-88, the government began to demonstrate a greater degree of commitment to the reform process.

### **The Second Agricultural Adjustment Loan, ASAL-II**

It has already been noted that the government viewed the reforms under ASAL-I as an exercise in trimming the costs of existing agricultural policy and that, at this stage, it had little appetite for deeper reforms of agricultural policy. On the other hand, the World Bank was keen to encourage substantial reform in the structure of protection, based on closer alignment of domestic and world prices, further liberalisation of marketing channels, disengagement by the state from the supply of agricultural services and the management of agricultural production.

The second adjustment loan (\$225 million)<sup>39</sup> comprised the second phase of the MTASAP, which was itself expanded and refined after the experience gained in the first ASAP. This phase emphasised three main areas: reform of the prices and

incentives framework; the speeding up of liberalisation of markets (disengagement) and the promotion of agro-industrial exports.

The negotiated policy changes were far reaching, at least in intent. They fell under three headings :

(i) price and incentive framework;

(ii) the role of the private sector; and

(iii) promoting exports. Agreed changes in the principles of the prices and incentives framework were :

liberalisation of external agricultural trade by eliminating the government's monopoly on imports and replacing quantity restrictions by tariffs (i.e., tariffication) ;

reduction of inter- and intra-sectoral distortions in the pattern of protection by eliminating input and output subsidies and setting up an across-the-board protection rate of 25-30 per cent, to be maintained by tariffs ;

replacement of the present system of consumer subsidies by targeted compensatory programmes for low income groups (food distribution and subsidies on inferior goods) ; and

deregulation of the domestic marketing for grain, sugar and edible oils to promote competition which would in turn lead to gains in productivity and costs reduction.

Specific scenarios were proposed for the major crops: cereals and flour; oil crops and edible oils; and sugar. The proposed sugar and cereal reforms are considered in detail later in this paper.

Under the "promotion of the private sector", what was envisaged was a continuation of the process begun in ASAL-I, of trimming back state

services to farmers, and increasing cost recovery for those state services which remained. This, it was intended, would create an environment within which private sector services (e.g. in inputs supply, output marketing) would find it attractive to grow. It was agreed that, in principle, the state would withdraw from the supply of services which could be provided by the private sector on a commercially viable and efficient basis. Steps to reduce the involvement of the ORMVAS in input and output marketing had been taken under ASAL-I, parallel to the Programme of Improvement of Large Scale Irrigation (PAGI-I.)

Export expansion efforts were supported by the Industrial and Trade Policy Adjustment Loan. Specific constraints were identified in the agro-industrial export sector and proposals were made to simplify trade procedures (in particular the quality control system). Until 1986, the export quality control was undertaken by OCE, which charged up to 1 per cent of the total export value (a relatively high rate by international standards). Following the elimination of OCEs monopoly, a new system was put in place.

### Implementation of ASAL-II

ASAL-II has proved to be more contentious and difficult to implement than ASAL-I. Although the first tranche of the loan was disbursed in 1987, the conditions under which the remaining tranches were to be disbursed remained uncertain. Delays in the decision-making and reform implementation piled-up and, as of 1991, detailed targets and implementation of most of the conditions mentioned in the ASAL-II agreement are still to be negotiated between the World Bank and the government.

Part of the explanation for the slow pace of implementation of the reforms outlined in ASAL -II can be found in the broad-brush nature of the outline agreement. Essentially it was a prospectus for change, the details to be determined later. Not

surprisingly, work on the details threw up a lot of problems.

## V- DESCRIPTION OF THE CEREAL SYSTEM

The following sections of this paper provide an analysis of the ASAL-II restructuring programme as it affected two agricultural subsectors, cereals and sugar, to highlight some of the constraints and complications faced by policy makers. The focus on the sugar and cereal subsectors is justified by the fact that they are the two leading contributors to agricultural GDP, and have benefitted from government support in the last decades through the control of the processing and marketing chains by state agencies. Consumer prices for sugar and for soft wheat flour have been massively subsidised. Sugar is mainly produced in irrigated areas, whereas cereals are the main crops cultivated in rainfed agriculture. An important difference between the cereal and sugar subsectors is that the former are traditionally cultivated, whereas sugar production expanded as a result of a major emphasis of post-Independence strategy, which required massive public investment in irrigation and processing, as well as substantial policy support.

## Structure of supply and demand

Barley and hard wheat are the two traditional crops, soft wheat having been introduced during the Protectorate. The demand for cereals increased from 4.2 to 6 million tonnes over 1971 to 1988, although the consumption per capita has been slowly declining. As Table 3 shows, there are disparities between urban and rural areas in the use of cereals, due to the use of barley as animal feed. Another key point is that the share of soft wheat in the total consumption of cereals rose threefold between 1970 and 1985, relegating hard wheat and barley, respectively to second and third place in consumption.

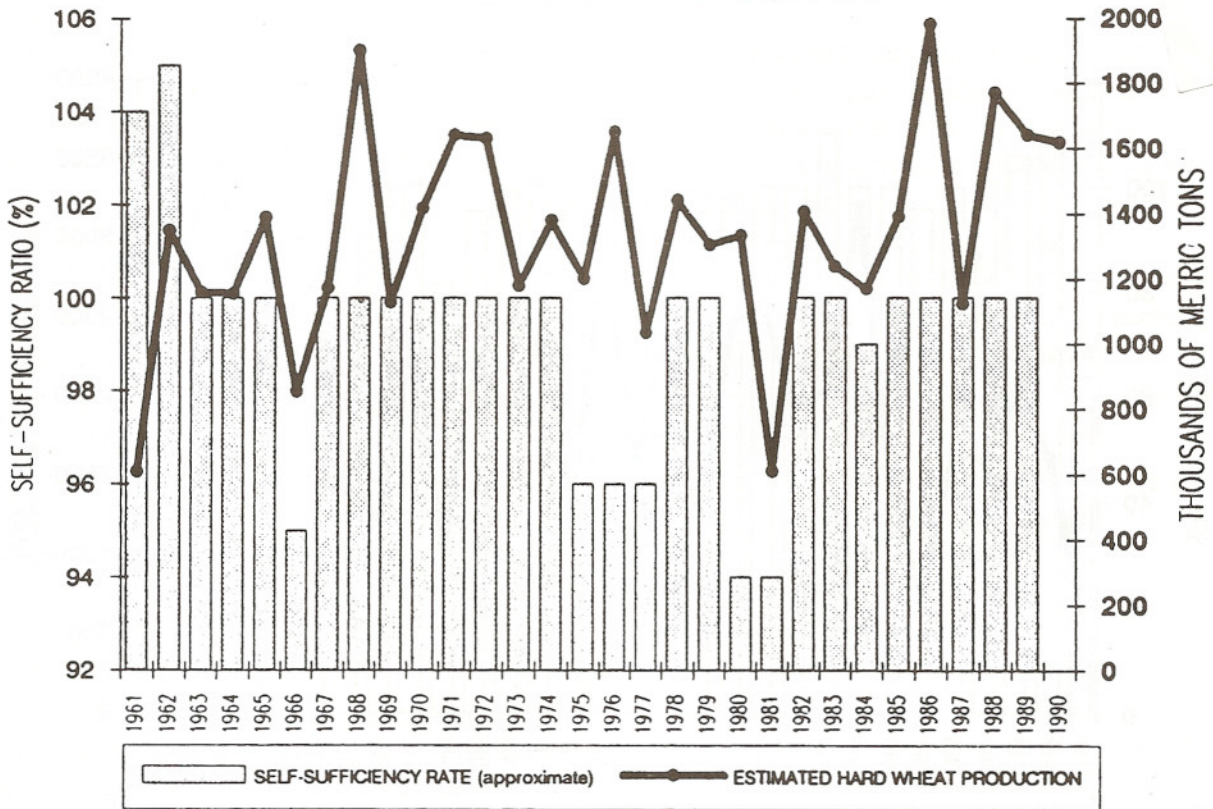
More than 90 per cent of the farms include cereals in their cropping pattern, for their own consumption (hard wheat) and animal feed (barley). In 1989, production of barley represents 45 per cent of total cereal production, soft wheat 27 per cent, hard wheat 21 per cent and maize 7 per cent. Trends in cereal production are shown in figures 9, 10, 11, 12 : soft wheat production was stable between 1960 and 1981, but then increased rapidly from 1981, such that production increased by a factor of nine over last decade. The self sufficiency rate did not exhibit a comparable improvement,

Table 3: Cereal consumption per capita and per year (equivalent Kg of grain)

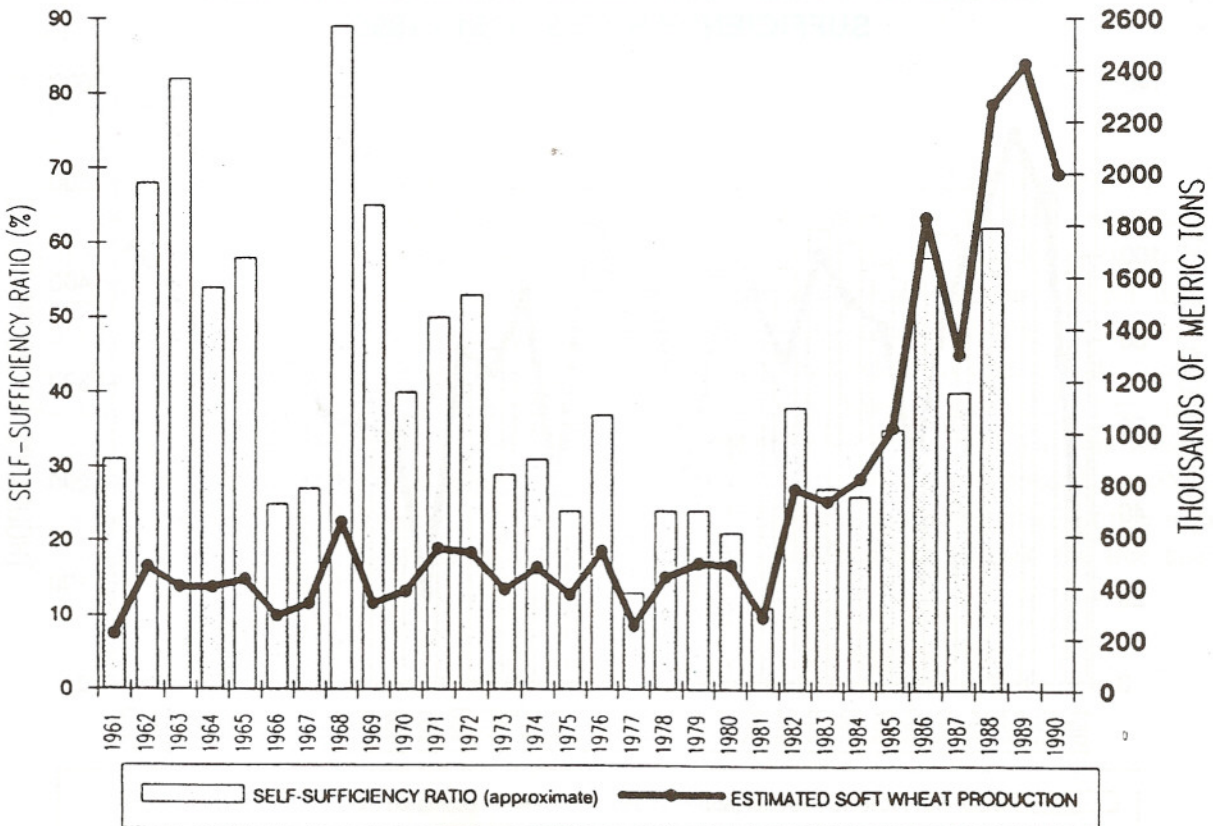
	1970			1985		
	Rural	Urban	Total	Rural	Urban	Total
Soft Wheat	31.5	71	44.5	131	126.5	129
Hard Wheat	91	74.5	85.5	52	31	42.5
Barley	92	5.5	63.5	47	5.5	28.5
Maize	23	0.5	15.5	8	0.5	4.5
Others	7.5	6.5	7	4	5.5	5.5
TOTAL	245	158	216	242	169	210

Table 3.

**FIGURE 9: HARD WHEAT - ESTIMATED HARVESTS AND SELF-SUFFICIENCY RATES, 1961 - 1990**



**FIGURE 10: SOFT WHEAT - ESTIMATED HARVESTS AND SELF-SUFFICIENCY RATES, 1961 - 1990**



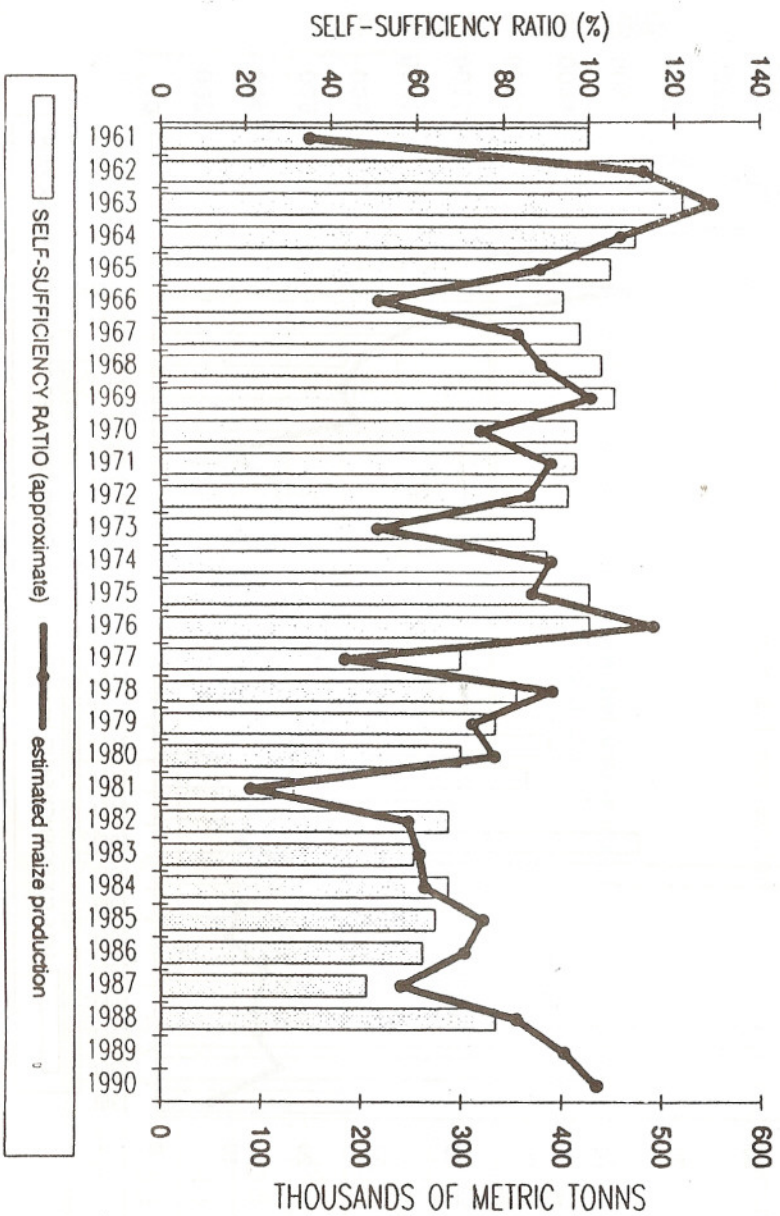


FIGURE 12: MAIZE - ESTIMATED HARVESTS AND SELF-SUFFICIENCY RATES, 1961 - 1990

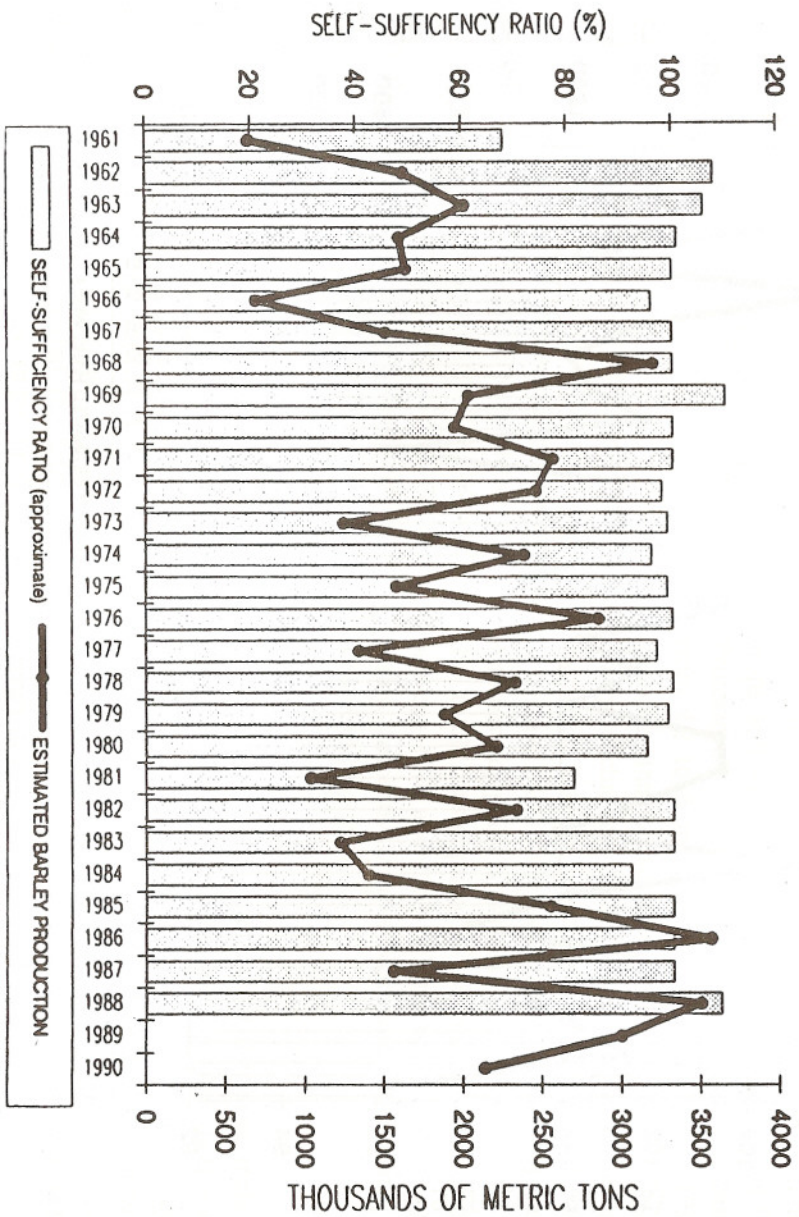


FIGURE 11: BARLEY - ESTIMATED HARVESTS AND SELF-SUFFICIENCY RATES, 1961 - 1990

## Implementation of sugar reform

Though these proposals seem sound in principle, slow progress in implementation raises questions concerning the appropriateness of the proposed sequence, the extent of government commitment and the World Bank's capacity for obtaining compliance. Legislation was enacted<sup>59</sup> in 1990 proclaiming that import substitute staples (soft wheat, sugar and cereals) would be protected by a system of reference prices calculated on a world price basis, coupled with variable import levies. Disagreements between the government and the World Bank over the appropriate basis for calculating the reference price have proved a major obstacle to progress and have delayed the implementation of the new regulation: As the reference price determines the domestic price, it is of great importance to the sugar industry but, as it is not determined by the market, it is thus a political price. At the latest stage of the negotiations, it was agreed that the reference price would be the average world price for raw sugar since 1950 (in real terms), adjusted for transport costs. It would be then hardly sensitive to recent price changes and would in effect be a fixed guaranteed price. Thus the proposed reference price provided for little change in the level of protection which the sugar industry had enjoyed from the previous system of subventions and guaranteed prices. The implication is that, at this stage, the government was not serious in its stated intention to reduce protection. In fact, the World Bank came to this conclusion and suspended the negotiations on the sugar sector in 1991.

In theory, domestic marketing deregulation implies theoretically free determination of sugar crop prices and of consumer prices. On the consumer side, it requires that the government remove consumer subsidy, but, as of 1991, it seemed unlikely that such a decision would be taken in the short term. Thus the outlook is for a difficult transition period, with the maintenance of a fixed pan-territorial consumer prices undermining the development of effective competition (for example

in terms of market shares) between the processing firms. On the producer side, deregulation involves the removal of the fixed pan-territorial price for sugar beet and sugar cane and the setting up of a negotiation process between sugar mills and producers. To make it possible, a profound institutional reform is necessary<sup>61</sup>.

There are also difficulties in the international trade aspects of the liberalisation. Imports of raw sugar will be substantial in the next few years, and it is likely that annually more than 250,000 tonnes of raw sugar will be imported by private traders, raising the possibility of over-invoicing to reduce the variable levy. Finally, although privatisation of sugar mills is an explicit medium term goal of the reform, there are doubts about the government's commitment: the government has not undertaken the levelling-up programme, which was supposed to modernise the oldest units in order to make them economically attractive to potential private buyers.

## VII- ADJUSTMENT AND POVERTY

With a GDP per capita of \$880 in 1989 (World Development Report, 1991), Morocco is among the poorer of the middle-income economies group, although the rate of economic growth in the last 25 years has been slightly faster than the group average<sup>62</sup>. Despite this comparatively good economic performance, income distribution patterns and status indicators reveal that Morocco remains a country of strong social inequalities. Morrisson (1991) estimates that about 30 per cent of the population were below the poverty threshold in 1985. Education and health indicators are worse than some countries with similar income levels: only 58 per cent of children enrol in primary school and the infant mortality rate is 69 per 1000 live births<sup>63</sup>.

One reason for the high level of absolute poverty is that post-Independence budgetary policies gave priority to productive investments over social expenditures, resulting in poor educational and health services, particularly in rural areas. It may be hypothesised that income distribution was

further skewed by the trade and price controls which characterised the early policy response to the macroeconomic imbalances which followed the collapse of the phosphate boom. The resulting overvaluation of the exchange rate may have transferred income to urban consumers, while the prevalence of scarcity rents would have had benefited a favoured few.

### Income level and social expenditure in the 1980s

Aggregate figures for the 1980s are not suggestive of a decline in the purchasing power of wages : Table 7 shows that the real value of wages

(mainly but not exclusively accruing to urban households) increased by about a quarter over 1982 to 1989. Trends in the purchasing power of rural households are more difficult to assess but Morrisson (1991, p97) estimates that the circumstances of rural households generally improved.

This evidence suggests that over the 1980s Morocco was able to correct macroeconomic imbalances without reducing the purchasing power of wage earners. Favourable exogenous factors (in particular, good rainfall in five years out of eight) have been important determinants of this outcome. However, the choice and the timing of stabilisation measures can also be important. By using a

**Table 7: Evolution of purchasing power of the urban population from 1982 to 1989**  
(indices with base year: 1985=100)

Year	Wage Index WI	Consumer Price Index CPI	WI/CPI in urban area
1982	69.8	77.7	89.8
1983	75.9	82.6	91.9
1984	91.0	92.8	98.1
1985	100.0	100.0	100.0
1986	109.8	108.7	100.9
1987	109.8	111.7	98.3
1988	127.7	114.3	105.5
1989	132.7	117.9	112.5

Table 7.

**Table 8: Public spending on health and education services, 1984 to 1989,**  
in constant \$ (1985) per capita

Years	Health	Education	Total
1989	21.5	121.6	143.1
1988	20.8	118	138.8
1987	15.3	89.3	104.6
1986	15.0	89.0	104
1985	17.4	107.5	124.9
1984	23.1	133.5	155.6

Table 8.

computable general equilibrium model linking macroeconomic variables to microeconomic indicators Morrisson (1991 ) made a series of simulations involving different sets of stabilisation measures to achieve the same macroeconomic objectives. This demonstrates that it is possible to find an optimal set of measures which minimises the social costs of stabilisation in terms of three indicators: unemployment, income inequality and poverty. Morrisson concludes that the two pro-poor measures, both of which were implemented in the 1980s, are devaluation and reduction of real wages in the public sector. However, Morrisson's approach<sup>64</sup> does not incorporate the value of social spending: in 1989, social spending per capita was still below the 1983 level (table 8).

It is possible that particular groups have suffered disproportionately from economic reforms. Two reforms which are likely to have had a concentrated impact are the reduction of consumption subsidies and tight employment and incomes policies in the public sector. Public sector employment has been sharply reduced<sup>65</sup> and real public sector wages have declined<sup>66</sup>. In particular, the government abandoned the policy of offering a job to university graduates, which had artificially swollen the public sector. This measure contributed to an increase in the rate of unemployment among urban 15 to 24 year olds from 17.8 per cent in 1982 to 30.9 per cent in 1989. The educated young unemployed are a politically sensitive social group, who tend to trigger civil unrest when price increases are announced. Therefore, they play an indirect role in the negotiations over food subsidies.

### Consumer subsidies and poverty

The first attempt to reduce food subsidies was made in May 1981, under the EFF agreement with IMF. The announcement of steep increases in the prices of dairy products, cooking oil, sugar and flour sparked violent protests, which compelled the government to scale back the increases. Although subsidies on milk and butter were progressively eliminated between 1982 and 1985, subsidies on

sugar, cooking oil and bread flour remained. Further moves towards subsidy removal were perceived by the government as a potential source of political instability, and it was reluctant to allow consumer subsidies onto the agenda of negotiations with the World Bank. However, the World Bank and the Ministry of Finance continued to exert pressure for removal of food subsidies, motivated by the necessity to deal with an unsustainable budget deficit. Thus, in 1987, the government conceded that consumer subsidies on sugar, flour and cooking oil would be gradually removed within the programme of agricultural market liberalisation agreed under ASAP II. The ASAP II also included proposals for targeted compensatory programmes to protect low income groups from the effects of consumer price increases (World Bank, 1987, p77).

It has been argued by an number of observers, e.g., Laraki (1988), that consumer subsidies were an alternative to tackling the fundamental problems of low urban purchasing power (due to artificially maintained low wages) and low agricultural productivity. The recurrent costs of food subsidies drain budget resources which could be more effectively deployed in improving efficiency in the agricultural sector, in investing in the rural physical infrastructure and in social spending. However, the most telling argument against food subsidies is that they are not targeted, and disproportionately benefit richer groups. Analysis of consumption patterns shows that the share of the total subsidy which goes to middle and high income groups is greater than their share in the population [see figures 17 (i), (ii) & (iii)]. This is due to the fact that the rich spend more on food in absolute terms, even if, for the poor, food expenditures represent a higher share of expenditure. Moreover, cooking oil, sugar and bread are not inferior goods in Morocco, because their consumption does not decline much when income rises. Nevertheless, a crude calculation shows that the poor will lose a higher share of their purchasing power if food subsidies are removed. Using the results of the National Household Consumption Survey of 1984-1985, it is possible to approximate the effects of a 50 per cent increase in the retail price of soft wheat flour, sugar and

cooking oil (assuming that demand elasticity for these three basic food products is close to zero). Table 9 shows that in the low income group, will have to reduce consumption on other items (food and non-food) by an average of 6 per cent while the high income group will only have to reduce consumption by an average of 4 per cent.

### Compensatory programmes

There is agreement between government and external agencies that targeted compensatory programmes are necessary to alleviate the burden of higher food prices, increased unemployment and reduced social expenditure. In the last five years, two worldwide US food programmes ("Title 1" and "Title 2") have been active in Morocco: "Title 1" is balance of payments and budget assistance, under which food is sold to private importers and the domestic currency thus raised is used to finance projects in rainfed areas. However, there are doubts as to the effectiveness of this programme in

stimulating additional funding for investment in poor rural areas. "Title 2" is a food distribution programme, which amounted to \$10 million annually until 1987. In 1987, the United States agreed with Morocco to phase out "Title 2" and to replace it with a grant of the equivalent of \$70 million in food over 1987 to 1990, to be distributed through government channels for poverty relief. This US food aid was to be part of the Compensatory Programme for poor households adversely affected by policy reforms.

Three ministries are involved in the Compensatory Programme. The Ministry of Handicraft and Social Affairs distributes food to targeted groups: e.g., mother and child programmes based in nutrition centres in urban and semi-urban areas (300.000 children and 150.000 mothers), orphanages (33.000 children), training centres (170.000 children) and handicraft family cooperatives (36.000 families). Between 1987 and 1990, 174.000 tons of food were distributed to these targeted groups and 63.000 tons of wheat were sold at a reduced price. The Ministry of Interior manages

Table 9: The effects on expenditure patterns of a 50 per cent increase in the price of subsidised foods (soft wheat, vegetable oil and sugar)

	RURAL HIGH	RURAL LOW	URBAN HIGH	URBAN MIDDLE	URBAN LOW
Total Consumption Expenditure (DH/Cap/Year), of which:	3451	1532	8611	4009	2369
Expenditure on Soft Wheat	65	52	136	89	101
Expenditure on Veg. Oil	110	56	209	126	88
Expenditure on Sugar	161	91	224	148	111
Total Expenditure on subsidised food (soft wheat, veg. oil & sugar)	335	200	569	364	301
per cent of total consumption expenditure on the three subsidised products (soft wheat, veg. oil & sugar)	9.7	13	6.6	9.1	12.7
per cent of total consumption expenditure accounted for by the three subsidised products, if there were a 50 per cent increase in price of subsidised products	14.6	19.6	9.9	13.6	19.1

Note: all the calculations are made in DH per capita per year

because of a boom in consumption, encouraged by subsidies. Growth of production has been achieved by extensification of area: average yields have not improved significantly and remain low. Cereal production suffers large inter-annual fluctuations because more than 75 per cent is rainfed.

### **The cereals support system**

State intervention in cereal marketing, initiated during the Protectorate to encourage soft wheat production by the settlers, was revived in the late sixties. The three objectives of intervention were: to guarantee a minimum income to producers; to preserve the purchasing power, in real terms, of the consumers; and to achieve a higher rate of self sufficiency. As explained earlier, the government intervenes through the ONICL.

In the case of maize, hard wheat and barley, the price is determined freely by the mechanism of domestic supply and demand and the government controls foreign trade: for barley and hard wheat, trade is banned (except in situations of large surpluses or severe shortages). The state also guarantees a producer floor price<sup>40</sup>, supported by the ONICL as a last resort buyer, storing the grain in surplus if the domestic market price falls below the floor price. However, the quantities captured by the official market remain small: on average, 5 per cent of the national production of hard wheat is bought by ONICL, the proportion falls below 4 per cent in the case of barley. This is due to the fact that market prices remain usually far above the guaranteed floor price (see Figures 13, 14 and 15). Moreover, if the market price happens to fall below the floor price (for example, harvest time in good years), the storage capacity of the ONICL procurement system is not sufficient to respond to the demand and producers in remote areas do not succeed in selling their output at the official price.

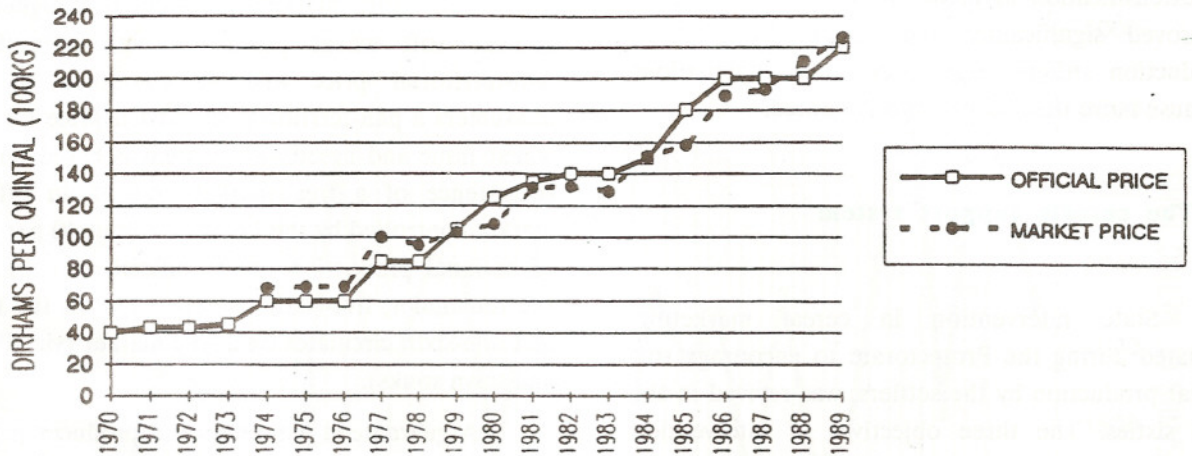
### *The soft wheat marketing system*

The entire marketing system is designed to provide soft wheat producers with a uniform pan-territorial price and to guarantee to the consumers a pan-territorial subsidised price for soft wheat flour and bread. The system is based on the coexistence of a free market and of an official market controlled by the ONICL. About 40 per cent of national production enters official channels. Of the remainder, five-sixths is consumed on the farm and one-sixth circulates on a free market (via village and town souks).

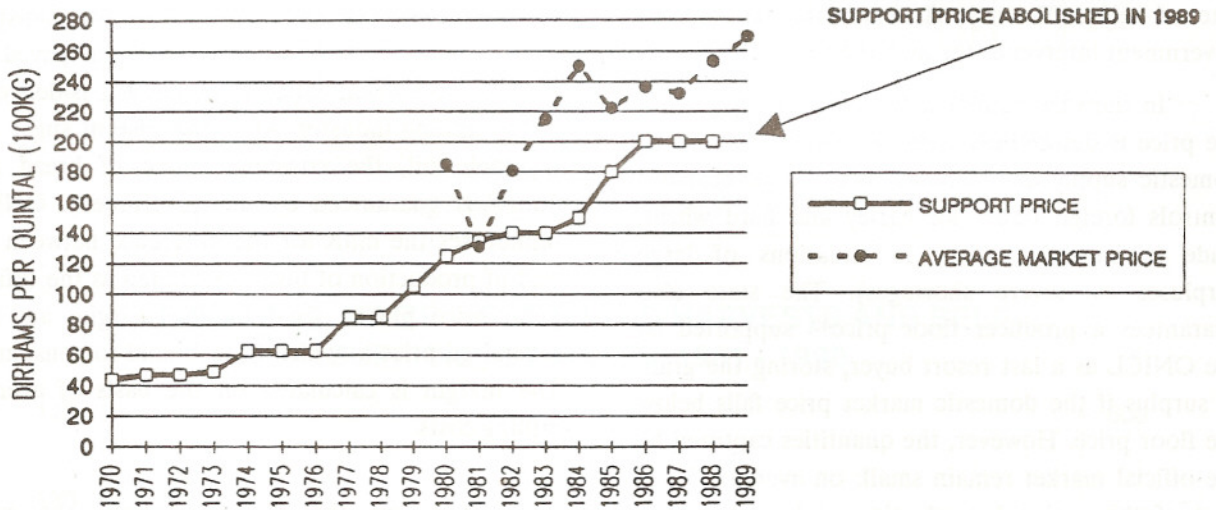
A guaranteed pan-territorial producer price<sup>41</sup> is fixed by an interministerial commission and the ONICL organises the soft wheat procurement through a network of licensed traders and cooperatives. They are compensated for transport and storage costs by a fixed margin paid by ONICL. Soft wheat collected by ONICL is delivered to the milling industry. As in the case of sugar and vegetable oil, the consumer price of bread and flour<sup>42</sup> is guaranteed by the government. ONICL reimburses the mills for the difference between the cost of production of flour, calculated as the official grain price plus a fixed milling margin, and the subsidised price at which flour is sold to consumers. The margin is calculated on the basis of average milling costs.

Thus, on the official market, the price mechanism has been eliminated. Prices are unified at each stage of the marketing chain and intermediaries are paid fixed margins per units of quantity. The consumer subsidy lies in the transfer payments from ONICL to traders and processors. Some analysts have argued that free market producer prices were not insulated from subsidized consumer prices, and were depressed by ONICL's intervention<sup>43</sup>. The depressive effect on free market producer prices resulted because the free market

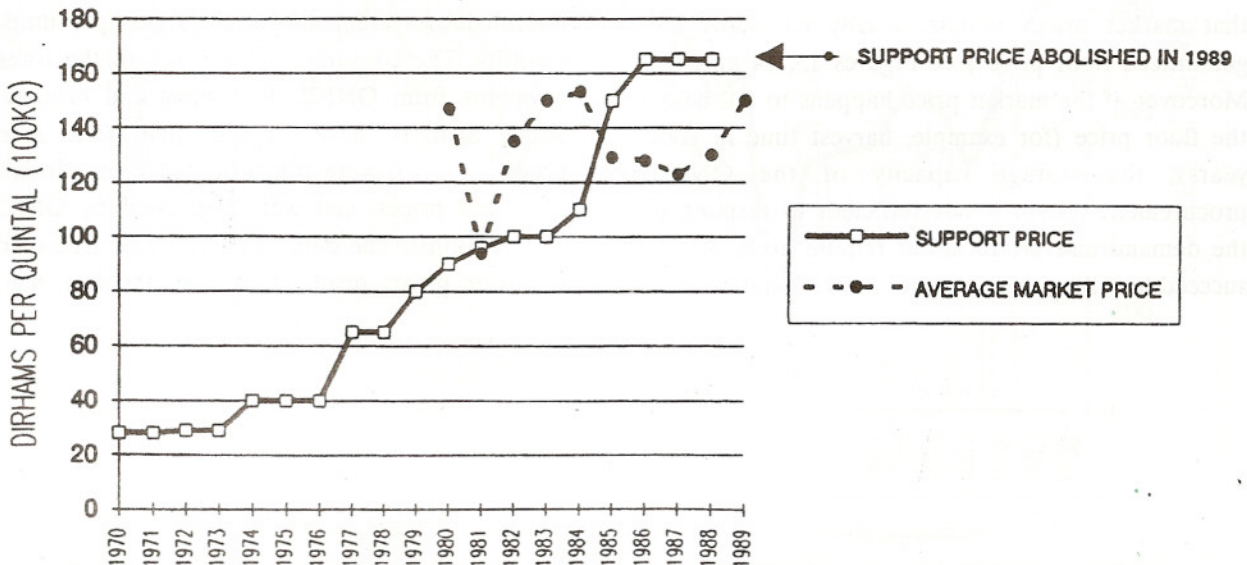
**FIGURE 13: SOFT WHEAT - OFFICIAL AND MARKET PRICES, 1970 - 1989**



**FIGURE 14: HARD WHEAT - SUPPORT PRICES AND AVERAGE MARKET PRICES, 1970 - 1989**



**FIGURE 15: BARLEY - SUPPORT PRICES AND AVERAGE MARKET PRICES, 1970 - 1989**



producer price was determined by the consumer price (much influenced by ONICL), less the margins of free-market intermediaries, who, in their turn, did not receive subsidies from ONICL, and, therefore, paid producers a lower price. The differences between free-market and official producers prices, and the generally lower level of the former, result from a number of factors. Probably, the most important of these is the uneven geographical coverage of the official purchasing system due to insufficient storage capacity and to insufficient storage and transport margins, which discourage the licensed traders from collecting grain in remote places or grain of uneven quality.

## Specific problems of the cereal sector

### Budgetary costs

The cereal intervention system was intended to be largely self-financing, with the revenue side of the ONICL's budget provided by variable levies on soft wheat imports. From 1970, these revenues were insufficient to finance the consumer subsidy wholly and thus ONICL required transfers from the Treasury, which soared from DH 135 million in 1973<sup>44</sup> to reach a peak of DH 1 407 million in 1985. The increase in the subsidy bill was mainly due to the widening of the gap between producer and consumer prices, which occurred during ASAL 1, as consumer prices have declined in real terms since 1975<sup>45</sup>. It was also a consequence of a greater self-sufficiency rate, which reduced the revenue provided by import levies.

In summary, policy objectives, viz: greater self-sufficiency, low consumer prices and the financing of consumer and producer subsidies from import levies, were incompatible. That the ONICL system had been largely self-financing was the result of a fortunate conjuncture, in which the revenue yielded by the variable levy (the difference between then domestic producer price and the world prices multiplied by import volume) had broadly equated to the ONICL's requirement for financial transfers to support a policy which required low consumer

prices and high producer prices. The success of the cereal policy in production terms (see Figure 10) rendered it politically more vulnerable, as a greater proportion of support had to come through budgetary subsidies, a form of support which was transparent, and therefore vulnerable.

### Inefficiencies of the system

The state control of the cereal pricing and marketing system fostered a number of inefficiencies. First, the system excluded competition in marketing and processing<sup>47</sup>. Mills whose production costs were below the margin granted by ONICL received economic rents which were secure and not vulnerable to processes of competition and price adjustment. Thus productivity gains made by the millers were not transferred to consumers or producers.

A major problem was the unevenness of the geographical coverage of ONICL purchasing and storage capacity. This induced differential access to official prices, which favoured those producers close to procurement centres and/or which could offer larger quantities or better quality for sale. Farmers in remote areas (mainly rainfed producers) tended to have to sell their grain onto free markets, receiving a lower price. Thus there is strong evidence that the producer subsidy accrues mainly to better-off producers.

Laraki (1989) has argued that the consumer subsidy on soft wheat flour is income regressive<sup>48</sup> and that a system of targeted subsidy would be much preferable. His suggestion is to subsidise inferior goods such as barley flour<sup>49</sup>.

## Cereal sector reform: objectives, implementation and issues

### The liberalisation programme

The cereal sector reform programme set out in the ASAL-II documents was based on the conclusions of the World Bank "Price and Incentive Study" of 1987. The strategic objective was a staged

restructuring of the price and marketing system to achieve a complete liberalisation of the cereal market (domestic and imports) by the end of 1992. The detailed conditions included the gradual elimination of the consumer subsidy on the low quality flour (farine nationale); deregulation of the marketing of soft wheat upstream of the flour mills; liberalisation of international transactions for all grains and introduction for all grains of a reference price system linking the domestic price to the world market price with an appropriate protection rate. In 1990, the target for liberalisation was postponed by mutual agreement between the Moroccan government and the World Bank

In a first instance, it was agreed that the reference price for soft wheat should be calculated as a five-year moving average of the world price, this to be increased by 25 per cent to provide a level of protection in line with that granted to importsubstituting industry (as determined in ITPAL-I and ITPAL-II). The difference between the world price and the reference price would be paid by the importers to ONICL as a variable import levy. The domestic market would then clear at around this reference import price. A safety clause was negotiated by the government which stipulated that, should the reference price fall below the producer price of 1986 adjusted for inflation, then the reference price would be calculated on the basis of the latter.

### **Implementation of the reforms**

An excellent harvest in 1988 exposed shortcomings of the existing intention by reducing import levy revenue and increasing need for government subsidies, giving impetus to agricultural policy reform. Two changes took place: first, the support price system for barley, hard wheat and maize was terminated in August 1988. In other words, the domestic market for cereals other than soft wheat was entirely liberalised. Second, the consumer subsidy was reduced. The price of low quality flour (farine nationale) was increased from DH 1.320 to DH 1.520 per tonne and the quantity

of subsidised flour was limited to one million tonnes annually.

These reforms resulted in substantial savings for the budget. Moreover, the government's withdrawal from involvement in barley, hard wheat and maize freed storage capacities for soft wheat, making the soft wheat support system more effective.

### **Delays in implementation of ASAL-II**

Due to a decline in world prices the reference price system failed to establish a link between domestic prices and world market prices. The safety clause was applied from the first year of the reform and, since 1989, the minimum guaranteed producer price (that real prices should be no lower than in 1986) has exceeded the calculated reference price. In consequence, it appears that cereal producers are now receiving higher levels of protection than import-substituting industry (whose protection has been eroded by a series of reforms under the ITPALs). Thus, if the objective of linking domestic and world market prices is to be achieved, either world prices will need to rise, or the safety clause price will have to be lowered or removed.

As of 1991, there had been little progress in the implementation of the agreed objective of liberalising the domestic market for soft wheat. Studies were underway to develop proposals acceptable to the government and the World Bank.

It was agreed in ASAL-II that the system of control by ONICL of foreign trade in cereals should be abandoned, but no agreement was reached on the marketing system which would take over. In the context of continued use of variable levies, the complete liberalisation and privatisation of foreign trade raises the issue of import fraud. Given the large quantities of soft wheat imported and the high level of import levy, potential profits from frauds are substantial<sup>50</sup>, and importers have weak incentives to match prices and qualities of imports to consumer demand.

Three points arise questioning the benefits expected from the implementation of the reform package :

(i) the potential gainers and losers of the new system ;

(ii) the implementation constraints; and

(iii) the consistency of the reform, in particular in relation to policies pursued in other subsectors and within the general macroeconomic context. These are set out in Table 4.

## **VI- THE SUGAR SUBSECTOR : STRUCTURE, POLICIES AND ISSUES IN REFORM**

### **Structure of demand and supply**

Sugar consumption in Morocco is high (around 30 Kg per capita per year) and sugar takes a relatively high proportion of household food budgets, especially in rural areas. More than 60 per cent of sugar is consumed as traditional sugar loaf with granulated sugar being used by the food industry and urban consumers.

As noted, the sugar industry was created from scratch in the early 1960s and promoted by large public investments in irrigation and processing and a pricing and marketing system under state control. By 1990, annual production was 490.000 tonnes of white sugar per year, covering 65 per cent of domestic demand. About 275.000 tonnes a year of raw sugar are imported and refined within Morocco.

Sugar crop production is concentrated in five large scale irrigation schemes<sup>51</sup> which are closely supervised by the public irrigation agencies (ORMVAs). Producers are required to follow cropping patterns set by their ORMVA, the rationale for this being to optimise the management of water (especially to organise water releases) and to ensure that sugar mills get a steady supply of raw material. Growers receive a guaranteed pan-

territorial price, fixed by an Interministerial Commission at the beginning of the growing season. The ORMVAs supply inputs.

Sugar processing consists of extraction (producing raw sugar from sugar beet or sugar cane) and refining (which produces white sugar from raw sugar). Currently Morocco's extraction capacity is 6 sugar mills and 7 integrated sugar mill-refineries. The rate of capacity utilisation varies widely from year to year and from mill to mill, mainly because of under-supply of raw material. There are three refineries, but COSUMAR in Casablanca processes 90 per cent of the total quantity<sup>52</sup>.

The consumer price of sugar is a subsidised pan-territorial price. In other words, sugar is sold to the consumers at a price which does not cover the costs of production (price of sugar beet or sugar cane and transformation costs) in Morocco. The consumer subsidy results from the double necessity to pay high prices to agricultural producers and processors to encourage the production, and to maintain low consumer prices<sup>53</sup>. The consumer price is fixed after negotiations between different ministries. It is a "political price", which reflects a balance of social, economic and budgetary tensions rather than trends in costs of production or changes in the world price of sugar.

### **The price and policy framework for sugar processing**

The processing and marketing of sugar takes place within a price framework determined entirely by the government. As noted earlier, the controlled producer and consumer prices have not, in general, allowed margins sufficient to cover the costs of the processing system (milling and refining). Thus a stabilisation fund, La Caisse de Compensation makes payments which are designed to compensate processors for the inadequacy of the margins allowed by official prices.

In detail, the operation of La Caisse de Compensation varies between the two processing

**Table 4: Effects on efficiency, gainers, losers and implementation constraints of policy measures in the cereal subsector**

Policy Measures	Effects on efficiency	Losers	Gainers	Implementation constraint	Consistency with other reforms
Elimination of consumer subsidy	reorientation of consumption towards substitute like barley	all consumers especially poor consumers in urban area	reduction of budget deficit	political and social resistance to food price increases	consistent with a general policy of reduction of non targeted consumer subsidy
Reference import price equal to average world prices incremented by a 25 per cent protection tariff	eliminate partially distortion by levelling across sectors the protection rate;  longer-run efficiency gains from lower prices and flexible response to world market	No obvious gainer or loser: it depends on the level of world prices.	However, higher instability of producer prices: higher risks	reach an agreement on exact procedures for calculating this price	similar reforms were supposed to take place in the sugar and vegetable oil sector
Removal of <i>ONICL</i> monopoly on soft wheat imports and implementation of a variable import levy system	promotes competition amongst private traders		private traders;  millers & (indirectly) consumers	fraud: traders may declare higher import prices than those actually paid to reduce the levy	not fulfilling GATT rules
Removal of the official marketing channel for soft wheat	increased efficiency in soft wheat procurement	big producers who benefitted from subsidised prices	small producers	transition to a new role for <i>ONICL</i> (holder of food security stocks & intervention to "smooth" market price fluctuation ?); substantial losses in public sector employment possible.	consistent with liberalisation objectives

systems in operation in Morocco : the first processing system separates the two operations of milling and refining. It involves transport of raw sugar from the sugar mills to the refineries. It is less efficient (more costly in energy) than the processing system which integrates milling and refining in one single stage (performed by millrefineries).

As Figure 16 shows, in the first system, the "into-refinery" price of raw sugar is set at a level which is calculated to allow refineries adequate margins, and therefore it is the mills which have to operate within inadequate margins, requiring compensation from La Caisse. The compensation is based on the difference between the actual "into-refinery" price, and a calculated full-cost price (prix de cession définitif) which is calculated on the basis of average costs of production of a standard

sugarmill. Thus, the compensation does not vary between mills.

Integrated mills/refineries enjoy a different subsidy system being individually compensated by the Caisse de Compensation on the basis of their effective costs of production plus a fixed profit rate.

The refinery COSUMAR in Casablanca also refines imported raw sugar: a system of variable levies ensures that the imported raw sugar is paid at the same price as the domestically produced sugar. It is enforced by the "Office National du The et du Sucre (ONTS)" which holds monopoly control on sugar imports. Levies on imported raw sugar are repaid to the Caisse de Compensation

The basis on which the domestic sugar industry is subsidised bears similarities to that for

**Table 5: Costs of production of raw sugar (including cost of raw material) in equivalent refined sugar for different sugar mills in 1988 and 1989 (DH/tonne)**

Production cost of raw sugar (refined equivalent)				
Mill	Including financial costs and amortisation (DH/ton)		Excluding financial costs and amortisation (DH/ton)	
	1988	1989	1988	1989
SUNACAS	3720	4102	3063	3432
SUBM	3126	3522	2820	3113
DOUKKALA	2882	3117	not available	
SUNAG	3457	3725	3315	3503

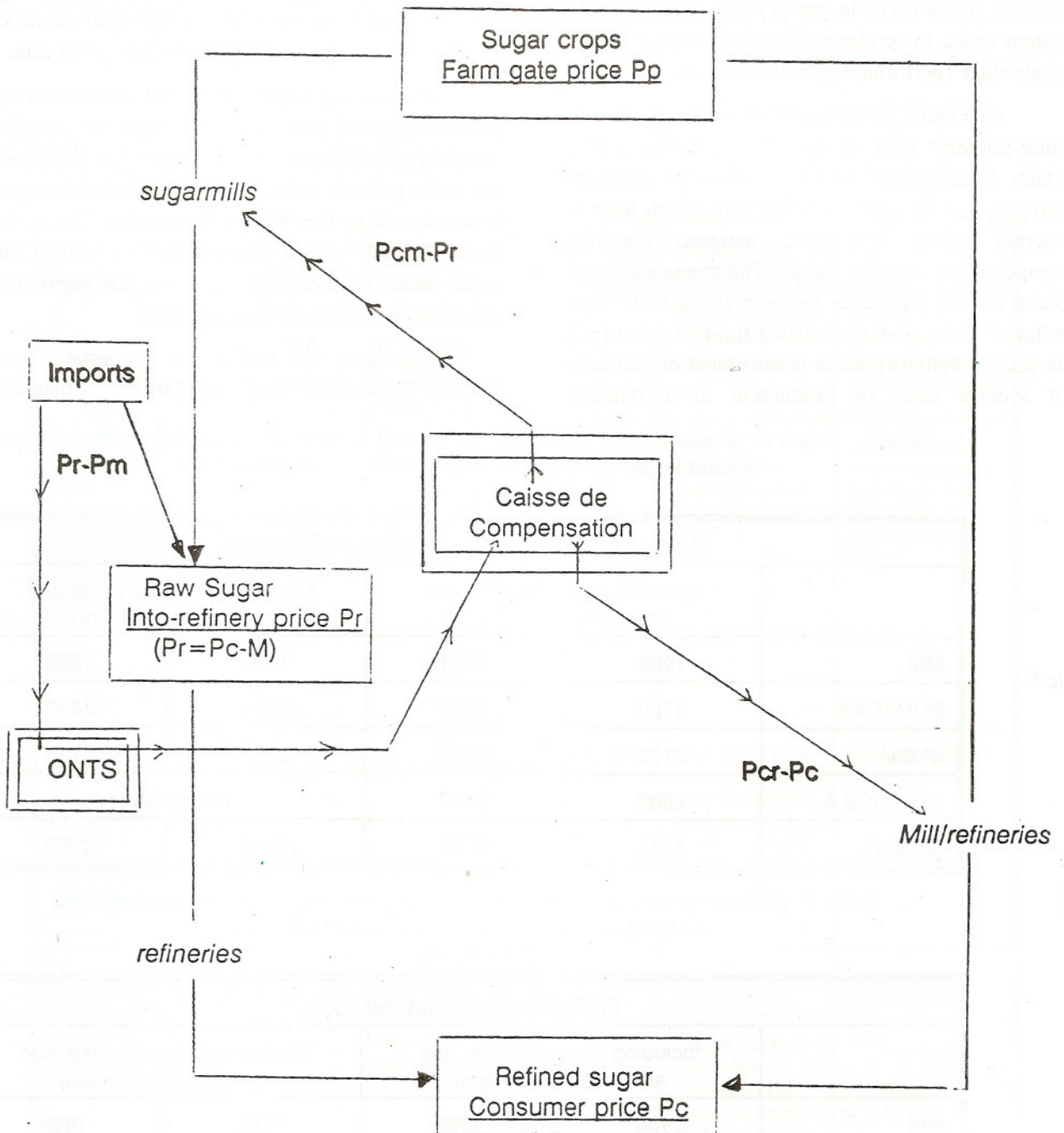
Table 5.

**Table 6: Costs of production of refined sugar (including cost of raw material) for different mills-refineries in 1988 and 1989 (DH/tonne)**

Production cost of refined sugar				
Mill	Including financial costs and amortisation (DH/ton)		Excluding financial costs and amortisation (DH/ton)	
	1988	1989	1988	1989
SUNAB	3563	4372	3445	4218
SUNABEL	3817	3759	3154	3736
ZENMARA	3830	4087	not available	
SURAC	3848	4316	2988	3264
SUCRAL	5876	6335	3402	3860
SUCRAFOR	4410	4512	3801	4001

Table 6.

**FIGURE 16: The sugar price support system**



Notes:

- 1: M is a calculated refining margin. It is based on real costs and is negotiated between the three refineries and the *Caisse de Compensation* each year
- 2:  $P_c$  and  $P_p$  are fixed annually by an Interministerial Commission. They are guaranteed pan-territorial prices
- 3:  $P_{cm}$  is defined after negotiations between the mills and the *Caisse de Compensation*: it is a price for raw sugar taking account of all costs of production and it is calculated on the basis of a notional standard mill.
- 4:  $P_{cr}$  is different for each mill/refinery. It is defined after individual negotiations between each mill/refinery and the *Caisse de Compensation*. It is calculated on the basis of actual costs of production and for a guaranteed level of profit.
- 5:  $P_m$  is the import price for raw sugar;  $P_r - P_m$  is the variable import levy.

cereals. It was the government's hope that the revenue gained by the Caisse de Compensation from variable levies on imports should cover the costs of its subsidies to the domestic production system. However, this has not worked out in practice and budget outlays for the subsidy to the sugar system amounted to 516 million dirhams for the year 1990.

## **Specific issues faced by the sugar Industry In Morocco**

### **Variations In production costs**

The sugar industry is the most highly capitalised component of Moroccan agriculture: it requires huge investments to produce a low value-added product. Moreover, milling activity is seasonal (less than three months in a year) and is entirely reliant on the agricultural production of sugar beet and sugar cane.

The real costs of production differ substantially from one sugar mill to another and also from one year to another. The two main factors responsible for this variability are the rate of use of the available capacity and the burden of provision for depreciation and financial costs<sup>54</sup>.

Costs of production are highly correlated with capacity utilisation, due to the large share of fixed costs in the cost structure and the indivisibility of some technical operations. A commonly given explanation for capacity underutilisation is the chronic under-supply of beet and cane. An alternative view is that there has been excess investment in processing capacity, far above the agricultural potential. Thus the gap between planned and actual production of raw material has been a consequence of delays in infrastructural investment (notably irrigation equipment) and lower than expected yields.

Low yields cannot be blamed entirely on the weather. Compulsory cropping patterns, imposed on producers by ORMVA management, and fixed

prices, may act as strong disincentives for the producer. Moreover, it has been observed that producers consider sugar crops as "hostage crops"<sup>55</sup> because of the practice of ORMVAs of recovering water charges and payment of other services by deduction from payments due to farmers for delivery of the sugar crops. In circumstances in which arrears on water charges have been widespread and tolerated, farmers have not been prepared to increase production of a crop the extra revenue of which is simply used to repay debts which would not otherwise be recovered<sup>56</sup>. This difficulty was accentuated in 1987, when fertiliser prices were increased and efforts to recover water charges were stepped-up, while producer prices for sugar beet and sugar cane were frozen in real terms.

### **Deficiencies in Incentives for efficiency**

The system of controlled prices and subventions, based on reimbursing the costs of different mills and guaranteeing them a fixed level of profit, provides weak incentives to increase productivity. There are strong grounds for arguing that the introduction of incentives for cost reduction, through competition for prices and market shares could lead to substantial gains in efficiency. Gains are likely to be realisable in the use of energy and labour and in beet production.

Excessive financial costs are born by sugar mills because of delays in the Caisses payments which have left them with serious cash-flow difficulties. This has resulted in late payments to farmers (sometimes more than 4 months after delivery which has been another cause of producer's ambiguous attitude towards sugar crops. Additionally, processors have been forced to borrow from the commercial bank. In the case of integrated mill/refineries, additional financial costs were recovered from the Caisse de Compensation (and indirectly from taxpayers) through a increase in the negotiated full-cost price (Pcr in Figure 16

above), to cover financing charges. However, mill management have experienced much more difficulty in attempting to convince the Caisse that the full-cost price (Pcm) should be increased. Consequently, they have used up their provision for amortization to pay-off debts, leading to a rapid decline in the net worth of the mills, a financial situation which is not sustainable.

In the case of certain sugar mills, particularly the oldest, it has been argued that the compensation (guaranteeing a theoretical remuneration of capital of 12 per cent) was not sufficient to cover the investment needs for renewal of the equipment.

### **Competitive advantage : should Morocco reduce sugar production ?**

There is on-going debate about the justification for the current volume of sugar production. It has been argued, on the basis of low World prices for sugar, that Morocco has higher competitive advantage in other crops and that it would achieve a better resource allocation and higher national income by redeploying resources freed by the reduction of sugar output value activity and satisfying supply by importing more sugar at the world market price.

However, there are arguments in favour of continuing with the existing volume of sugar production. It is argued that self-sufficiency objective is a political objective which can be traded-off with efficiency objectives, but there are also arguments based in economics. It is pointed out that the world market for sugar is a residual market, where prices are artificially low and extremely volatile. Thus encouraging domestic production to shrink to the level implied by the present world price would be an extremely risky policy. While this argument has considerable force, it does not necessarily justify the present level of protection afforded to the sugar industry. It is also pointed out that sugar production was developed to "mettre en valeur" investments in irrigation equipment and to justify the extension of public sector irrigation

capacity. This argument depends on, among other factors, the profitability of alternative crops which could replace sugar crops and also the shares in the cost structures of production and milling of fixed and variable costs (the former being "sunk").

Studies of the sugar sector have concluded that, given appropriate reforms, Morocco's sugar industry has good prospects of becoming internationally competitive, in the sense of producing at costs comparable with "best practice" elsewhere in the world (but, nevertheless, above current world prices). The thrust of the reform recommendations are that the domestic market be deregulated and the low performance units restructured<sup>57</sup>.

### **Reform proposals for the sugar subsector**

Reform proposals were the outcome of a series of expert reports and long negotiations with the World Bank, described in the "Optimisation Plan of the Sugar Sector<sup>58</sup>". Thus, under the reform, actions were to take place in three stages :

first a phase of "remise a niveau" (levelling-up), i.e., a five-year programme of new investment and rehabilitation to modernise sugar mills and to expand the irrigated area three ORMVAs ;

second, a deregulation phase, the medium-term objective of which was the elimination of all regulatory controls on price formation. As a transitional step, the system of cost-plus margin was to be replaced by a system of fixed reference price for raw sugar and a unique refining margin. A variable levy mechanism would ensure that imports are not available on the domestic market at a price below this reference price. The monopoly control of ONTS would be removed and the private sector would be allowed to import sugar ; and

third, the privatisation of the milling and refining units.