

Évolution et perspectives de l'agriculture marocaine

NAJIB AKESBI

<i>Introduction</i>	89
1. La première décennie de l'indépendance (1955 – 1965) (À la recherche d'une nouvelle politique agricole).....	90
1.1. Des premières mesures sans cohérence, ni vision d'ensemble.....	91
1.2. Les « remises en ordre » du début des années 60.....	91
1.3. Contexte et fondements de la nouvelle politique agricole	92
2. La politique des barrages et ses inflexions (1966 – 1985).....	94
2.1. Une politique marquant un engagement massif mais sélectif de l'État.....	94
2.1.1. Des investissements publics massifs, concentrés sur la grande irrigation	94
2.1.2. Un Code des investissements agricoles pour la modernisation.....	96
2.1.3. Crédit agricole : les deux chaînes de distribution de crédits	97
2.1.4. La défiscalisation du secteur agricole	98
2.1.5. Politique des prix et des subventions : un interventionnisme régulateur	99
2.1.6. Le cadre des échanges : des efforts d'organisation sélectifs	102
2.2. Premiers résultats et premières inflexions (1975 – 1985)	103
2.2.1. Les premiers résultats	103
2.2.2. Premières interrogations et premiers doutes.....	104
2.2.3. Les inflexions des années 70 : plans sectoriels et projets intégrés	106

3. La politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole (1985 – 1993).....	109
3.1. Orientations générales et premières mesures tangibles	109
3.2. Le premier programme d'ajustement structurel agricole, PASA 1	111
3.3. Le deuxième programme d'ajustement structurel agricole, PASA 2.....	114
4. Le temps des stratégies (1993 – 2004)	116
4.1. Une première « Contribution » à une stratégie de développement rural (1993).....	118
4.2. Premier projet d'une stratégie pour l'agriculture à l'horizon 2020 (1994).....	119
4.3. Multiplication des « stratégies » et « réplique » de la Banque mondiale (1995)	121
4.4. Le Volet agricole du plan de développement économique et social 1996 – 2000.....	122
4.5. La Stratégie de développement rural de la Banque mondiale et les « deux Maroc » (1997).....	123
4.6. « Note d'observations » et riposte irritée de l'Administration (1997).....	125
4.7. La Déclaration Commune Gouvernement – Représentants des agriculteurs (1997)	127
4.8. La Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture (1997)	128
4.9. Nouveau gouvernement et nouvelles promesses pour de nouvelles stratégies (1998).....	131
4.10. Stratégie 2020 de développement rural (1999)	133
4.11. Le plan quinquennal 2000-2004	138
4.12. Colloque national et stratégie de développement de l'agriculture marocaine (2000)	139
4.13. Les déclarations d'intention du gouvernement actuel (2002).....	143
5. L'agriculture marocaine aujourd'hui : Contraintes et possibilités.....	146
5.1. Carences d'une production toujours handicapée par la contrainte climatique	147
5.1.1. Production globale : entre stagnation et déclin	147
5.1.2. Évolution défavorable des productions de base	148
5.1.3. Variabilité croissante et dépendance à l'égard des aléas climatiques	152
5.1.4. Rendements : une évolution décevante et des niveaux encore trop faibles	153
5.1.5. Déficits et dépendance alimentaire croissante	157

5.2. Des ressources naturelles qui se dégradent dangereusement.....	160
5.3. Ressources humaines : pauvreté et analphabétisme.....	162
5.4. Des structures foncières défavorables à la modernisation.....	165
5.5. Des exploitations et des systèmes productifs encore peu intensifs.....	168
5.6. Un secteur mal articulé avec le reste de l'économie.....	171
5.7. Des ressources financières insuffisantes et inégalement réparties.....	173
5.8. Quelques possibilités qui devraient être mieux exploitées.....	176
5.8.1. Une productivité qui peut être améliorée.....	176
5.8.2. Des ressources naturelles qui restent à valoriser.....	177
5.8.3. Des ressources humaines qui devraient être mieux utilisées.....	178
6. En guise de conclusion : Risques et périls d'une libéralisation irréfléchie.....	179
6.1. Quel désengagement de l'État ?.....	180
6.2. Quelle sécurité alimentaire ?.....	182
6.3. Libéralisation des échanges : Quel impact sur les équilibres du pays ?.....	183
6.4. Prix et subventions : quelle régulation pour quelle compétitivité ?.....	187
6.5. Exportations : Quelles responsabilités et quels nouveaux instruments ?.....	189
6.6. Environnement : Quel héritage léguer à nos enfants ?.....	190
6.7. Quel État pour quelle régulation ?.....	191
<i>Références et bibliographiques.....</i>	192

« Pourquoi ce retard ? Pourquoi les politiques d'industrialisation n'ont-elles qu'insuffisamment dynamisé la croissance urbaine et la création d'emplois ? Pourquoi l'économie n'a-t-elle pas été capable d'absorber les populations qui ne trouvaient plus de place dans les campagnes ? Pourquoi les politiques agricoles n'ont-elles pas réussi à réduire les écarts entre une agriculture modernisée et une agriculture encore largement traditionnelle et tournée vers l'auto-subsistance ? Pourquoi les politiques de subvention de l'agriculture, les politiques de crédit n'ont-elles pas permis de transformer la situation d'une très grande partie des producteurs ruraux ? Pourquoi les ressources appréciables que l'État a injectées dans le monde rural ont-elles eu des effets qui restent encore bien en deçà des attentes ?

Stratégie 2020 de développement rural, 1999¹

Introduction

Lorsque le Maroc accède à l'indépendance, il y a cinquante ans, c'est un pays qui compte une dizaine de millions d'habitants, dont près des trois quarts vivent en milieu rural. Mais avec une superficie cultivée qui ne représentait déjà que 12 % de la surface du territoire, des terres irriguées quasiment insignifiantes (1.2 % de la superficie cultivable), et dans l'ensemble des conditions pédoclimatiques peu favorables², on pouvait raisonnablement penser que l'agriculture n'était pas nécessairement le principal atout du pays pour s'engager dans la bataille du développement à laquelle il devait se préparer.

Pourtant, cette agriculture n'avait pas tout à fait démerité. Étendue sur quelques 7.8 millions d'hectares de terres cultivées, et forte d'un cheptel de près de 21 millions de têtes d'ovins, caprins et bovins, elle représentait en moyenne 38 % de la production intérieure brute, donnait du travail à 65 % de la « population active de sexe masculin » du pays³, et générait une production qui s'était sensiblement accrue et diversifiée, notamment depuis la deuxième guerre mondiale. Certes, cette agriculture était « duale », composée d'un secteur « moderne », en fait pour l'essentiel colonial, bien doté en facteurs de production, performant et ouvert sur l'extérieur, et d'un secteur « traditionnel », peu développé, extensif, faiblement productif, et focalisé sur l'autoconsommation de la population autochtone qui en vivait. Il n'en demeure pas moins que, globalement, cette agriculture générait une production suffisamment importante et variée pour non seulement satisfaire une grande partie des besoins alimentaires de la population, mais aussi induire des flux d'exportation de loin supérieurs à ceux des importations de même nature (en gros dans une proportion allant de 1 à 2)⁴.

1. Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, Conseil Général du Développement Rural : Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, Rabat, 1999, p. 18.

2. Un rapide examen d'une carte du pays combinant niveau des précipitations et qualité des sols pouvait aisément révéler un cruel paradoxe : les terres du nord, plutôt bien arrosées, sont globalement de qualité moyenne sinon médiocre, et au fur et à mesure que l'on descend vers le sud, la qualité des sols s'améliore, alors que la pluviométrie diminue... En somme, et en schématisant : de mauvaises terres avec une bonne pluviométrie, et de bonnes terres avec une mauvaise pluviométrie...

3. Cf. Tableaux économiques du Maroc, 1915-1959, Ministère de l'économie nationale, Division de la Coordination Économique et du Plan, Service Central des Statistiques, Rabat, avril 1960, pp. 45-46.

4. Selon nos calculs et les données puisées dans les « Tableaux économiques du Maroc, 1915-1959 » (*op. cit.*, p. 197 et 199), les importations agroalimentaires (zone nord non comprise) avaient en 1956 atteint 28.1 milliards de francs et les exportations de même nature 57.8 milliards de francs, soit un taux de couverture des premières par les secondes de 206 %.

Qu'avons-nous fait de cette agriculture-là tout au long d'un demi siècle d'indépendance ?

Pour nous en tenir aux indicateurs avancés ci-dessus, mais qui sont comparables avec ceux qui peuvent être produits aujourd'hui¹, disons que, avec une superficie agricole utile qui ne s'est élargie que de près d'un million d'hectares, mais des surfaces irriguées qui ont probablement été multipliées par dix, l'agriculture marocaine reste aujourd'hui encore largement « duale », avec un – petit – secteur « moderne », intensif et compétitif, et un – vaste – secteur « traditionnel », encore trop peu développé, fortement extensif et faiblement productif. Cette agriculture représente aujourd'hui un peu moins de 15 % du PIB et emploie encore près de 40 % de la population active. Elle génère une production certes plus importante et plus diversifiée, mais qui, rapportée à la population, s'avère de moins en moins capable de la nourrir. Avec un taux de couverture des importations par les exportations agroalimentaires qui s'est effondré de plus de 200 % à moins de 50 %², le secteur agricole n'est pas seulement responsable de « déficits commerciaux » croissants, mais plus encore d'une dépendance alimentaire dangereuse puisque les défaillances concernent avant tout des denrées alimentaires de base que l'on s'accorde à reconnaître « stratégiques », tels les céréales, le sucre, les huiles, les produits laitiers...

Quant aux conditions de vie de la population qui, en milieu rural, vit principalement de cette agriculture, il suffit pour l'instant, et pour en donner une idée, de citer ce document officiel dans lequel on estimait en 2003 encore que « la marginalisation d'une part importante du monde rural a généré des niveaux de développement humain qui situent le Maroc rural parmi les pays les moins avancés »³.

Comment en est-on arrivé là ? Pour répondre à cette question, nous tenterons de procéder à une analyse critique des politiques agricoles conduites ou projetées durant les cinquante dernières années. Mais nous ne manquerons pas non plus d'établir « l'état des lieux », en essayant de mettre en évidence à travers l'examen de tendances lourdes, les forces et faiblesses, les handicaps et atouts de l'agriculture marocaine aujourd'hui, et au-delà du monde rural. Nous serons alors un peu mieux outillés pour nous projeter dans l'avenir et réfléchir aux implications de la dynamique de libéralisation des échanges engagée depuis plusieurs années, appelée à se poursuivre et même s'accélérer dans les prochaines années.

1. La première décennie de l'indépendance (1956-1965) (À la recherche d'une nouvelle politique agricole)

Les premières années de l'indépendance furent caractérisées par une certaine indétermination, un manque de vision et partant une grande incohérence dans l'action. Des décisions essentielles qui devaient être prises ne l'ont pas été, et d'autres ont été détournées ou contournées. Mais avec le début des années 60, les éléments d'un « nouvel ordre », et donc d'une nouvelle politique, commencent à se mettre en place.

1. Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc », Rétrospective Statistique, Rabat, février 2004 ; Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, Préparation du Rapport du Cinquantenaire, Recueil de données relatives au secteur agricole, Rabat, octobre 2004.

2. Hors produits de la mer.

3. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Plate-forme pour l'élaboration d'un plan d'action pour le développement rural, Rabat, 2003, p. 8.

1.1. Des premières mesures sans cohérence, ni vision d'ensemble

En dépit de l'importance du secteur agricole et partant du monde rural dans l'équilibre général du pays, le nouvel État indépendant ne se détermine pas rapidement quant à l'attitude et aux choix à adopter à leur égard. Les mesures qui seront prises durant les premières années ne se distingueront ni par la clarté de leur vision ni par leur cohérence. Si l'on se met dès 1956 à procéder à quelques distributions de terres, celle-ci ne dépasseront pas quelques milliers d'hectares, ne revêtant guère plus qu'une portée symbolique¹. Si l'on institue le « contrôle sur les opérations immobilières réalisées par les étrangers », on prend soin de rassurer les colons sur leur avenir, excluant l'éventualité de toute récupération du million d'hectares des terres qu'ils exploitaient encore. Si on lance tambours battants « L'Opération Labour » – octobre 1957, avec d'ambitieux objectifs (couvrir 1 million d'hectares en 5 ans et promouvoir l'organisation coopérative dans la société rurale...), on laisse rapidement l'entreprise périr sous les coups de boutoir des « gros propriétaires fonciers » dont elle pouvait menacer les intérêts²...

En réalité, cette indétermination n'était elle-même que le reflet des luttes d'influence et des reclassements politiques qui agitaient les sphères du pouvoir durant les premières années de l'indépendance. Mais à partir du début des années 60, un nouveau rapport des forces s'installe et avec lui une nouvelle orientation commence progressivement à s'affirmer. Pour asseoir son autorité, l'État central veut désormais s'allier le monde rural et pour cela lui manifeste toute sa sollicitude³, et va compter sur les notables ruraux et les élites locales pour y constituer, selon l'expression de Rémy Levau, « le centre de gravité du système politique au profit de la monarchie »⁴. Et l'auteur du « Fella marocain, défenseur du trône », d'expliquer : « Cette situation conditionne les choix du régime pour tout ce qui touche le secteur rural, mais l'influence aussi en d'autres domaines. Elle rend impossible l'aboutissement de tout projet de réforme agraire, si limité soit-il, et justifie l'association des propriétaires fonciers à l'exercice du pouvoir local. Elle exclut tout système de taxation qui aboutirait à faire financer par l'agriculture le développement d'autres secteurs, notamment l'industrialisation. Elle pousse, au contraire, le régime à conclure un système d'alliances qui lui assurera le financement par l'étranger de ses distributions de ressources au secteur traditionnel et de ses grands investissements agricoles »⁵.

1.2. Les « remises en ordre » du début des années 60

En effet, à partir du début des années 60, on relève toute une série de faits qui confirment la nouvelle orientation et convergent vers l'ébauche du « modèle de développement » qui s'affirmera dans l'agriculture par la suite. C'est ainsi que l'ancien *tertib*, impôt impopulaire, est supprimé et remplacé en 1961 par un « impôt agricole » qui reviendra à détaxer très largement les revenus agricoles et particulièrement les plus élevés parmi eux. La première version du plan quinquennal 1960-1964 ne verra jamais un début d'exécution,

1. Pour une chronologie détaillée des mesures prises durant cette période et concernant la politique agricole et le développement rural, voir : N. Bouderbala, M. Chraïbi et P. Pascon, La question agraire, Bulletin Économique et Social du Maroc, Documents, n° triple 123-125, Rabat, Août 1974.

2. A. Tiano, La politique économique et financière du Maroc indépendant, PUF, collection « Tiers-monde », Paris, 1963, p. 176-185.

3. Tout à fait significatif est le fait que après le décès de Mohamed V, Hassan II, qui lui succède, cumule les fonctions de président du conseil et... ministre de l'agriculture.

4. R. Levau, Le fella marocain, défenseur du trône, éditions de la Fondation Nationale des Sciences politique, Paris, 1976, p. 235.

5. R. Levau, *op. cit.*, p. 238.

et la deuxième version s'abstiendra de parler de « réforme agraire », du moins dans sa dimension foncière. Il ne sera par la suite question que d'une inoffensive « réforme agricole », « évolutive et progressive », qui se gardera bien en tout cas de toucher aux structures de répartition des terres, et pas davantage aux statuts fonciers, que l'on s'accordait pourtant déjà à reconnaître archaïques, complexes, et défavorables à toute politique de modernisation...

Si les terres de colonisation officielle (289 000 ha) sont récupérées à partir de 1963, la même année, les anciens notables collaborateurs avec les autorités du protectorat qui avaient été frappés en 1959 d'indignité nationale sont amnistiés et leurs biens leur sont restitués. Mais surtout, comme le souligne Paul Pascon, il parut très vite que ce n'était là à l'évidence qu'une parade destinée à masquer les « mouvements de fond » qui affectaient les 728 000 ha de terres de colonisation privées qu'on s'interdisait toujours de récupérer, et dont plus de la moitié sera transférée en toute illégalité à des personnes privées marocaines¹.

Si la production sucrière, lancée en 1962 dans le polygone betteravier de Sidi Slimane produit rapidement des résultats encourageants, son financement ne tardera pas à se révéler peu soucieux d'équité et de progressivité : En effet, en mai 1964, le prix du sucre est fortement augmenté pour, explique-t-on officiellement, « financer la construction des barrages ». Même si le prix en question sera légèrement abaissé quelques années plus tard, et que, comme on le verra plus loin, la « politique des barrages » sera en fait financée par bien d'autres sources, internes et externes, on ne peut manquer de constater qu'il y avait là avant tout une volonté de mettre à contribution la grande majorité de la population consommatrice de sucre – à travers le thé –, et donc de manière régressive, puisque « aveugle » et insensible aux facultés contributives de chacun.

En ce qui concerne les structures d'encadrement public sur le terrain, on avait créé en 1960 l'Office National d'Irrigation (ONI) pour organiser la mise en valeur dans les périmètres irrigués, puis en 1962 on substitua à l'ancienne Centrale des travaux agricoles l'Office National de Modernisation Rurale (ONMR), chargé pour sa part de la mise en valeur des terres bour. En fait, pour avoir exprimé quelques velléités réformatrices, l'ONI sera dissout en 1965 puis remplacé dans un premier temps par l'Office de Mise en Valeur Agricole (OMVA), lequel par la même occasion absorbera l'ONMR. L'année suivante, ce dernier sera « éclaté » en 7 offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA). Mais comme ces derniers seront exclusivement chargés de la mise en valeur dans les périmètres de grande irrigation, l'opération reviendra aussi à faire passer à la trappe l'unique structure qui aurait pu accorder quelque attention au développement dans les zones bour...

Sur le plan de la vie politique du pays, les historiens retiendront que ces années-là marqueront le début d'une période que l'on s'accorde aujourd'hui à qualifier communément « d'années de plomb » : vagues de répression contre l'opposition à partir de 1963, explosion populaire réprimée dans le sang à Casablanca en mars 1965, proclamation de l'état d'exception quelques mois plus tard... C'est dire en tout cas que les nouvelles orientations de politique agricole qui vont alors être adoptées ne feront l'objet d'aucun débat, ni dans l'opinion publique, ni même dans une instance représentative quelconque.

1.3. Contexte et fondements de la nouvelle politique agricole

La crise financière qui avait éclaté en 1964 avait conduit les autorités à solliciter l'intervention de la banque mondiale dont une mission allait diagnostiquer l'économie du pays et notamment souligner l'intérêt pour le Maroc de tirer parti de ses atouts dans le domaine agricole. Les « recommandations » de cette mission seront sans doute déterminantes dans la formulation des choix qui vont structurer la nouvelle politique agri-

1. P. Pascon, Le patrimoine de la colonisation privée en 1965 et dévolution des terres de colonisation de 1956 à 1976, In : Question agraire 2, Bulletin économique et social du Maroc, n° 133-134, Rabat, juillet 1977.

cole. Au demeurant, à la fin de la même année, la première réunion du Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan, présidée par le chef de l'État, réaffirme la priorité qui sera dorénavant accordée à l'agriculture dans les plans de développement.

Ce faisant, il faut reconnaître que cette position tranchait avec l'engouement pour l'industrie que l'on pouvait alors observer dans la plupart des pays du Tiers-monde. En cela, le Maroc s'est certes singularisé en empruntant une voie qui ne correspondait pas nécessairement aux idées reçues de l'époque. Mais les choix effectués, commandés par des considérations socio-politiques évidentes, vont peser dans la vision que les responsables auront du développement même de l'agriculture. Certes, celle-ci sera prioritaire et bénéficiera d'une attention particulière, mais il sera aussi clairement entendu que rien dans ce qui y serait entrepris ne saurait mettre en cause un ordre fondé sur des structures foncières, sociales et politiques consacrées. Les « structures » étant ce qu'elles sont, on tâchera donc de faire avec. Les solutions à trouver aux problèmes du développement agricole, soutiendra-t-on, seront plutôt « techniques » que « politiques ».

Le modèle de développement agricole qui va donc être adopté et mis en œuvre sera profondément marqué par de tels choix et un tel contexte. Il reposera cependant sur une logique propre, poursuivra des objectifs et s'appliquera à déployer des moyens qui lui imprimeront des caractéristiques particulières.

Le point de départ des concepteurs de la stratégie agricole en gestation au milieu des années 60 est un double constat : le caractère encore « traditionnel » de l'agriculture marocaine et le poids de la contrainte climatique qui pèse toujours sur elle. Ce double constat a très naturellement conduit à l'affirmation d'une double nécessité : « moderniser » le secteur traditionnel et réduire l'impact des aléas climatiques par la recherche d'une meilleure maîtrise de l'eau. Cependant, la tâche paraissant immense et les ressources en capital limitées, il s'agissait impérativement de chercher à les optimiser, ce qui impliquait, selon le Plan triennal 1965-1967, « de distinguer et de hiérarchiser les actions les plus importantes et dont la rentabilité à court terme ne pourra plus être mise en question »¹.

Maximiser cette rentabilité dans l'agriculture semblait nécessairement passer par l'édification des barrages pour irriguer la terre, concentrer les efforts sur les « périmètres » qui sont équipés pour recevoir l'eau, veiller à y constituer des « exploitations viables », aptes à tirer profit de la mécanisation et de l'intensification des conditions de la production, orienter cette dernière vers les « cultures commerciales » (sucre, oléagineux, maraîchage, lait, blé tendre, coton...). Ces dernières productions étant plutôt destinées à la satisfaction de la demande interne, et inscrites dans une perspective de recherche de « l'autosuffisance alimentaire », la promotion des cultures d'exportation (agrumes et primeurs pour l'essentiel) apparaissait tout aussi importante, et d'autant plus intéressante que le Maroc était censé disposer d'avantages comparatifs appréciables : climat approprié, proximité des marchés européens, main-d'œuvre bon marché... Outre l'impact bénéfique sur l'emploi et les revenus, les exportations devaient rapporter au pays de précieuses devises, nécessaires à l'équilibre de la balance des paiements et au remboursement de la dette extérieure que l'on projetait de contracter, précisément pour financer les investissements planifiés...

Modernisation et rentabilisation sont donc les deux mots clés de la stratégie qui se met en place. Celle-ci se veut ambitieuse dans ses objectifs et efficace par ses moyens. Ambitieuse parce qu'en termes de stratégie de développement, elle cherche à poursuivre en même temps une stratégie de type « import-substitution » et une autre de promotion des exportations. Ambitieuse aussi parce qu'elle vise l'irrigation d'un million d'hectares à l'horizon 2000, grâce à l'édification d'imposants ouvrages hydrauliques, l'équipement systématique des périmètres dominés par ces ouvrages et un encadrement global et intégré des exploitations s'y trouvant. Ce que l'on commencera à appeler la « politique des barrages » symbolisera ainsi le projet de développement de l'État, sa volonté de répandre le progrès par la maîtrise des « forces de la nature »... Projet de

1. Plan Triennal 1965-1967, Direction Générale à la Promotion Nationale et au Plan, Rabat, 1965, p. 92.

l'État certes, mais qui indéniablement trouvera son écho au sein d'une paysannerie pour laquelle l'aléa climatique a de tout temps constitué la préoccupation majeure.

Cette stratégie se veut aussi efficace car ses moyens sont présumés « rationnels », « neutres », essentiellement fondés sur les techniques les plus avancées (celles qui ont fait leurs preuves sous d'autres cieux) et les critères de productivité et de rentabilité, gages de performance et d'efficacité. Modèle d'apparence technocratique, mais en fait, de par son refus de prendre en compte les structures agraires, et les rapports sociaux de production, de par les conséquences qu'il aura sur ces mêmes rapports autant que sur la production elle-même, il s'avérera hautement politique. C'est un futur ministre du Plan, T. Bencheikh, qui disait en 1968 que « la priorité à l'irrigué par rapport au sec est la fille de la technocratie et de la politique »¹.

2. La politique des barrages et ses inflexions (1966-1985)

Le modèle issu de cette approche engendrera une politique qu'on appellera de manière générique « politique des barrages ». Mise en œuvre à partir du milieu de la décennie 60², ce sera une politique volontariste, globale, et cependant éminemment sélective. Son promoteur et maître d'œuvre sera l'État. C'est lui qui, par une action massive et multiforme, va multiplier les instruments d'intervention, directs et indirects, destinés à en assurer l'assise et le succès. Après une première phase de mise en œuvre massive, cette politique connaîtra cependant certaines inflexions durant les années 70.

2.1. Une politique marquant un engagement massif mais sélectif de l'État

Massive et multiforme, la politique des barrages a déployé et conjugué différents instruments de politique publique pour assurer le succès du modèle de développement recherché. Nous examinerons successivement ceux ayant trait aux investissements publics, au code des investissements agricoles, au crédit agricole, à la fiscalité, aux prix, aux subventions, et au cadre des échanges, internes et externes.

2.1.1. Des investissements publics massifs, concentrés sur la grande irrigation

L'action de l'État s'est d'abord caractérisée par d'importants investissements dans les infrastructures de base et les équipements de drainage de l'eau. En 1966, le pays ne disposait encore que d'une quinzaine de barrages de type « grande hydraulique », disposant d'une capacité de retenue inférieure à 2 milliards de m³ d'eau et susceptibles d'irriguer un peu moins de 133 000 ha de terres aménagées³. Dès 1967, un ambitieux programme de construction de barrages est engagé, accompagné d'un autre programme d'équipement et d'aménagement des superficies « dominées » par les ouvrages en question et situées dans 9 périmètres de grande irrigation.

1. T. Bencheikh, Modèle de planification agricole au Maroc, Bulletin économique Bulletin économique et social du Maroc, n° 119, août 1968, p. 47.

2. Officiellement, la politique des barrages est lancée par le Roi Hassan II lors du discours du 3 mars 1967.

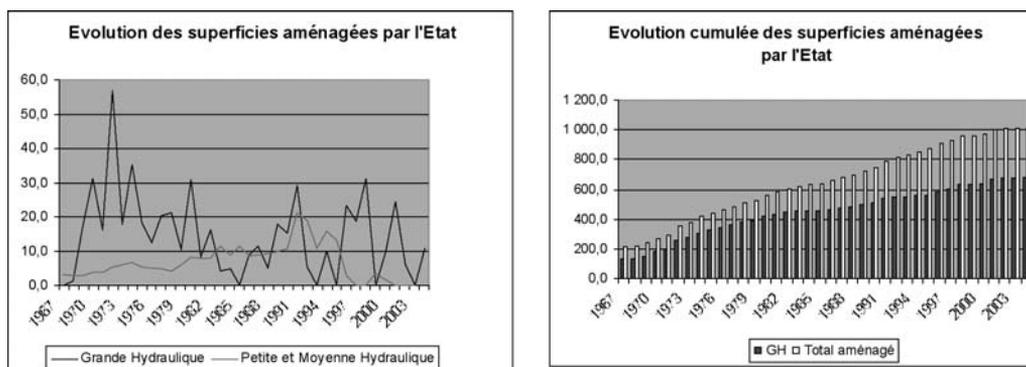
3. Selon les données du Ministère de l'Équipement, en 1956, le Maroc disposait d'une douzaine de grands barrages, 229 000 ha dominés par ces barrages, mais seulement 72 600 ha aménagés et 40 800 ha effectivement irrigués. Cf. 100 barrages et ce n'est pas fini, In : Agrimaroc 2002, Dossier, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 2 octobre 2002, p. 6.

En dépit des vicissitudes de la politique agricole et des difficultés financières de l'État – sur lesquelles nous reviendrons –, l'activité de construction des barrages sera dans l'ensemble poursuivie à un rythme soutenu. De sorte qu'une vingtaine d'années plus tard on comptait déjà une soixantaine de barrages, et aujourd'hui, c'est une centaine de barrages qui est pratiquement entrée en service, avec des superficies dominées à leur aval de 770 000 ha, et une capacité de retenue de près de 15 milliards de m³ d'eau, soit un peu plus de 70 % du potentiel d'eau mobilisable¹.

L'effort d'équipement des surfaces rendues irrigables par la construction des ouvrages de retenue d'eau a pour sa part démarré à des niveaux très élevés, avec une moyenne de près de 25 000 ha par an durant le plan quinquennal 1968-1972, puis tout au long de la décennie 70, quoique quelque peu en retrait, le rythme s'est maintenu à un niveau annuel moyen de près de 21 000 ha. Comme on peut le constater sur la figure 1, l'effort d'équipement s'est ensuite sensiblement réduit, tombant en dessous de moyennes annuelles de 7 000 ha entre 1981 et 1985, de 12 000 ha entre 1986 et 1990, et de 9 000 ha entre 1991 et 1995. Ce n'est qu'à partir de 1996 qu'on assiste à nouveau à une vigoureuse reprise de la cadence des équipements, avec une moyenne annuelle de 16 500 ha entre 1996 et 2000. Depuis, l'évolution apparaît instable, même si le rythme moyen atteint tout de même 10 350 ha par an (2001-2004).

Au total, les superficies équipées en grande hydraulique atteignent 682 600 ha en 2004, et si on leur ajoute les 334.130 ha équipés en petite et moyenne hydraulique, on totalise 1 016 730 ha (cf. Figure 2). Selon les données fournies par le Ministère de l'agriculture, le « million d'hectares » visé en 1967 avait été quasiment atteint en 2001 (le cumul des surfaces aménagées atteignant alors 999 565 ha).

Figures 1 et 2. Évolution et cumul des superficies aménagées par l'État



Le coût d'un tel effort d'investissement a sans doute été considérable pour les finances publiques. Compte tenu de la multifonctionnalité des barrages, il n'est certes pas aisé d'affecter à l'agriculture une part déterminée du montant de l'investissement, sans que celle-ci soit plus ou moins contestable. Des études crédibles portant sur la période 1965-1985 ont cependant permis d'estimer que la part des ressources publiques attribuée au secteur agricole (y compris les barrages) avait atteint 27.4 % entre 1965 et 1967, 42.9 % entre 1968 et 1972, 24.3 % entre 1973 et 1977, 26.7 % entre 1978 et 1980, et 21.7 % entre 1981 et 1985². Même si cette part baisse sensiblement, elle reste cependant élevée.

1. Le chiffre exact des superficies « dominées » en grande hydraulique arrêté à octobre 2004 est de 771.640 ha, répartis à raison de 682.600 ha équipés, et 89 040 ha non aménagés. MADRPM, Recueil de données relatives au secteur agricole, *op. cit.*, p. 92-95.

2. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, La politique des prix et d'incitation dans le secteur agricole, en collaboration avec Associates for International Ressources and Development (AIRD), Rapport final, Rabat, 1986, p. 3.

Un calcul sommaire, fondé cependant sur des estimations réalistes, peut aider à se faire une idée sur l'effort fourni tout au long des cinquante dernières années. En effet, si l'on estime que, en gros, un hectare aménagé, barrage et équipements compris, aura en moyenne coûté quelques 100 000 dirhams, et en supposant que l'on ait au total effectivement réalisé l'objectif du million d'hectares irrigués depuis l'indépendance, on arrive au chiffre de 100 milliards de dirhams...

Même si on laisse de côté la question des barrages, les données les plus récentes fournies par le Ministère de l'agriculture et du développement rural montrent d'abord que le budget d'investissement de ce département a certes vu sa part dans les investissements programmés au budget général de l'État encore sensiblement baisser, ne dépassant désormais guère le dixième de l'ensemble. Mais au-delà de son niveau, c'est la structure de cette « enveloppe » qui reste marquée par un profond déséquilibre. Nous reviendrons sur cet aspect plus loin (cf. 5.7) pour montrer que le déséquilibre en faveur des investissements dans la grande hydraulique demeure très important, puisque ceux-ci continuent de s'accaparer en moyenne 55 % de l'ensemble des investissements dans le secteur¹. C'est dire que même avec des ressources globalement plus faibles, l'investissement dans la grande irrigation continue de bénéficier de la part du lion de ressources censées bénéficier à l'ensemble du secteur agricole, et au-delà du monde rural.

2.1.2. Un Code des investissements agricoles pour la modernisation

Pour amener les agriculteurs à relayer l'action de l'État dans les périmètres irrigués et s'engager dans la dynamique du développement recherché, un code des investissements agricoles est promulgué en 1969. Ce code devait organiser les conditions de mise en valeur des terres irriguées, favoriser la modernisation des exploitations et l'intensification de la production. L'État s'engage à accorder des subventions et des primes, mais aussi des crédits adaptés et à des conditions de faveur, un encadrement et une assistance technique conséquente, voire dans le cas des « cultures intégrées » la garantie de l'écoulement de la production à des conditions préétablies.

Au sein des périmètres de grande irrigation, la mise en valeur des terres est décrétée obligatoire et les agriculteurs doivent y respecter des normes et des modes d'exploitation, ainsi que se conformer à des plans d'assolement élaborés par l'administration centrale en fonction des objectifs arrêtés globalement pour le pays. En « contrepartie », un impressionnant dispositif de subventions et de primes est mis en place afin d'encourager l'acquisition des différents instruments de la modernisation : semences sélectionnées, engrais, produits phytosanitaires, matériel agricole, matériel d'irrigation, construction d'étables, opérations spécifiques en faveur du verger national (agrumes, oliviers, palmiers) ou de l'amélioration génétique du cheptel... Les taux des subventions sont compris dans une fourchette allant de 10 à 50 % (toutefois les plus nombreux varient entre 20 et 30 %).

Certaines dispositions du code à ce niveau ont par la suite été modifiées, se faisant à la fois plus libérales et plus généreuses durant les années 70 et au début des années 80. Ainsi, en a-t-il été par exemple des engrais et du matériel agricole dont les taux de subvention étaient à l'origine plus faibles et modulés en fonction de l'adhésion ou non à une opération contractuelle avec l'État (« Opération engrais », contrat d'assolement,...), les taux étant plus intéressants dans ce cas pour inciter les agriculteurs à s'y engager. Les taux ou les montants à l'unité des subventions pour l'achat des semences sélectionnées, du cheptel de race ou de plants fruitiers ont également été à la hausse. En fait, en ce qui concerne les engrais et les semences sélectionnées, il faut dire que dès le milieu des années 70, les subventions étaient devenues systématiques et intégrées dans

1. MADRPM, Recueil de données relatives au secteur agricole, *op. cit.*, p. 99.

le prix de vente public (abaissé, grâce à la subvention, en dessous du prix de revient)¹. Par ailleurs, certains intrants et matériels avaient été ajoutés à la liste bénéficiaire des subventions, comme c'était le cas des produits phytosanitaires de lutte contre la folle-avoine, des motoculteurs, des matériels de récolte de la betterave et la canne à sucre, du matériel d'ensilage et de transport de mélasse et du matériel d'irrigation.

L'eau, facteur de production évidemment décisif dans des zones aménagées, bénéficie d'un traitement encore particulièrement favorable. Le code des investissements agricoles avait clairement affirmé l'engagement de l'État en vue de réduire au « strict minimum » la partie supportée par les agriculteurs du coût de production, de transport et de livraison de l'eau d'irrigation. Effectivement, la contribution aux infrastructures de base fut ramenée de fait à un niveau quasi-symbolique (1 500 dh et une redevance annuelle dont sont exemptés les petits et moyens exploitants). Les prix de l'eau et les taxes de pompage pour leur part furent gelés tout au long de la décennie 70 et pour certains périmètres ne furent même pas arrêtés durant la même période (Souss, Ouarzazate, Loukkos).

Ceci étant, on oublie souvent que le code des investissements agricoles avait aussi annoncé plusieurs projets de réformes structurelles « complémentaires », en ce sens qu'elles étaient perçues comme étant indispensables pour valoriser le patrimoine foncier au sein des périmètres irrigués et en améliorer les conditions d'exploitation : limitation du morcellement des terres avec interdiction de toute « opération » – y compris en cas de succession – susceptibles d'aboutir à des « lots » d'une superficie inférieure à 5 ha, attribution des terres collectives à leurs ayants droit, transfert à l'État des terres constituées en habous publics en vue de leur redistribution aux agriculteurs, réforme des baux ruraux avec interdiction des modes de faire-valoir indirects, lois sur le remembrement, l'immatriculation...

Le fait est que pour l'essentiel toutes ces dispositions à caractère structurel sont demeurées inappliquées, ce qui revenait quasiment à réduire le code des investissements agricoles à sa seule dimension de pourvoyeur de subventions et d'aides publiques de toute sorte.

2.1.3. Crédit agricole : les deux chaînes de distribution de crédits

Alors que le secteur bancaire privé n'a jamais manifesté un intérêt significatif pour la contribution au financement de l'agriculture, le vieux système de Crédit Agricole fondé par la colonisation avait fait l'objet d'une première réforme en décembre 1961, puis celle-ci fut confortée en 1967 par la création du réseau des Caisses locales du Crédit agricole (au nombre de 57). L'enjeu au fond était la mise en place d'un dispositif de financement de l'agriculture modulé en fonction des priorités de la politique agricole, et cependant déterminé par le degré de solvabilité des exploitants demandeurs des crédits.

En effet, il est apparu assez rapidement que deux chaînes de distribution des crédits coexistaient au sein du système du Crédit agricole. La première, celle des Caisses locales, intéressait les petits agriculteurs dont le revenu annuel restait relativement bas². Ces dernières accordaient des crédits plafonnés et limités par les capacités de remboursement des clients concernés, ce qui ne permettait que des montants souvent insuffisants même pour financer les seules dépenses ordinaires de campagne. La deuxième chaîne est celle des Caisses régionales et du siège, réservée aux clients ayant des revenus conséquents, c'est-à-dire aux moyens et gros exploitants ainsi qu'aux entreprises publiques et privées d'importance et intervenant aussi bien dans l'agriculture que dans l'agro-industrie. Les exploitants pouvant s'adresser à ces « Caisses » obtiennent des crédits autrement plus importants et plus en adéquation avec les besoins de leurs unités de production.

1. De sorte que le taux de subvention devenait variable d'une année à l'autre et plus difficile à connaître avec exactitude.

2. À titre indicatif, moins de 12000 dh en 1987.

Compte tenu des règles établies, les masses de crédits sont très inégalement distribuées puisque les caisses régionales et la caisse nationale en distribuaient à elles seules plus de 70 %¹. Plus grave est le fait que, compte tenu des mêmes règles établies, le système du crédit agricole excluait plus des deux tiers de ses clients potentiels, jugés non bancables. À titre d'exemple, en 1985, on comptait 424 570 « clients effectifs » de la CNCA, ce qui représentait 28.9 % des clients potentiels que constituait le million et demi d'exploitants agricoles de l'époque². Du reste, même cet effectif ne cessera de baisser par la suite, l'effondrement étant accentué par les crises répétées des agriculteurs à la suite des sécheresses chroniques des années 90, à tel point que l'on ne compte plus aujourd'hui que quelques 50 000 clients³...

2.1.4. La défiscalisation du secteur agricole

Sur le plan de la fiscalité, nous avons déjà noté que la création de l'impôt agricole revenait déjà durant les années soixante à exonérer les neuf dixièmes des exploitants. Par la suite, le défaut de mise à jour des bases d'imposition et le maintien des taux à un bas niveau se conjuguèrent pour aboutir à un véritable dépérissement de l'impôt en question. À la fin des années 70, il ne rapportait plus au budget de l'État que quelques 50 à 60 millions de dirhams. D'un dixième environ à la veille de l'indépendance, la part de ces dernières dans les recettes fiscales était tombée à moins de 0,5 %, et ce au moment où la pression fiscale dans le pays avait quant à elle doublé (passant en gros de 10 à 20 %).

Par la suite, cet impôt ne sera pas perçu durant les années de sécheresse du début des années quatre-vingt. Puis vint en 1984 la décision royale exonérant « jusqu'au 31 décembre de l'an 2000, de tout impôt direct ou futur les revenus agricoles relevant de l'impôt agricole »⁴. En 2000, cette exonération sera encore prorogée jusqu'à l'an 2010... Il faut ajouter que la réforme fiscale réalisée dans le cadre de la politique d'ajustement – entre 1986 et 1990 – n'avait rien changé dans le fond à cette réalité. Mieux, elle ne se contenta pas seulement de consacrer l'état des choses, mais anticipa en prévoyant déjà en faveur des revenus agricoles des privilèges fiscaux pour « l'après-2000 » (et maintenant pour « l'après-2010 »...). En effet, les textes de loi de l'impôt sur les sociétés comme de l'impôt général sur le revenu stipulent que, en tout état de cause, les bénéficiaires provenant de l'élevage seront totalement exemptés (ces revenus demeureront donc indéfiniment soustraits à l'impôt), cependant que les bénéficiaires provenant des cultures céréalières, oléagineuses, sucrières, fourragères et cotonnières (soit le produit des neuf dixièmes environ des terres cultivables) auront droit à un abattement de 50 % avant d'être soumis aux barèmes d'imposition⁵.

Au niveau des impôts indirects, on retrouve la même volonté de détaxation de l'activité agricole. Cette volonté est en fait surtout manifeste au niveau des productions exploitées de manière intensive et/ou destinées à l'exportation. L'objet est d'éviter d'alourdir leurs coûts pour faire pression sur leurs prix et éventuellement améliorer leur compétitivité sur les marchés extérieurs. En tout cas, à l'amont, les principaux inputs (engrais, semences, produits phytosanitaires...), le cheptel et les différents matériels agricoles sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée (et le cas échéant, le plus souvent aussi des droits et taxes à l'importation). À l'aval, les produits agricoles vendus à l'état frais ainsi que certains parmi ceux ayant subi une transformation (pain, lait, huile d'olive) sont également exonérés de la TVA. Cependant, il est vrai que cette exonération

1. À titre indicatif, entre 1981 et 1985, les caisses locales n'avaient en moyenne distribué que 28 % des crédits décaissés par la CNCA. Cf. Rapports de la CNCA des années correspondantes.

2. N. Akesbi, Les instruments de la politique agricole, in La Grande Encyclopédie du Maroc, Vol. Agriculture et Pêche, 1987, *op. cit.*, p. 167.

3. F. Tounassi, Le Crédit Agricole met le cap sur 2008, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 13 décembre 2004.

4. Bulletin Officiel. n° 3727, du 4.4.1984.

5. Cf. N. Akesbi, L'impôt général sur le revenu, un impôt en mal de revenus? Revue Marocaine de Développement, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Hassan II, Casablanca, n° 24, 1991.

laisse souvent subsister des rémanences d'impôts qui s'ajoutent aux coûts de production, et que parmi les inputs, l'énergie essentiellement, est manifestement surtaxée.

Il reste que, au total, on peut considérer que le secteur agricole a bénéficié – et continue de bénéficier – d'une large défiscalisation, celle-ci étant supposée constituer un puissant stimulant pour la promotion de l'investissement privé et la modernisation du secteur agricole.

2.1.5. Politique des prix et des subventions : un interventionnisme régulateur

Toute stratégie d'intégration au marché mondial subit nécessairement sa logique et sa condition majeure de réussite : la compétitivité, reflet de l'avantage comparatif du pays concerné. Le problème est qu'en ce qui concerne le Maroc – comme la plupart des pays en développement du reste – l'avantage comparatif ne résidait dans les années 60 et 70 principalement qu'au niveau du coût de la force de travail, seule variable réellement maîtrisable dans le processus de formation des coûts. Les autres variables (équipements d'infrastructure, matériel agricole, intrants, commercialisation à l'extérieur...) étaient déjà très largement importés, et donc subis. Dans ces conditions, la compétitivité passait avant tout par la pression sur les salaires (et les revenus des petits producteurs), et la capacité de les contenir dans les limites imposées par le marché international. Or, depuis Ricardo et son concept de « bien-salaire », on sait que dans une situation où les produits alimentaires continuent de s'accaparer plus de la moitié des budgets des ménages, leurs prix déterminent le niveau des salaires et plus généralement la rémunération de la force de travail¹. La maîtrise de cette dernière exigeait donc celle du coût d'acquisition des denrées alimentaires, a fortiori lorsqu'il s'agit de denrées de base. Chercher à minimiser la première commandait d'agir en conséquence sur le second pour éviter une modification des prix relatifs de nature à rompre l'équilibre permettant la satisfaction du minimum vital nécessaire à l'alimentation de la population. On comprend dans ces conditions que dès le départ, l'État ait fait de la politique des prix – et naturellement par là-même aussi des subventions et des salaires – un outil d'intervention privilégié au service d'une politique de régulation à la fois économique et sociale.

Pour comprendre cette politique dans sa globalité, il est nécessaire de la saisir au moins aux deux stades essentiels que sont ceux de la production et de la consommation, ne serait-ce que parce que les objectifs poursuivis à chaque niveau peuvent fréquemment s'opposer. Il en est ainsi parce que, en l'absence de gains de productivité suffisants, les intérêts des producteurs et des consommateurs sont rarement convergents, les premiers cherchant à maximiser leurs revenus, les seconds à minimiser leurs dépenses. Comment concilier entre les intérêts des uns et des autres ? Comment assurer des prix « rémunérateurs » pour les producteurs et « supportables » pour les consommateurs, espérant ainsi à la fois inciter à l'accroissement de la production commercialisable et veiller sur une certaine stabilité des prix à la consommation, nécessaire à la sauvegarde du pouvoir d'achat de la population et au maintien d'un niveau des salaires compatibles avec les impératifs de la compétitivité sur les marchés extérieurs ?

À l'image des autres instruments de la politique agricole, la politique des prix à la production s'est voulue elle aussi, sélective. L'État a cherché à réglementer les prix de certains produits de base tels les céréales, le lait, et certaines cultures industrielles (betterave, coton, tournesol, etc.), destinées au marché intérieur, et maintenir libres ceux des produits maraîchers, 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'État 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

1. On sait d'ailleurs que, c'est notamment en s'appuyant sur l'analyse d'une telle situation – caractéristique de l'Angleterre du début du XIX^e siècle –, que Ricardo avait justifié le libre-échange et dénoncé les rentes des propriétaires fonciers maintenues par le protectionnisme...

denrées de base paraissant 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 externe¹.

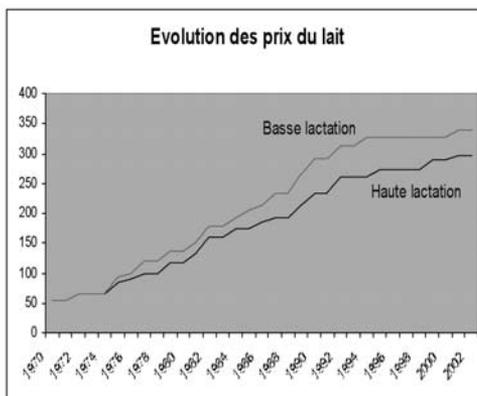
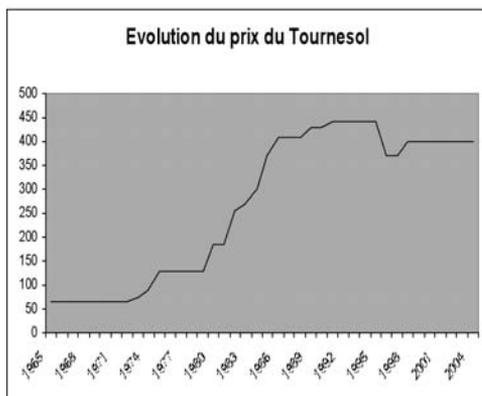
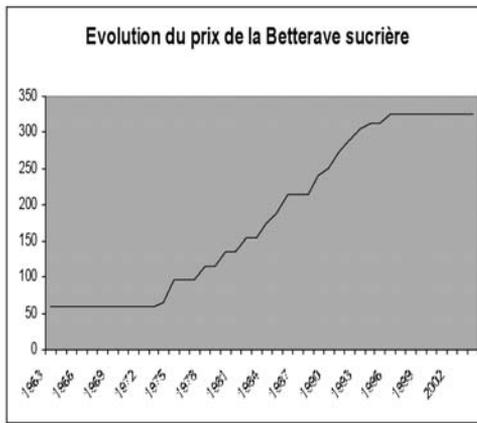
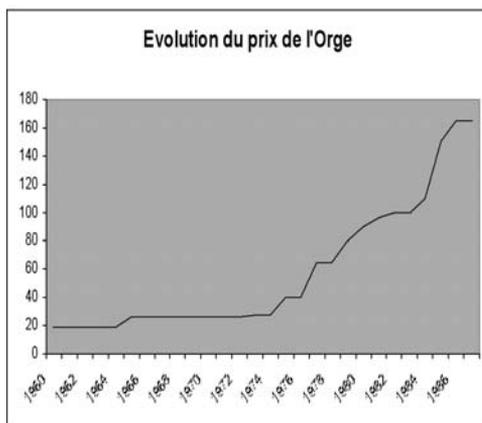
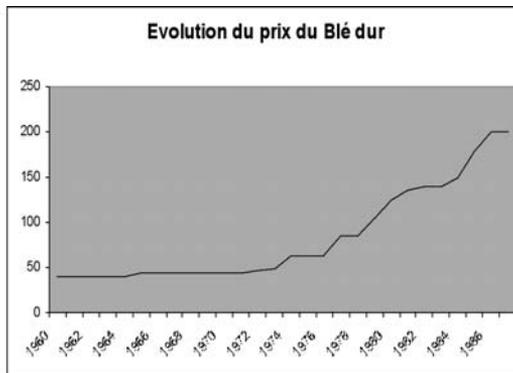
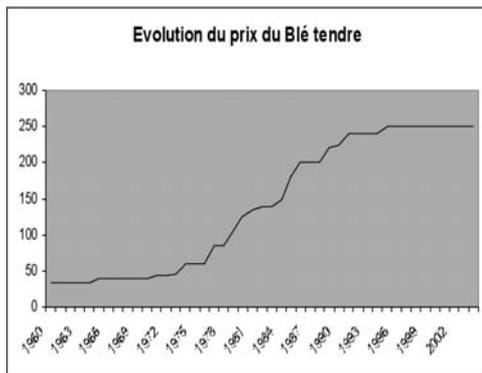
Cependant, au début des années 70, cette politique commence à être sensiblement activée. Propagée notamment par la Banque mondiale, l'idée qui s'impose alors en ce qui concerne les prix à la production veut que ce soit leur faiblesse qui explique le « désintéressement » des agriculteurs et par conséquent la chute de la production. Pour redresser la situation, il fallait donc garantir désormais des « prix rémunérateurs » à la production. Comme on peut le constater sur les figures 3 à 8 ci-dessous, les prix à la production commenceront à être substantiellement et régulièrement relevés. 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'État, fort de son budget, entre en scène : ce sont ses subventions qui allaient permettre d'offrir des prix intéressants 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 revient². Pour les importations, les fluctuations des cours mondiaux aussi étaient « absorbées » par l'action de stabilisation interne.

1. 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 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.

2. Ce système des subventions était géré par l'Office National des Céréales et des Légumineuses pour les céréales et par la Caisse de compensation pour les autres produits.

Figures 3-8. Évolution des prix officiels des principaux produits



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

Cependant, au tournant des années 80, la forte hausse des cours mondiaux et les difficultés financières aiguës du pays vont imposer une remise en cause de cette politique avant même l'entrée en vigueur officielle de la politique d'ajustement structurelle. Dans un premier temps, et dans le cadre de la politique de stabilisation et de retour aux équilibres fondamentaux, les relèvements des prix à la consommation auront avant tout pour but de réduire le poids relatif des subventions¹ et partant le déficit budgétaire. Par la suite, et comme on le verra plus bas, l'action fera partie d'une réforme d'ensemble des systèmes de prix et d'incitations, dans une perspective d'affirmation des mécanismes du marché et du principe de « vérité des prix ».

2.1.6. Le cadre des échanges : des efforts d'organisation sélectifs

Les efforts de l'État en vue d'organiser le cadre des échanges des produits agricoles a également été largement sélectif. On peut en tout cas aisément constater que si, vis à vis de l'extérieur, la protection faisait partie d'une orientation générale de politique économique et financière, qui n'était donc pas nécessairement spécifique au secteur agricole, en ce qui concerne les conditions de commercialisation de la production agricole locale, les pouvoirs publics s'étaient attachés à organiser et favoriser l'écoulement des productions privilégiées par leur politique générale, et ce faisant, ont largement négligé les autres.

Ainsi, à l'intérieur du pays, la commercialisation des cultures industrielles, sucrières et oléagineuses en particulier, promues dans le cadre des contrats de culture, a bénéficié d'une organisation relativement efficace, avec un circuit réduit au minimum (n'impliquant quasiment que le producteur, l'Office régional de mise en valeur, et l'usine de transformation), et des prix généralement intéressants, comme on l'a vu plus haut. Le lait a bénéficié d'une organisation, reposant sur l'établissement de centres de collecte dans les zones de production intensive, qui s'est révélée performante. Le blé tendre a eu droit lui aussi à une attention qui est allée croissante : les coopératives de commercialisation (SCAM et CMA, orientées et soutenues par l'État), avaient pour directives de prendre livraison de cette céréale au prix officiel garanti, ce qui était utile surtout lorsque les prix du marché étaient bas et naturellement dans la limite des quantités commercialisées dans le « circuit officiel ». Or, si les possibilités de collecte de ces coopératives étaient souvent limitées par leurs capacités financières, celles-ci pouvaient être sensiblement élargies selon les circonstances, notamment durant les années de bonne récolte, pour éviter l'effondrement des prix et le préjudice qui pouvait en résulter pour les agriculteurs contraints d'écouler rapidement leurs récoltes.

Le marché des autres denrées alimentaires par contre, de l'orge et du blé dur aux fruits et légumes en passant par les légumineuses, l'huile d'olive et les viandes – rouge et blanche –, n'a fait l'objet d'aucun effort d'organisation et d'assainissement. Si bien que les circuits de commercialisation dans le pays continuent aujourd'hui encore de se caractériser le plus souvent par une grande complexité, une désorganisation qui frise l'anarchie, et surtout une multiplication abusive d'intermédiaires plus ou moins spéculateurs qui s'accaparent une bonne partie de la « valeur ajoutée » au détriment à la fois des producteurs et des consommateurs.

C'est en fait en direction de l'extérieur que l'État a indéniablement déployé le plus d'efforts pour favoriser l'écoulement des produits destinés à l'exportation. Dès 1965, il crée l'Office de Commercialisation et

1. Objectif qui sera d'ailleurs atteint puisque les subventions à la consommation représenteront désormais moins de 2 % des dépenses de l'État et 0,5 % du PIB.

d'Exportation (OCE), qui détiendra jusqu'en 1985 le monopole de l'exportation des principales denrées concernées (agrumes, primeurs, huile d'olive, conserves végétales et animales...). Cet Office pourra surtout mettre ses puissants moyens matériels et humains au service de la prospection des marchés extérieurs et assurer aux producteurs des conditions de vente relativement avantageuses. En 1969 est signé le premier accord d'association avec la Communauté économique européenne, accord renouvelé en 1976 et élargi à un plus grand nombre de produits agroalimentaires. Son intérêt premier est de chercher à garantir l'accès des produits en question au marché communautaire. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE en 1986 conduira à son « adaptation » en 1988, l'objectif pour le Maroc étant alors, dans un contexte de protectionnisme communautaire croissant, à tout le moins, de « préserver les acquis » en termes de volume d'exportations.

Cependant, outre ses ambitions exportatrices, la « politique des barrages » ayant aussi comporté une dimension « import-substitution » assez marquée, on comprend que l'on ait assez rapidement ressenti le besoin d'une protection conséquente de la production locale. À l'instar du modèle industriel en vogue à l'époque, l'agriculture, ou plutôt une certaine agriculture – celle que l'on voulait promouvoir dans les périmètres d'irrigation pour satisfaire la demande interne – était aussi « naissante », et, encore dans « l'enfance », avait besoin d'être protégée de la concurrence internationale. Cette protection allait donc s'affirmer d'abord à travers des restrictions quantitatives puisque l'importation de la plupart des produits agricoles était soumise au système des « licences », lui-même fortement encadré par des quotas strictes et préalablement déterminés. De plus, la protection était aussi tarifaire, avec des droits de douane dont les niveaux dépassaient fréquemment 100 %, et allant même quelquefois au-delà de 300 %. Enfin, notons qu'une politique de taux de change plus ou moins surévalué conduisait souvent à renforcer cette protection.

2.2. Premiers résultats et premières inflexions (1975-1985)

Les premiers résultats des efforts, surtout d'investissement et d'encadrement, engagés durant la deuxième moitié des années 60, n'avaient pas tardé à voir le jour. Mais les premiers doutes et les premières interrogations aussi.

2.2.1. Les premiers résultats

D'abord en quelques années, les capacités de stockage et de régulation des ressources hydriques s'étaient sensiblement accrues. Entre 1967 et 1974, les capacités de retenue d'eau dans les barrages avaient été presque multipliées par trois, passant d'un volume de 2 milliards à 5.9 milliards de m³, dont 56 % étaient du reste réservés à l'agriculture¹. Dans les périmètres de grande irrigation, les superficies aménagées s'étaient durant la même période étendues de près de 180 000 ha, ce qui revenait à un accroissement de plus de 130 % par rapport à la situation qui existait en 1967².

Au niveau de la production, celle de la betterave à sucre en particulier, largement promue dans les périmètres irrigués, avait considérablement augmenté, atteignant près de 1.8 million de tonnes en 1975, et 2.5 millions

1. Association nationale des améliorations foncières, de l'irrigation et du drainage (ANAFID), L'irrigation au Maroc, Edino, Rabat, 1987, tableau p. 11.

2. Les superficies en question étaient passées de 132 933 ha à 308 628 ha en 1974. Cf. MADRPM, Recueil de Données Relatives au Secteur Agricole, *op. cit.*, p. 92.

de tonnes l'année suivante, de sorte que le taux d'autosuffisance en sucre, qui était quasiment nul encore au début de la décennie 60, atteignait déjà près de 50 % au milieu de la décennie suivante. En matière d'oléagineux, la production de tournesol qui n'atteignait en moyenne guère 9 millions de tonnes durant la deuxième partie de la décennie 60, grimpait déjà à une moyenne de 20 millions de tonnes durant le quinquennat suivant. Les principales productions maraîchères et fruitières avaient également augmenté dans des proportions plus ou moins importantes¹, et il en allait de même pour la production laitière qui avait elle aussi bondi de 38 % entre 1967 et 1975.

L'accroissement d'une partie de la production, son orientation vers des spéculations assez fortement utilisatrices de main d'œuvre, le relèvement des prix à la production à partir du début de la décennie 70, ce sont là autant de facteurs qui, dans les périmètres irrigués, ont par ailleurs contribué à une certaine amélioration des conditions de l'emploi et des revenus de la population.

2.2.2. *Premières interrogations et premiers doutes*

Les premiers résultats qui viennent d'être rappelés intervenaient cependant dans un contexte général du pays qui était pour le moins agité. Les deux coups d'État successifs de juillet 1971 et Août 1972, suivis par le soulèvement armé à l'est du pays en mars 1973, mettaient en évidence les fragilités du régime politique, et l'impérieuse nécessité dans laquelle il se trouvait d'explorer les voies et moyens d'une certaine « réconciliation » avec la population et ses élites alors largement engagées dans l'opposition. L'annonce – enfin – de la récupération des terres de colonisation privée le 3 mars 1973 s'inscrit dans cette perspective. Cette mesure, pendant de la « marocanisation » dans l'industrie et les services, comportait au moins une double vertu pour l'État : elle répondait à une vieille revendication populaire qui ne pouvait qu'être favorablement accueillie par l'opinion et les forces du mouvement national, et en même temps mettait à sa disposition une nouvelle « réserve » de terres dans laquelle il pouvait à nouveau puiser pour opérer de nouvelles « distributions » toujours politiquement fructueuses, ainsi que s'assurer de nouvelles alliances ou en renouveler d'autres...

Cette récupération tardive des terres de colonisation privée avait d'abord permis de confirmer les mouvements de transferts illégaux qui les avaient amputées de plus de la moitié de leur superficie : Sur les 728 000 ha recensés à l'indépendance, quelques 400 000 ha avaient déjà été cédés directement par les anciens colons à de nouveaux acquéreurs marocains, échappant ainsi à l'opération de récupération officielle². Il reste que les terres ainsi reprises ont pu d'une part être confiées à deux nouvelles sociétés d'État pour leur gestion (SODEA et SOGETA³), et d'autre part alimenter le fond de réserve des terres destinées aux distributions épisodiques engagées de temps à autre depuis l'indépendance. Inscrites dans le cadre de la « Révolution agraire » annoncée par le Roi en septembre 1972, celle-ci seront en effet accélérées durant le quinquennat suivant, puis s'arrêteront définitivement. Lorsque le bilan officiel sera établi par la suite, on saura que les distributions auront concerné au total un peu plus de 320 000 ha et bénéficié à quelques 24 000 attributaires, soit moins de 2 % de la population des « exploitants agricoles » recensés alors⁴.

1. Entre les périodes 1968-70 et 1971-75, en moyenne, les productions maraîchères avaient augmenté de 23 % et celles agrumicoles de 10 %

2. P. Pascon, Le patrimoine de la colonisation privée en 1965 et dévolution des terres de colonisation de 1956 à 1976, In : Question agraire 2, Bulletin économique et social du Maroc, n° 133-134, Rabat, juillet 1977.

3. Société de Développement Agricole (SODEA) et Société de Gestion des Terres Agricoles (SOGETA). En principe on avait attribué à la première les terres plantées et à la seconde les terres nues.

4. Le bilan officiel établi en 1987 avançait les chiffres de 321 000 ha et 24.233 attributaires (Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Agriculture et Pêche, 1987, op. cit., p. 17), alors que le document établi par la DPAE du Ministère de l'Agriculture en 2004 avance les chiffres de 324 000 ha et 23 000 bénéficiaires (Recueil de données relatives au secteur agricole, op. cit., p. 190).

Mais au delà des péripéties politiques, sinon politiciennes, un débat de fond sur la stratégie agricole était désormais entamé, chargé d'un flot des premières interrogations qui commencèrent à se faire de plus en plus insistantes, mettant en question, sinon en cause les choix effectués quelques années plutôt¹. Les interrogations se situaient à différents niveaux, et portaient autant sur les conséquences, voire les dérives du « modèle » adopté, que sur ses fondements et ses caractéristiques de base. Ainsi commençait-on déjà à se demander si l'option retenue de privilégier la grande hydraulique, au détriment de la petite et moyenne hydraulique, était judicieux. Ne fallait-il pas rechercher un meilleur équilibre entre les deux, équilibre qui devait d'abord s'exprimer en termes d'allocation de ressources? Précisément à propos de ces dernières, chacun pouvait aisément apprécier les risques que l'on prenait en concentrant autant de ressources sur des espaces nécessairement limités, et l'ampleur des disparités de toute sorte qui allaient en découler.

Ces disparités étaient certes d'abord spatiales : au moins un tiers de l'ensemble des investissements publics bénéficiaient à moins de 350 000 ha, soit moins de 5 % des terres cultivables. Elles étaient aussi culturelles : en face des quelques productions qui étaient favorisées, dans les périmètres irrigués en particulier, nombreuses et importantes étaient celles qui restaient négligées, et pour ainsi dire laissées pour compte : blé dur, orge, légumineuses, oliviers, palmiers dattiers, élevage extensif... Elles étaient encore sociales : ce sont des rapports de la Banque mondiale qui montreront que non seulement le nombre des bénéficiaires des coûteux projets hydro-agricoles étaient extrêmement limités, mais que, de surcroît, ils s'avéraient fortement discriminatoires, bénéficiant avant tout et largement aux exploitants aisés et bien dotés en facteurs de production, à commencer par la terre²...

Les questions d'articulation entre les rythmes de construction des ouvrages de base à l'amont, et d'aménagement et d'équipement des surfaces « dominées » à l'aval commençaient également à être discutées, tout comme l'étaient aussi les choix faits en matière de systèmes d'irrigation, de gestion et d'entretien des réseaux, de respect des plans d'assolement, de recouvrement des redevances d'eau et de participation directe des agriculteurs à la valorisation des terres mises en irrigation...

On commençait aussi à prendre conscience du fait que le secteur irrigué, à supposer même qu'il puisse atteindre son plein potentiel de production, et à l'exception de quelques productions (industrielles, horticoles, laitières) « ne pouvait offrir une contribution déterminante pour l'autosuffisance alimentaire du pays »³. D'ailleurs, l'apparition pour la première fois en 1974 d'un déficit au niveau de la balance commerciale agroalimentaire fut reçu comme une véritable douche froide, alors que l'objectif était précisément de couvrir les « autres déficits » par les excédents de cette dernière... Dès lors, la question de l'autosuffisance alimentaire devenait encore plus cruciale, et les moyens de l'atteindre objet de nouvelles interrogations : Ne fallait-il pas aller la rechercher aussi, et peut-être principalement – « en dehors des périmètres »? Ne fallait-il pas accorder plus d'attention et d'intérêt aux immenses terres situées en zones bour, de parcours et de montagne

1. Sur ce débat, cf. Ba Mamadou Samba, Quelques aspects des investissements publics consentis à l'agriculture au Maroc depuis l'indépendance, mémoire de 3^e cycle, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, 1979; N. Bouderbala, J. Chiche, A. Herzenni et P. Pascon, La question hydraulique, 1, Rabat, 1984; H. Popp, La question hydraulique, 2 – Effets socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc, Rabat, 1984; N. Akesbi, De la dépendance alimentaire à la dépendance financière, l'engrenage, Afrique et Développement, Revue du Codesria, vol. X, n° 3, Dakar, 1985.

2. Selon les estimations d'une mission de la Banque mondiale, tous les investissements dans les périmètres d'irrigation durant la période du Plan 1973-77 avaient bénéficié seulement à 140 000 personnes, soit à peine 1.3 % de la population rurale. Par ailleurs, sur la base de projets typiques, la même mission avait estimé que le gain net de revenu par exploitation était de 3.908 dh pour les 43 % des exploitations ayant moins de 2 ha, et de 51.325 dh pour les 4 % des exploitations ayant plus de 20 ha, soit 13 fois plus... Cf. Banque mondiale, Maroc : Rapport sur le développement économique et social, Washington DC, 1981, p. 182-185.

3. M. Anechoum (Ministère de l'Agriculture), Le développement intégré en bour, In : La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Agriculture et Pêche, Grandes Éditions du Maroc, Rabat, 1987, p. 83 (l'auteur donne à titre d'exemple le cas des céréales : une fois équipées, l'ensemble des terres irrigables ne pourraient assurer que 10 à 14 millions de quintaux, « soit à peine plus de 10 % de la demande à l'horizon 2000 »).

pour les valoriser et mieux en exploiter le potentiel? Ne fallait-il pas dépasser la démarche purement « technique » et en tout cas trop partielle avec de simples « opérations » (« Opération labour » entre 1957 et 62, « Opération Engrais » entre 1966 et 1973...), pour adopter une approche plus « globale », notamment en termes de « filières » et de « développement intégré »?

Toutes ces interrogations allaient finalement aboutir à deux inflexions dans le cours de la politique agricole durant les années 70, inflexions qui n'allaient toutefois rien modifier à ses « fondamentaux » ni même s'affirmer durablement pour commencer à produire des résultats significatifs. Nous les évoquerons cependant brièvement ici, parce que nous croyons qu'elle auraient pu contribuer à mieux équilibrer, et finalement amender les principales orientations de la politique agricole.

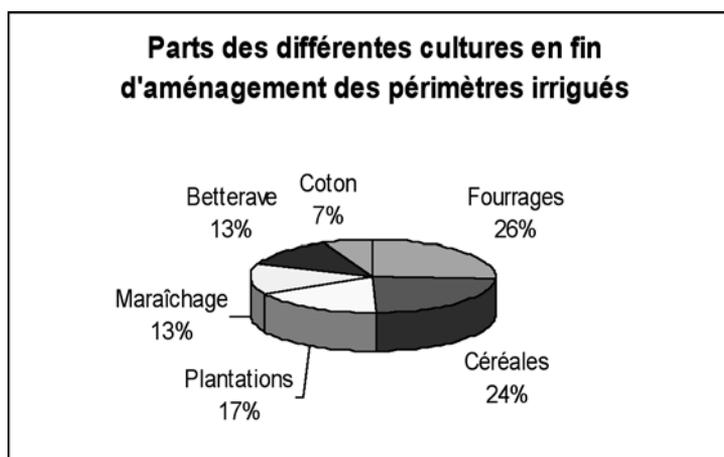
2.2.3. Les inflexions des années 70 : plans sectoriels et projets intégrés

La première inflexion a en fait recherché une certaine rationalisation de l'organisation de la production dans le temps et dans l'espace, à travers une planification qui se voulait à la fois conséquente et intégrée. Échaudés par l'affirmation de la dépendance alimentaire du pays, les responsables allaient pour la première fois inscrire dans le Plan 1973-77 parmi ses objectifs principaux « la satisfaction des besoins du pays en produits agricoles de base ». Les plans d'assolement dans les périmètres de grande irrigation, qui trouvaient dans ce même plan leur première formulation officielle, allaient concrétiser cette préoccupation puisqu'ils comprenaient principalement les cultures céréalières à « haut rendement », les cultures industrielles, les cultures fourragères, le maraîchage et l'arboriculture fruitière¹. Cependant en 1975, le Ministère de l'Agriculture publiait un document sur « L'irrigation au Maroc » où les objectifs de l'État dans les périmètres irrigués étaient encore mieux précisés : les superficies céréalières devaient baisser d'un tiers environ et leur part dans le total des terres irriguées devait diminuer de moitié (par rapport à la situation existante au début de la décennie 70). En revanche, les superficies réservées aux cultures industrielles (sucre, coton) et fourragères devaient être multipliées par 5 à 6, et celles occupées par le maraîchage et les vergers d'agrumes et d'oliviers devaient presque doubler. En fin d'aménagement, les espaces cultivables dans les périmètres irrigués devaient se répartir de la manière suivante, par ordre décroissant des proportions du total : 25.9 % pour les fourrages, 23.8 % pour les céréales (y compris le riz), 17.4 % pour les plantations, 13.4 % pour les cultures maraîchères, 12.7 % pour la betterave sucrière, et 6.6 % pour le coton².

1. Secrétariat d'État au Plan et au Développement Régional et à la formation des Cadres, Plan de développement économique et social 1973-1977, Direction du Plan, Rabat.

2. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, L'irrigation au Maroc, Rabat, 1975, p. 19.

Figure 9. Répartition des surfaces des périmètres irrigués en fin d'aménagement



Pour donner un contenu concret à ce dessein, toute une série de « *plans sectoriels* » allaient progressivement voir le jour : Plan sucrier en 1974, Plan laitier en 1975, Plan d'action primeurs en 1979, Plan oléagineux en 1981, « Programmes d'action » dans le secteur céréalier en 1982, Plan fourrager en 1986... Ces plans étaient généralement fondés sur une analyse de l'évolution de l'équilibre offre / demande du produit en question, une évaluation du potentiel de production, la détermination des objectifs à poursuivre, et la formulation des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

Ce qui est remarquable avec le recul du temps, c'est de constater à quel point les objectifs étaient souvent ambitieux, ou du moins « décalés » par rapport aux moyens effectivement mis en œuvre pour les atteindre. Ainsi, à titre d'exemple, on rappellera que selon le plan sucrier, le pays devait atteindre l'autosuffisance en sucre en 1984 ; la production laitière selon le plan laitier devait atteindre 3.2 milliards de litres en 2000 ; quant aux exportations de tomates selon le plan primeurs, elles devaient s'élever à 244 000 tonnes en 1983¹... Certes, certains parmi ces plans feront l'objet par la suite de plusieurs ajustements à la baisse, tandis que d'autres demeureront au stade des bonnes intentions (comme ce sera notamment le cas du plan céréalier et du plan oléagineux...).

L'autre inflexion procède directement du constat de l'énorme déséquilibre qui était en train de se creuser dangereusement entre zones bour et zones irriguées. Pour l'histoire, on notera que c'est la même Banque mondiale, qui avait tellement promu la « politique des barrages » depuis le milieu des années 60, qui se mettra à tirer la sonnette d'alarme une dizaine d'années plus tard... Il faut dire que « La banque » est alors en pleine « ère Mc. Namara », avec toute la sensibilité « sociale » qui l'avait caractérisée durant cette période. On comprendra donc que, pour s'en tenir au domaine qui nous occupe ici, ses experts aient été particulièrement perspicaces pour mettre en évidence les déséquilibres de toute sorte générés par l'excessive polarisation sur les zones de grande irrigation, que nous avons déjà évoqués ci-dessus (en citant précisément les rapports de la Banque mondiale...)². En écho à ces nouvelles préoccupations, dans le Plan 1978-1980, on

1. Cf. Les productions végétales, In : La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Agriculture et Pêche, Grandes Éditions du Maroc, Rabat, 1987, pp. 126-138.

2. En plus du rapport déjà cité, voir : Banque mondiale, Rapport sur le secteur et les perspectives de développement des zones bour (Document non publié, 1395b) Washington DC, avril 1977 ; Banque mondiale, Rapport sur le secteur agricole du Maroc ; Problème du secteur et stratégie de la Banque (Document non publié), Washington DC, décembre 1979.

commencera par se contenter de reconnaître que l'effort a été trop sélectif et trop concentré sur l'irrigation de superficies fort limitées. Le plan 1981-1985 ira un peu plus loin et plaidera en faveur « d'une répartition optimale des moyens entre le bour et l'irrigué »¹.

Si cette prise de conscience n'aboutit pas à remettre en cause la « politique des barrages », elle conduit durant les années 70 à un plus grand intérêt pour les vertus de l'investissement en bour. D'autant plus que, au-delà du désir d'éviter une excessive marginalisation de la plus grande partie du monde rural, entrait en compte une autre considération d'une importance politique et stratégique capitale : il s'agissait de fixer la population rurale dans ses terroirs et partant éviter une accélération de l'exode rural dont on craignait les conséquences, notamment dans les grandes agglomérations urbaines... L'idée qui commence alors à faire son chemin est que le développement est une dynamique nécessairement globale et intégrée. Les performances économiques des exploitations sont autant liées aux conditions d'intensification de la production qu'à celles du bien-être des producteurs, ce qui signifie que pour fixer la population là où elle était, il fallait s'occuper à la fois de ses conditions de travail et de ses conditions de vie, les unes déterminant les autres et inversement...

Cela donnera lieu, à partir de 1975, à l'apparition dans différentes zones bour d'une série de projets dits « intégrés » parce que, outre la dimension économique et technique traditionnelle (investissement sur l'exploitation, mécanisation, utilisation d'engrais et de semences sélectionnées, traitements phytosanitaires, crédits...), s'ajoutait d'autres dimensions essentielles qui étaient sociales, organisationnelles, voire écologiques : construction de routes, d'écoles, de dispensaires, électrification rurale, adduction d'eau potable, aménagement de Souks, organisation professionnelle, conservation des sols, reboisement...

Pendant un peu plus d'une dizaine d'années seront donc lancés huit projets officiellement appelés « de développement agricole intégré de l'agriculture en sec » à travers différentes régions du pays : Fès Karia Tissa; Oulmès Rommani; El Hajeb, Abda-Ahmar, Settat, Haut-Loukkos; Moyen Atlas Central, Had Kourt... Bien sûr, le contenu spécifique des projets et leurs objectifs dépendront des caractéristiques propres à chaque zone tant au niveau agricole que socio-économique. C'est ainsi que, sur le plan agricole, certains projets seront principalement orientés vers l'intensification des cultures végétales et de l'élevage semi-intensif (comme ceux de Karia-Tissa et Oulmès-Rommani); d'autres vont privilégier l'amélioration pastorale sur des terres collectives ou domaniales (Moyen-Atlas), d'autres encore s'attacheront à la conservation des sols et la lutte contre l'érosion et l'intensification des productions existantes (Loukkos). Au niveau socio-économique, la priorité semble partout avoir été donnée au désenclavement des zones de projet, avec l'ouverture ou l'amélioration de chemins tertiaires et de pistes rurales. La deuxième grande priorité aura été l'eau potable, l'électrification et la construction de centres de santé ou de dispensaires et d'écoles. Enfin un intérêt particulier est accordé à la formation des techniciens chargés d'assurer l'encadrement des agriculteurs dans les zones de projet.

Au total, on estimait en 1987 que ces projets concernaient une superficie totale de 2.7 millions d'hectares (dont près de 1.6 million d'hectares de surface agricole utile), un peu plus de 200 000 agriculteurs, et nécessitaient une enveloppe globale de près de 4 milliards de dirhams².

En somme, avec cette double inflexion, le modèle de développement agricole semblait à partir du milieu des années 70 évoluer en s'orientant vers une combinaison mieux équilibrée des stratégies de promotion

1. Cependant, s'ils en appellent à « plus d'attention à l'irrigation en sec », les rédacteurs du Plan, prudents, n'en oublient pas moins de préciser : « sans toutefois freiner le développement des périmètres irrigués ». Cf. Secrétariat d'État au Plan et au Développement Régional, Plan de développement économique et social 1981-1985, volume II, Direction du Plan, Rabat, 1986, p. 91.

2. M. Anechoum, Le développement intégré en bour, In : La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Agriculture et Pêche, Grandes Éditions du Maroc, Rabat, 1987, pp. 83-86.

des exportations et de substitution aux importations d'une part, et un arbitrage moins marqué en faveur des périmètres de grande irrigation et au détriment des zones d'agriculture pluviale et de la petite et moyenne hydraulique. Si cette orientation avait pu prendre le temps de s'affirmer, s'étendre de manière significative, et commencer à produire des résultats tangibles sur le terrain, probablement qu'elle aurait abouti à une situation meilleure que celle à laquelle nous avons abouti aujourd'hui...

Mais l'avènement des politiques d'ajustement structurel durant les années 80 créera une situation nouvelle dont les plans sectoriels et les projets de développement intégrés en sec seront les premières victimes. Les projets de développement intégrés seront abandonnés sans avoir fait l'objet d'une véritable évaluation critique pour en déterminer les limites et en tirer les leçons.

Reposant sur une intervention active et constante de l'État, la politique conduite jusqu'au milieu des années 80 a été jugée excessivement « dirigiste », et l'on comprend qu'elle ait rapidement constitué un terrain privilégié des réformes entreprises dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

3. La politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole (1985-1993)

Au tournant des années 80, l'économie marocaine connaît une crise majeure. Le surendettement, les déficits budgétaires et commerciaux, les pénuries de réserves de devises en sont des expressions, certes spectaculaires, mais fragmentaires du mal profond d'un « modèle de développement » qui n'avait de toute évidence guère réussi à atteindre les objectifs qu'il s'était lui-même assignés. Toujours est-il que, acculé à demander le rééchelonnement de sa dette extérieure, le pays doit s'engager, officiellement en 1983, dans la mise en œuvre d'une politique d'ajustement structurel, en étroite collaboration avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale qui en accompagnent le financement.

3.1. Orientations générales et premières mesures tangibles

La politique d'ajustement structurel gagne le secteur agricole à partir de 1985. Elle portera d'abord le nom de Programme d'Ajustement à Moyen Terme du Secteur Agricole (PAMTSA) et sera soutenue principalement par des crédits de la Banque mondiale et des accords d'assistance technique. Elle sera par la suite matérialisée à travers différents Prêts/Programmes à l'Ajustement du Secteur Agricole (PASA.1 et 2), à l'Amélioration de la Grande Irrigation (PAGI.1 et 2), et à l'Investissement dans le Secteur Agricole (PISA.1 et 2)¹.

Ces programmes s'inscrivent d'abord dans le cadre des objectifs généraux de la politique d'ajustement dans son ensemble : réduction de l'engagement financier de l'État, libéralisation des structures de production et d'échange pour en développer l'ouverture sur l'économie mondiale et y adapter l'allocation des res-

1. Pour une présentation détaillée de ces programmes et une évaluation de cette politique, Cf. N.Akesbi, Politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole, approche macro-économique, In : FAO-MAMVA, Impact du programme d'ajustement structurel sur le développement du secteur agricole, tomes 1 & 2, Rabat, mai 1997 ; Voir également le Rapport de synthèse de la même étude (J.P.Foairy) ; Voir encore : M.Bouanani, L'ajustement structurel agricole, Table ronde organisée par l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II et Wye College (GB), sur le thème : Les politiques d'ajustement structurel et leurs impacts sur l'agriculture irriguée au Maroc, Agadir, 22-23 octobre 1992, In Hommes, Terre et Eaux, Revue Marocaine des Sciences et Techniques du Développement Rural, vol. 22, n° 89, Rabat, décembre 1992.

sources à la logique du marché. Ils se distinguent cependant par l'accent mis sur l'amélioration de l'affectation des ressources, l'encouragement à l'augmentation de la productivité agricole, le désengagement de l'État des activités où il avait été auparavant largement présent, et une attention particulière à la formation de compétences d'analyse et d'encadrement dans l'administration.

Parce que l'État s'était considérablement engagé dans l'agriculture d'irrigation en particulier, un aspect majeur des programmes d'ajustement en question va consister à organiser les conditions de son désengagement des espaces et surtout des modes d'intervention liés à la politique précédente. On peut à peu près synthétiser les nombreuses actions et mesures prévues dans les différents programmes à travers les trois axes de réforme suivants :

- La redéfinition du rôle des organismes publics d'intervention et la soumission de leur gestion aux impératifs du marché,
- L'élimination des obstacles aux échanges intérieurs et extérieurs (notamment des monopoles, quotas et autres réglementations restrictives au commerce des produits agricoles),
- La suppression des subventions de l'État aux facteurs de production et l'affirmation d'une politique de « vérité des prix » à la production et à la consommation.

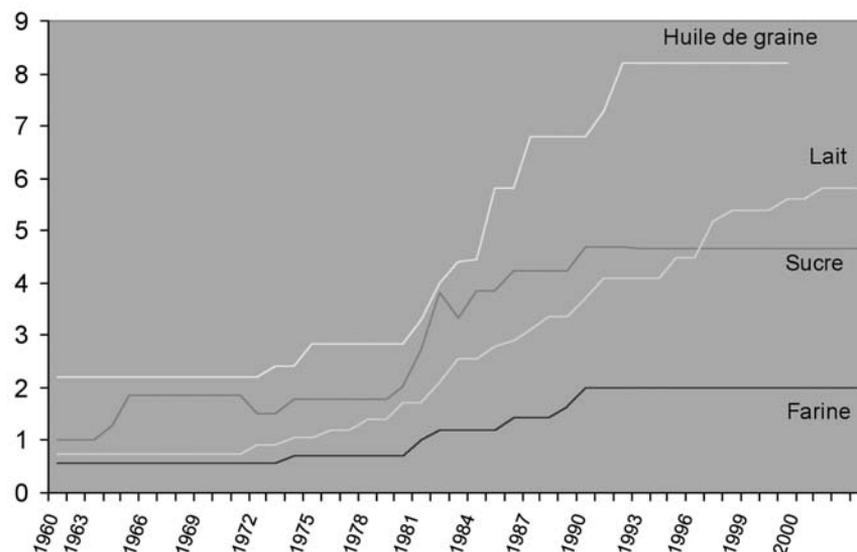
Le citoyen, en milieu urbain comme en milieu rural, retiendra d'abord ce dernier aspect de la nouvelle politique qui se mettait en place. Avant même l'entrée en vigueur officielle des programmes d'ajustement structurel, la politique des prix et des subventions des années 60 et 70 fut brutalement remise en cause à travers de fréquentes et fortes hausses des prix à la consommation des produits alimentaires de base soutenus par l'État. En dépit de leur grande impopularité¹, les hausses des prix se sont succédées tout au long des années 80 à un rythme plus ou moins soutenu. Comme on peut le constater sur la figure suivante, sur l'ensemble de la période 1960-2004, la « rupture » des années 80 est tout à fait remarquable puisqu'elle tranche non seulement avec la période qui l'avait précédée, mais aussi avec celle qui suivra. En effet, entre 1980 et 1990, les prix de la farine de blé (dite « nationale »), du sucre, de l'huile de graines et du lait ont respectivement augmenté de 100 %, 71 %, 112 % et 141 %². En revanche, à l'exception du lait (qui sera libéralisé en 1993), les principaux produits en question verront à nouveau leurs prix quasiment gelés à partir de 1989-90.

1. Laquelle du reste dégénéra à plusieurs reprises en « émeutes de la faim », sévèrement réprimées par les Autorités, notamment à Casablanca en 1981, à Tétouan en 1984 et à Fès en 1990...

2. Ces proportions ainsi que la figure 9 reposent sur les données contenues dans : MADRPM, Préparation du Rapport du Cinquantenaire, Recueil de données relatives au secteur agricole, Rabat, octobre 2004, p. 40-45.

Figure 9. Évolution des prix à la consommation des principaux produits de base

Evolution des prix réglementés de produits de base



Ces premières mesures tangibles d'augmentation des prix n'étaient souvent pas prises dans le cadre de programmes spécifiques, même si leur « inspiration » figurait en bonne place dans les programmes d'ajustement négociés avec les Institutions internationales concernées.

Quant aux programmes d'ajustement proprement dits, les deux principaux couvriront théoriquement la période 1985-1993. Ce sont ces deux programmes, appelés PASA 1 et PASA 2, qui seront ce-dessous présentés et commentés.

3.2. Le premier programme d'ajustement structurel agricole (PASA 1)

Le PASA.1, soutenu par un prêt de la Banque mondiale de 100 millions de dollars, devait se déployer durant les années 1985-1987, et visait plus la « préparation du terrain » des réformes « leur mise en œuvre effective »¹. Ainsi, des études devaient être réalisées, des « zones pilotes » identifiées et des « services d'appui » renforcés. Certes, des mesures allant dans le sens des réformes poursuivies ont été prises mais sont restées assez partielles, comme celles qui étaient censées réduire les subventions et tendre vers la « vérité des prix » (hausse des prix des engrais, du son et de la pulpe de betterave à sucre), ou rationaliser

1. Banque Mondiale, Prêt à l'ajustement du secteur agricole (n° 2590-MOR) – PASA, Rapport d'achèvement du projet, Washington DC, 22 juin 1988, 75 p + annexes; Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Récapitulatif des mesures et réformes prévues dans le cadre du PASA, du PISA et de la stratégie du développement agricole, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Rabat, 1994.

l'intervention de l'État (amélioration du taux de recouvrement des redevances d'eau d'irrigation, fermeture de stations de recherche de l'INRA, fermeture de points de vente publics d'engrais...). On trouvera ci-dessous, sur le tableau 1, un état récapitulatif des « mesures d'ajustement » prises dans le cadre des deux programmes PASA 1 et 2, durant la période 1984-1994.

Trois mesures prises dans le cadre du premier programme méritent cependant d'être soulignées. La première concerne la cession au secteur privé des services de santé animale. La deuxième implique les Offices régionaux de mise en valeur agricole qui reçurent en 1987 autorisation de transférer progressivement au secteur privé la plupart des prestations à caractère commercial qu'ils assuraient, pour se consacrer essentiellement à l'équipement hydraulique, à la gestion des réseaux et à la vulgarisation. Enfin, la troisième mesure a consisté en la création en 1986 d'un Fonds spécial au niveau du Trésor appelé Fonds de Développement Agricole (FDA), confié à la Caisse Nationale de Crédit Agricole pour sa gestion. Inscrit dans une perspective de modernisation et de rationalisation de la politique d'incitation de l'État, le FDA avait pour mission d'intégrer les différents programmes d'encouragements financiers de l'État, de collecter de nouvelles ressources, et d'en assurer une distribution optimale compte tenu des orientations de l'État, lesquelles insistaient désormais sur quelques domaines prioritaires : intrants agricoles, intensification de la production animale, équipement des exploitations agricoles, aménagements fonciers...

Une autre mesure qui concerne le commerce extérieure agricole, doit également être soulignée, même si elle n'a pas été prise, du moins formellement, dans le cadre du PASA 1. Il s'agit de la décision prise en 1985 de démonopoliser les activités d'exportation de produits agricoles – frais et transformés – confiées une vingtaine d'années auparavant à l'Office de Commercialisation et d'exportation (OCE). Il faut dire que cette décision intervenait alors que les secteurs concernés, en tout cas celui des primeurs, et dans le Sous en particulier, connaissaient depuis quelques années une véritable « petite révolution » technologique avec l'introduction pour la première fois au Maroc des cultures sous-serres, l'utilisation de nouvelles semences à haut rendement, le recours à des techniques d'intensification sophistiquées (fertigation, traitements appropriés...)¹. Parallèlement à cette « démonopolisation », un « Établissement Autonome » (EACCE) était créé pour prendre en charges les fonctions de « coordination et de contrôle des exportations » précédemment assumée par l'OCE. À partir du début de l'année 1996, des groupes d'exportateurs privés commencèrent donc à se constituer et, même s'il ne disparaissait pas, l'OCE devenait un exportateur, plutôt mineur, parmi une dizaine d'autres.

Tableau 1. Principales mesures d'ajustement

Mesures-prix

Politique de change	<ul style="list-style-type: none"> * Dévaluations dont celle de 9.25 % en 1990 * Baisse régulière du taux de change réel jusqu'à un niveau d'équilibre en 1994
Politique commerciale	<ul style="list-style-type: none"> * Réduction des restrictions quantitatives en 1984 (sauf produits agricoles stratégiques : céréales, sucre, oléagineux, viandes, lait et dérivés) * Réduction et rationalisation des droits de douane en 1984, 1992 et 1993 * Prélèvements à l'importation pour produits agricoles sensibles en 1992 * Suppression des taxes à l'exportation à partir de 1984 * Suppression de l'obligation de licence d'exportation en 1986 (sauf pour les produits spécifiques : farine de blé, sucre, huiles végétales) * Simplification des formalités administratives à partir de 1984 * Adhésion au GATT en 1987 * Mise en place d'équivalents tarifaires en 1993-1994

1. N. Akesbi, L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union Européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux, Annales Marocaines d'Économie, Rabat, n° 13, automne 1995.

Politique des prix	<ul style="list-style-type: none"> * Libéralisation progressive de 1982 à 1986, sauf pour 6 produits agricoles (blé, tendre, farine nationale, pain, huiles, sucre, thé vert) et quelques intrants (eau, électricité, combustible, semences sélectionnées, produits et honoraires vétérinaires, docks et silos, entrepôts frigorifiques) * Prix de détail restant contrôlés : farine, huile, sucre * Prix au producteur contrôlés : blé tendre, betterave, canne à sucre, tournesol * Réduction de la subvention des semences (1988) * Suppression de la subvention aux engrais (1990) * Libéralisation des prix à la production du blé dur, orge, maïs (1990), lait (1993) * Baisse des subventions à la consommation : pain, sucre, huile, produits laitiers * Élimination des subventions : beurre, lait, farine, produits pétroliers * Augmentation des tarifs publics : eau, électricité, transports * Facturation des services commerciaux des ORMVA * Augmentation du taux de recouvrement de l'eau : 63 % en 1986, 77 % en 1994 * Introduction de la TVA en 1986 et exonération des intrants et produits agricoles
Politique de crédit	<ul style="list-style-type: none"> * Relèvement des plafonds de crédits à l'exportation * Désencadrement du crédit en 1991 * Augmentation des taux d'intérêt réels

Mesures budgétaires

- * Baisse de la part des dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrés à l'agriculture (en termes réels et en proportion du budget total et du PIB)
- * Baisse significative des subventions de fonctionnement
- * Rationalisation des aides à l'investissement
- * Dépenses indirectes importantes à destination du monde rural
- * Pas d'augmentation des dépenses des collectivités locales

Réformes institutionnelles

- * Suppression de monopoles : à l'exportation (OCE), à l'importation de sucre (ONTS)
- * Fermeture de 80 % des points de vente publics d'engrais, de 20 stations de recherche INRA
- * Transfert au secteur privé des services commerciaux des ORMVA
- * Privatisation de nombreuses entreprises, mais recul pour CMGTA et difficultés pour d'autres : FERTIMA et sucreries
- * Privatisation des services vétérinaires (1987) et de l'insémination artificielle (1989)
- * Retrait des services de soutien et d'encadrement des cultures intégrées dans l'irrigué (1991)
- * Libéralisation progressive de la production de semences
- * Aménagement du code des investissements dans le sens de l'extension du domaine des subventions (en amont et en aval de la production) et de la réduction des obligations des producteurs
- * Création d'associations d'usagers de l'eau
- * Cessions au secteur privé d'une partie des terres publiques

Source : FAO-MAMVA, *Impact du programme d'ajustement structurel sur le développement du secteur agricole, Rapport principal, Rabat, mai 1997, p. 25-26.*

3.3. Le deuxième programme d'ajustement structurel agricole, PASA 2

Parce qu'il devait s'attaquer à des problèmes de fond, le PASA. 2 devait se fixer dès le départ des objectifs ambitieux, dont notamment l'élimination des restrictions commerciales, à l'importation en particulier, et la suppression des subventions à la consommation des denrées de base, accompagnée de la libéralisation des secteurs et filières concernés (farine de blé, sucre, huiles alimentaires)¹. En fait, la réalisation de ces objectifs allait rapidement apparaître plus difficile que prévu, et en dépit de divers « assouplissements », le programme prendra du retard et ne sera exécuté que partiellement.

Le bilan d'exécution qui sera établi en 1994 montrera que les réformes réalisées sont loin d'être négligeables, mais que celles considérées parmi les plus « sensibles », et aussi les plus décisives, ne l'ont pas été². Ainsi, la libéralisation à l'importation de la plupart des produits alimentaires transformés et de nombreux autres denrées agricoles avait été poursuivie, même si les niveaux de protection restaient plus élevés que prévu (avec notamment des droits de douane de 45 % au lieu de 35 % au maximum pour les autres produits). Le monopole de l'Office National du Thé et du Sucre en matière d'importation et de commercialisation du sucre ainsi que celui de « Burapro » (Bureau d'Approvisionnement) pour l'importation des graines oléagineuses avaient été supprimés. À l'intérieur, une nouvelle loi avait été adoptée, portant sur la réorganisation du marché des céréales et des légumineuses, et y instaurant notamment le principe de la liberté du commerce. À l'exception du blé tendre, la commercialisation et les prix – à la production comme à la consommation – avaient été libéralisés. Il en fut de même pour le lait et les produits laitiers, dont le processus de libéralisation des prix fut achevé en 1993.

Au niveau des principaux intrants, la libéralisation de la commercialisation et des prix des engrais devint effective à partir de 1990, accompagnée de la suppression des subventions correspondantes. Une libéralisation partielle de la production et des importations des semences certifiées fut engagée, le secteur privé y prenant une part croissante. En ce qui concerne la production animale, la libéralisation des prix et de la commercialisation du son de blé et de la pulpe de betterave sucrière fut progressivement réalisée en 1987 et 1988, et la privatisation des services vétérinaires fut achevée dans toutes les zones (à l'exception des « zones marginales »).

Des efforts en vue de l'amélioration des conditions de gestion de l'eau d'irrigation furent entrepris et les résultats obtenus furent considérés encourageants : le taux de recouvrement des redevances d'eau avait pu être relevé à 73 % en 1992³, et on réussit également à recouvrer une part plus importante des coûts d'exploitation et d'entretien des installations d'irrigation. Par ailleurs, une nouvelle loi sur l'eau avait été adoptée au Parlement en juillet 1995, avec pour ambition de rationaliser l'utilisation des ressources en eau à travers une gestion globale et adéquate⁴. Cette loi annonçait aussi la création d'une part d'un « Conseil supérieur de l'eau et du climat », auquel revient l'élaboration des orientations générales de la politique nationale en la matière, et d'autre part des « Agences de bassin » chargées de la gestion territoriale des ressources hydriques du pays.

Ceci étant, ce qui n'a pas été réalisé parmi les objectifs arrêtés et donc non atteints, apparaît, qualitativement surtout, fort important. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les cinq groupes de produits de base (dits stratégiques), la libéralisation de leurs importations et leur tarification à la frontière n'avaient pu être mise en

1. Banque Mondiale, Deuxième prêt à l'ajustement du secteur agricole, Rapport d'évaluation rétrospective, 1995, 47 pages + annexes ; Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Récapitulatif des mesures et réformes prévues..., 1994, op. cit.

2. Banque Mondiale, Deuxième prêt à l'ajustement du secteur agricole, Rapport d'évaluation rétrospective..., 1995, op. cit.

3. MADRPM, « Recueil de données relatives au secteur agricole », op. cit. p. 104.

4. Loi n° 10-95 du 16.8.1995, B.O. n° 4325 du 20.9.1995.

œuvre. Après plusieurs reports, il avait fallu attendre l'engagement pris dans le cadre de l'Accord de Marrakech de l'OMC, en avril 1994, pour procéder à la conversion des protections non tarifaires en protections tarifaires, avec des niveaux des « équivalents tarifaires » suffisamment élevés pour que la libéralisation « physique » des importations ne menace guère la production locale¹. De toute façon, à l'aval, la commercialisation et les prix intérieurs des filières de blé tendre/ farine nationale, du sucre et des huiles de graines resteront réglementées et partant subventionnées². Si les prix des huiles de graines ont fini par être libéralisés seulement en 2001, ceux de la farine et du sucre restent à ce jour réglementés. À l'amont, les prix à la production des semences sélectionnées des céréales restent également à ce jour encore subventionnées et partant contrôlés par les pouvoirs publics.

Aucun des multiples projets de réforme du code des investissements agricoles n'a pu voir le jour. Même si les taux de récupération ou de recouvrement des coûts de l'irrigation ont pu être quelque peu améliorés, ils sont restés en deçà des niveaux requis. À l'égard des terres bour, les projets de réforme d'ensemble promis non plus n'ont guère pu aboutir. Si l'on a tout de même adopté en 1994 deux lois, une relative aux périmètres de mise en valeur en bour (n° 33-94, dite des PMVB³), et une autre qui interdit le morcellement des terres dans les mêmes « périmètres »⁴, les programmes projetés pour le remembrement et le cadastre, ainsi que l'étude du système de crédit foncier, n'ont pu être réalisés, étant liés les uns et les autres à la promulgation de nouveaux textes fonciers sur le bour. De son côté, le patrimoine sylvicole n'a guère été mieux servi puisque la loi-cadre forestière promise n'a guère vu le jour non plus.

Enfin, notons que l'on n'a pas réussi mieux en ce qui concerne la maîtrise et la réallocation des ressources publiques affectées à l'agriculture, notamment au niveau des investissements publics qui devaient se redéployer plus au profit des petites exploitations et en dehors des périmètres de grande irrigation...

Au total, le deuxième programme d'ajustement a fait l'objet d'une évaluation qui, au-delà de la conventionnelle appréciation « globalement positive », a reconnu que « la plupart des clauses spécifiques du prêt ont été remplies », mais que « la libéralisation des marchés et des sous-secteurs qui devaient faire l'objet de réformes est toutefois loin d'être achevée ». Les experts de la Banque mondiale qui avaient procédé à cette évaluation reconnaissent que l'une des principales raisons de cet état de fait résidait dans une certaine sous-estimation de « l'aptitude des grands groupes de pression marocains, notamment dans les secteurs agro-industriels, à organiser une résistance aux réformes qu'ils jugeaient aller à l'encontre de leurs intérêts »⁵.

Le Rapport d'achèvement du deuxième programme d'ajustement structurel, remis aux responsables en septembre 1994, reconnaît l'apparition d'un phénomène de « fatigue des ajustements », phénomène « exprimé à la fois par la Banque et le MARA, étant donné que tant le secteur privé que le secteur public attendent avec impatience des nouveaux investissements et la croissance, après des années d'efforts en matière de réforme »⁶.

1. Ces équivalents tarifaires ont notamment été arrêtés à 190 % pour le blé tendre, à 224 % pour le blé dur, à 211 % pour le sucre, à 311 % pour l'huile végétale raffinée, à 315 % pour la viande bovine, à 115 % pour le lait...

2. Il est vrai cependant que les volumes des subventions en question ont été contenus dans les limites de 10 millions de quintaux pour la farine nationale et 2000 DH par tonne de sucre.

3. Dès le départ, ces PMVB apparaissaient comme une « nouvelle mouture » des projets de développement intégré des années 70 et 80, mais à une échelle réduite, celle de la Commune rurale.

4. Loi n° 34.94 relative à la limitation du morcellement des propriétés agricoles situées à l'intérieur des périmètres d'irrigation et des périmètres de mise en valeur en bour, B.O. n° 4323 du 6.9.1995.

5. Ailleurs, dans le même rapport, on peut lire : « Dès le déblocage de la deuxième tranche [du prêt], il était devenu clair aux responsables de la Banque que les rivalités entre différents segments du Gouvernement et les groupes d'intérêt organisés compliqueraient le déblocage des tranches et le processus de libéralisation. Parce qu'il n'a pas été possible de résoudre ces problèmes, plusieurs réformes importantes n'ont pas pu être menées de la manière escomptée ». Cf. Rapport d'évaluation rétrospective, 1995, *op. cit.*, p. 6, 10 et 23.

6. Banque Mondiale, Deuxième Prêt à l'ajustement du secteur agricole, Rapport d'achèvement d'exécution, Washington DC, 12.9.1994, 40 p, p. 27.

Cette « fatigue des ajustements », en fait déjà perceptible dès le début des années 90, conduira « la Banque » à orienter ses nouveaux prêts vers le financement de divers programmes d'investissements dans le secteur agricole, ce qui donnera lieu aux deux prêts, PISA 1 et PISA 2, couvrant la période allant jusqu'en 1997¹. Mais du côté des autorités marocaines, la sortie officielle en 1993 des programmes d'ajustement structurel sous l'égide du Fonds monétaire international, mais plus encore la succession de deux années de sécheresse semblait les amener à souhaiter prendre un peu de recul vis-à-vis d'une politique qui, en dépit de sa prétention à être « structurelle », n'en restait pas moins trop focalisée sur des mesures ponctuelles et contenues dans les limites d'un horizon temporel plutôt « court ». Le temps des « ajustements » était-il révolu? celui des « Stratégies » était-il venu?

4. Le temps des stratégies (1993-2004)

« Notre paradoxe est que nous ne cessons depuis un quart de siècle d'élaborer des « stratégies », et pourtant, aujourd'hui encore, nous n'en avons aucune! ». Cet aveu d'un ancien ministre de l'agriculture pourrait en fait être celui de n'importe quel observateur objectif de la politique agricole marocaine depuis des décennies.

S'il est en effet une récurrence tout à fait remarquable dans l'histoire de la politique agricole du Maroc depuis près d'un quart de siècle, elle est dans ce scénario devenu tout à fait « classique » : tout commence par une succession d'années de sécheresse, laquelle amène les responsables à constituer un « groupe de réflexion » et commander çà et là différentes « études », le tout devant aboutir à l'élaboration d'une « Stratégie », et même d'un « Plan d'action », lesquels finissent par être effectivement réalisés... Mais entre-temps, la « pluie » est revenue, et / ou le gouvernement a changé, et curieusement, ce qui était encore quelque temps auparavant une ardente nécessité, sinon une « priorité absolue », s'évanouit dans les arcanes de l'Administration et des cabinets ministériels... Soudain, plus personne n'en parle, et les volumineuses études préparées pour « éclairer les décisions » vont rejoindre celles qui les avaient précédées dans les « placards » des administrations concernées, et rendez-vous est pris pour la prochaine succession d'années de sécheresse...

Nous voulons ici relater l'histoire de ce type de « scénario » parce que, au delà des faits, nous croyons qu'elle est très instructive, puisqu'elle nous renseigne sur un des aspects les plus importants du « mal marocain » durant l'ensemble de l'expérience des cinquante dernières années. Cette histoire d'une véritable inflation de « stratégies » qui ont toutes pour point – et destin – commun de rester « sur le papier » dès lors qu'elles avaient fini d'être élaborées, nous semble tout à fait significative, et même symbolique de la « mal gouvernance marocaine » : un comportement politique quasi-exclusivement commandé par la « conjon-

1. Le premier prêt d'investissement dans le secteur agricole (PISA 1, 1991-1993), avait été conçu pour financer une partie du budget d'équipement du Ministère de l'Agriculture d'une part, et soutenir différentes réformes dans les domaines organisationnels et budgétaires, et les sous-secteurs de l'élevage et de l'irrigation. Le deuxième prêt (PISA 2, 1994-1997) appuie un programme d'investissements, en l'occurrence celui qui a été arrêté pour le secteur agricole pendant la période considérée. Tout en œuvrant à l'accroissement de l'efficacité des investissements sous sectoriels, il s'inscrit dans une orientation de consolidation des programmes d'ajustement antérieurs, de développement du secteur privé et d'amélioration de la gestion du secteur public. Cf. Banque Mondiale, Deuxième prêt aux investissements dans le secteur agricole (PISA II), Rapport d'évaluation, Washington DC, 27 mai 1994, 71 p; Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Récapitulatif des mesures et réformes prévues dans le cadre du PASA, du PISA et de la stratégie du développement agricole, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Rabat, 1994.

ture » et le traitement par « les études et la médiatisation » du problème du moment, aussitôt oublié dès lors qu'un nouveau problème se présente et nécessite un nouveau « traitement » par la constitution de nouvelles « commissions », ou « groupes de réflexions », le lancement de nouvelles « études » et de nouvelles campagnes médiatiques...

Déjà au début des années 80, la sévère sécheresse qui avait alors sévi dans le pays avait alerté les responsables au plus haut niveau de l'État quant aux risques inhérents à la méconnaissance d'un tel phénomène, et à la nécessité d'une réflexion « stratégique » sur la question alimentaire à un horizon de long terme. Des experts étrangers se penchèrent sur l'histoire séculaire des sécheresses au Maroc, et une équipe pluridisciplinaire de cadres marocains travailla pendant plusieurs années sur une « Stratégie alimentaire... »¹. Le problème est que, lorsque le travail était achevé, la pluie était revenue, et la « stratégie alimentaire » ne semblait intéresser plus personne dans les sphères décisionnelles, par ailleurs déjà toutes engluées dans les marécages des mesures d'ajustement structurel, et des « programmes » dont les horizons ne pouvaient dépasser trois ans...

Au début de la décennie suivante, la sécheresse était de retour. Le Premier Ministre de l'époque s'inquiète à nouveau et demande au « Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire » d'organiser une réflexion devant aboutir à l'élaboration d'un plan d'action « en termes de développement rural »². Cet accent mis sur le développement rural s'inscrivait alors dans une « conjoncture » internationale et nationale qui le rendaient indispensable. Au niveau international, cette période correspondait à l'affirmation du thème du « développement humain » soutenu notamment par le Programme des Nations Unies pour le Développement, et systématisé dans ses rapports annuels avec la publication de l'Indicateur du Développement Humain (IDH) et le classement des différents pays en fonction de son niveau. Dans le rapport mondial sur le développement humain 1991 précisément, le Maroc est classé au 108^e rang, sur un total de 160 pays, derrière des pays voisins ou comparables tels l'Algérie, la Tunisie ou la Jordanie³... À l'échelle nationale, la fin officielle en 1993 des programmes d'ajustement conduits par le FMI favorisait une évaluation critique du bilan de la décennie qui venait de s'achever⁴. Alors que les experts de la Banque mondiale préparaient leur fameux rapport sur la « crise cardiaque » qui menaçait la stabilité du pays et de son économie⁵, au Maroc, même les plus ardents défenseurs de la politique d'ajustement structurel commençaient à reconnaître que son « coût social » se révélait de plus en plus lourd...

Dans le monde rural en particulier, le même rapport du PNUD précédemment cité indiquait que, au Maroc et en moyenne durant la période 1980-1988, la population vivant en dessous du seuil de pauvreté représentait 37 % de la population totale, et en milieu rural, cette proportion atteignait même 45 %⁶. Des études et enquêtes conduites au début de la décennie 90 mettaient en évidence l'ampleur des « dégâts » et partant du

1. Ce groupe avait produit une dizaine de documents. Cf. Groupe d'étude de la stratégie alimentaire, Étude de la stratégie alimentaire marocaine : 1. Analyse de la situation actuelle et projection, Projet de rapport de synthèse, Rabat, janvier 1984 (133 p + annexes); 2. Nature et contenu des options et des actions, Rabat, octobre 1985, (7 documents totalisant 689 p); 3. Potentialités de production alimentaire, Rabat, juillet 1986, 24 p.

2. Certes, on peut noter que le « Plan d'orientation 1988-1992 » avait déjà érigé « le développement du monde rural » en priorité, l'objectif étant « d'améliorer les conditions de vie et de travail des populations rurales et de tendre vers l'autosuffisance alimentaire » (Lettre royale au Premier Ministre définissant « l'itinéraire de ce que devra être l'action économique du gouvernement dans les prochaines années », Le Matin du Sahara, 12 mai 1987). Cependant, outre le fait que ce « plan » n'était qu'un « itinéraire » à titre essentiellement indicatif, chacun sait que, en pleine période d'ajustements structurels, les esprits, comme les moyens, étaient ailleurs...

3. PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, éd. Economica, Paris, 1991, p. 137-139.

4. Cf. Bilan décennal du programme d'ajustement structurel et perspectives de l'économie marocaine, Actes du Colloque international de l'Association des Économistes du Maroc, 1-3 octobre 1993, Annales Marocaines d'Économie, n° spécial, Rabat, janvier 1994.

5. Banque mondiale, Royaume du Maroc : Mémoire économique – Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi, Rapport n° 14155-MOR, Washington, DC, 1995.

6. PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1991, *op. cit.*, p. 171.

sous-développement qui y condamnait encore près de 52 % de la population à des conditions de vie tout à fait déplorables¹ : 57 % des localités y étaient encore totalement enclavées, 11.9 % à peine des foyers ruraux étaient pourvus d'électricité, et la proportion qui avait accès à l'eau courante était quasiment insignifiante (1.6 % des ménages ruraux), 19 % seulement des localités rurales disposaient d'écoles primaires, et guère plus de 3 % des mêmes localités disposaient de « postes de santé »... Comment ne pas comprendre que, dans ces conditions, les inquiétudes des uns et des autres aient été largement justifiées ?

4.1. Une première « Contribution » à une stratégie de développement rural (1993)

Au cours du printemps 1993, une « Commission Interministérielle » est constituée. L'approche « interministérielle » apparaît bien adaptée puisque le développement rural est conçu de prime abord comme étant une œuvre multidimensionnelle, impliquant forcément différents départements de l'Administration, celui de l'agriculture certes, mais aussi ceux des travaux publics, des eaux et forêts, de l'éducation, de la santé, du commerce et de l'artisanat, du tourisme... Dans cette vision, le Ministère de l'Agriculture va assez rapidement produire un document comprenant sa « Contribution... à une stratégie du développement rural »². Dans un « premier dossier », le document présente « l'espace rural » et procède à un « bilan des actions de développement », et dans un « deuxième dossier », il propose des « éléments pour une stratégie de développement rural ».

Cette dernière, fondée sur des projections à 2020 de la démographie, la demande d'emploi et la demande alimentaire, décline des orientations générales pour le développement rural et des orientations spécifiques pour le secteur agricole. Les premières, au nombre de trois, portent d'abord sur l'éducation de base et la formation professionnelle, ensuite sur le développement de l'infrastructure socio-économique et l'amélioration des conditions de vie du monde rural, et enfin sur le développement des ressources agricoles et l'amélioration du revenu des agriculteurs. Les secondes, au nombre de trois également, tracent les objectifs stratégiques du développement agricole : Objectifs de « Sécurité alimentaire jusqu'à l'horizon 2020 » (désormais c'est ce concept qui se substituera à celui de « l'autosuffisance alimentaire »...); Objectif de valorisation des productions (par l'agro-industrie et l'exportation); Objectif de conservation des ressources.

Des « Instruments de politique agricole » sont ensuite proposés (allant de la politique des prix et des revenus à celle de « l'atténuation du risque agricole », en passant par la formation professionnelle, les structures foncières ou l'organisation professionnelle...), et des orientations « sectorielles », ou plutôt « zonales » sont ensuite détaillées (Programme national d'irrigation, développement des zones bour, zones de parcours, zones forestières, zones de montagne). Enfin, une troisième partie va même jusqu'à préciser la « procédure de mise en œuvre » de la stratégie présentée, ainsi que les « mesures et actions d'appui pour le développement rural » : mesures d'ordre institutionnel, législatif et réglementaire, technique, administratif, économique et financier...

Fort de cette première « contribution », le Département de l'agriculture – devenu entre-temps de « la mise en valeur agricole » et non plus de la « réforme agraire » – constitue en 1994 une Commission spécifique au

1. Cf. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, Contribution du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à une stratégie de développement rural, Premier Dossier, Rabat, 1993, 47 p, p. 2-6.

2. Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, Contribution du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à une stratégie de développement rural, Deuxième Dossier, Rabat, 1993, 63 p.

secteur, avec pour mission d'élaborer une « *Stratégie pour l'agriculture à l'horizon 2020* ». Quelques mois plus tard, un document portant quasiment ce même titre voit le jour¹.

4.2. Premier projet d'une Stratégie pour l'agriculture à l'horizon 2020 (1994)

Après avoir brièvement rappelé l'évolution du secteur agricole dans les contextes national et international, et y avoir inscrit « l'option libérale » comme un résultat naturel, les auteurs affirment que la nouvelle stratégie privilégie des concepts nouveaux, désormais « fondement de l'économie agricole » et qui sont : la vérité des prix, l'esprit d'entreprise, l'organisation professionnelle et le redéploiement des interventions de l'État. La stratégie proprement dite commence par l'énoncé des nouvelles orientations, au nombre de quatre :

1. Contribuer à la sécurité alimentaire
2. Intégrer les marchés international et national
3. Augmenter et sécuriser le revenu des agriculteurs
4. Préserver et valoriser les ressources naturelles.

Ces orientations, précise-t-on, « remplacent les quatre objectifs traditionnels de la politique agricole : l'autosuffisance alimentaire, l'équilibre de la balance commerciale, l'augmentation du revenu des agriculteurs et l'atténuation des disparités régionales »² Chacun des nouveaux objectifs est présenté non comme un renoncement mais comme un élargissement et un dépassement du précédent. Celui de la sécurité alimentaire en particulier est justifié par le processus de mondialisation et de libéralisation des échanges qui ont gagné aussi les produits agricoles, avec la conclusion des accords du GATT de 1994. « À l'avenir, explique-t-on, le même objectif de sécurité alimentaire sera obtenu non seulement à partir de la production nationale mais en s'adressant au marché extérieur. (...) La sécurité alimentaire n'est pas en contradiction avec l'objectif d'autosuffisance : elle en est le prolongement logique et historique. Le but est le même, les moyens d'y parvenir, seuls, différents »³.

Ceci étant, la mise en œuvre de ces orientations doit se traduire pour l'ensemble des secteurs productifs par la poursuite d'objectifs communs, au nombre de six : 1. Respecter les vocations de l'espace rural et exploiter le potentiel de production ; 2. Conquérir les marchés intérieur et extérieur ; 3. Exploiter les ressources des technologies existantes et intensifier l'effort d'innovation ; 4. Mettre en place des filières opérationnelles et, 5. des observatoires économiques ; 6. Contrôler la santé et la qualité. Sont ensuite passées en revue les différentes filières (des céréales aux « productions marginales », en passant par le sucre, les viandes et les fruits et légumes...), chacune faisant l'objet d'un diagnostic rapide puis de la présentation des « perspectives » ou des « lignes stratégiques ». Enfin sont clarifiés des aspects relatifs à la politique des prix et d'incitations ainsi qu'aux réformes structurelles (problème foncier, gestion de l'eau, financement de l'agriculture).

La nouvelle stratégie devant être mise en œuvre conjointement par le département de l'agriculture et les « professions de l'agriculture », une deuxième courte partie du document qui la présente s'attache à identifier les missions des deux partenaires en question, et notamment à expliquer comment l'État doit « préparer

1. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, *Une Stratégie pour l'agriculture – 2020 – Propositions* », 109 p, Rabat, août 1994.

2. MAMVA, *Une Stratégie pour l'agriculture...*, 1994, *op. cit.*, p. 9.

3. *Ibid*, p. 10.

les agriculteurs à être des entrepreneurs par la formation et l'organisation professionnelle », répondre aux besoins des producteurs et des consommateurs, aménager le milieu rural et le sauvegarder. La profession de son côté doit s'organiser dans des structures crédibles et efficaces, étudier la demande et préparer des stratégies de développement à l'échelle d'une filière ou d'un terroir.

Enfin, la dernière partie du document s'applique à expliquer comment la stratégie agricole peut et doit s'insérer dans le développement rural, ce dernier étant complémentaire et interdépendant avec le développement de l'agriculture.

Quelques mois après la parution de la première version de la « Stratégie 2020 », un autre document voit le jour – en décembre 1994 –, et porte le titre cette fois de « *Plate-forme pour une stratégie agricole* »¹. Cette « plate-forme » reprendra pour l'essentiel le contenu du premier document (août 1994), en se contentant de l'amender sur quelques points de détail. Par la suite, ce même document donnera lieu à un autre qui s'attachera pour sa part à examiner les conditions « d'intégration de l'agriculture aux marchés national et international »²...

Dans la foulée de cette dynamique sont organisées du 19 au 21 décembre 1994 à Rabat les « *Premières journées d'études sur le développement rural* », journées pendant lesquelles les multiples problèmes du monde rural sont présentés sous différents angles et discutés. Les départements ministériels concernés présentent aussi chacun sa « contribution » au développement rural, conformément au cadre élaboré l'année précédente³. Les débats, souvent animés, voire passionnés, permettent cependant de conforter l'approche globale et intégrée du développement rural.

Cette effervescence commence tout de même à produire en 1994 et 1995 quelques résultats tangibles : la loi relative aux périmètres de mise en valeur en bour et la loi sur l'eau déjà évoquées plus haut, auxquelles il faut ajouter le lancement du Programme National d'Irrigation 1993-2000 et la création du Fonds de Développement Rural⁴. Un peu plus tard – à partir de 1995 – vont commencer à être lancés les fameux « Programmes nationaux » destinés à améliorer l'accès aux services socio-économiques et de base dans le monde rural : Programme National de Construction des Routes Rurales (PNCRR), Programme d'Approvisionnement Groupé en Eau Potable des Populations Rurales (PAGER), Programme d'Électrification Rurale Globale (PERG), Programme National de Scolarisation (PNS)⁵...

Ce ne sont pourtant là que des « moments », certes non négligeables, mais qui restent relativement isolés, et – à tort ou à raison – ne donnent pas alors l'impression que quelque chose d'essentiel est en train de se mettre en branle, du moins dans une optique globale et intégrée.

1. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, *Plate-forme pour une stratégie agricole*, Rabat, décembre 1994, 177 p.

2. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, *Plate-forme pour une stratégie agricole*; Orientation : Intégration de l'agriculture aux marchés national et international; Traduction en termes de missions du MAMVA, Rabat, décembre 1996.

3. *Premières journées d'études sur le développement rural*, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, 19-21 décembre 1994 (Voir : *Quel monde rural pour demain au Maroc?* Document provisoire, Ronéo., 12 p).

4. Cf. Loi de Finances 1994, art. 44, Bulletin Officiel, n° 4243 bis, du 1.3.1994.

5. Le PNCRR projetait de construire 11200 km de routes et de pistes rurales sur 7 ou 9 ans, le PAGER l'installation et l'amélioration des systèmes d'eau potable dans 31 000 localités, au profit de 11 millions d'habitants à l'horizon 2000, le PERG l'électrification de 1 500 000 foyers à l'horizon 2008, soit un taux d'électrification de près de 80 %, le PNS la généralisation de la scolarisation d'enfants de 6 à 11 ans à l'horizon 2002. Cf. Ministère de l'Agriculture, de Développement Rural et des Pêches Maritimes, Plan Quinquennal de Développement Économique et Social 1999-2003, Commission Spécialisée Développement Rural et Agricole, Volume 1 : Développement Rural, Rapport principal, Rabat, 1999, 57 p, p. 10-12.

4.3. Multiplication des « stratégies » et « réplique » de la Banque mondiale (1995)

En revanche, au niveau de la réflexion et des études, les « stratégies » vont proliférer et décliner aussi aux niveaux des secteurs et des zones. Donnons-en un aperçu¹. 1993 : Orientations et mesures pour une politique foncière agricole ; 1994 : Stratégie de l'élevage ; 1995 : Stratégie de diversification des exportations des produits agricoles, Plan national d'aménagement des bassins versants ; 1996 : Stratégie de mise en valeur en irrigué, Plan d'action oléicole ; 1997 : Refonte du Code des investissements agricoles, Projet Carte de vocation agricole, Projet de code forestier, Plan Avicole, Plan d'action agrumicole 1998-2010, Rapport de la Commission de réflexion primeurs...

Cependant, au niveau des « stratégies d'ensemble », on assiste entre 1995 et 1997, à une nouvelle « course aux études », avec pour toile de fond une certaine compétition entre différents « acteurs », donnant chacun l'impression de vouloir imprimer sa « marque », ou du moins prendre date dans la perspective de changements à venir²...

C'est ainsi que la Banque mondiale commence par sortir son « Document de stratégie pour le secteur agricole » en mai 1995, dans lequel elle martèle qu'il est « d'une importance critique que l'ajustement de l'agriculture se poursuive », et que « la question stratégique essentielle est donc de savoir non pas si le processus d'ajustement doit être poursuivi, mais bien comment il doit l'être, avec quelles priorités et à quel rythme »³. Pour les experts de « la Banque », après une dizaine d'années de programmes d'ajustements qu'ils ont pourtant eux même encadrés et financés, il reste encore beaucoup à faire pour en finir avec l'ancienne politique agricole, « auto-centrée et interventionniste », principalement préoccupée par la réalisation d'un « niveau élevé d'autarcie alimentaire »⁴... Cependant, après s'être réjouis que le gouvernement marocain ait remplacé dans son discours « l'autarcie alimentaire par la sécurité alimentaire », ils exposent les trois axes prioritaires de « réorientation » sur lesquels repose la « nouvelle stratégie » qu'ils proposent :

1. Croissance des revenus et plus grande sécurité économique : Intégration de l'agriculture dans l'économie mondiale ; intégration et diversification des marchés intérieur et extérieur : meilleure gestion des risques.

2. Durabilité financière et écologique : Reconcentration du rôle de l'État et de ses priorités financières pour lui permettre de soutenir des marchés concurrentiels et transparents ainsi qu'un développement rural à base large ; renforcer les institutions du secteur privé ; promouvoir une utilisation efficace et durable des ressources naturelles.

3. Intégration des pauvres ruraux – notamment des femmes rurales – dans le courant principal de la vie économique : amélioration de leur accès à l'infrastructure et aux services de base, de leur statut foncier et de leur accès au crédit, ainsi que de leur participation à la gestion des ressources.

1. Bien évidemment, nous ne signalons ici que quelques études que nous estimons significatives pour nos propos. En réalité, le nombre d'études et de documents produits se compte par dizaines si ce n'est par centaines... À titre indicatif, un document de « Bibliographie signalétique » nous avait été remis par le Secrétariat Général du Ministère de l'Agriculture en septembre 1997, et qui recensait les études et documents produits par le même département (et ses différents démembrements) entre 1993 et 1997. Nous y avons compté exactement 153 documents, auxquels s'ajoutent 13 autres « sans date », mais qui ont probablement aussi été produits durant cette période... Cf. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Étude d'appui à la définition de la politique agricole, Bibliographie signalétique, Rabat, 11 septembre 1997, 25 p.

2. Bien que élaborée par un autre Département ministériel, n'oublions pas dans le cadre des « stratégies d'ensemble » la « Stratégie nationale pour la protection de l'environnement et le développement durable » réalisée en 1995 par le Ministère de l'Environnement.

3. Banque Mondiale, Royaume du Maroc : Document de Stratégie pour le secteur agricole, Projet Rapport N° .13421-MOR, 15 mai 1995, (Résumé analytique, p. 1).

4. Banque Mondiale, Document de Stratégie..., *op. cit.*, 1995, (Résumé analytique, p. 1-2).

En résumé, la stratégie proposée est censée aider les pouvoirs publics à mettre en place un environnement politique et institutionnel propice à l'efficacité et l'orientation du marché, sur la voie d'une agriculture plus productive et mieux intégrée. Si des mécanismes hors marché sont prévus pour aider les pauvres, le rythme des ajustements envisagés devrait être déterminé par des considérations de pérennité financière et environnementale d'une part, et d'équité à l'égard des « désavantagés » d'autre part.

Ce « document de stratégie » reste finalement un document de « la banque ». Les Autorités marocaines pour leur part semblent déterminées par d'autres considérations, même si celles-ci ne sont pas toujours cohérentes. Il y a d'abord le Plan quinquennal 1996-2000 qui doit être plus ou moins négocié avec les partenaires économiques et sociaux; il y a aussi la « stratégie de développement rural » réalisée depuis peu et dont on espère qu'elle sera soutenue par les Institutions financières internationales qui pourraient alors en financer une partie; il y a encore les engagements internationaux qui s'étendent et se précisent (Accords du GATT, accord d'association avec l'Union européenne, pressions de la Banque mondiale pour la poursuite des ajustements...), et il y a enfin le contexte politique et économique du pays, pour le moins problématique et incertain...

Comme c'est souvent le cas dans des situations pareilles, faute de choix clairs, l'évolution des événements donne l'impression d'une certaine confusion, chacun poursuivant de son côté son propre projet, sans pour autant que l'ensemble ait la moindre chance de constituer un ensemble cohérent, et encore moins opérationnel...

C'est ainsi que l'on se retrouve durant ces années 1996 et 1997 en possession de trois nouveaux documents tout aussi « stratégiques » que ceux qui les ont précédés : Le Plan économique et social 1996-2000, La Stratégie de développement rural 1997-2010, et la Plate-forme du projet de Loi-cadre d'Orientation Agricole...

4.4. Le volet agricole du Plan de développement économique et social 1996-2000

Dans le cadre de la préparation du Plan de développement économique et social 1996-2000, le document préparé par le Département de l'agriculture¹ apparaît marqué par le souci de ce dernier de composer avec les « contraintes du moment » sans renoncer aux ambitions légitimes. Si ses rédacteurs admettent que le « développement de l'agriculture dépend en premier lieu de la qualité des grands équilibres financiers de la nation », ils n'en plaident pas moins pour un « renouvellement » de la priorité accordée depuis de longues années au secteur agricole, s'appliquant à montrer « la profonde synergie qui existe entre agriculture et développement rural »². Enfin, s'ils doivent reconnaître que les fonctions de l'État ont bien changé, ils ont à cœur de souligner que « L'État ne se désengage pas, il s'engage autrement »³...

Au niveau des grandes orientations, celles déjà énoncées dans la « Stratégie 2020 » sont rappelées et adoptées. En ce qui concerne la sécurité alimentaire en particulier, un « petit pas » est franchi dans le sens de la clarification lorsqu'il est précisé qu'elle « signifie que l'on définit avec les professionnels des filières stratégiques des niveaux indicatifs, pour la production nationale, qui sont en quelque sorte des *seuils de*

1. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Plan Quinquennal – Plan économique et social 1996-2000, Rabat, août 1996, 72 p.

2. MAMVA, Plan Quinquennal..., 1996, *op. cit.*, p. 3, 11-12.

3. *Ibid*, p. 5.

sécurité »¹, mais rien de plus précis n'est ajouté, et en tout état de cause, les « seuils » attendent toujours d'être définis...

Les orientations stratégiques étant rappelées, le document estime que les contraintes essentielles du secteur agricole sont la faiblesse des entreprises de production, un sous financement chronique, alliés au faible niveau du développement humain, ce à quoi s'ajoute la sous valorisation des potentialités du ministère de l'agriculture. Face à ces contraintes ainsi identifiées, le document affirme que la stratégie de développement du secteur visera à lever ces contraintes.

On comprend alors que les domaines d'intervention privilégiés par le plan sont au nombre de quatre : les exploitations qu'il faut renforcer, les sources de financement à mobiliser, le potentiel humain qu'il s'agit de valoriser, et le département de l'agriculture à rénover. Pour les rédacteurs du plan, les principaux leviers d'une politique agricole sont l'eau et la terre où l'objectif est d'améliorer le potentiel de production, le financement et la technologie où l'objectif est d'améliorer les capacités de gestion des entreprises. Conscients que ces facteurs sont rares, ils ajoutent : « Nous nous emploierons à en faciliter l'accès et l'utilisation au profit des agriculteurs ».

Au niveau des méthodes et des pratiques, les rédacteurs du plan 1996-2000 affirment que celui-ci introduit deux innovations importantes : un « nouveau mode de planification » (celle-ci étant « souple fondée sur des modules dont l'étendue est fonction des disponibilités financières et des capacités de gestion des opérateurs »); et une « nouvelle façon de gérer le Département de l'agriculture » (celui-ci étant désormais appelé à bâtir une relation de partenariat avec les professionnels, et l'opérateur économique devenant de son côté pleinement responsable de son entreprise...)².

4.5. La Stratégie de développement rural de la Banque mondiale et les « deux Maroc » (1997)

La Banque mondiale, qui n'avait pu imposer son « document de stratégie » de 1995, obtient une sorte de « compensation » en étant sollicitée pour effectuer une nouvelle étude en vue de l'élaboration d'une « *Stratégie de développement rural, 1997-2010* »... Elle envoie une de ses missions au Maroc au printemps 1996, passe commande de différentes études thématiques ou sectorielles à des experts marocains ou étrangers, ignore royalement les études et stratégies portant sur le même sujet réalisées durant les quelques années précédentes, et finit par produire son rapport, contenant « sa » stratégie en mars 1997³.

Ce qui frappe à la lecture de ce rapport n'est pas dans l'originalité de la stratégie proposée, mais dans la virulence de la critique de l'expérience passée et la gravité de la situation présente. Tirant les leçons des expériences à l'échelle internationale qui ont réussi et celles qui ont échoué, les rédacteurs du rapport n'hésitent guère à ranger « l'expérience marocaine » du développement rural intégré engagée durant les années 70 (celle que la « Banque » avait elle-même initiée et financée...) parmi les expériences qui ont échoué parce que « on » n'avait alors guère accordé la moindre attention au « cadre macro-économique et institutionnel global », carences auxquelles s'étaient de plus ajoutés d'autres problèmes : financement inadéquat, qualité inacceptable et complexité des interventions et gestion trop centralisée⁴.

1. En gras dans le texte. Ibid, p. 20.

2. Les rédacteurs du documents vont jusqu'à écrire que « La tâche prioritaire du Ministère est de préparer les exploitations agricoles à être des entreprises, les agriculteurs à être des entrepreneurs »... Ibid, p. 33.

3. Banque mondiale, Royaume du Maroc : Stratégie de développement rural (1997-2010), N° 16303-MOR, Rapport en trois volumes, Rapport principal, Washington DC, 28 mars 1997, 161 p.

4. Banque mondiale, Stratégie de développement rural..., 1997, *op. cit.*, p. 5-7.

Le regard jeté sur la situation du pays, et plus particulièrement du monde rural, est encore plus dur. Là, il est carrément question des « deux Maroc », celui du monde urbain où les conditions de vie peuvent être difficiles mais néanmoins sans commune mesure avec celles qui prévalent dans le monde rural¹. La pauvreté dans ce dernier est considérée « étendue et très marquée », avec près de quatre millions de marocains – près d'un rural sur trois – qui continuent à y vivre dans « une misère écrasante ». D'ailleurs ajoute-on, la pauvreté au Maroc est essentiellement un phénomène rural puisque 72 % des pauvres du pays vivent en milieu rural. Quant aux disparités d'accès aux infrastructures et aux services de base, elles sont encore plus criantes : L'accès à l'eau potable est généralisé dans les villes alors qu'il n'est que de 14 % dans les campagnes; l'accès à l'électrification est de 90 % en milieu urbain contre à peine 13 % en milieu rural; l'alphabétisation féminine atteint 80 % en milieu urbain, alors qu'elle ne dépasse guère 10 % dans les zones rurales... D'autres indicateurs, relatifs à la scolarisation, aux soins de santé, au chômage, au genre, illustrent de manière encore plus flagrante la réalité des disparités et partant des « deux Maroc ».

Pour les experts de la Banque mondiale, la réponse à un tel état des lieux se trouve dans la transformation d'une agriculture de subsistance, à faible productivité, à une agriculture compétitive à haute productivité, celle-ci étant la force motrice du développement rural, et celui-ci la condition de l'amélioration des conditions de vie des ruraux. Ils estiment que l'expérience tant marocaine qu'internationale montre qu'une « stratégie holistique amarrée à la stabilité macro-économique, et englobant des incitations efficaces, un accès équitable aux avoirs et aux opportunités, et une gestion participative, est une stratégie qui peut réussir »².

Cette stratégie aura d'autant plus de chance de réussir que l'agriculture marocaine, et au-delà l'économie du pays, réussira son processus d'ouverture et d'intégration à l'économie mondiale. À cet égard, ils n'hésitent guère à affirmer que « assurer la sécurité alimentaire dans une agriculture vulnérable à la sécheresse est un objectif qui ne peut pas reposer sur la production interne ». Il en découle que le processus de libéralisation et de dérégulation des filières pour lesquelles le pays n'est pas compétitif (à commencer par celles des « produits stratégiques ») doit être rapidement conduit à son terme...

Certes, reconnaît-on, cette libéralisation peut à court terme « infliger des coûts à certains groupes vulnérables », mais ceux-ci pourraient bénéficier d'une assistance pour les aider à s'adapter durant la période de transition (assistance sous forme de programmes compensatoires publics destinés à soutenir la consommation et l'emploi sur le court terme, tels ceux de la Promotion nationale, de l'Entraide nationale, système de bons alimentaires...). De même le rapport propose, dans les zones où l'on devra abandonner les productions traditionnelles (blé, sucre, lait, viande...), de promouvoir des « cultures de remplacement », comme à titre d'exemple : arachides, amandes, pistaches, grenades, guar et jojoba dans le bour favorable; orge-bétail, arbres fourragers et buissons salins dans le bour défavorable...

Enfin, le rapport insiste sur le fait que l'amélioration des conditions de vie rurales et l'intégration des « deux Maroc » nécessite un consensus sur quatre priorités stratégiques et une bonne coordination des politiques par le gouvernement central. Ces priorités sont les suivantes : 1. Construire une agriculture efficace, plus compétitive sur les marchés agroalimentaires internes et mondiaux ; 2. utiliser les dépenses publiques et des programmes ciblés pour faciliter l'adaptation des groupes vulnérables dans les zones rurales ; 3. Recentrer le soutien public en vue de l'amélioration de l'infrastructure rurale et des services, de la résistance à la sécheresse, et d'une utilisation plus productive de l'eau et de la terre ; 4. Décentraliser davantage pour améliorer le coût-efficacité des programmes de développement rural³.

L'élément clé de réussite apparaît alors un ferme engagement de l'État, ce qui suppose une grande capa-

1. *Ibid*, p. 9-11.

2. *Ibid*, p. 22.

3. *Ibid*, p. 99.

cité de coordination entre les différentes instances impliquées, et une vaste participation de tous les acteurs concernés, des collectivités locales aux groupes de la société civile, en passant par les structures centrales et locales des différentes administrations publiques (agricultures, travaux publics, santé, éducation, etc.).

4.6. « Note d'observations » et riposte irritée de l'Administration

Lorsqu'il a été soumis au ministère de l'agriculture pour discussion et validation, le rapport de la Banque mondiale a fait l'objet d'une critique au moins aussi acerbe que celle que les experts de l'Institution internationale avaient eux-mêmes formulé à l'encontre de la politique de ce ministère... Dans une « Note d'observations » de 28 pages, restée mémorable, les responsables du Département de l'agriculture ne se sont pas privés de « descendre », globalement et point par point le rapport de la « Banque »¹.

Leurs critiques ont d'abord porté sur la méthodologie adoptée. Contrairement à ce qui était prévu, le travail aurait été mené par une équipe de consultants et d'experts sans une implication suffisante de la « partie marocaine », ce qui aurait conduit à ignorer les travaux effectués par le ministère de l'agriculture sur le même sujet; et à formuler des propositions sans concertation préalable avec les principaux acteurs et partenaires. Par ailleurs, est également critiqué le recours à la modélisation, alors que l'on estime que celle-ci manque d'une base des données statistiques fiables et d'études sectorielles qualitatives pour en soutenir les hypothèses.

Sur le fond, les critiques sont nombreuses et s'articulent généralement sur ce que l'on appelle « un défaut d'analyse ». Ainsi estime-t-on que « les conséquences sociales et institutionnelles des réformes sont traitées de manière superficielle » : L'impact de la dérégulation des filières des produits stratégiques est mal apprécié²; le constat sur la pauvreté dans le milieu rural est « parfois formulé en des termes exagérés »; « la responsabilité » des autres secteurs dans le sous-développement du monde rural n'est pas abordée; les dimensions culturelles et politiques du développement sont occultées; les « modèles étrangers » sont cités sans réflexion sur leur applicabilité ni même souci de cohérence avec ce qui est par ailleurs recommandé (comme par exemple le fait de louer les « prix de soutien » en Corée et les condamner au Maroc...).

Mais au-delà des problèmes d'analyse, ce sont les alternatives proposées qui suscitent le rejet, teinté d'un sarcasme à peine voilé. En particulier, les options de remplacement et les mesures d'accompagnement préconisées pour atténuer les conséquences économiques ou sociales de la libéralisation envisagée apparaissent « fort peu convaincantes ». Ainsi, à propos du recours à la Promotion nationale pour compenser les pertes d'emploi dans les filières stratégiques, les rédacteurs de la « Note » ont beau jeu de souligner la « contradiction d'un document qui après avoir proposé de déréguler les filières de production se propose de guérir le mal par des emplois initiés ou gérés par l'Administration ! », « solution étatique » qui leur paraît difficile à comprendre et à mettre en œuvre dans l'optique d'une économie libérale... Le système des coupons alimentaires suggéré pour se substituer aux subventions attachées aux prix est jugé pouvant être « plus coûteux et plus inefficace que des subventions généralisées ». Quant aux cultures de remplacement préconisées, on n'hésite même pas à affirmer qu'elles relèvent de « l'agriculture – fiction » : outre les limites de leur

1. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole, Note d'observations sur la version provisoire du Rapport de la Banque mondiale sur la stratégie de développement rural au Maroc, doc. Ronéo, Rabat, avril 1997, 28 p.

2. Il est au passage intéressant de noter comment les responsables du Ministère de l'agriculture alors défendent l'option pour l'auto-suffisance alimentaire des années 70. Ainsi affirment-ils que le choix des années 70 pour l'auto-suffisance alimentaire ne provient pas d'un « dogmatisme des décideurs, mais d'une stratégie destinée à répondre aux pays qui tentaient d'user et d'abuser de l'arme alimentaire ». Cf. MAMVA, Note d'observations..., 1997, *op. cit.*, p. 4.

extension spatiale (« on ne peut couvrir le pays de jojoba, de grenadiers et d'arbustes salins. »...), leur fréquente inadaptation aux zones concernées est soulignée non sans une certaine irritation : « Il faudra nous expliquer, ironisent les rédacteurs de la « Note », comment cultiver des grenadiers et des arachides sans irrigation, comment inonder le bour de jojoba »¹...

Cette réaction pour le moins réticente, pour ne pas dire hostile de l'Administration – et au-delà du caractère plus ou moins pertinent des critiques formulées –, peut certes s'expliquer par le sentiment de « mise à l'écart » ressenti par certains de ses cadres, ou par l'ignorance des travaux accumulés jusqu'alors au Ministère de l'agriculture, mais elle peut aussi s'expliquer par le contexte politique et les perspectives qui se profilaient déjà à l'horizon. En effet, il faut dire que du point de vue de ceux qui, pour une raison ou une autre, craignaient l'accélération du processus de libéralisation des échanges, la fin officielle des programmes d'ajustement structurel n'avait pas marqué une « pause » mais avait plutôt été « relayée » par certains engagements internationaux du Maroc qui ne les rassuraient nullement. Ce furent d'abord les engagements – déjà évoqués ci-dessus – contractés dans le cadre de « l'Accord de Marrakech » à l'issue de l'Uruguay Round du GATT et dont l'un des plus marquants n'était autre que la suppression de toutes les protections non tarifaires et leur conversion – temporaire – en protections tarifaires. Engagement qui sera d'ailleurs respecté puisque la libéralisation en question entrera effectivement en vigueur début 1996. Même si les taux de protection consolidés par le Maroc pour les principaux produits de base restaient élevés, il n'en demeure pas moins que le « compte à rebours » était enclenché et que le mouvement ne pouvait désormais aller que dans le sens d'une moindre protection²...

De manière presque parallèle à l'accord du GATT/OMC, le Maroc avait aussi conclu en novembre 1995 un nouvel Accord d'Association avec l'Union européenne et dont le trait marquant était que pour la première fois il reposait sur le principe de réciprocité : en contrepartie des concessions d'accès aux marchés européens qu'il obtenait, le Maroc devait aussi progressivement ouvrir le sien aux produits provenant de l'entité partenaire. Du reste, en ce qui concerne les produits industriels, un programme de démantèlement tarifaire était déjà établi pour aboutir à une zone de libre-échange à l'horizon 2010, et les négociations relatives aux produits agricoles étaient annoncées pour l'an 2000³...

Tout cela se traduisait par une montée des inquiétudes auprès d'opérateurs et de milieux d'affaires par ailleurs traumatisés par la « campagne d'assainissement » qui les avaient largement pris pour cible en 1996, et rendait encore plus lourd un contexte politique marqué par un attentisme démobilisateur... Tenter de remonter la pente passait nécessairement par un effort tendant à apaiser, rassurer et dialoguer... En tout cas, pour en revenir à la Banque mondiale et à sa stratégie pour le développement rural, on peut dire que le temps était déjà moins à la soumission aux « puissances externes » qu'au renforcement du « front intérieur », ce qui allait conduire le gouvernement, durant l'année 1997, à la conclusion d'une déclaration commune avec les « Représentants des agriculteurs » et à l'élaboration du premier projet de Loi d'orientation agricole du Maroc indépendant...

1. *Ibid.*, p. 10.

2. Cf. N. Akesbi, La politique agricole, entre les contraintes de l'ajustement et l'impératif de sécurité alimentaire, *Revue Critique économique*, n° 1, Rabat, Premier trimestre 2000; N. Akesbi, Les agriculteurs marocains, entre les contraintes de sous-développement et les exigences de la globalisation, quel avenir ? In : H. Regnault et B. Roux (sous la direction de), *Relations euro-méditerranéennes et libéralisation agricole*, ouvrage collectif, éd. L'Harmattan, Paris, 2001, p. 239-272; N. Akesbi, Maroc : Une année de sécheresse et d'attentisme, *Rapport National 1998*. In : *Rapport annuel 2000 du Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes : Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne*, Paris, 2000.

3. N. Akesbi, L'agriculture marocaine, entre le discours libre-échangiste et les réalités protectionnistes de l'Europe, *Revue Critique économique*, n° 3, Rabat, Automne 2000; N. Akesbi, L'agriculture marocaine : De l'ajustement structurel à la zone de libre-échange euro-méditerranéenne. In : M. Elloumi (sous la direction de) : *Mondialisation et sociétés rurales en Méditerranée*, ouvrage collectif, éd. IRMC-Karthala, Tunis-Rabat, 2002, p. 51-94.

4.7. La Déclaration Commune Gouvernement – Représentants des agriculteurs (1997)

Dans son discours du 3 mars 1997, le Roi réaffirma avec force sa sollicitude pour le monde agricole et rural, et l'engagement de l'État à veiller en permanence sur les intérêts des agriculteurs. En évoquant la situation du paysan marocain et les risques qui pèsent sur lui du fait de la libéralisation des échanges, le Roi fit cette promesse : « Nous ne cesserons jamais, pour notre part, d'entourer ce paysan de notre sollicitude et ne le laisserons point devenir la victime de la mondialisation ou des conventions qui ont été exécutées de manière peut-être hâtive. »¹.

Aussitôt après ce discours, une Commission interministérielle fut mise en place pour engager une concertation générale avec les représentants du monde agricole. Huit commissions spécialisées furent constituées avec pour mission l'étude des contraintes qui entravent le développement agricole, et « la formulation de recommandations susceptibles d'en atténuer les effets ». À l'issue d'une semaine d'intenses travaux, les commissions en question purent produire plus de 400 propositions et recommandations... Après examen de ces dernières et des négociations qui ont quelque fois été laborieuses, le gouvernement et les représentants des agriculteurs ont abouti à un accord qui s'est traduit pas l'adoption, le 15 mai à Kénitra, d'une *Déclaration Commune* qui était une première dans son genre².

En préambule à cette déclaration, il fut décidé d'abord de créer une « Commission Nationale de l'Agriculture et du Développement Rural » qui devait se réunir au moins deux fois par an, ensuite de poursuivre le dialogue engagé dans les commissions spécialisées pour élaborer de nouvelles recommandations à soumettre à la Commission Nationale pré-citée pour approbation, et enfin la constitution d'un Comité ad hoc permanent chargé du suivi de l'application des engagements pris par les deux parties.

La Déclaration prit en effet la forme d'une série d'engagements mutuels entre le gouvernement et « les représentants du monde agricole » couvrant les dix domaines suivants : Protection de la production nationale ; Soutien de la production agricole ; Sécurisation des revenus ; Financement de l'agriculture ; Incitation à l'investissement pour la mécanisation et l'irrigation ; Encadrement, formation et recherche ; Normalisation et contrôle de la qualité ; Commercialisation ; Organisation professionnelle ; Mise à niveau du monde rural.

Il n'est pas nécessaire ici d'entrer dans le détail de ces engagements mutuels, mais on peut se contenter d'en rappeler quelques uns parmi les plus importants. Ainsi, en ce qui concerne la protection de la production nationale, le gouvernement s'engage à assouplir les procédures législatives et réglementaires y afférentes « afin de les adapter aux fluctuations des marchés mondiaux et de permettre, ainsi, le maintien du niveau de protection », et de leur côté les opérateurs s'engagent à « respecter les règles d'un marché transparent, concurrentiel et loyal ». Pour veiller à la sécurisation des revenus agricoles, les deux parties s'engagent à renforcer le système d'assurance agricole, l'État en mettant en place des dispositifs appropriés, et les représentants des agriculteurs en travaillant à susciter l'adhésion de ces derniers. Dans le domaine du financement, le gouvernement s'engage à réformer la Caisse Nationale du Crédit Agricole, réviser les procédures de gestion des crédits et opérer une restructuration rationnelle de la dette des agriculteurs, et les agriculteurs s'engagent à « assurer la production agricole et améliorer la productivité en vue d'augmenter leurs revenus et rembourser leurs dettes » .

Si tout le monde convient de la nécessité de soutenir la production, sécuriser l'investissement et améliorer le revenu des agriculteurs, la plupart des engagements se contentent en la matière de promettre le lance-

1. Cf. Discours du Trône, Libération, quotidien, Casablanca, 4 mars 1997.

2. Commission mixte relative au développement du secteur agricole et à la promotion du monde rural, Déclaration Commune du Gouvernement et des Représentants des Agriculteurs, Kénitra, 15 mai 1997, Doc. Ronéo., 14 p.

ment d'études susceptibles d'éclairer les décisions à venir¹, et d'œuvrer à augmenter le nombre des bénéficiaires des différentes aides de l'État. En revanche, les engagements mutuels sont plus précis dans le domaine de la normalisation et du contrôle de la qualité : Au gouvernement de renforcer le système de contrôle existant, de poursuivre l'élaboration de normes marocaines et promulguer les textes réglementaires régissant les filières des produits agricoles ; et aux producteurs d'adopter des itinéraires techniques permettant de garantir la qualité des productions, et renforcer les infrastructures de collecte, de conditionnement et de transport des produits agricoles. De même, s'agissant de l'organisation professionnelle, le gouvernement s'engage à en faire « l'interlocuteur privilégié » pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole, et en renforcer le cadre institutionnel et les moyens matériels et humains, et de son côté la « profession » s'engage à promouvoir les secteurs concernés dans le cadre de contrats-programmes arrêtés d'un commun accord avec l'Administration.

Enfin, dans le domaine de la mise à niveau du monde rural, le gouvernement s'engage à « consacrer la prochaine décennie au désenclavement et à la généralisation de l'approvisionnement en eau potable du monde rural », tout comme il s'engage à accélérer le rythme de mobilisation des ressources en eau sous toutes ses formes, à intensifier les opérations de reboisement, de lutte contre l'érosion et d'aménagement des bassins versants, et à multiplier les projets intégrés de mise en valeur en bour...

Le dialogue ayant positivement abouti, la voie pouvait sembler ouverte pour l'élaboration d'une véritable loi d'orientation agricole.

4.8. La Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture (1997)

Durant l'été 1997, le Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement² confia à une équipe pluridisciplinaire d'experts nationaux la mission de réaliser une étude qui était en fait d'abord une « étude sur les études ». En effet, compte tenu du grand nombre d'études et de travaux, à caractère global ou sectoriel, qui avait été réalisés durant les dernières années seulement, on sentait d'abord le besoin de faire le point sur cette masse de travaux accumulés, et surtout de tenter de les mettre en cohérence en y identifiant les points de convergence et en examinant les aspects divergents. À partir de l'étude-état des lieux, l'équipe devait élaborer une *plate-forme du projet* de « loi-cadre d'orientation agricole qui tient compte des spécificités de l'agriculture marocaine et des impératifs de l'environnement national et international ». À l'issue d'une dizaine de semaines de travail intensif, l'équipe sollicitée accomplit son travail et élabora la « plate-forme » demandée³. Celle-ci, confiée ensuite à des cadres et responsables du Département de l'Agriculture, donnera lieu au projet de loi-cadre proprement dit, intitulé : *Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture*⁴.

Outre un préambule, le projet de loi comprend 120 articles répartis à travers quatre titres et une quinzaine de chapitres. Le premier titre, intitulé « De la stratégie », compte les cinq chapitres suivants : L'exploitation

1. Études sur la fiscalité des intrants agricoles, les subventions et autres incitations fiscales et douanières, le coût de l'énergie... Toutefois, en ce qui concerne « le cas particulier du gasoil », le gouvernement s'est engagé à « réduire le niveau de sa taxation sur une période de trois ans afin que son prix soit équivalent à celui pratiqué dans les pays méditerranéens concurrents »... Cf. Déclaration Commune..., 1997, *op. cit.*, p. 6.

2. En effet, un récent remaniement ministériel avait intégré le Département de l'Agriculture dans un grand ministère qui comprenait aussi les départements de l'équipement et de l'environnement.

3. Cf. Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement, Département de l'Agriculture, Plate-forme du projet de Loi-cadre d'Orientation Agricole, Rapport provisoire, novembre 1997 (Rapport définitif, mars 1998, 132 p).

4. Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement, Département de l'Agriculture, Projet de Loi-cadre : Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture, décembre 1997.

agricole ; L'organisation professionnelle ; Le partenariat ; Les filières ; La régionalisation. Le second titre traite « Des instruments de politique agricole » à travers sept chapitres : Le financement ; L'incitation ; La fiscalité ; La sécurisation des investissements ; La qualité ; La formation, la recherche et le transfert de technologie ; Le foncier et l'immatriculation. Le titre III traite en trois chapitres « Des programmes d'intervention » : L'aménagement hydro-agricole ; L'aménagement en zones Bour ; L'aménagement et la gestion des zones pastorales et forestières. Enfin, le dernier titre annonce la création du « Conseil Supérieur de la Mise en Valeur Agricole ».

Dès l'article 2 du premier titre sont énoncés les « objectifs fondamentaux de l'action de l'État en vue du développement du secteur agricole », lesquels reprennent au demeurant les quatre orientations stratégiques de la politique agricole avancées à partir de 1993, mais en les reclassant et en les précisant sur certains aspects :

- * L'amélioration du revenu des agriculteurs pour leur permettre de moderniser leur outil de production, d'accroître l'emploi dans le milieu rural, d'élever leur niveau de vie ainsi que celui des opérateurs dont l'activité est liée au secteur agricole.
- * L'intégration du secteur agricole aux marchés national et international en exploitant l'avantage comparatif des terroirs et des savoirs, en le renforçant par l'innovation technologique et une organisation professionnelle qui accroît le pouvoir de négociation des agriculteurs dans les filières de production.
- * La contribution à la sécurité alimentaire en optimisant le coût de l'alimentation pour la collectivité nationale.
- * La protection et la valorisation des ressources naturelles en tenant compte de la vocation des différents terroirs et de leur complémentarité.

On peut noter que l'amélioration du revenu des agriculteurs est désormais érigé en « objectif primordial », dont on affirme dans le préambule qu'il est même « la résultante des autres orientations et en conditionne la réussite ». Il faut dire que l'étude de mise en cohérence des objectifs stratégiques avait montré l'intérêt d'une certaine hiérarchisation des orientations, et estimé que « la formulation la plus élaborée confère à l'amélioration des revenus des agriculteurs une position centrale »¹.

En revanche, force est de constater que le concept de « sécurité alimentaire » est resté vague, alors que la « plate-forme » qui avait servi à l'élaboration du projet de loi avait été assez loin dans la précision du concept, notamment en le rapprochant du sens qui lui est donné par la FAO. Ainsi, si les rédacteurs de ce document reconnaissent que la « contribution » de la production nationale est appelée à obéir aux conditions d'efficacité économique, ils n'en affirment pas moins que la sécurité alimentaire intègre aussi « deux dimensions supplémentaires : la sécurité de l'accès pour la population aux denrées de base et la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. La première dimension renvoie à la problématique de la répartition du pouvoir d'achat entre les différentes catégories de consommateurs. La seconde concerne plus le fonctionnement des filières alimentaires (production, importation, transformation et distribution). C'est à ce niveau que l'agriculture doit contribuer à la sécurité alimentaire du pays »². Plus loin, les auteurs reviennent sur la question et insistent : « dans le contexte national actuel, *une approche basée sur la seule efficacité économique s'avère incompatible avec l'importance et la multiplicité des fonctions du secteur agricole.* [...la sécurité alimentaire]

1. De sorte que la formulation de la stratégie devient la suivante : Une « stratégie dont les composantes s'articulent autour de l'amélioration du revenu des agriculteurs, dans une vision de développement durable, où le marché national évoluera en harmonie et en conformité avec l'évolution du contexte des échanges internationaux, tout en tenant compte des contraintes politiques de sécurité alimentaire ». Cf. Plate-forme du projet de Loi-cadre..., 1998, *op. cit.*, p. 25.

2. Les parties soulignées le sont dans le texte original. Cf. Plate-forme du projet de Loi-cadre..., *op. cit.*, p. 27.

est une prérogative des pouvoirs publics et relève des attributs de souveraineté nationale. Elle exige donc que toutes les catégories de ménages puissent disposer d'un niveau de revenu leur permettant l'accès à une alimentation équilibrée. Elle rend *impératif la satisfaction d'un taux de couverture des besoins du pays en denrées de base à partir de la production nationale*. Ce taux sera déterminé en fonction des capacités locales de production dans des conditions d'efficience économiques minimales tout le long des filières agro-alimentaires *et de la capacité de soutien de la collectivité nationale à ces dernières* »¹.

Ceci étant, les « objectifs fondamentaux » étant annoncés, la Loi-cadre explique dans le titre I que pour les atteindre, l'État veillera à la mise à niveau technique et économique de l'exploitation, en encourageant l'organisation professionnelle des agriculteurs, en développant une politique de partenariat (avec notamment des contrats-programmes), en incitant à l'organisation interprofessionnelle au sein des filières de production, et en favorisant l'exploitation des potentialités agricoles régionales à travers la délimitation de l'espace agricole en zones agro-écologiques. Il y a là une approche qui, sans être tout à fait nouvelle, innove plus ou moins à trois niveaux : le premier est celui de « l'entrée par l'espace » (repenser les choix des productions et de leur déploiement spatial en fonction des « vocations » des terres et des régions), le second est celui de l'organisation en termes de filières et d'interprofessions, et le troisième est celui du partenariat et de la contractualisation des relations État-Opérateurs.

Dans le titre II, l'État s'attache à présenter les instruments qu'il compte mettre en œuvre pour atteindre les objectifs arrêtés. En ce qui concerne le financement, on se contente pour l'essentiel de promettre que « l'État optimisera l'allocation des ressources budgétaires et stimulera la recherche de ressources alternatives »², et de présenter les grandes lignes de la réforme qui devait donner naissance à la « Banque Nationale de Crédit Agricole ». Les soutiens de l'État, destinés à promouvoir l'investissement privé et améliorer le pouvoir compétitif de l'exploitation agricole, doivent « viser la réalisation d'un objectif défini par son objet et son échéancier » (art. 49). En matière de fiscalité, l'article 63 indique qu'elle « doit être établie sur la base du revenu réel des exploitants agricoles », ce qui n'est qu'une position de principe, au demeurant conforme à ce qui est déjà prévu dans le cadre du dispositif fiscal existant (mais non appliqué en raison de l'exonération qui devait alors cesser en 2000, mais qui a par la suite été prorogée à 2010). Quant à la fiscalité douanière, il est indiqué qu'une « protection à la frontière suffisante et appropriée de la production agricole nationale doit être mise en place dans le cadre du respect des engagements internationaux » (art. 64).

Le chapitre sur la sécurisation des investissements prévoit, outre le soutien aux systèmes d'assurance agricole, la contribution à la constitution de fonds mutuels de garantie intéressant les filières de production, et la création d'un Fonds de Lutte contre les Calamités Naturelles et les Risques Agricoles (art. 67-69). Le chapitre sur la qualité comporte 14 articles sur les divers aspects de la question, mais se distingue par l'annonce de la création d'un « Comité Nationale Agricole d'Éthique et de Biosécurité », auquel reviendrait notamment la prérogative d'autoriser ou non des manipulations génétiques relatives à des espèces végétales ou animales (art.81).

La formation et la recherche étant considérées des leviers principaux de la mise à niveau du secteur agricole, le chapitre 6 prévoit de les développer de différentes manières, et affirme que les profils de formations comme des programmes de recherche seront établis en concertation avec les organisations professionnelles pour mieux répondre à leurs besoins. Est également annoncée la création d'un Conseil National de la Recherche Agricole et Forestière chargé d'orienter la politique nationale en la matière et d'en évaluer les résultats (art. 90). Le chapitre sur le « Foncier et l'immatriculation » étend la possibilité de melkisation des terres collectives prévue pour les périmètres irrigués aux périmètres de mise en valeur en bour, libère les attributaires des lots de la « réforme agraire » de multiples contraintes qui pèsent sur eux, dispense d'auto-

1. Là, c'est nous qui soulignons. Cf. Plate-forme du projet de Loi-cadre..., *op. cit.*, p. 28.

2. Peu d'écho était ainsi accordé à la recommandation qui avait été faite dans la « plate-forme » en vue d'un rééquilibrage conséquent des ressources publiques en faveur des zones bour... Cf. Plate-forme du projet de Loi-cadre..., *op. cit.*, p. 62-66.

risation la location de terres agricoles à des étrangers, prévoit la possibilité de privatiser des terres appartenant à l'État, promet de simplifier les procédures de remembrement et de généraliser l'immatriculation foncière (art. 94-103).

Les programmes d'intervention se situent au niveau des différents espaces agro-écologiques dont ils cherchent à valoriser les avantages comparatifs. L'idée est d'identifier les espaces en question et de définir pour chacun une stratégie, des priorités et des modes d'intervention adaptés, en concertation avec les instances régionales. Le premier espace est celui des périmètres irrigués où l'aménagement hydro-agricole doit être accéléré pour rattraper le décalage entre les superficies dominées et celles qui sont effectivement aménagées, notamment dans le cadre du Programme National d'Irrigation établi pour une période décennale (art. 105-107). Le second espace est celui des zones bour où l'État, fort du cadre de la loi 33-94, veillera à développer les périmètres de mise en valeur, où il mettra en place, « avec la participation des agriculteurs, les conditions nécessaires au développement intégré d'une agriculture moderne et performante » (art. 108). Un chapitre est également consacré à l'aménagement et la gestion des zones pastorales et forestières. L'État s'engage à « élaborer des schémas d'aménagement et d'exploitation rationnelle et durable des parcours » (art. 109). Il déclare que la conservation et le développement durable de la forêt constituent une exigence fondamentale de la politique nationale de développement. Il décrète que « la superficie du domaine forestier ne peut être diminuée » (art. 112), et définit le contenu du Programme National Forestier, ainsi que les conditions de mise en œuvre des plans d'aménagement forestiers (art. 115-116).

Enfin, le dernier titre de la Loi-cadre est consacré à la création d'un Conseil Supérieur de la Mise en Valeur Agricole, chargé de formuler les orientations générales de la politique de développement agricole (118-120), Ce Conseil devrait notamment examiner et donner son avis sur les questions d'aménagement de l'espace agricole et rural, les aspects liés à la politique de la qualité et les orientations en matière d'organisation professionnelle et interprofessionnelle.

Cette Loi-cadre, achevée plus ou moins à la hâte pour être présentée au Conseil de gouvernement « avant la fin de l'année », put effectivement être soumise à cette instance le 23 décembre 1998. À en juger par le communiqué officiel publié à l'issue de ce Conseil, le projet fut favorablement accueilli par les membres du gouvernement. Cependant, compte tenu de l'importance et la complexité du sujet, le Conseil avait demandé « un temps de répit » pour poursuivre l'examen du projet¹...

Le fait est que ce « temps de répit » dure depuis lors... Il faut dire que, quelques semaines plus tard, un nouveau premier ministre sera nommé, engageant le pays dans une nouvelle expérience caractérisée par l'entrée au gouvernement de partis qui avaient été auparavant maintenus dans l'opposition pendant près de quatre décennies. Chacun constatera rapidement que cette nouvelle donne dans le jeu politique du pays ne remet aucunement en cause les grands choix de politique économique – et partant de politique agricole – en cours depuis les années 60. Elle se traduit cependant, du moins dans les discours, par de nouvelles inflexions dans le cours des politiques publiques, expression de nouvelles sensibilités, sinon de nouvelles ambitions pour le développement de l'agriculture et du monde rural.

4.9. Nouveau gouvernement et nouvelles promesses pour de nouvelles stratégies (1998)

Dans sa déclaration de politique générale, le gouvernement de Abderrahmane Youssoufi commence par mesurer « à leur juste valeur, l'importance des efforts consentis et des progrès réalisés » par le pays depuis

1. Maghreb Arabe Presse, Projet de Loi-cadre pour la modernisation de l'agriculture, Le Matin du Sahara, 25 décembre 1997; S. Chraïbi, Loi-cadre : Vers la création d'un Conseil supérieur de la mise en valeur agricole, La Vie économique, 26 décembre 1997.

son indépendance¹. Inscrite dans la continuité de celle conduite jusqu'alors, la politique du nouveau gouvernement affirme néanmoins la volonté de concrétiser la dynamique de changement et de progrès engagée dans le pays. Ainsi, au niveau des politiques sectorielles en particulier, le gouvernement annonce son intention de mener « une politique agricole volontariste et cohérente pour permettre à notre agriculture de réunir les conditions de réussite de notre sécurité alimentaire dans le cadre d'une ouverture maîtrisée et graduelle ». Il annonce à cette fin la mise en place d'un comité interministériel permanent et la création d'une structure de concertation avec les organisations socioprofessionnelles agricoles. Il se déclare également disposé à accorder « une priorité à l'amélioration des structures foncières, notamment par le réexamen de la situation des terres collectives ; à l'utilisation rationnelle du patrimoine naturel ; à la valorisation des ressources humaines ; à la promotion des activités non agricoles ; à la restructuration de la CNCA en vue de renforcer et de diversifier ses activités et d'améliorer ses services ».

Cependant, le fait nouveau dans cette déclaration est ailleurs. Il est plutôt dans l'affirmation que « une attention particulière sera accordée à l'élaboration d'une stratégie de développement rural intégré tenant compte des spécificités régionales, en vue de réduire les inégalités socio-spatiales et d'améliorer le niveau de vie des ruraux ». En effet, déjà lors de la constitution du gouvernement, cette « attention particulière » allait se manifester dans l'appellation même du département ministériel concerné en premier lieu, lequel pour la première fois allait porter le nom de « Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes ».

Cette déclaration d'intention du gouvernement Youssoufi fut-elle suivie d'effets ? A-t-elle pu se traduire par la mise en œuvre d'une quelconque politique dans les domaines en question ? A-t-elle produit des résultats ? Le bilan de cette expérience – qui a commencé en mars 1998 et s'est achevée en octobre 2002 – a déjà été fait ailleurs, et ce n'est pas le lieu ici d'y revenir². Sur le plan pratique, disons que pour l'essentiel l'histoire en retiendra une succession de « programmes de lutte contre les effets de la sécheresse » dont l'ambition n'était au mieux que d'atténuer les effets catastrophiques d'une calamité naturelle particulièrement éprouvante durant cette période. Sur le plan théorique, celui de la réflexion, de la rédaction de « plans » et de l'élaboration de « stratégies » en revanche, cette période, tout en s'inscrivant dans la continuité du processus engagé depuis le début de la décennie, s'est illustré par une activité intense, laquelle a abouti à la production de trois autres séries de documents, portant successivement sur la « *Stratégie 2020 de développement rural* », le « *Plan de Développement Économique et Social 2000-2004* », et la « *Stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine* ».

Une fois de plus, on comptabilisera des centaines de réunions, des dizaines de séminaires et de colloques, des centaines d'heures de consultation d'experts et de spécialistes en tous genres, des milliers de pages de rapports, de notes et de recommandations... Pour quel résultat ? Avant de répondre à cette question, il nous faut encore essayer, comme nous l'avons fait pour celles qui les ont précédées, de restituer la substance de ces dernières tentatives d'élaborations « stratégiques ». Outre l'intérêt de certains de leurs aspects propositionnels, ce sont les constats qui sont faits, les questions qui sont posées, et les bilans qui sont établis à travers les documents en question qui revêtent ici une importance toute particulière. En effet, intervenant près de quarante-cinq ans après l'indépendance, et marqués du sceau officiel des institutions étatiques qui les ont

1. Dès le premier paragraphe du discours du premier ministre, on peut lire exactement ceci : Nous mesurons, en ce moment particulier, à leur juste valeur, l'importance des efforts consentis et des progrès réalisés par notre pays depuis son indépendance, sous la conduite de feu Sa Majesté Mohammed V que Dieu l'ait en sa sainte miséricorde et de celle éclairée de Sa Majesté le Roi Hassan II que Dieu l'assiste ». Cf. *Le Matin du Sahara*, 18 avril 1998.

2. N.Akesbi, Bilan du gouvernement Youssoufi : Agriculture et développement rural, ou quand la politique agricole se réduit à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse, In : *Le gouvernement Youssoufi, Un bilan économique et social, Critique Économique*, n° 8 spécial, Été-Automne 2002, p. 67-105.

publiés, ces documents délivrent avant tout un message qui sonne comme un terrible aveu d'échec, échec qui, précisément, se situe d'abord sur le plan du développement humain...

4.10. Stratégie 2020 de développement rural (1999)

Si le gouvernement Youssoufi promit dès son investiture l'élaboration d'une stratégie de développement rural, il faut dire que du point de vue institutionnel et organisationnel, l'expérience commença par un mauvais choix, lequel n'était au fond que l'expression des rapports de force acceptés au sein du gouvernement. En effet, nous avons souligné l'intérêt tout particulier que l'on voulait manifester à l'égard de la question du développement rural, en l'inscrivant dans l'intitulé même du département de l'agriculture. En fait, cette initiative avait soulevé un débat au regard de la perception et du poids que l'on souhaitait donner à cette question dans le projet gouvernemental.

Deux thèses s'affrontaient. La première considérait que le développement rural est avant tout une affaire d'agriculture et partant une question à confier au ministère qui en est chargé. La seconde estimait que par essence, le développement rural implique une approche globale et non seulement sectorielle, conjuguant l'action de plusieurs départements ministériels : celui de l'Agriculture pour la production agricole ou les réformes foncières certes, mais aussi ceux de l'Équipement pour la construction des routes ou des barrages par exemple, de l'Éducation Nationale pour la généralisation de la scolarisation des enfants et la lutte contre l'analphabétisme, de la Santé Publique pour répondre aux besoins de santé de base de la population, du Commerce et de l'Industrie, de l'Artisanat ou encore du Tourisme pour développer des activités non agricoles en milieu rural, etc. Or toutes ces activités doivent s'articuler et s'inscrire dans une vision d'ensemble, ce qui nécessite leur coordination par une Autorité qui soit « au-dessus », évitant le développement des « chasses-gardées », arbitrant entre les conflits de compétence toujours possibles, donnant les impulsions nécessaires aux différents départements concernés.

À ces raisons objectives s'ajoutait une autre, plus spécifique aux réalités du pouvoir au Maroc : l'omnipotence du Ministère de l'Intérieur et notamment son omniprésence dans le milieu rural avaient toutes les chances d'en faire sur le terrain le véritable maître d'œuvre du développement rural qu'on projetait de promouvoir, ce qui ne pouvait manquer de perpétuer l'approche « sécuritaire » du développement, celle-là même avec laquelle on prétendait vouloir rompre. Toutes ces raisons plaidaient en tout cas pour que cette nouvelle mission gouvernementale fut placée plutôt sous la responsabilité directe du Premier Ministre, et non confiée à un simple département à vocation sectorielle.

Malheureusement, c'est la première thèse qui finit par l'emporter, le « développement rural » étant tout bonnement confié au Ministère de l'Agriculture. Chacun avait compris qu'il en était ainsi parce qu'il ne pouvait en être autrement : ... Véritable maître du jeu, le Ministère de l'Intérieur devait continuer à « administrer » le monde rural, à sa manière et sans « l'ingérence » de qui que ce soit, fut-il le Premier Ministre... Certes, on n'allait pas tarder à prendre conscience des risques d'un tel choix, et partant du bien-fondé des arguments de la seconde thèse. Aussi avait-on essayé d'y remédier en créant un « Conseil Interministériel Permanent du Développement Rural » présidé par le Premier Ministre¹. En fait ce Conseil, non seulement n'a jamais eu à mettre en œuvre et coordonner la politique de développement rural attendue, mais il s'est réduit, durant les rares fois où il s'est réuni, à annoncer diverses mesures de lutte contre les effets de la sécheresse dans le monde rural...

1. Décret n° 2-98-974 du 5 janvier 1999.

Ceci étant, le « système » étant verrouillé sur le terrain, tout devenait possible, sur le papier...

Après plusieurs mois d'une intense activité d'étude et de réflexion tant au niveau d'experts nationaux et étrangers que d'équipes de cadres de différents départements ministériels, coordonnée par le Conseil Général du Développement Agricole, la « Stratégie 2020 de développement rural » fut élaborée et prit la forme d'un projet que le Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes « proposait » au Conseil Interministériel du Développement Rural, pour le valider, avant que sa mise en œuvre puisse être engagée sous forme de plans d'actions¹.

La démarche des concepteurs de la « stratégie 2020 » commence par l'énoncé d'un certain nombre de constats dont la plupart avait déjà été faits par les précédentes études, mais dont le premier apparaissait relativement nouveau. En effet, s'appuyant sur les résultats du recensement général agricole réalisé en 1996-97, ils ont pu établir que près de 43 % de la population rurale vit sur des « exploitations » trop peu viables pour leur permettre de vivre décemment, ni même d'être en mesure de répondre aux politiques de développement de l'État, de sorte qu'ils n'hésitent pas à en conclure que celles-ci, depuis des décennies, ont en réalité ignoré une bonne partie de la population rurale. À cela s'ajoutent quantité de données plus ou moins actualisées et mettant en évidence l'ampleur du dénuement du monde rural : celui-ci, va-t-on marteler à longueur de pages, reste caractérisé par « l'extension de la pauvreté et la vulnérabilité de plus du tiers de la population », par une inégalité des revenus demeurée « très marquée », par un analphabétisme dont souffrent « les deux tiers des hommes et presque toutes les femmes », par un accès à la santé, à l'eau potable, à l'électricité et à l'assainissement encore très limité². Bref, face à la lourdeur du constat, les auteurs en arrivent à reconnaître qu'il existe « une immense fracture sociale dans le pays, celui-ci se présentant comme une société à deux vitesses avec un monde rural à la traîne et globalement incapable de s'accrocher au train du changement social et du progrès ».³

Cette situation, ajoutent avec gravité les auteurs, ne peut durer car « elle porte en elle des risques graves de déstabilisation en même temps qu'elle constitue un facteur de blocage du développement dans son ensemble. L'extension de la pauvreté rurale freine la constitution d'une accumulation en milieu rural en même temps qu'elle empêche l'élargissement du marché intérieur dont la croissance est indispensable au développement du pays. »⁴

Pour toutes ces raisons, les auteurs estiment que le développement du monde rural doit être considéré comme une priorité absolue du développement national, sinon comme « LA priorité ».

1. Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, Conseil Général du Développement Rural : Stratégie 2020 de développement rural, 2 volumes (Document de synthèse et Document de référence), Rabat, 1999, respectivement 83 p et 293 p. Nous citerons aussi le « Document provisoire » du « Projet de stratégie 2020 pour le développement rural », distribué par le Conseil Général du Développement Rural, et ayant fait l'objet d'une diffusion limitée aux « membres du panel d'experts », le 27 février 1999 à Rabat, doc. Ronéo, 105 p.

2. On peut encore lire sur le document pré-cité : « Mais c'est probablement en termes de statut social, d'accès aux différentes opportunités de développement économique et social et d'émancipation que la situation de la plupart des ruraux a insuffisamment évolué. Les femmes rurales, en particulier, ont, pour la plupart des charges de travail semblables à celles d'autrefois. Leur vie est dominée par la pénibilité, la fatigue, l'ignorance, l'étroitesse de leur horizon et elles n'ont guère priorité des progrès sociaux dont ont bénéficié leurs sœurs des villes. Quant aux jeunes ruraux, aujourd'hui bien informés de la modernité, ils tendent à rejeter les modèles sociaux de leurs parents et, souvent, ne restent dans les zones rurales que faute d'alternative. Les ruraux, qui constituent encore la moitié de la population, restent ainsi marginalisés et leur culture peu valorisée ». Cf. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 17.

3. Stratégie 2020 de développement rural, Document de référence, 1999, *op. cit.*, p. 79.

4. Plus loin, les auteurs insistent : « Il ne peut y avoir de développement qui repose sur une fracture sociale aussi large, il ne peut y avoir de développement quand la moitié des consommateurs ne participe que faiblement à la croissance du marché intérieur, il ne peut y avoir de développement quand une part aussi large de la société est exclue du processus d'accumulation. Le développement rural se justifie amplement en termes d'équité, de solidarité et de réduction des déséquilibres sociaux. Mais il se justifie d'une façon encore plus définitive en tant que condition du développement de l'économie du pays, et par voie de conséquence, en tant que condition de son insertion réussie dans la mondialisation ». Cf. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 19-20.

La « Stratégie 2020 de développement rural » ambitionne d'abord d'offrir une « vision » qui, projetée sur une vingtaine d'années, matérialiserait « un changement majeur du paysage social et politique » dans le monde rural, et constituerait de ce fait un « objectif de société » parce que partagé par tous¹. Il s'agirait pour l'essentiel de mettre en œuvre les processus économiques, sociaux et politiques créant un environnement porteur à même d'ouvrir toutes les possibilités de croissance économique et de bien-être à la population en réduisant les déséquilibres et en valorisant le potentiel des zones rurales. Les « principes fondamentaux » de la « stratégie » sont ceux du développement humain, érigé en « finalité du développement rural », l'équité et la solidarité, la recherche de l'efficacité économique et la participation démocratique. De ce point de vue, le développement rural ne se réduit pas à un programme promu seulement par l'État, mais un « phénomène de société » fondé sur les initiatives des acteurs ainsi que sur la mise en cohérence des projets qu'ils peuvent formuler.

Le développement rural est aussi un processus concret qui vise à affronter la globalité des problèmes du monde rural, en prenant en compte les atouts spécifiquement ruraux, et dont les résultats doivent être appréciés avant tout en termes de « développement humain ». Cela signifie que les actions qui seront entreprises doivent se conjuguer pour que les ruraux puissent travailler et gagner suffisamment pour améliorer leurs conditions d'existence, avoir accès à la santé et l'éducation, « vivre dans un environnement non dégradé, élargir leurs possibilités de choix, et, enfin, qu'ils puissent s'exprimer en tant que citoyens responsables au sein d'une société démocratique ».

Il est intéressant de voir comment est perçue la question de la sécurité alimentaire dans le cadre de cette vision. En effet, si celle-ci doit procéder de progrès indispensables à réaliser au double niveau de la production agricole et de l'accroissement des revenus, elle devra en fait s'exprimer de deux façons indique-t-on. D'une part, cela signifie que toute la population pourra effectivement avoir accès à une nourriture dont l'offre sera suffisante, de sorte qu'il n'y aura pas de malnutrition. D'autre part, la sécurité alimentaire s'exprimera en termes de souveraineté nationale, le Maroc devant « produire une certaine quantité d'aliments de base pour éviter d'être soumis à des pressions extérieures qui utiliseraient contre lui l'arme alimentaire ». Les « niveaux stratégiques » de couverture par la production nationale des besoins alimentaires de la population seront déterminés « d'une façon dynamique, compte tenu des avantages comparatifs et des possibilités du marché international ». En tout cas, cela implique que le pays aura à défendre en quelque sorte son « quota de souveraineté » en incitant les producteurs à produire pour le marché national et, si nécessaire, à stocker leur production pour atténuer les variations annuelles. Cela implique encore, le cas échéant, de les protéger des « surenchères des marchés extérieurs »².

Au niveau des approches et méthodes d'action, la stratégie veut tellement innover qu'il est même question de « nouveaux paradigmes ». En tout cas, les idées-force en la matière sont celles de l'approche intégrée et globale (holistique...). Elles sont aussi fondées sur de nouvelles perceptions de la territorialité, prenant en considération les dimensions agro-écologiques (avec le concept de « vocation dominante », et celles des espaces « socio-territoriaux » (terroirs, aires pastorales...). Elles s'articulent sur la mise en place de mécanismes susceptibles de favoriser la responsabilisation et la participation des acteurs (déconcentration, décentralisation, partenariat et négociation contractuelle).

La stratégie préconisée devrait se développer par « le jeu d'une convergence de politiques » à même de

1. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 35-44.

2. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 40-41. Il faut toute fois que l'expression « quota de souveraineté » figurait plutôt dans le « document provisoire » distribué aux membres du panel d'experts en février 1999 (p. 28). Dans le document final, le passage en question est devenu le suivant : « Ceci signifiera que la sécurité alimentaire du pays pourra être défendue en incitant les producteurs à mettre leurs productions sur le marché national – et, si nécessaire, à la stocker pour atténuer les variations annuelles – et, le cas échéant, en les protégeant des surenchères des marchés extérieurs ».

répondre aux divers problèmes rencontrés dans le milieu rural. Un cadre conceptuel et opérationnel devrait permettre une mise en cohérence horizontale et une synergie des diverses composantes des politiques agricoles ainsi que de celles-ci avec les autres politiques sectorielles intervenant dans le milieu rural. Les principaux champs de ces politiques sont ceux de la politique macro-économique, la croissance agricole, la gestion des ressources naturelles, la promotion de l'emploi rural et la lutte contre la pauvreté, l'équipement des zones rurales dans le cadre de l'aménagement du territoire, l'accès à la santé et l'éducation, la formation et la valorisation des ressources humaines, et l'intégration de la femme rurale au processus de développement.

Une observation essentielle s'impose à ce niveau. En effet, très curieusement, le chapitre 4 relatif à la politique macro-économique tranche manifestement avec et l'esprit et la lettre de l'ensemble du document, puisque subitement, on y retrouve les thèses et le discours très familiers de la Banque mondiale... Alors que dans les autres parties du document, il est question de développement humain, du danger de la fracture sociale, de vision sociétale et de dessein global, de citoyen responsable dans une société démocratique, de forces du marché insuffisantes pour atténuer les inégalités, de souveraineté nationale et de producteurs à protéger le cas échéant « des surenchères des marchés extérieurs », dans ce chapitre 4, il n'est question que de protection source d'inefficacité, de distorsions sur le marché et de mauvaise allocation des ressources, de taux de change et de taxation indirecte défavorable aux biens échangeables, de déficit budgétaire favorisant la substitution du travail par le capital, et pour tout dire de nécessaire libéralisation des prix et des marchés, même si l'on reconnaît que le « coût social » risque d'en être lourd¹... De toute évidence, la « greffe » de ce chapitre dans un document qui relève de toute une autre logique est pour le moins surprenante, et ne s'explique en fait, pensons-nous, que par le besoin d'un certain « compromis » avec les bailleurs de fonds internationaux...

Il reste que, les différentes actions, dont la mise en synergie est une condition de succès décisive, doivent se déployer sur le terrain proprement agricole certes, mais aussi promouvoir des activités non agricoles en milieu rural, notamment pour parer aux aléas de l'agriculture pluviale et diversifier les sources de revenus des ruraux, et bien sûr permettre de résorber les multiples retards accumulés en matière d'accès aux infrastructures de base et aux services sociaux.

Quant aux instruments et moyens de mise en œuvre, ils concernent principalement les instruments de caractère institutionnel et juridique, ceux de financement, et ceux de programmation et de suivi de l'action. Sur le plan institutionnel, est recommandée la création d'une « nouvelle personne juridique adaptée à la dimension des circonscriptions territoriales de mise en œuvre du développement rural », une sorte « d'institution de mission » apparaissant comme le prolongement territorial du Comité Interministériel Permanent du Développement Rural ». Les instruments socio-juridiques sont sollicités notamment pour mieux gérer les problèmes fonciers, les inégalités dans la répartition de la propriété étant jugés constituer « un handicap considérable » pour le développement, et les « forces du marché » seules s'avérant insuffisantes pour atténuer ces inégalités². Les conditions de financement à réformer et amender concernent aussi bien les ressources publiques dont une meilleure allocation devrait être recherchée en tenant compte des priorités du développement rural, que la CNCA dont la réforme devrait aller dans le sens d'une mutualisation à différentes échelles locales, ou la conception de nouvelles formes de crédits adaptées aux réalités locales, ou encore la mobilisation sur des bases nouvelles de financements internationaux. Enfin, apparaît également

1. Cf. Stratégie 2020 de développement rural, Document de référence, 1999, *op. cit.*, p. 109-122; voir aussi : « Projet de stratégie 2020 pour le développement rural », Document provisoire, février 1999, *op. cit.*, p. 44-47.

2. « Il serait ainsi, est-il recommandé, pertinent de s'interroger sur les instruments institutionnels et juridiques susceptibles de stimuler un meilleur fonctionnement du marché de la terre, par exemple en aidant les petites et moyennes exploitations à accéder en priorité aux terres offertes sur le marché, de préférence aux acheteurs urbains et aux grands propriétaires ». Cf. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 69.

indispensable la mise en place d'instances « d'intermédiation et d'aide à la programmation participative » (émanant entre autres de la société civile), d'instances de suivi et d'évaluation associant les différents acteurs du développement rural (avec notamment des « Observatoires du développement rural »).

Plus concrètement, la politique de développement rural intégré devrait s'articuler autour de deux axes principaux. Le premier concerne l'espace et l'activité agricoles, le second s'attache au développement de programmes spéciaux. Il s'agit en premier lieu de « poursuivre l'effort de modernisation de l'agriculture et d'aménagement de l'espace agricole en renforçant l'intégration avec les programmes de développement des activités productives non agricoles, des infrastructures socio-économiques et des services de base ». Les programmes spécifiques en cours doivent être poursuivis, tels le programme national d'irrigation, le programme de mise en valeur des zones bour, les programmes d'aménagement des parcours, de reboisement et d'aménagement des bassins versants. Les activités non agricoles à développer en milieu rural, examinées de manière plus approfondie que par le passé; devraient en particulier concerner l'agro-industrie, l'artisanat, les mines, le tourisme, la pêche et les services tels le commerce, et les petits métiers de réparation et de maintenance. Dans les domaines de l'infrastructure et des services de base, les programmes en cours depuis quelques années (eau potable, électrification rurale, encadrement sanitaire, construction des routes rurales..) doivent être poursuivis et renforcés. Pour leur part, les programmes spéciaux, prioritairement destinés aux zones défavorisées, telles les zones de montagne, oasiennes et frontalières, devraient fortement bénéficier de tous les programmes évoqués ci-dessus, matérialisant ainsi la nécessaire solidarité à même d'atténuer les grandes inégalités régionales.

Enfin, tous ces programmes devraient être mis en œuvre à travers des projets organisés autour d'activités motrices (agricoles, touristiques, minières...) se déployant sur des espaces de dimension relativement réduite. C'est à ce niveau que les synergies devraient se développer, les effets d'entraînement jouer, accélérant une dynamique génératrice d'emplois, de revenus et finalement d'amélioration des conditions d'existence des populations rurales.

À l'issue de la présentation de la « Stratégie 2020 », ses auteurs concluent en affirmant que sa mise en œuvre pourrait « commencer demain, à partir de programmes d'action immédiate. Il suffirait pour cela que l'État en confirme les orientations, qu'il exprime sa volonté d'agir et que son administration s'engage réellement et rapidement dans une réorientation de ses activités ». Ils vont même jusqu'à en préciser les étapes, en indiquant qu'une fois la stratégie adoptée au niveau gouvernemental par le « Conseil Interministériel », son opérationnalisation effective pourrait suivre un processus en trois phases principales : 1. Élaboration d'un cadre opérationnel de l'action du gouvernement en matière de développement rural; 2. Élaboration de plans directeurs 2020 régionaux et infra-régionaux; 3. Élaboration périodique de « contrats de plans » pour chaque région¹.

Le problème est que le « Conseil interministériel » en question n'a jamais inscrit la « stratégie 2020 » à son ordre du jour pour l'adopter ni même seulement pour en débattre. De sorte que ce énième projet ne pourra jamais franchir le seuil de la première phase de son opérationnalisation... Certes, elle sera çà et là médiatisée pendant un certain temps, fera l'objet de présentations diverses dans tel colloque ou tel « Débat national » (celui ayant porté sur l'aménagement du territoire notamment), mais tout cela reste bien superficiel. Ultérieurement, Dans un rapport interne du Ministère de l'Agriculture, on peut lire que « tout cela reste insuffisant car, il faut le reconnaître, il n'y a pas eu une démarche systématique d'information et d'explication, y compris au sein du ministère, pouvant aboutir à une appropriation de la stratégie par le dialogue, l'écoute et l'échange »².

1. Stratégie 2020 de développement rural, Document de synthèse, 1999, *op. cit.*, p. 34 et 77-83.

2. Cf. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Plate-forme pour l'élaboration d'un plan d'action pour le développement rural, Rabat, 2003, 41 p, p. 13.

Et cependant, le tourbillon des commissions, comités et autres groupes d'études continuait, puisque les efforts s'étaient déjà orientés vers la préparation du Plan quinquennal, lequel devait à l'origine couvrir la période 1999-2003 et, faute d'être préparé à temps, a fini par être celui de la période 2000-2004.

4.11. Le Plan quinquennal 2000-2004

Ce Plan quinquennal devait naturellement matérialiser les orientations majeures du gouvernement Yousofi. Dans le domaine du développement rural du moins, il semblait aller de soi que le plan allait non seulement marquer la priorité qui devait lui être accordé, mais également constituer une première opportunité pour engager la mise en œuvre de la « stratégie 2020 ». En effet, la « Commission spécialisée » qui avait été constituée dans le cadre de la préparation du Plan pour se consacrer à la question du développement rural et agricole avait travaillé dans cet esprit¹. Le rapport établi par cette commission s'est d'abord illustré par l'état des lieux qu'il établit à partir de certains indicateurs significatifs, qui mettent en évidence « la situation préoccupante dans laquelle se trouve, encore, le monde rural à la veille du Plan »². S'agissant de données officielles relatives à une période de près de 45 ans postérieure à l'indépendance, les rappeler revient à dresser un bilan, du point de vue du développement humain, de l'expérience du Maroc rural du demi-siècle passé. Ces données sont les suivantes³ :

- * Un indicateur de développement humain pour le milieu rural inférieur à la moitié de celui des villes, déjà jugé faible;
- * Une faiblesse des revenus, avec de fortes disparités entre le rural et l'urbain, de sorte que, près des deux tiers de la population pauvre vit en milieu rural;
- * Un taux d'analphabétisme qui atteint 75 %, et un taux de scolarisation ne dépassant pas 46 % pour le total des enfants scolarisables, et 23 %, seulement, pour les filles;
- * Une insuffisance notoire en infrastructures de base, de sorte que 54 % des localités rurales sont enclavées, 63 % de la population n'a pas accès à l'eau potable, et 87 % des ménages ruraux n'ont pas d'électricité;
- * Une insuffisance notoire en matière de couverture sanitaire, de soins médicaux et de planification familiale; la mortalité infantile atteint 48 pour mille nouveaux nés (25 en milieu urbain) et 79 % des femmes accouchent sans assistance médicale;
- * Une forte dégradation des ressources naturelles, dont l'exploitation tend à devenir de type minier sous l'effet de la pression démographique et à défaut d'une diversification suffisante des activités économiques.

Ceci étant, même s'il n'était pas encore finalisé, c'est le projet de la stratégie 2020 qui avait servi de cadre de référence aux travaux de cette commission. Certains de ses principes tels que la territorialisation, l'intégration et la participation, ont notamment servi à la mise en cohérence des programmes, un saut décisif devant avoir lieu avec la « finalisation » attendue du « Plan d'action 2020 » qui devait accompagner la « Stratégie ».

1. Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, Plan quinquennal de développement économique et social 1999-2003, Commission Spécialisée Développement Rural et Agricole, volume 1 : Développement Rural, Rapport principal, non daté, 57 p.

2. Commission Spécialisée Développement Rural et Agricole, Développement Rural, 1999, *op. cit.*, p. 6-7.

3. Ces données ont également été publiées dans la revue du Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, le *Territoir*, n° 1, mars 1999, p. 16.

Mais le rapport de cette commission restera lui aussi dans les tiroirs, et lorsqu'on examine aujourd'hui la version finale du Plan quinquennal 2000-2004, on n'y décèle rien qui rappelle le contenu du rapport de la « Commission spécialisée ». Du reste, le rapport interne du Ministère de l'agriculture déjà cité devait admettre cet « échec » en reconnaissant que « les actions finalement retenues par le Plan ont été formulées selon les procédures sectorielles habituelles. Il n'a pas été possible de réaliser la moindre avancée en matière d'intégration et de mise en cohérence ». Et le rapport de conclure : « Force est donc de constater que du plan quinquennal n'émerge pas un véritable plan national de développement rural. Le document du plan s'est ainsi contenté d'énoncer, en deux pages, les intentions et les principes. »¹

Au demeurant, ce Plan ne marquera pas non plus l'Histoire par son contenu relatif au développement agricole². On y retrouve certes la réaffirmation des désormais traditionnelles orientations stratégiques en la matière (amélioration du revenu agricole, sécurité alimentaire, intégration au marché, protection des ressources naturelles), et les principaux axes de la « stratégie » proposée : aménagement de l'espace agricole, filières de production, formation, recherche et vulgarisation, modernisation du ministère, renforcement des organisations professionnelles, amélioration de l'environnement économique. Un Plan d'action traduit ensuite des axes en projets et mesures qui apparaissent cependant plutôt comme un simple catalogue d'intentions plus ou moins cohérentes avec les objectifs affichés.

Il est vrai cependant qu'en 1999, si l'élaboration de la stratégie du développement rural était quasiment achevée, le chantier de la stratégie de développement agricole venait à peine d'être engagé. Ses travaux devaient être couronnés par l'organisation du Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural

4.12. Colloque national et Stratégie de développement de l'agriculture marocaine (2000)

L'élaboration de la stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine fut d'abord le produit de tout un processus d'études et de débats qui avait duré près d'un an, processus ponctué d'ateliers thématiques, de « tables filières » et autres séminaires d'étape, le tout couronné par le Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural, tenu à Rabat les 19-20 juillet 2000. Outre les dizaines de rapports et notes internes produits durant la phase préparatoire, pas moins de vingt-cinq documents furent publiés à l'occasion de ce colloque et distribués aux participants, en arabe et en français, et portant sur un grand nombre de sujets, aussi bien horizontaux (territorialisation de l'agriculture, financement, fiscalité, Observatoire de la sécheresse, recherche agricole, organisation professionnelle, femme rurale...) que verticaux (les différentes filières de production...). C'est dire qu'une fois de plus, ce ne sont pas les documents, souvent volumineux, qui ont manqué...

Parmi la double douzaine de documents distribués au colloque, deux ont un caractère synthétique et ont pour objet de présenter la nouvelle stratégie soumise au débat des participants. Le premier est intitulé « *Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine* » et le second « *Politique d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole* »³. Ce sont ces deux documents qui vont nous servir de référence pour présenter la stratégie en question.

1. Parmi les raisons de cet échec, le rapport avance les éléments suivants : absence de projets territoriaux d'aménagement, lourdeur et diversité des programmes verticaux déjà engagés, absence d'une définition opérationnelle du monde rural... Cf. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Plate-forme pour l'élaboration d'un plan d'action pour le développement rural, Rabat, 2003, p. 2 et 19.

2. Ministère de la Prévision Économique et du Plan, Le Plan de Développement Économique et Social 2000-2004, volume 2 : Le développement sectoriel, Deuxième partie : Les secteurs productifs, Rabat, 2001, p. 11-91.

3. Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural : Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture maro-

La démarche conduisant à l'élaboration de la stratégie agricole commence – encore... – par une sorte d'autocritique où les responsables reconnaissent le « relatif immobilisme des politiques agricoles » qui n'ont pas su s'adapter aux changements intervenus durant les deux ou trois dernières décennies¹. Et quand elles ont dû évoluer, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, le désengagement de l'État, estime-t-on, a surtout conduit à réduire ses moyens d'intervention, affaiblir ses structures de soutien et d'encadrement, et partant limiter d'autant sa capacité à jouer son rôle d'animateur de développement. À tel point que, peut-on lire, « les agriculteurs de nombreuses régions ressentent encore profondément le vide créé par la disparition de ces services et il ne fait pas de doute que la visibilité du Ministère de l'Agriculture dans les campagnes en a été, depuis, durablement affectée »². De manière générale, les politiques de soutien, essentiellement tournées vers les fonctions de production, ne se sont en fait que très superficiellement intéressées à la réalité des exploitations agricoles, dans leur diversité et leur complexité, et encore moins aux producteurs « en tant que personnes sociales » précise-t-on. En tout cas, le système incitatif, pourtant au cœur des politiques d'ajustement, n'a pas réussi à devenir un facteur de compétitivité, en dépit de tous « les correctifs » qu'il a subi. La question du financement pour sa part, « ne fut jamais bien résolue ». Pas plus que celle de l'approche des projets de développement qui n'a jamais réussi à coller aux réalités des territoires ni à se déployer de manière intégrée, ce qui explique, reconnaît-on, « l'échec ou le faible impact de la plupart des projets intégrés, qui ne furent jamais qu'une addition de projets sectoriels »³.

Ce regard résolument critique sur l'expérience passée étant fait, les auteurs de la nouvelle stratégie estiment que celle-ci marquera un « grand tournant », caractérisé par un changement de fond qui aura consisté à redonner une place aux agriculteurs dans les processus de décision, ce qui signifie que l'on sera passé d'un concept d'État comme catalyseur de la production à un concept d'État promoteur du développement, ou encore « de l'exercice de la tutelle à la responsabilité citoyenne »⁴.

La stratégie proposée apparaît d'autant plus impérieuse qu'elle doit permettre de faire face à quatre nouveaux enjeux majeurs. Le premier est économique et renvoie à l'impératif de mise à niveau de l'agriculture marocaine dans la perspective de libéralisation des échanges et d'accélération du processus de globalisation. Le second n'est autre que celui, stratégique, de la sécurité alimentaire. Il est intéressant de noter à ce niveau que, après avoir sévèrement critiqué la thèse de la « sécurité par le marché international », les auteurs reprennent ici quasiment mot à mot la formulation de la plate-forme du projet de Loi-cadre de 1997 : « Dans le contexte national actuel, une approche basée sur la seule efficience économique pour assurer au pays son approvisionnement alimentaire s'avère incompatible avec l'importance et la multifonctionnalité du secteur agricole.(...) La sécurité alimentaire s'avère un impératif qui s'inscrit d'emblée dans le champ de la politique agricole, elle est une prérogative des pouvoirs publics et relève des attributs de souveraineté nationale »⁵. Le troisième enjeu, écologique, est celui de la gestion durable des ressources naturelles, et le quatrième enjeu enfin est social, celui du développement rural.

Ainsi, en même temps que sont réaffirmées autrement, c'est-à-dire en termes d'enjeux, les grandes orientations stratégiques maintes fois rappelées depuis le milieu des années 90, l'articulation avec la « Stratégie 2020 de développement rural » est clairement établie, la nouvelle stratégie agricole étant considérée inscrite dans le cadre de cette dernière. De prime abord, elle se donne pour ambition de permettre au secteur agri-

caine (195 p); Politiques d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole (149 p), Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes, Rabat, 19-20 juillet 2000.

1. Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine, 2000, *op. cit.*, p. 7-18.

2. *Ibid*, p. 12.

3. *Ibid*, p. 13.

4. *Ibid*, p. 18.

5. *Ibid*, p. 39.

cole de « répondre aux impératifs d'une croissance soutenue et durable de la production et d'un développement rural intégré »¹.

La stratégie agricole a ensuite très logiquement commencée par se fixer des objectifs dominants, arrêter des choix prioritaires, et s'est proposé de se déployer à travers quelques axes retenus en conséquence. Les objectifs dominants sont « d'assurer la sécurité alimentaire, de combattre la pauvreté et l'exclusion et d'assurer la croissance du secteur à un rythme et selon des modalités propres à favoriser le développement d'ensemble »². Pour les atteindre, la stratégie proposée doit essentiellement mettre l'agriculture en condition pour répondre à quatre priorités dont la première apparaît à nouveau surtout déterminée par les « pressions du moment » : le retour de la sécheresse rappelait à nouveau à chacun la nécessité de chercher à mieux la gérer... Ces priorités sont donc les suivantes :

- * Réduire la vulnérabilité à la sécheresse des productions agricoles et des ressources naturelles de base.
- * Accroître les performances de production et l'efficacité économique du secteur agricole.
- * Assurer une gestion durable des ressources naturelles.
- * Contribuer à la lutte contre la pauvreté et pour l'emploi en devenant le « pilier du développement rural ».

Ce sont ces priorités qui déterminent les grands choix à faire, mais ceux-ci sont également dictés par le potentiel des ressources disponibles ainsi que par les capacités des agriculteurs et par les enjeux internes et externes auxquels le pays est confronté. En tout cas, les axes autour desquels la nouvelle stratégie projetée de se construire sont les suivants :

- * Une valorisation et une gestion durable des ressources de base de l'agriculture.
- * La mise en condition des exploitations agricoles pour une plus grande compétitivité.
- * La spatialisation des politiques agricoles pour une adaptation à la diversité des potentiels.
- * Le traitement structurel du financement de l'agriculture.
- * Un soutien apporté à « la stratégie de développement rural » pour un élargissement du marché du travail et une amélioration des conditions de vie des ruraux.
- * La mobilisation, la responsabilisation et la participation de toutes les ressources humaines impliquées.

Un accent particulier est mis sur la nécessité de « gérer autrement le développement agricole », ce qui passe certes par un nouvel engagement de l'État, mais aussi par une meilleure organisation des opérateurs dans le secteur, une valorisation du rôle de la femme, une réorganisation du ministère de l'agriculture (sur la base du principe de subsidiarité), l'adoption d'une stratégie pour un traitement structurel de la sécheresse. La question foncière a également bénéficié d'une attention particulière, avec des propositions intéressantes susceptibles de favoriser l'assainissement des statuts fonciers, le règlement des problèmes d'indivision, de remembrement et des baux ruraux, l'accélération des procédures d'immatriculation, et surtout un nouveau ciblage des politiques agricoles en fonction des différents types d'exploitation. D'ailleurs, ces politiques doivent également être territorialisées en fonction des vocations agricoles des terres et des caractéristiques des différents ensembles agro-écologiques identifiés.

1. Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural : Politiques d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole, Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes, Rabat, 19-20 juillet 2000, p. 5.

2. Ibid, p. 50. On peut noter à ce niveau une certaine confusion entre objectifs « dominants » et ceux « spécifiques », ainsi qu'en ce qui concerne la détermination des objectifs mêmes. Ainsi, peut-on lire dans l'autre principal document synthétique : « Ces objectifs spécifiques s'articulent autour de l'amélioration des revenus des agriculteurs dans une vision de développement durable où le marché national évoluera en harmonie et en conformité avec l'évolution du contexte des échanges internationaux, tout en tenant compte des impératifs de la sécurité alimentaire du pays et le développement de ses différentes zones rurales »... Cf. Politiques d'appui à la mise en œuvre..., 2000, op. cit. p. 5.

Enfin toute une partie est consacrée aux filières de production qui doivent être restructurées et adaptées aux nouvelles « exigences du marché ». Précisément à propos de ces dernières, force est de constater que là réside une grande faiblesse de cette stratégie, faiblesse qui est du reste aussi celle de la stratégie 2020 pour le développement rural. En effet, comme nous l'avons noté lors de la présentation de cette dernière, alors que l'ensemble du document adopte un ton, un style et une substance très différents de ceux caractéristiques des rapports de la Banque mondiale, on est surpris de tomber, au détour d'une page, sur quelques passages qu'on jurerait rédigés par un expert chevronné de l'institution de Washington ! Fini alors le discours sur les producteurs « personnes sociales », la « responsabilité citoyenne », la sécurité alimentaire « attribut de la souveraineté nationale », les exportations ayant des contre-effets sur le marché intérieur, et la terre qui « n'est pas un facteur de production comme les autres »... Soudain, seul le marché devient capable d'efficacité et d'orientation de la production, les taux de change – nécessairement surévalués... – responsables des mauvaises performances du secteur agricole, les prix – nécessairement « non vrais » – coupables de distorsions de toute sorte, et la libéralisation et la promotion des exportations la planche de salut pour tout essor futur de l'agriculture¹... Ce mariage contre-nature entre deux logiques totalement différentes porte sans doute atteinte à la cohérence d'ensemble de la stratégie et en affaiblit la portée².

Il reste que tous ces axes ont par la suite fait l'objet, dans le document des « politiques d'appui à la mise en œuvre », de programmes d'action et de mesures d'accompagnement allant souvent à un niveau de détail très poussé : Actions proposées, types de mesures, délais d'exécution, organismes responsables³...

À l'issue du Colloque national de l'agriculture et du développement rural, les participants, qui avaient débattu pendant deux jours des « deux stratégies », avaient achevé leurs travaux en rendant publiques des centaines de recommandations, relatives à tous les domaines concernés⁴.

Et puis les feux se sont éteints...

Quelques mois plus tard, à la lumière d'un changement de gouvernement, un autre ministre s'installa au Département de l'agriculture. Bien qu'étant de la même coalition politique qui formait le gouvernement depuis 1998, le nouveau ministre n'hésita pas à marquer ses différences avec son prédécesseur. Il faut dire que les divergences entre les deux ministres n'étaient pas minces puisqu'elles portaient même sur la perception de l'agriculture et son importance dans l'identification des grandes caractéristiques de l'économie du pays. En effet, face à la persistance des sécheresses, alors que le premier voulait continuer à croire en l'agriculture marocaine, le second déclara tout bonnement que « le Maroc est un pays de pastoralisme et non d'agriculture ! »⁵. En juin 2002, il reviendra sur le sujet pour se faire insistant : « Par contre, nous ne sommes pas un pays à vocation agricole. Depuis toujours... Depuis que le Maroc existe, nous n'avons jamais été un pays à vocation agricole, même si pendant certaines périodes, notre pays était considéré comme un grenier à blé »⁶.

On comprend dans ces conditions qu'il ait été difficile d'espérer voir ce dernier continuer l'œuvre engagée par le premier, même si « l'œuvre » en question n'a de toute façon guère dépassé le stade des rapports officiels et des colloques conventionnels...

Le fait est que ce quotidien était tout au long de ces dernières années-là principalement chargé par le poids

1. Cf. Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine, 2000, *op. cit.*, p. 51-55 et 182-190.

2. Comme nous l'avons aussi indiqué plus haut à propos de la stratégie du développement rural, il nous semble que ces incohérences ne peuvent s'expliquer que par une nécessité de compromis « politique » entre les différentes composantes des sphères de décision, mais qui, mal faits, finissent par porter atteinte à la crédibilité de l'ensemble...

3. Cf. Politiques d'appui à la mise en œuvre..., 2000, *op. cit.*

4. Ces recommandations, reproduites en caractères serrés, tiennent en 26 pages... Cf. Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes, Recommandations du Colloque National de l'agriculture et du développement rural, 19-20 juillet 2000, Doc. Ronéo, 26 p.

5. Cf. Assahifa, hebdomadaire, Casablanca, 10 novembre 2000.

6. Cf. La Vie Économique, hebdomadaire, 7 juin 2002.

écrasant des effets de la sécheresse. De sorte que, faute d'avoir pu se doter d'une vision d'ensemble et d'une stratégie leur permettant de « garder le cap » sur l'horizon du long terme, les responsables du département de l'agriculture se sont rendus vulnérables face à la « dictature du court terme », et se sont donc rapidement enlisés dans le train-train du quotidien et des mesures et contre-mesures destinées à parer à l'urgence des événements. Désormais, la politique agricole au Maroc allait pratiquement se réduire à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse¹.

À l'issue des élections générales de septembre 2002, un nouveau premier ministre, dit technocrate, allait être nommé pour prendre la tête d'une coalition gouvernementale aussi hétéroclite que celle qui l'avait précédée. Une question semble pourtant faire l'unanimité : ranger dans les tiroirs les travaux et les « stratégies » qui avaient été réalisés par le gouvernement précédent...

4.13. Les déclarations d'intention du gouvernement actuel (2002)

De manière générale, le programme contenu dans la déclaration de politique générale du gouvernement actuel repose fondamentalement sur les quatre priorités définies par le Roi en octobre 2002, lors de son discours d'ouverture de la session d'automne du Parlement. Ces priorités sont les suivantes : l'emploi productif, le développement économique, l'éducation et l'habitat. Sur cette base, le programme gouvernemental s'est voulu fondé sur deux piliers : renforcement et modernisation des grands réseaux d'infrastructures d'une part et mise à niveau du tissu économique national d'autre part.

Cependant au niveau sectoriel, curieusement et de manière assez inédite, le programme présenté aux députés a quasiment fait l'impasse sur l'agriculture. En effet, on n'y trouve aucune partie qui lui soit consacrée, ni pour clarifier la politique que le gouvernement compte y conduire, ni même seulement pour préciser ses intentions quant à certaines réformes à l'ordre du jour depuis plusieurs années et sans cesse reportées². Tout au plus l'agriculture est-elle rapidement évoquée dans le cadre de l'axe relatif à la mise à niveau de l'économie, lorsqu'il est question des conséquences des futurs accords de libre-échange avec l'Union Européenne et les États-Unis, en négociation alors : « il nous revient, déclare le Premier ministre, d'accorder un intérêt particulier à ce secteur et d'agir pour mettre à niveau ses branches les plus fragiles ».

Le développement rural par contre bénéficie d'une meilleure attention. Dans le cadre de la priorité accordée au renforcement des infrastructures, et d'une vision qualifiée de « politique de proximité », le gouvernement affirme clairement sa volonté de poursuivre l'exécution du programme de développement des infrastructures en milieu rural et se donner les moyens pour « doubler le rythme de réalisation des infrastructures et des services publics ». Concrètement, décision est prise de raccourcir les délais de réalisation des programmes déjà en cours en matière d'électrification rurale, d'approvisionnement en eau potable des campagnes, de construction des routes rurales et autres infrastructures économiques et sociales. C'est ainsi que la généralisation de l'électrification dans le monde rural serait réalisée à la fin de 2007, soit trois ans avant le délai qui était retenu jusqu'alors³. Pour ce qui est de l'eau potable, le taux de couverture des campagnes devrait passer de 50 % en 2002 à plus de 90 % à la fin de 2007 au lieu de 2009 décidé auparavant. Quant au programme de construction des routes rurales, il devrait lui aussi être accéléré pour passer à un rythme

1. N. Akesbi, Rapports annuels sur l'état de l'agriculture et des politiques agroalimentaires au Maroc (1998-2002), Centre International des Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes, Paris (disponibles sur le Site Web : <http://www.ciheam.org>).

2. Cf; Le Matin du Sahara et Al Ittihad Al Ichiraki, quotidiens, Casablanca, 23 novembre 2002.

3. En fait ceci devrait correspondre à un taux de couverture de 92 % (contre un taux estimé en 2003 à 55 %, selon une déclaration du Ministre de l'énergie et des mines, devant le Parlement, en date du 2 juillet 2003).

annuel de 1500 kilomètres par an (au lieu du millier actuel). Le gouvernement promet aussi de veiller à activer les différents programmes dans les domaines de l'éducation et la santé en milieu rural, mais se garde en la matière de s'engager sur des objectifs chiffrés.

Enfin, notons que le Premier ministre terminait cette partie de son discours en annonçant que, compte tenu de l'importance que le gouvernement accorde à l'environnement en général et à la forêt en particulier, il avait été décidé la création d'un Haut commissariat pour la forêt et la lutte contre la désertification. Cet organe allait avoir pour tâche d'élaborer un « programme d'ajustement ambitieux » couvrant les deux prochaines décennies et destiné à la protection des ressources forestières, ainsi que de dégager les voies et moyens de gérer ce secteur vital. Il devrait en particulier œuvrer à planter un million d'hectares et mettre en œuvre un programme d'action pour limiter l'extension de la désertification¹.

Au-delà de la part, modeste, réservée dans ce discours annonciateur des intentions du gouvernement², on est tout de même frappé par son total silence même sur les orientations stratégiques pourtant encore rappelées dans le plan 2000-2004 et dans le cadre duquel l'action du gouvernement est censée s'inscrire (amélioration du revenu agricole, sécurité alimentaire, intégration au marché, protection des ressources naturelles...). On peut en particulier se demander ce qu'il en est de la perception actuelle de la « sécurité alimentaire » ? On reste perplexe en constatant qu'aucune allusion n'est faite ni à la stratégie du développement rural ni à celle du développement agricole élaborées quelques années plutôt, et qui restent ainsi dans une situation pour le moins curieuse, n'ayant en fait à ce jour jamais été ni officiellement adoptées, ni ouvertement rejetées.

Même par rapport à des orientations plus récentes, certains « silences » ne manquent pas d'étonner. C'est ainsi que par exemple, on peut se demander ce qu'il en est de cette volonté affirmée avec force durant ces dernières années de sécheresse d'intégrer désormais celle-ci comme une donnée permanente et structurelle dans l'élaboration de toute politique agricole à venir... Est-ce le retour des pluies qui, une fois de plus, fait « oublier » cet impératif stratégique absolu ? Devra-t-on à nouveau attendre la prochaine sécheresse pour se contenter de parer au plus pressé, et monter dans la précipitation quelque programme de « lutte contre les effets de la sécheresse » ?

Le « bilan d'étape » présenté par le Premier Ministre devant la Chambre des représentants en juillet 2003 a offert une deuxième occasion pour essayer de mieux comprendre les intentions du gouvernement en matière de politique agricole, en même temps que ses réalisations dans les domaines de l'agriculture et du développement rural³. Dans ce discours, et au-delà de propos relatifs à la conjoncture du moment (le retour des pluies et la bonne récolte de l'année...), la partie qui apparaît intéressante concerne les filières agricoles dont la mise à niveau est déclarée prioritaire. À titre d'illustration, sont cités les efforts fournis au niveau des filières oléicole, phoenicole, et agrumicole, avec des objectifs ambitieux et des moyens que l'on estime conséquents. Est-ce le début d'une réelle mise en œuvre de « l'approche filière » annoncée dans les « stratégies » ? On peut cependant noter que pour l'instant, seules trois filières apparaissent favorisées et s'inscrivent plutôt dans une optique de promotion des exportations. Qu'en est-il de filières majeures telles celles des céréales, des oléagineux, des sucres, des productions animales ? Et puis une politique de filières se limite-elle à quelques investissements publics et quelques subventions accordées à l'amont et à l'aval

1. Ce Haut Commissariat a vu le jour en septembre 2003.

2. Lors du débat qui a suivi au Parlement, plusieurs groupes parlementaires, y compris parmi ceux de la majorité, ont critiqué le silence du programme sur les intentions du gouvernement en matière de politique agricole, et plus généralement sur les choix à faire et les mesures à prendre dans le secteur agricole. Un député a qualifié l'agriculture de « grand absent » du discours du Premier ministre. Cf. Al Mounâtaf, Attajammou, Al Ittihad Al Ichtiraki, Rissalat Al Oumma, quotidiens, 28 novembre 2002.

3. Cf. Site du Premier ministre : www.pm.gov.ma

comme semble l'indiquer la nature des mesures annoncées? N'est-ce pas là une simple réactivation de « plans » sous-sectoriels qui existent depuis longtemps mais qui avaient peut-être besoin d'une nouvelle impulsion assortie d'un peu plus de moyens?

Cet intérêt particulier dont semblent bénéficier les filières exportatrices se recoupe en tout cas avec la priorité plus générale que ce gouvernement accorde à la mise à niveau des secteurs productifs dans la perspective de la libéralisation des échanges. Au demeurant, tout en rappelant que les pouvoirs publics poursuivaient alors les négociations sur la libéralisation des échanges agricoles avec l'Union européenne, et en avaient engagé d'autres avec les États-Unis d'Amérique, le Premier ministre n'avait pas manqué d'insister sur la nécessité de créer les conditions les meilleures pour promouvoir la compétitivité de l'agriculture marocaine et au-delà valoriser les avantages comparatifs du pays. Et d'annoncer que le gouvernement était en train de finaliser dans ce sens « un projet de mise à niveau structurelle axé sur les investissements, la compétitivité, les services publics et les revenus »...

Finalement, si l'on peut aujourd'hui légitimement se poser bien des questions quant aux grands choix stratégiques de l'État en matière de politique agricole, il nous semble que, au regard des indications fournies par les principales déclarations de politique générale de ce gouvernement, son attention est en train de se focaliser sur un objectif majeur de mise à niveau et de recherche de compétitivité du secteur agricole, et son action est en passe de se déployer à travers une démarche de filière, celles qui sont susceptibles d'être favorisées en premier étant probablement celles qui sont les mieux placées pour contribuer à cette « course à la compétitivité »¹. S'il en est ainsi, on est alors légitimement fondé à se demander si l'on n'est pas en passe de procéder à une nouvelle « réorientation stratégique » faisant peu cas de beaucoup de ce qui a été accumulé depuis plus d'une décennie. Le temps de la « mise à niveau » va-t-il balayer celui des « stratégies »?...

Il reste que, courant janvier 2005, alors que les accords avec l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont effectivement été signés², le « projet de mise à niveau structurelle » est toujours en cours de préparation...

Là est donc l'incroyable paradoxe de la situation du Maroc agricole et rural d'aujourd'hui : sans remonter au-delà de la décennie 90, comment comprendre que, au bout d'une douzaine d'années pendant lesquelles il ne s'est pratiquement pas passé une seule année sans qu'on ait produit un sinon plusieurs « documents stratégiques », on se retrouve sans vision, sans stratégie, et encore moins un plan d'action!

Et c'est ainsi que l'on en arrive à ce que, lors de l'élaboration du premier Schéma National d'Aménagement du Territoire en 2003, ses auteurs ne peuvent que déplorer « l'état de manque » dans lequel on se trouve dès lors qu'il est question de politique en matière de développement agricole et rural, incapable de « répondre aux questions que les acteurs sont en droit de se poser »³. Après avoir expliqué qu'il est « primordial de définir les orientations de politique agricole pour être en mesure de faire de l'aménagement rural cohérent », et regretté également l'absence d'une politique industrielle, ils concluent en tirant la sonnette d'alarme : « Il est urgent de définir une politique agricole et une politique industrielle; celles-ci font

1. Un entretien accordé par l'actuel Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural à la revue de son Département en avril 2004 confirme en gros cette orientation générale. Cf. M. Mohand Laenser : « Le Maroc a choisi la voie de l'intégration maîtrisée au mouvement de libéralisation », *Le Terroir*, n° 10, Rabat, avril 2004.

2. Avec l'Union européenne, il s'agit d'un accord agricole devant s'étendre sur la période 2003-2007, et avec les États-Unis d'un Accord de libre-échange global et à durée indéterminée. Cf. N. Akesbi, 2002 : Une campagne moyenne, une politique encore incertaine, In : Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, Rapport National – Maroc, 2003, CIHEAM, Paris, 2004; Najib Akesbi, Les dispositions agricoles de l'accord de libre-échange Maroc – États Unis, communication présentée au Séminaire « Analyse comparée des relations agricoles en libre-échange Nord-Sud » Organisé par EMMA-CNRS et CIHEAM-IAM Montpellier, 19 et 20 novembre 2004, en cours de publication.

3. Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), document de synthèse, Rabat, 2003, p. 94.

aujourd'hui gravement défaut et cela entraîne des blocages, pour l'aménagement urbain et plus encore pour l'aménagement rural »¹.

Finalement, s'il fallait résumer en quelques mots quarante ans de politiques agricoles, nous dirions que celles-ci ont évolué à travers trois phases et en trois temps : il y a eu d'abord le *temps de l'action* qui en a été l'expression marquante, puis ce fut le temps des *remises en causes*, à travers les « inflexions » des années 70 et surtout les politiques d'ajustement des années 80, et enfin vint le temps de la *réflexion et des stratégies*, lequel dure depuis une douzaine d'années...

Le problème est qu'en attendant, l'histoire elle n'attend pas. Bien au contraire, en avançant, elle ne cesse d'accroître jour en jour nos retards. Parce que nous n'avons su prendre les mesures qui s'imposaient à temps, nous avons condamné notre agriculture à perdre du terrain, multiplier les déconvenues et accumuler les handicaps et les contraintes...

Établir le bilan et procéder à l'évaluation d'un demi-siècle de développement agricole et rural au Maroc n'est pas un exercice aisé. D'abord parce que les indicateurs et les critères d'évaluation peuvent différer sensiblement selon l'approche que l'on retient : Contribution à la croissance économique d'ensemble, à la sécurité alimentaire du pays ou encore à ses équilibres sociaux et spatiaux ? Performances propres en termes de production, de productivité et de compétitivité ? Impacts sur le développement humain, l'équilibre des ressources naturelles, ou même seulement les ressources financières ?... Ensuite parce que les séries statistiques et les outils d'évaluation peuvent être défectueux, incohérents ou incomplets pour une période aussi longue. Enfin parce que toute évaluation, qui se réfère nécessairement à des objectifs prédéterminés, s'avère en l'occurrence malaisée dès lors que, comme on l'a déjà vu dans la partie précédente, les « références » ont elles-mêmes changé au gré des circonstances qui ont ponctué cette longue période.

En dépit de ces difficultés, nous comptons bien procéder à cette évaluation. Nous le ferons cependant à travers une démarche qui part du réel pour apprécier l'expérience qui l'a enfanté. Autrement dit, l'évaluation apparaîtra à travers le poids des contraintes ou l'intérêt des atouts qui se dégageront d'une analyse objective des forces et des faiblesses de l'agriculture, et au delà du monde rural, telles qu'elles peuvent être constatées aujourd'hui. Une fois cet état des lieux – bilan réalisé, nous serons en mesure de nous projeter vers l'avenir et nous interroger sur les risques et périls d'une libéralisation qui pourrait s'avérer lourde de conséquences...

5. L'agriculture marocaine aujourd'hui : Contraintes et possibilités

L'agriculture marocaine aujourd'hui occupe encore une place essentielle dans l'économie et la société marocaines. Elle n'est pas seulement le cadre de vie de ruraux qui représentent près de 45 % de la population, mais elle est aussi un secteur productif qui offre de l'emploi à une proportion de l'ordre de 40 % de la population active du pays. Ses forces et ses faiblesses déterminent celles de l'économie du pays, et partant les conditions d'existence de l'ensemble de sa population.

Aujourd'hui, alors que la dynamique de la mondialisation s'intensifie, que la libéralisation des échanges s'accélère, et que cette agriculture est appelée à s'exposer de plus en plus au baptême de feu de la compétition internationale, toute appréciation des contraintes ou des possibilités, des handicaps ou des atouts de cette agriculture nous paraît gagner à être appréhendée à partir de cette trame de fond, ce canevas de base qui n'est en fait que celui de la compétitivité. Autrement dit, même les « anciennes » contraintes gagnent à être réévaluées aujourd'hui à la lumière de la question de la compétitivité, tant il est vrai que toutes les contraintes, comme tous les atouts d'ailleurs, finissent par se conjuguer d'une manière ou d'une autre pour déterminer en dernier lieu une certaine capacité à se confronter avantageusement ou non à la concurrence internationale.

1. SNAT, *op. cit.*, p. 57 et 72.

La compétitivité est un concept global, une résultante d'une combinaison de facteurs convergents qui concernent autant les conditions de la production que celles de sa valorisation, en passant par l'environnement humain, institutionnel ou les possibilités de financement... Comment se présente à cet égard la situation pour l'agriculture marocaine, et notamment pour les exploitations agricoles qui en sont les unités de base ?

L'examen des faits montre que du point de vue de l'impératif de compétitivité, les contraintes qui pèsent sur elles sont nombreuses et lourdes. Nous examinerons successivement les aspects liés à la production, aux ressources naturelles, puis humaines, aux structures foncières, au niveau d'intensification des exploitations, puis de leur articulation avec le reste de l'économie et enfin aux ressources financières. Face à tant de contraintes, nous ne manquerons cependant pas de mettre en valeur quelques atouts sur lesquels cette agriculture marocaine peut tout de même compter à l'avenir.

5.1. Carences d'une production toujours handicapée par la contrainte climatique

Alors qu'il était appelé à jouer un rôle de véritable moteur de la croissance économique du pays, le secteur agricole a connu, depuis l'indépendance et du point de vue de la production, une évolution pour le moins décevante. En longue période, il offre l'image d'un secteur plutôt resté à la traîne dans le cadre d'une évolution générale qui n'a pourtant elle-même pas été extraordinaire.

5.1.1. Production globale : entre stagnation et déclin

En un demi-siècle, le secteur a d'abord vu sa part dans le PIB baisser de moitié, se situant actuellement à un peu plus de 15 %. Mais comme on peut le constater sur la figure 10, la chute la plus forte a eu lieu dès la fin des années 60, et depuis, cette part a en fait varié dans une fourchette comprise entre 15 et 20 %, avec une tendance depuis les années 90 à se rapprocher plus de son plancher que de son plafond.

Selon le modèle historique connu par la plupart des pays actuellement développés, cette perte d'importance de l'agriculture dans le produit global est surtout le fait des meilleures performances des secteurs non agricoles. Tel n'est pas le cas au Maroc puisque la tendance observée est à tout le moins aussi le reflet des contre-performances du secteur agricole.

Selon les données de la Banque mondiale¹, à l'exception d'une courte période durant la deuxième moitié de la décennie 80, les taux de croissance de la production agricole sont demeurés constamment en deçà de ceux du produit intérieur brut dans son ensemble depuis un tiers de siècle. Comme on peut le constater sur la figure 11, qui reprend les moyennes décennales des taux de croissance du PIB et du PIB Agricole, alors que les deux agrégats avaient évolué quasiment au même rythme durant les années 60, le second avait fortement chuté par rapport au premier durant la décennie 70 (en moyenne 0.8 % contre 5.6 %), pour se relever sensiblement au cours de la décennie 80 (6.7 % contre 4.2 %), et enfin à nouveau s'effondrer durant les années 90 pour s'installer dans une stagnation persistante (0.1 % contre 2.3 % pour l'ensemble de l'économie).

La baisse de la part relative de l'agriculture dans le PIB serait normale au regard du modèle rostowien inspiré de l'exemple historique des pays occidentaux développés, où cette baisse avait été accompagnée par une importante amélioration de la productivité agricole, permettant à une population rurale, en principe moins nombreuse, de dégager suffisamment d'excédents pour accroître le produit par tête et nourrir le reste de la population transférée – toujours en principe – vers les secteurs secondaire et tertiaire de l'économie. Or, au Maroc, la baisse de la part de l'agriculture est accompagnée de faits qui contredisent ce modèle classique. D'abord parce que, si la population rurale baisse en valeur relative, elle augmente en valeur absolue (en 2004, la population rurale est

1. Rapports sur le développement dans le monde 1982, 1988-1999 et 2002, Tableaux statistiques 2 et 11. Les données de la figure 11 ont également pour source ces rapports.

estimée à 13.9 millions d'habitants contre 8.2 millions en 1960). Il en découle une pression persistante sur la terre et plus généralement sur les ressources naturelles (voir plus loin), et une pression non moins forte en termes de population active agricole¹, et partant d'emploi et de besoins de consommation alimentaire. Ensuite parce que la productivité, clé de voûte de la dynamique de la croissance, n'a pas significativement augmenté, quant elle n'a pas reculé (comme on le verra plus loin à travers divers indicateurs). Enfin – conséquence des deux facteurs précédents –, parce que le produit agricole par tête est resté faible, ce qui n'a favorisé ni l'élargissement du « marché intérieur » ni les effets d'entraînement avec les autres secteurs de l'économie.

Sur les figures 12 et 14, qui retracent respectivement les évolutions du PIB agricole en termes constants et de l'indice de la production agricole², on peut constater qu'un « bond » significatif a effectivement eu lieu mais seulement à partir de 1986 (le premier indicateur avait « bondi » de près de 37 % et le second de 23 %). Un pallier avait bien été franchi puisque le produit agricole moyen – en termes constants – s'était élevé à 19.1 milliards de dirhams entre 1986 et 1990, alors qu'il n'avait été que de 12.3 milliards de dirhams durant les cinq années précédentes (une augmentation de 55 %). Mais le mouvement s'est par la suite rapidement essoufflé : au-delà des fluctuations annuelles qui se sont accentuées, le niveau moyen atteint est resté entre 1991 et 1995 en dessous du précédent (18 milliards de dirhams) puis l'a à peine rattrapé durant le quinquennat suivant (19.2 milliards de dirhams entre 1996 et 2000).

Par tête d'habitant, l'évolution de la production apparaît encore plus décevante. On peut aisément voir sur les figures 13 et 15 que, aussi bien en termes de produit agricole que d'indice de la production, l'évolution en longue période est bien celle d'une stagnation tout à fait saisissante, à tel point que les droites qui synthétisent les tendances apparaissent presque parallèles à celles des abscisses ! En tout cas, durant les cinq dernières années pour lesquels des statistiques sont en l'occurrence disponibles, soit la période 1999-2003, le produit agricole par tête a atteint 674 dirhams (constants), soit à peine deux dirhams de plus que le niveau qui avait déjà été atteint entre 1960 et 1964...

5.1.2. *Évolution défavorable des productions de base*

Cette tendance se retrouve évidemment au niveau des principales productions agricoles, à commencer par les céréales, dont le déclin de la production par tête d'habitant apparaît clairement à travers les figures 16 et 17 ci-dessous : celle-ci atteignait 361 kilos au début des années 30 (moyenne 1931-35), puis a chuté à 293 kilos au début des années 60, et a poursuivi encore plus résolument son déclin par la suite, pour ne guère dépasser 203 kilos au début des années 2000, soit des baisses de plus de 30 % en près de quatre décennies, et de 44 % en près de sept décennies...

À l'exception des productions maraîchères (dont la production par tête a augmenté de près de 160 % entre la première moitié des années 60 et le début des années 2000), les autres principales productions ont connu des évolutions plus ou moins comparables. C'est notamment le cas des légumineuses (-36 % en 40 ans) et des agrumes (-9 %). Les olives et – surtout – la betterave sucrière apparaissent comme ayant connu des progrès substantiels durant les dix à 15 premières années, mais depuis les années 70, cet élan s'est cassé et leurs productions par tête ont par la suite stagné quand elles n'ont pas décliné (cf. figures 18 et 19).

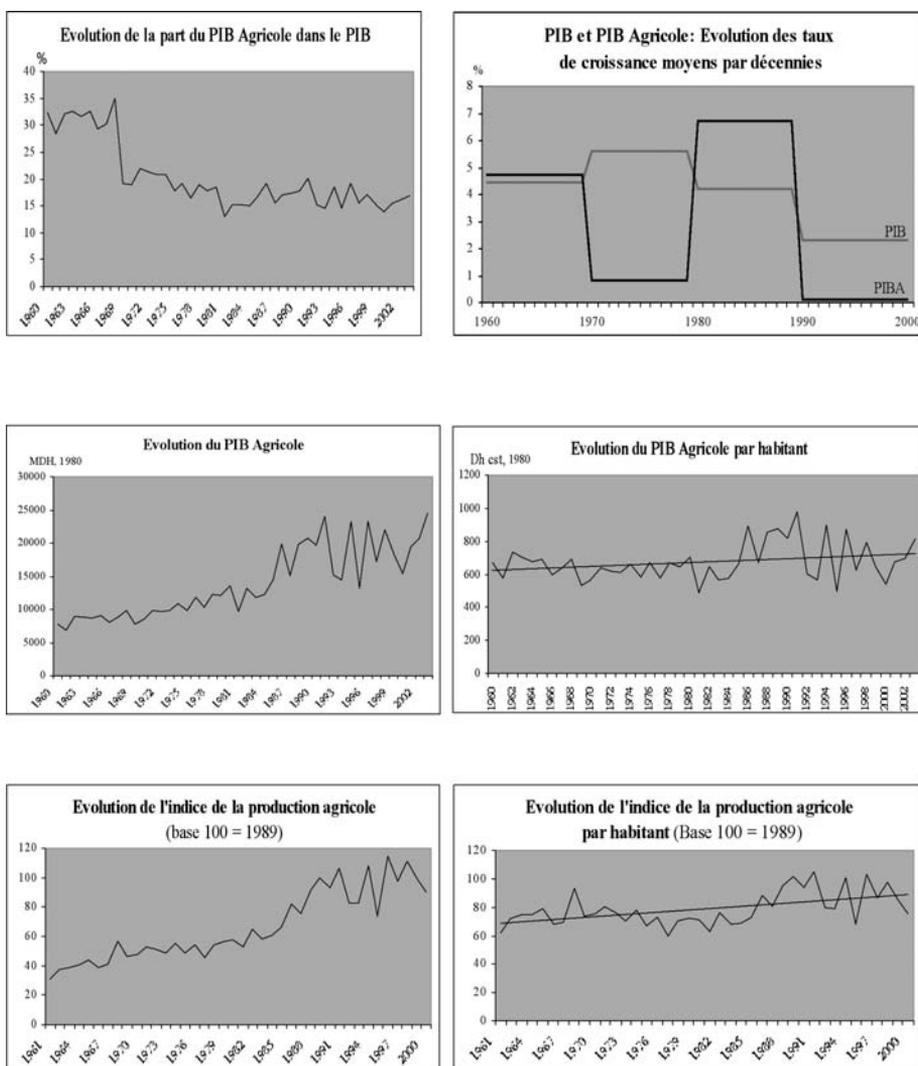
En ce qui concerne les productions animales, les évolutions apparaissent cependant moins défavorables que pour les productions végétales (figure 20) : si la stagnation est manifeste en matière de viandes rouges

1. Même si elle a sensiblement baissé, la part de la population active agricole dans la population active totale reste relativement importante : elle est estimée à 34.6 % en 2002, contre 69 % en 1965. La moyenne au niveau des pays du Nord et du Sud de la Méditerranée est respectivement de 16.9 % et 24.8 %. Cf. Medagri 2004, p. 12.

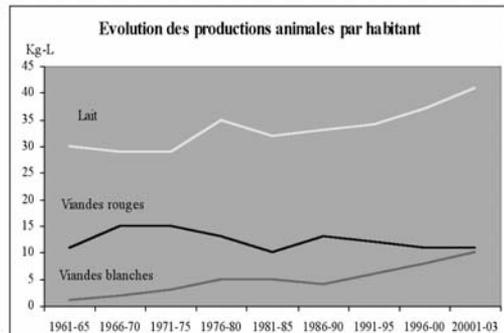
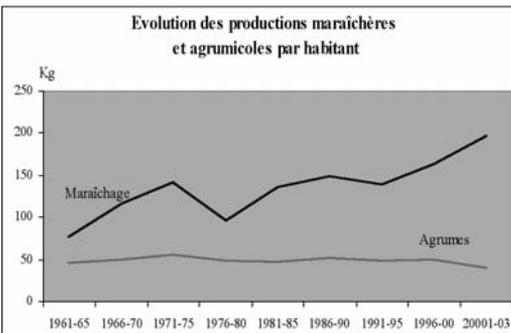
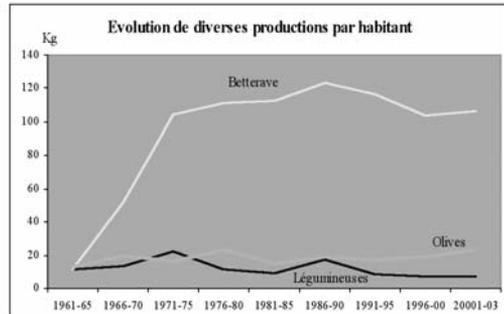
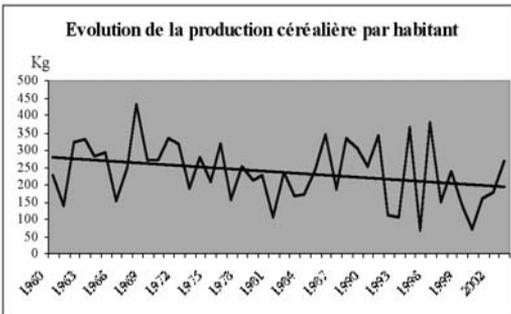
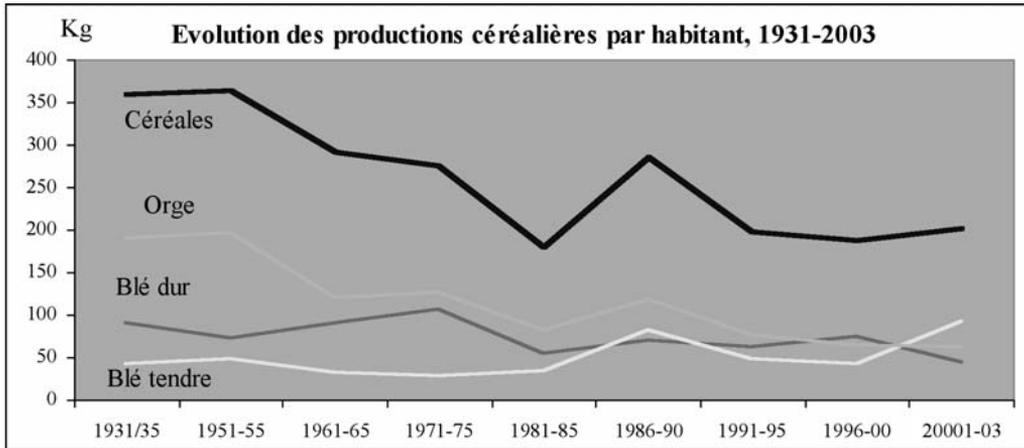
2. Le premier indicateur a été calculé à partir des données contenues dans : Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc », Rétrospective Statistique, Rabat, février 2004 ; le second agrégat a pour source la FAO : Bases de Données Statistiques de la FAO (FAOSTAT).

(autour de 10-11 kilos par tête), en revanche, les progrès sont tout à fait notables en matière de lait (+37 %) et de viandes blanches (+41 %). Il reste qu'en termes d'effectifs de cheptel, les tendances lourdes sont soit à la stagnation, soit au déclin. C'est ainsi que, sur la figure 21, on peut constater que, alors que les effectifs de bovins et de caprins ont eu tendance à décliner (en moyennes quinquennales, respectivement -27 % et -17 % entre la fin des années 60 et le début des années 2000), ceux des ovins ont retrouvé depuis les années 90 leur niveau des années 60 – entre 16 et 17 millions de têtes – après avoir perdu entre deux à cinq millions de têtes durant les années 70 et 80.

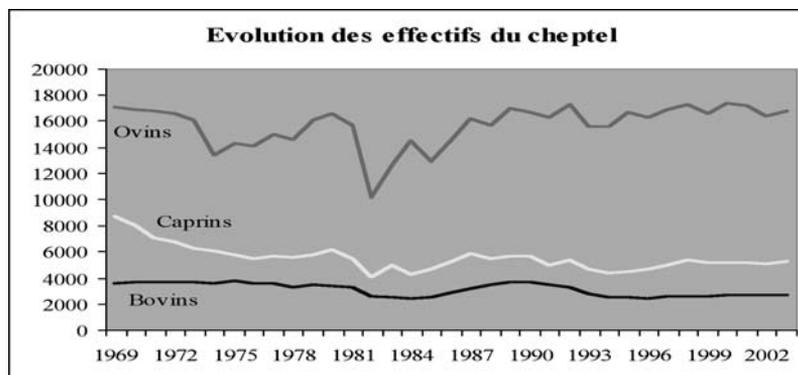
Figures : 10 à 15



Figures 16 à 20



Figures 21



Finalement, si la tendance générale reste à la stagnation ou au déclin, une période tout au long des cinquante dernières années se distingue par une « rupture de rythme » assez remarquable pour mériter qu'on s'y arrête un instant. En effet, nous avons noté plus haut que, du moins en termes de volume de la production, la période 1986-1990 s'est caractérisée par une brusque et appréciable progression qui tranche avec le rythme des périodes qui l'ont précédée comme de celles qui lui succéderont¹. Comment expliquer ce « bond », qui est malheureusement resté sans lendemains ? Nous pensons qu'il peut être attribué à plusieurs facteurs. Le premier est tout simplement climatique puisque les années 1986-90 avaient été caractérisées par des niveaux des précipitations relativement élevés : trois sur les cinq années en question avaient reçu des quantités de pluies abondantes et en tout état de cause, les 440 mm reçus en moyenne durant cette période étaient supérieurs de 23 % par rapport à la moyenne des cinq années précédentes, et même de 11 % supérieurs à la moyenne de toute la décennie 90 qui allait suivre². On peut aussi penser que l'extension des surfaces irriguées, conjuguée à la « petite révolution » technologique – déjà évoquée plus haut –, que le secteur des primeurs en particulier avait connue durant les années 80, avait probablement contribué à cet essor. On peut encore penser à la remarquable extension des surfaces du blé tendre observée précisément durant cette période-là³, extension qui fut d'abord le produit d'une décision politique⁴, mais qui sera sans doute aussi encouragée par les fréquents et substantiels relèvements des prix à la production enregistrés durant la décennie 80 (cf. figures 3-8, ci-dessus). Tous ces facteurs – et peut-être d'autres – ont probablement contribué à ce bond de la deuxième moitié des années 80, chacun pour une part qui reste toutefois difficile à évaluer. Mais en tout cas, il nous semble encore plus difficile de compter parmi ces facteurs les programmes d'ajustements structurels comme cela a pu quelque fois être suggéré. La raison en est bien simple : comme nous l'avons déjà vu dans la troisième partie de ce travail, ces programmes dans le secteur agricole n'ont été initiés qu'à partir de 1985, et en réalité, les principales mesures engagées dans leur cadre ne l'ont été qu'à partir de 1990, à un moment où l'élan en question avait déjà pris fin... Du reste, comment éviter de relever précisément cette fâcheuse coïncidence : les statistiques montrent clairement que les années qui ont suivi celles des « ajustements structurels » ont plutôt été des années de stagnation, voire quelquefois de déclin de la production...

1. Rappelons que le PIB Agricole moyen avait augmenté en termes constants de 37 % et l'indice de la production agricole s'était accru de 23 %.

2. Les cinq campagnes allant de 1985/86 à 1989/90 avaient reçu respectivement 386, 468, 386, 524 et 436 mm d'eau, à comparer à la moyenne de 398 mm de la période 1981/2000. Cf. Tableaux de bord sectoriels, Direction de la Politique Économique Générale, Ministère des Finances, Rabat, 2002.

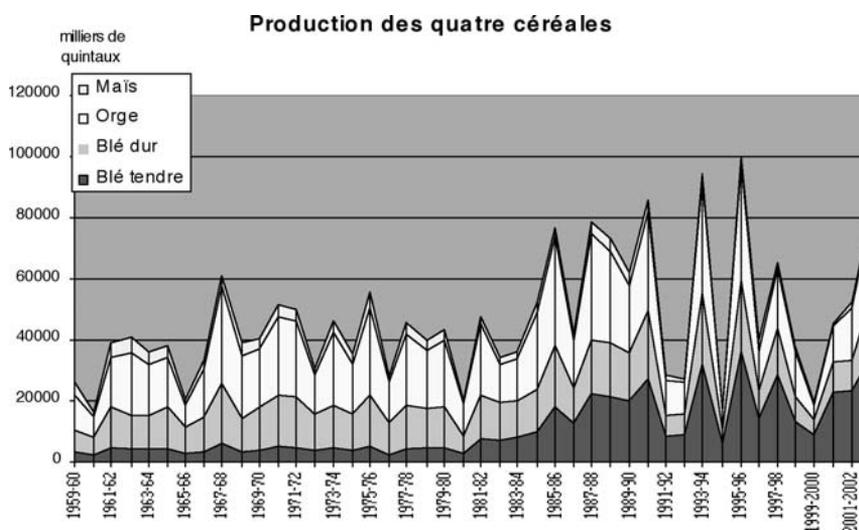
3. Entre 1985 et 1990, les surfaces de blé tendre avaient presque doublé, passant de 778 000 ha à 1 470 000 ha...

4. Intervention du Directeur en charge de la Mise en Valeur Agricole durant cette période, lors de la réunion d'experts du Conseil Général de Développement Agricole, Rabat, 3 décembre 2004. Selon M. Rami, cette décision d'augmenter les surfaces de blé tendre « a été une décision politique, et cette politique a été victime de son succès »...

5.1.3. Variabilité croissante et dépendance à l'égard des aléas climatiques

Précisément, tout en restant globalement faible, la production agricole est devenue de plus en plus vulnérable, soumise à une variabilité croissante parce que fortement dépendante des aléas climatiques. La meilleure illustration d'un tel état de fait est offerte par les céréales mêmes. On peut aisément voir sur la figure 22 que la variabilité de la production, déjà importante jusqu'aux années 80, s'est encore accentuée depuis, au point que les années 90 ont vu se succéder deux années pendant lesquelles on a battu deux records, le premier vers « le bas », et le second vers « le haut »¹... Il faut dire que, en dépit des progrès réalisés, les terres irriguées ne représentant encore que près d'un huitième seulement des terres cultivables, la contrainte climatique reste bien la première à peser de tout son poids sur le développement de l'agriculture marocaine. Le plus inquiétant est que les phénomènes de sécheresse, observés en longue période, apparaissent gagner en fréquence et en intensité. Les études conduites en la matière s'accordent notamment sur le fait que « les années de sécheresse deviennent plus fréquentes, plus généralisées et plus sévères à partir des années 80 »². Un Secrétaire d'état à l'environnement a pu constater que au début du siècle, la sécheresse survenait en moyenne une année sur 11 ans, ensuite le phénomène est devenu plus récurrent avec une année sur 7 dans les années 60, puis une année sur 2 dans les années 90³...

Figure 22.



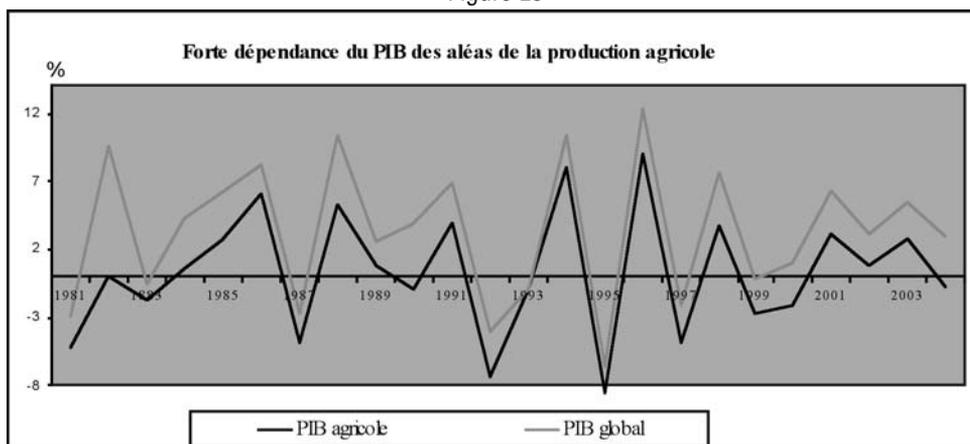
1. Entre 1994 et 1996, la production céréalière avait commencé par atteindre un premier record de 96.3 millions de quintaux, puis s'était effondrée à 17.6 millions de quintaux en 1995 (plus faible niveau depuis 1961...), avant de bondir l'année suivante à 100.9 millions de quintaux (record historique).

2. A. Diouri, Les changements climatiques et la gestion de la sécheresse au Maroc, un siècle d'observations météorologiques, communication présentée lors de la session d'automne 2000 (20-22 novembre) de l'Académie du Royaume du Maroc, ayant eu pour thème général : « La politique de l'eau et la sécurité alimentaire du Maroc à l'aube du XXI^e siècle », Cf. Actes de la Session, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 2 volumes, Rabat, 2001, p. 167-204.

3. Cf. A. El Hassania, Les risques sur les ressources naturelles et la biodiversité, Maghreb Arabe Presse, Libération, quotidien, Casablanca, 6 juin 2000.

Le problème devient encore plus lourd de conséquence lorsque l'on constate que c'est l'ensemble de l'économie qui reste largement tributaire de cette variabilité de la production agricole, elle-même dépendante des aléas climatiques. Là encore, les faits ne permettent pas encore de donner crédit à la « thèse » d'une plus grande indépendance de l'économie marocaine de son secteur agricole. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la figure n° 23 suivante : on peut y constater sur une période d'un quart de siècle (1980-2004) une quasi-parfaite corrélation entre l'évolution de la production agricole et celle du produit intérieur brut.

Figure 23



D'ailleurs, dans leur dernier rapport, publié en septembre 2004, les experts de la Banque mondiale, en commentant un graphique similaire, considèrent que cette « dépendance du PIB du secteur agricole » illustre deux points marquants de l'économie marocaine : « D'abord, que la croissance globale est le reflet exact de la croissance agricole et ensuite qu'elles sont toutes deux soumises à de grandes fluctuations de la production ». Plus encore, selon eux, cette situation de « très forte corrélation » entre les deux « devrait probablement rester inchangée au moins sur le moyen terme »¹.

De telles médiocres performances sur une période aussi longue peuvent d'abord s'expliquer par les deux facteurs qui se conjuguent pour donner lieu à la production : les surfaces agricoles utiles et les rendements. Or, aucun de ces deux facteurs n'a évolué favorablement de manière significative.

5.1.4. Rendements : une évolution décevante et des niveaux encore trop faibles

Au début de l'indépendance, les terres « cultivées plus ou moins régulièrement » étaient déjà estimées à environ 7.8 millions d'hectares, auxquelles il faut ajouter un peu moins de 400 000 ha situés dans l'ancienne « zone nord » précédemment occupée par l'Espagne², ce qui permet de penser que, par rapport aux 8.7 millions d'hectares recensés en 1996, le Maroc n'a, en 50 ans d'indépendance, guère étendu significativement sa surface agricole utile : dans le meilleur des cas, celle-ci aurait gagné entre 500 000 et un million d'hectares, soit

1. Cf. Banque mondiale, Rapport sur la pauvreté : Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques, Washington DC, septembre 2004, p. 10

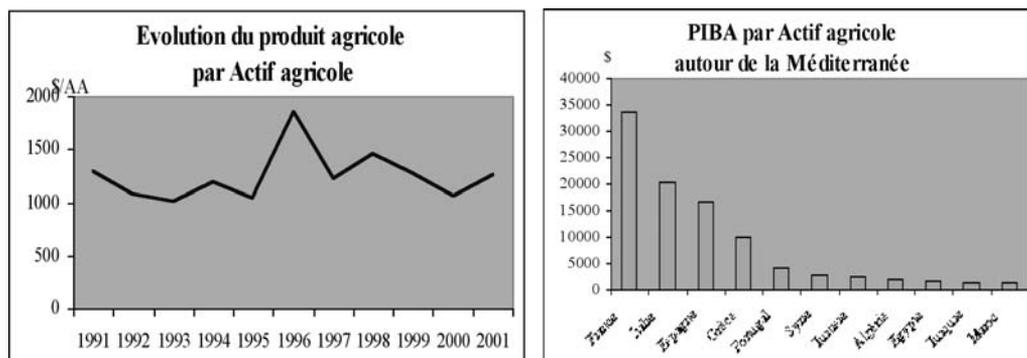
2. Cf. Tableaux économiques du Maroc, 1915-1959, op. cit, p. 58 et 75.

entre 6 et 12 %. C'est dire que par tête d'habitant, la surface en question a sans doute considérablement baissé, puisque en gros, la population a pour sa part triplé durant la même période. Selon nos calculs, elle serait ainsi tombée de près de 770 ha à 295 ha pour 1000 habitants¹.

Si la faible extension des surfaces cultivables est somme toute compréhensible, compte tenu des limites assez objectives – parce que naturelles – de l'espace agricole dans le pays, les médiocres performances réalisées au niveau des rendements le sont beaucoup moins, au regard de l'ampleur du projet de modernisation du secteur qui n'a cessé d'être proclamé depuis un demi-siècle.

On peut d'abord approcher la productivité du secteur à partir d'un indicateur qui a l'avantage d'être simple et disponible à l'échelle de la Méditerranée : il s'agit du produit agricole (PIBA) par actif agricole. En 2001, celui-ci s'élevait à 1252 dollars, et comme on peut le constater sur la figure suivante (n° 24), il a depuis le début de la décennie 90 quasiment fluctué dans une fourchette comprise entre 1000 et 1300 dollars. Quant au dernier niveau atteint, pour l'apprécier de manière relative, il est intéressant de le comparer, par exemple et comme cela apparaît sur la figure 25, aux 16 530 \$ de l'Espagne, aux 33 494 \$ de la France, aux 2 862 \$ de la Syrie, aux 1 595 \$ de l'Égypte, aux 2 448 \$ de la Tunisie, et aux 2 071 \$ de l'Algérie... En tout cas, à en juger par les derniers chiffres disponibles, la performance du Maroc est bien la plus faible autour de la Méditerranée².

Figures 24 - 25



Mais l'approche de la productivité la plus pratique et celle pour laquelle nous pouvons disposer de données plus détaillées et plus « longues » est celle que l'on peut opérer à partir des rendements. Or, ceux-ci sont pour leur part aussi demeurés faibles. À quelques exceptions près (certains fruits et légumes ou cultures industrielles, en système d'exploitation intensif), les rendements des principales productions n'ont guère significativement évolué, même en longue période. En ce qui concerne les céréales – qui couvrent tout de même plus des deux tiers des surfaces cultivées³, leurs rendements tout au long de la décennie 90 se sont

1. Selon les données du Medagri 2004 (op. cit., p. 202), cet indicateur serait tombé, pour 1 000 habitants, de 542 ha en 1965 à 329 ha en 2001.

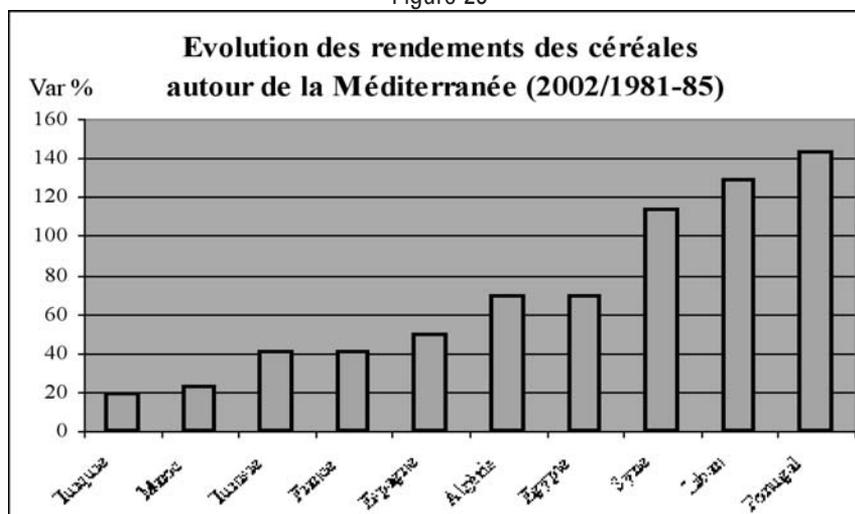
2. Medagri 2004, op. cit., p. 56 et 97.

3. Outre les deux tiers des terres cultivées en céréales, les cultures légumineuses couvrent en moyenne 5 % de la surface agricole utile, les cultures industrielles, fourragères et maraîchères en couvrent chacune 2 à 3 % ; les plantations fruitières, largement dominées par l'olivier, représentent près de 7 % de la même surface.

élevés en moyenne à 10.3 quintaux par hectare seulement¹, ce qui dépasse d'à peine deux quintaux le niveau atteint durant les années cinquante, voire les années 30 (cf. figure 27)... Si l'on retient la moyenne des cinq dernières années, et qu'on la rapporte à celle du début des années 60, on s'aperçoit que, en gros, le rendement des céréales est passé de près de 8 à 12 quintaux seulement, ce qui signifie que dans l'ensemble, le pays a gagné à peine 4 quintaux en quarante ans, autrement dit, un seul quintal chaque dix ans...

À titre de comparaison, on peut noter que durant les quatre décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, les rendements des céréales en France ont progressé de 40 quintaux, soit une moyenne de 1 quintal par an, et une performance dix fois supérieure à celle du Maroc... Sur une période moins longue (1981-2002), mais à une échelle plus large (les pays de la Méditerranée), la figure suivante (n° 26) nous montre que le Maroc – avec la Turquie – est, parmi les dix pays retenus, celui où les rendements ont le moins progressé : ils y ont augmenté de 23 %, lorsque au Portugal, au Liban et en Syrie à titre d'exemple, ils se sont accrus respectivement de 143 %, 129 % et 114 %².

Figure 26

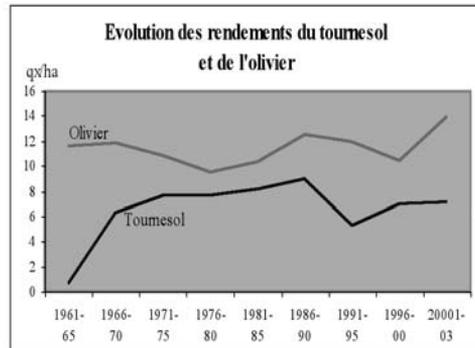
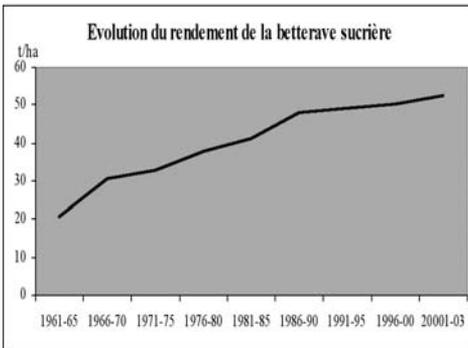
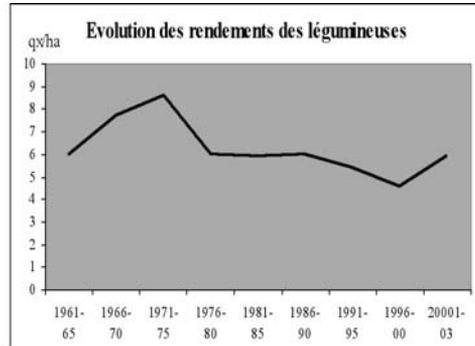
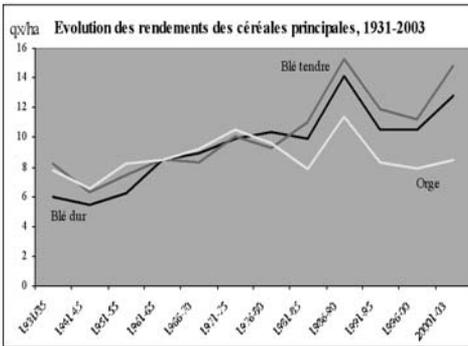


Au niveau des différentes catégories des céréales principales, l'évolution n'a cependant pas été identique : alors que l'orge n'a quasiment réalisé aucun progrès significatif et reste autour de 8 quintaux (comme il y a 50 ans...), le blé tendre remonte durant les quatre premières années de l'actuelle décennie à près 15 quintaux, niveau qui reste légèrement en deçà de celui atteint au cours de la deuxième moitié des années 80 (14,8 contre 15,2 qx), mais en progression de 6 quintaux par rapport au niveau du début des années 60. Le blé dur pour sa part se trouve dans une situation intermédiaire tout en étant plus proche du blé tendre, avec un niveau de rendement de près de 13 quintaux, et une progression de 4 quintaux par rapport au niveau atteint il y a 40 ans (cf. figure 27).

1. Statistiques Agricoles, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Rabat, 2000.

2. Cf. Annuaire des Économies Agricoles et Alimentaires des Pays Méditerranéens et Arabes, Medagri 2004, Centre des Hautes Études Agronomiques Méditerranéens, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier, pp. 362-372.

Figures : 27 à 32



Les performances des autres productions végétales sont contrastées, mais dans l'ensemble n'apparaissent guère meilleures que celles des céréales (figures 28 à 31). Si les rendements de la betterave sucrière ont régulièrement progressé, du moins jusqu'à la fin des années 80 (ils se stabilisent depuis autour de 50 tonnes), ceux des légumineuses par contre apparaissent en déclin presque continu depuis le début des années 70, déclin que la légère reprise de fin de période ne semble pas de nature à enrayer. En tout cas, à 5.9 qx/ha, le niveau des dernières années reste en dessous de celui des années 60. Il en va de même pour le tournesol qui, après un démarrage prometteur lors de la première décennie de l'indépendance, stagne ou régresse depuis, avec des rendements qui ne dépassent guère 7 quintaux à l'hectare aujourd'hui. Le rendement de l'olivier apparaît fluctuant en courte période mais aussi en moyenne et longue période. Avec un peu moins de 14 quintaux en moyenne, le rendement aujourd'hui est à peine de 2 quintaux supérieur à celui atteint durant les années 60.

Le rendement du maraîchage semble progresser par paliers. Après une sensible poussée vers le haut durant les années 70, de 12 à 16-17 tonnes / ha, le rendement moyen semble s'être stabilisé à ce niveau durant les années 80 et la première moitié des années 90, avant de progresser à nouveau de deux à trois tonnes depuis les quelques dix dernières années¹. Enfin, on peut constater que la courbe des rendements des agrumes est moins régulière et surtout plus « réversible », avec des périodes de régression assez marquées, comme cela a été le cas durant la deuxième moitié des années 70 ou encore récemment, depuis le début des années 2000, avec un niveau en repli à 15 tonnes / ha, contre plus de 18 tonnes en moyenne durant le quinquennat précédent. Il reste que la performance pour une si longue période est tout de même décevante puisque le gain de rendement est à peine de six tonnes à l'hectare en près de 50 ans.

Des séries de données précises et continues manquent pour procéder à une appréciation des performances de la production animale comparable à celle qui vient d'être faite pour la production végétale. On sait cependant que spécialistes et professionnels s'accordent pour reconnaître la faiblesse des rendements en la matière aussi, notamment en ce qui concerne la production laitière. Si l'on se contente de diviser la production laitière par les effectifs de bovins, on obtient des rendements qui auraient évolué de quelques 129 litres par tête en 1969 à 465 litres en 2003. Comme on peut le constater sur la figure 32, l'évolution n'est pas négligeable et en tout cas tranche avec celle de la plupart des productions végétales. Il n'en demeure pas moins que globalement, ce rendement apparaît trop faible. Des données plus récentes indiquent que le rendement moyen des vaches laitières marocaines atteindrait 850 litres par tête², ce qui reste très en deçà des 5000 litres réalisés en France, et inférieur même aux 1000 litres obtenus en Égypte³.

5.1.5. Déficits et dépendance alimentaire croissante

Des surfaces agricoles qui n'ont pu s'étendre significativement, des rendements dont l'évolution a été pour le moins décevante, et pour tout dire une production qui, tout en restant aléatoire, n'a souvent même pas pu accompagner de manière conséquente la croissance démographique... on comprend dans ces conditions que la dépendance du pays à l'égard des importations de denrées agro-alimentaires ait été croissante. D'abord, force est de constater aujourd'hui que l'objectif initial d'autosuffisance alimentaire est demeuré hors de portée. Plus grave : la dépendance alimentaire du pays pour les produits de base (dits « stratégiques »), s'est au fil des ans soit aggravée, soit maintenue à des niveaux préoccupants (figure 33). Le cas des céréales est tout à fait caractéristique : en dépit de l'extension des surfaces de blé tendre, la faiblesse

1. Notons toutefois qu'il s'agit là de l'ensemble du secteur maraîcher, sans distinction notamment du sous-secteur des primeurs, dont les performances ont sans doute été nettement supérieures à la moyenne du secteur, en particulier depuis les années 80.

2. En réalité, il semblerait que les races locales – qui représentent 45 % du cheptel – ne produisent pas plus de 600 litres par tête, alors que les races améliorées et pures, produisent respectivement 1500 à plus de 4000 litres par tête. Cf. Secteur laitier : un potentiel important de développement, mais..., Dossier, Alimentarius, Fédération Nationale de l'Agro-alimentaire, n° 8, mars 2004, p. 6-13.

3. Économie et Entreprise, mensuel, n° 67, Casablanca, janvier 2005, p. 118.

des rendements s'est conjuguée à une croissance de la consommation intérieure encore plus forte que celle de la démographie, sous l'effet d'une mutation du modèle de consommation en faible rapport avec les possibilités de la production (blé tendre qui s'est largement substitué au blé dur, et maïs en tant qu'aliment principal de la production avicole...). Toujours est-il que la conjugaison de ces facteurs a conduit à une dégradation du taux de couverture de la consommation intérieure par la production locale et partant à une dépendance alimentaire inquiétante : moins de la moitié pour le blé tendre et la quasi-totalité du maïs).

Cette dépendance est encore plus grave en matière d'huiles végétales dont on peut constater sur la figure 33 que le « taux de couverture » reste extrêmement bas, avec moins de 5 % en fin de période, en dépit de tous les efforts qui ont été fournis depuis les années 60 pour y remédier. Le sucre pour sa part, partant de zéro au début des années 60, a connu une progression remarquable jusqu'au début des années 80, atteignant en moyenne un taux d'autosuffisance de 64 %, mais depuis, on peut constater que l'élan premier est cassé, la tendance ayant été d'abord à la stagnation, puis à un recul important, que la légère reprise des dernières années – à 52 % – reste loin de compenser.

La situation du lait, et plus généralement des productions animales nécessite certaines explications pour être mieux intelligible. En effet, en ce qui concerne les produits laitiers, on peut constater sur la figure 33 que la courbe du taux d'autosuffisance, après avoir longtemps stagné autour de 55 %, a marqué une progression de près de 20 points de pourcentage durant la deuxième moitié des années 80, pour se stabiliser à nouveau et jusqu'à présent à près de 85 %. Pour les viandes rouges, l'autosuffisance apparaît même « assurée » puisque le pays n'en importe quasiment pas¹. Mais en réalité, cette « autosuffisance » est trompeuse puisqu'elle n'est calculée que sur la base de la demande exprimée sur le marché ; or, compte tenu du pouvoir d'achat de la population et du niveau des prix des produits en question, leur demande, – et partant leur consommation –, reste très faible et de plus stagne depuis longtemps (figure 34). Avec près de 44 litres par habitant et par an, la consommation de lait au Maroc n'est pas seulement la plus faible autour de la Méditerranée², mais elle reste loin même de la norme nutritionnelle recommandée, qui en représente le double³. À titre indicatif, si l'on cherchait à atteindre cette norme, avec le niveau actuel de production, le taux de couverture par cette dernière des besoins de consommation tomberait à un peu plus de 40 %⁴. Il en va de même pour les viandes rouges dont le marocain consomme aujourd'hui encore à peine 10 Kg par an, contre une moyenne mondiale de 27 kg, (20 kg pour les pays en développement et 55 kg pour les pays développés)⁵. Là encore, il suffirait que l'on cherche à atteindre le niveau moyen des pays en développement pour que « l'autosuffisance » se transforme en dépendance à hauteur de la moitié des besoins de consommation intérieure⁶...

1. En fait le pays importe régulièrement quelques 4 à 5000 tonnes de viande de bœuf pour les besoins de l'armée.

2. Selon Medagri 2004 (p. 102), la consommation par tête en 2001 atteint au Maroc 33 Kg (équivalent lait), contre 114 en Algérie, 103 en Tunisie, 166 en Espagne et 272 en France.

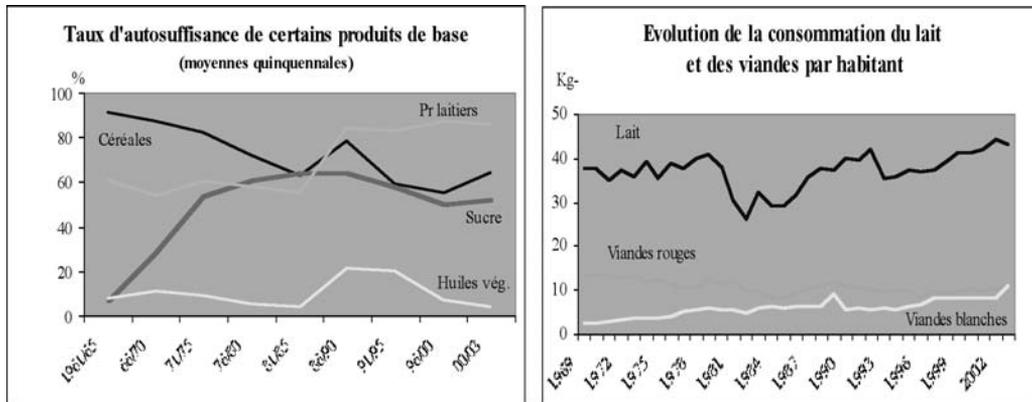
3. 90 équivalent litre/hab/an. Au demeurant, cette faiblesse affecte la structure de la ration alimentaire qui connaît un déficit en protéines animales de l'ordre de 30 % et un déficit phospho-calcique dont le lait et dérivés constituent la principale source. Cf. Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural, La filière Lait, Notes du Colloque, Rabat, 19-20 juillet 2000.

4. La satisfaction de la norme en question nécessiterait 2.9 milliards de litres, pour une production de l'ordre de 1.2 milliard actuellement, soit un taux de couverture de 41.4 %.

5. FAOSTAT, données 2002, In : M. El Youssefi, Quelles réformes pour la filière des viandes rouges ? 3^e Séminaire institutionnel du Conseil général du développement agricole, Rabat, 2-4 décembre 2004. On peut noter que ce niveau de 10 kg est en quasi stagnation depuis une vingtaine d'années, et même en retrait par rapport aux 11 à 12 kilos atteints au début des années 80 (cf. « Recueil de données relatives au secteur agricole », op. cit, p. 138.)

6. D'une manière générale, et Selon les données disponibles à l'échelle internationales, portant sur l'année 2001, la consommation alimentaire au Maroc apparaît assez éloignée des niveaux atteints dans la région méditerranéenne : ainsi, si avec 253 kg de céréales par an et par personne, le Maroc dépasse largement tous les autres pays de la région, pour la plupart des autres produits, il apparaît plutôt mal placé, avec des niveaux nettement en deçà de ceux de ses voisins, du sud comme du nord de la Méditerranée. C'est notamment le cas pour le lait (voir plus haut), les viandes (20 Kg contre 26 en Tunisie et 118 en Espagne), le poisson 9 kg contre 11 en Tunisie et 45 en Espagne) ; même en matière de fruits et légumes, le Maroc n'apparaît pas bien placé, avec 49 kg pour les premiers (82 kg en Tunisie et 123 kg en Espagne) et 94 kg pour les seconds (167 kg pour la Tunisie et 154 kg pour l'Espagne). Cf. Medagri 2004, p. 102.

Figures 33-34



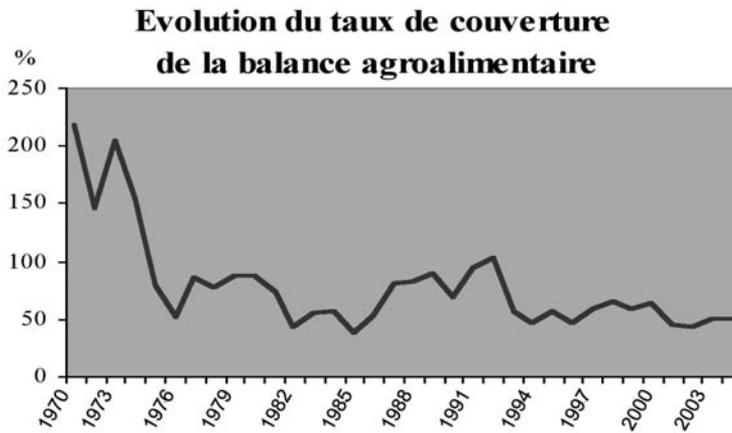
Ce sont en tout cas les importations qui ont dû de plus en plus relayer les carences de la production locale, et sont probablement appelées à le faire encore plus à l'avenir. Or, pour s'en tenir à sa seule dimension « commerciale », cette dépendance alimentaire croissante pèse sur les équilibres des échanges extérieurs du pays. S'il est vrai que certaines productions dégagent des excédents exportables conséquents – principalement les agrumes, des primeurs et des produits agro-alimentaires transformés –, force est de constater que la contribution de l'agriculture aux exportations totales du pays est allée en déclinant, le mouvement ayant même tendance à s'accélérer ces dernières années, avec une part moyenne de 12 % à peine entre 1999 et 2003, contre une proportion qui est longtemps restée comprise entre 20 et 30 %¹. Cette part demeure de toute façon inférieure à celle des importations agroalimentaires dans les importations totales du pays : 17 % en moyenne durant le quinquennat 1999-2003.

Tous ces phénomènes ont convergé pour transformer la balance commerciale agroalimentaire en « boulet » alors qu'elle était censée constituer un moteur de croissance par les excédents qu'elle devait générer... Le revers n'est d'ailleurs pas récent puisque, comme on peut le constater sur la figure 35, la balance en question, dont le taux de couverture des importations par les exportations atteignait 180 % en moyenne entre 1970 et 1973, était dès 1974 et pour la première fois brutalement tombée en déficit. Elle n'a depuis jamais renoué avec le moindre excédent, ni même avec un simple équilibre. Du reste, ce déficit chronique de la balance agroalimentaire (hors produits de la mer), qui s'était sensiblement amélioré durant la deuxième moitié des années 80, apparaît s'être à nouveau dégradé par la suite, et cette dégradation semble s'être même accélérée depuis quelques années. Ainsi, le taux de couverture, qui était resté plus ou moins contenu dans une fourchette comprise entre 50 et 60 % durant les années 90, s'est détérioré depuis, pour tomber à 46 % en moyenne entre 2000 et 2003, soit un niveau qui nous ramène à celui du début des années 80...

Le résultat de tout cela est que la croissance qui devait être tirée par les exportations est de plus en plus handicapée par les importations... comme nous l'avons souligné, les balances commerciales, la balance globale comme la seule balance agroalimentaire, demeurent structurellement déficitaires, et le modèle de développement choisi ne génère suffisamment de ressources en devises ni pour faire face aux besoins d'importation des biens et services nécessaires, ni pour ouvrir des perspectives de choix alternatifs, peut-être plus judicieux pour le pays...

1. Il s'agit des exportations agroalimentaires, comprenant les produits transformés, mais hors produits de la mer. Cf. N. Akesbi, 2002 : une campagne moyenne, une politique encore incertaine ; 2003 : Une bonne campagne, en attendant la « bonne politique », In : Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, Rapport National – Maroc, 2003 et 2004, CIHEAM, Paris, 2004 et 2005.

Figure 35



5.2. Des ressources naturelles qui se dégradent dangereusement

Le Maroc des années 2000 est un pays où les ressources naturelles sont limitées et de surcroît soumises à un processus de dégradation de plus en plus inquiétant.

La première limite est bien celle des terres cultivables. Celles-ci sont aujourd'hui estimées à 9.2 millions d'hectares, ce qui représente à peine un peu moins de 13 % du territoire nationale. Elles représentent aussi 23.5 % des quelques 39.2 millions d'hectares d'espaces dits « à vocation agricole », lesquels comprennent par ailleurs 21 millions de terres de parcours, 5.8 millions d'hectares de forêts, et 3.2 millions d'hectares de nappes alfatières. L'examen des ressources en sols du pays montre que les terres ayant un certain potentiel agricole sont concentrées dans les plaines et plateaux atlantiques, alors que dans le reste du territoire, les contraintes édaphiques sont d'ordre intrinsèques (profondeur, croûte calcaire, salinité...) et extrinsèques (relief accidenté, érosion, lessivage...). Au total, 8.7 millions d'hectares ont été recensées « surfaces agricoles utiles », dont il faut encore retenir entre 25 et 30 % de jachère. C'est dire que, compte tenu de la croissance démographique, la pression sur la terre, notamment sur les terres de culture, sur les parcours et les forêts, reste très forte. Rappelons simplement le ratio que nous avons déjà calculé : en 50 ans, la surface agricole utile pour 1000 habitants aurait baissé de 770 à 295 ha. Notons aussi que l'on estime qu'actuellement, un actif agricole dispose de 2.3 hectares, ce qui est fort peu, en tout cas moins que la moyenne des pays de la Méditerranée (3 ha), notamment de la Tunisie (5.2 ha), l'Espagne (14.1 ha), la France (22.8 ha)¹.

Pour limitées qu'elles soient, ces ressources en sols, et plus généralement du milieu naturel, s'exposent de plus en plus à des risques de dégradation tout à fait inquiétants¹. Nous avons déjà évoqué plus haut, dans la partie consacrée au plan quinquennal 2000-2004 (cf. 4.11) la « forte dégradation des ressources naturelles, dont l'exploitation tend à devenir de type minier ». En tout cas, la désertification, les phénomènes d'érosion et de salinisation des sols et des nappes progressent dangereusement. 5.5 millions d'hectares – soit 60 %

1. Medagri 2004, op. cit., p. 203.

2. N. Akesbi, Aspects environnementaux des accords d'association signés entre l'Union Européenne et les pays méditerranéens non membres, le cas du Maroc; Rapport rédigé pour le Programme des Nations-Unis pour l'Environnement et le Plan Bleu, juillet 2000.

de la SAU – sont soumis au risque d'érosion, et 2 millions le sont déjà à un « stade avancé »¹. Le Maroc perd annuellement près de 22000 ha de terres cultivables dans des régions plutôt favorables, en raison de l'urbanisation, la surexploitation des sols et l'utilisation de techniques de labour inadéquates². Les espaces forestiers et pastoraux sont gravement menacés³. Le pays perd plus de 31000 ha de forêt chaque année et les terres de parcours sont à 93 % jugées « moyennement à fortement dégradés »⁴.

Si l'on sait par ailleurs que sur les quelques 8 à 9 millions d'hectares de terres cultivables, seulement trois sont considérées comme étant situées en « bour favorable », c'est-à-dire sur des espaces recevant plus de 400 mm d'eau par an, on prend la mesure de l'autre grand problème lié à l'état des ressources naturelles. En effet, outre sa répartition inégale sur le territoire, l'eau apparaît de plus en plus rare et soumise à des pressions et des risques croissants du fait de l'augmentation de la population, et la baisse régulière des quantités disponibles par habitant. La quantité d'eau par habitant, estimée à près de 700 m³ actuellement, s'élevait à 1185 m³ en 1990, et devrait baisser à 651 m³ en 2025. Le volume disponible actuel est déjà estimé de 30 % inférieur à la norme internationale en dessous de laquelle un pays est considéré en situation de « stress hydrique »⁵. Au demeurant, selon une « fiche » élaborée par le Ministère français de l'économie et des finances, le Maroc devait être classé pays à stress hydrique en 2005⁶...

Cette évolution a pour origine plusieurs facteurs convergents : carences dans la gestion de l'équilibre offre / demande, envasement des barrages⁷, méthodes et techniques d'irrigation peu économes d'eau⁸, choix de cultures fortement consommatrices d'eau⁹, contamination par diverses sortes de pollution... Les sécheresses successives des dernières années accentuent pour leur part les pressions sur le milieu forestier et les pâturages, ainsi que sur les nappes phréatiques, ce qui diminue les réserves en eau, en augmente l'acidité et en perturbe le circuit. Selon le Secrétaire d'État à l'Eau, les seuls dysfonctionnements et mauvais choix effectués au niveau de l'eau des barrages occasionne la perte d'un milliard de m³ d'eau en moyenne par an (« un vrai gâchis ! » ajoute-il)¹⁰. En tout cas, il faut savoir que ces pertes d'eau ont en plus des effets négatifs sur l'environnement : lessivage, salinisation et alcalinisation des sols, stagnation de l'eau et développement de maladies¹¹...

Au total, le coût annuel des dégradations environnementales, avec la désertification, l'érosion, la salinisation, les pertes de production agricole, les feux de forêts, les pertes de terres agricoles périurbaines, est considérable. Selon la dernière estimation effectuée par la banque mondiale, ce coût atteindrait en 2000

1. A. Guédira, Présentation du secteur agricole, Direction de la production végétale, MADRPM, Rabat, septembre 1998.

2. *Idem*.

3. D'autant plus que, comme nous l'avons déjà indiqué, l'extension – sous la pression des besoins – de certaines terres cultivées s'est opérée précisément sur ces espaces fragiles et à leur détriment. Cf. Recensement général de l'agriculture, Résultats préliminaires, Direction de la programmation et des affaires économiques, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, 1998.

4. Cf. H. Narjisse, Impact prévisible de la mondialisation des échanges sur le développement durable au Maroc, In : L'agriculture marocaine face à la mondialisation, Actes du séminaire de l'Association Marocaine des Agro-économistes, Rabat, 1998; H. Narjisse, Plan d'action national pour l'environnement, Document de synthèse, Secrétariat d'État Chargé de l'Environnement, Doc. Ronéo, avril 2000, Rabat, 2000.

5. Banque mondiale, Vers une politique de développement rural intégré, Note, Rabat, 16 juillet 2000; H. Narjisse, Plan d'action national pour l'environnement, 2000, op. cit.

6. L'agriculture au Maroc, Fiche de synthèse, Minefi-Dree/Trésor, Ambassade de France, Mission économique, Rabat, octobre 2002, p. 5.

7. Selon une étude réalisée par El Mehdi Benzekri (ex-Secrétaire Général du Département de l'Eau), les barrages perdent 60 millions de m³ de capacité par an en raison de l'accumulation des sédiments. Cf. A. Hmaïty, Politiques des barrages : Coup d'épée dans l'eau? Tel Quel, hebdomadaire, Casablanca, 11-17 octobre 2003, p. 38-39.

8. En 2002, seules 6 % des superficies irriguées étaient équipées en techniques d'irrigation économes en eau. Cf. M. Kably, Irrigation : Des performances mais encore des lacunes, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 2 octobre 2002.

9. À titre indicatif, le riz et la canne à sucre dans le Gharb, la banane dans le Souss... A. Hmaïty, Politiques des barrages..., op. cit.

10. A. Zahoud : Un milliard de m³ d'eau perdu par an, propos recueillis par A. Shamamba, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 28 avril 2004.

11. Cf. 6^e Session du Conseil Supérieur de l'Eau, Rapport de présentation du thème de l'économie de l'eau, Le Matin de l'Économie, quotidien, Casablanca, 23 janvier 1992.

l'équivalent de 4.59 % du PIB¹. Mais ce coût ne tient compte, au mieux, que de ce qui a déjà eu lieu, et non de ce qui aura lieu. Or, les dégradations en cours risquent, à terme, d'être encore plus lourdes de conséquences. À commencer par le potentiel de la production agricole même, qui risque d'en être fortement affecté. C'est sur un autre rapport de la Banque mondiale que l'on peut lire que « la viabilité à long terme de la production agricole est devenue plus incertaine, du fait que les cultures se sont déplacées vers les terres marginales, le déboisement s'est poursuivi et que le secteur teste les limites des ressources en eau »².

C'est dire que si le développement sera durable ou ne sera pas, il sera aussi « humain » ou ne sera pas... En effet, on sait depuis longtemps déjà que l'origine des dégradations des ressources naturelles est souvent liée à la pauvreté de la population, trop dépendante des seules ressources en question, à son besoin de survie et à son ignorance des règles élémentaires de protection de l'environnement³. C'est le cas notamment de la dégradation des forêts, de la mise en culture des zones de parcours ou à écologie fragile, des pratiques d'assolements qui ne permettent guère le repos des sols, etc. Le Rapport Brundtland durant les années 80 avait déjà mis en évidence cette responsabilité de la pauvreté dans la dégradation environnementale dans les pays en développement, expliquant que les besoins pressants des pauvres les empêchent de se soucier des coûts à long terme de leurs actions⁴.

Le fait est que, au Maroc, les « pauvres » sont encore particulièrement nombreux dans le monde rural, situation qui n'est favorable ni à la protection des ressources naturelle ni à la valorisation des ressources humaines.

5.3. Ressources humaines : pauvreté et analphabétisme

Alors que l'on en est à l'aube de la « société du savoir et de l'information », on s'accorde aisément sur l'importance déterminante de la qualité des ressources humaines dans toute entreprise de développement. Or, force est de constater que le Maroc, et plus encore son milieu rural, apparaissent à cet égard très handicapés. L'une des conséquences majeures des disparités accumulées dans l'affectation des ressources tout au long des quatre dernières décennies est aujourd'hui facilement observable dans les campagnes marocaines : un état de sous-développement persistant.

L'Indicateur de Développement Humain, de par son caractère synthétique⁵, apparaît le mieux approprié pour introduire cette question. Dans le dernier « Rapport mondial sur le développement humain 2004 », élaboré par le PNUD, on peut constater que le Maroc atteint un IDH de 0.620, ce qui ne lui permet d'être classé que 125^e sur la liste des 177 pays retenus à cet effet⁶. Pour mieux apprécier ce niveau, il faut savoir qu'il reste inférieur à la moyenne de l'ensemble des pays en développement (0.663), et plus encore des pays dits « à développement humain moyen » (0.695). Dans la région méditerranéenne, et comme on peut le constater sur la figure 36, le Maroc reste le pays dont l'indice de l'IDH est le plus faible. En longue période, cet indice a progressé de 0.429 en 1975 à 0.620 en 2002, soit une augmentation de près de 45 % en 28 ans. Mais l'observation du tableau qui fournit ces indications montre que cet ordre de grandeur de progression a été à peu près commun à la plupart des pays comparables au Maroc, de sorte que son mauvais classement n'a quasiment

1. Dans cette proportion, 1.23 % est attribué à l'eau. Cf. Guillaume Benoit Environnement et développement durable en Méditerranée, Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée, communication in : Rendez-vous sur le développement durable en Méditerranée, Marseille, 17-18 mai 2004.

2. Banque mondiale, Rapport sur la pauvreté..., 2004, op. cit., p. 10.

3. N. Akeshbi, 1. Contexte, contraintes et objectifs de la gestion des ressources naturelles; 2. Politiques de réforme et leur impact sur la gestion des ressources naturelles, Documents pédagogiques produits dans le cadre des Programmes « Nectar », Thematic field : Agricultural Economics and Policy Reforms, Module 5 : Policy reform and natural resource management, Université Catholique de Louvain, Belgique, 1998 et 1999.

4. Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (Rapport Brundtland, 1987), Notre avenir à tous, éd. du Fleuve, Les publications du Québec.

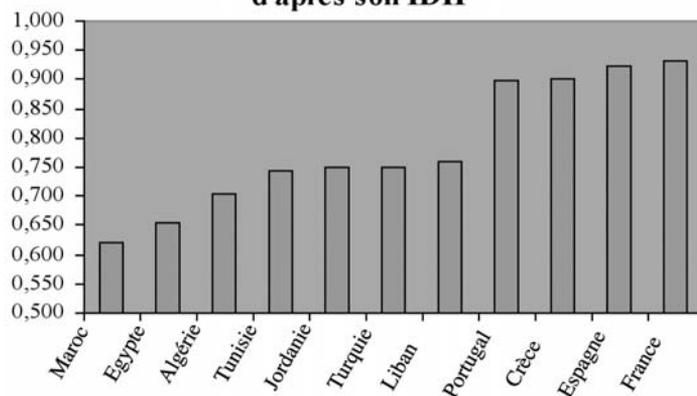
5. L'IDH est un indicateur composite et synthétique, calculé sur la base de trois éléments : le PIB par habitant (en termes de parité de pouvoir d'achat, PPA), l'espérance de vie à la naissance et le taux combiné d'alphabétisation des adultes et de scolarisation.

6. PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2004, La liberté culturelle dans un monde diversifié, éd. Economica, Paris, 2004, Tableau 1, p. 139-142.

pas varié quand il n'a pas régressé. Au demeurant, nous avons déjà rappelé au début de la quatrième partie ci-dessus que dans le rapport du PNUD de 1991, le Maroc avait été classé 108^e sur 160 pays...

Figure 36

**Le Maroc dans la région méditerranéenne,
d'après son IDH**



Au niveau du monde rural en particulier, la situation à cet égard est sans doute encore plus alarmante puisque, comme nous l'avons déjà noté plus haut dans la partie relative au plan 2000-2004, on reconnaît officiellement que l'indicateur de développement humain pour le milieu rural est « inférieur à la moitié de celui des villes, déjà jugé faible » (cf.4.11). En tout cas, les indicateurs ne manquent pas qui convergent et témoignent de l'ampleur de la pauvreté, des carences dans les infrastructures, les équipements de base aussi bien économiques que sociaux. En fait, nous avons déjà à plusieurs reprises – et à différentes « étapes » durant les dernières décennies – fourni des indications sur l'état de dénuement du monde rural, en ne citant du reste que des sources officielles ou internationales (voir ci-dessus l'introduction de la partie 4, puis les sous-parties 4.5, 4.10 et 4.11).

Nous nous contenterons donc ici de rappeler la dernière source citée, celle précisément du plan 2000-2004, qui soulignait « la situation préoccupante dans laquelle se trouve, encore, le monde rural à la veille du Plan »¹. Sans revenir sur les chiffres, reprenons seulement les « têtes de chapitres » : un IDH « rural » de moitié inférieur à celui des villes, faiblesse des revenus et taux de pauvreté particulièrement élevé en milieu rural, insuffisance notoire en infrastructures de base, et retards criants dans les domaines de l'éducation et de la couverture sanitaire, étant entendu que, toutes choses égales par ailleurs, la situation des femmes est encore pire que celles des hommes.

Certes, quelques progrès indéniables ont été réalisés ces dernières années, même si des données fiables et objectives – et donc non contestables – manquent encore pour les mettre « au dessus de tout soupçon ». On peut néanmoins évoquer quelques indicateurs qui témoignent d'une amélioration, toute relative certes, de certains aspects des conditions de vie des ruraux au Maroc. Ainsi, le Haut Commissariat au Plan a récemment produit de nouveaux chiffres sur la « pauvreté monétaire » qui ramènent celle-ci à une proportion de 17,8 % en 2000-2001, contre une proportion de 19 % dégagée par l'enquête « Niveau de vie » de 1998-1999². S'agissant de résultats qui sont en définitive le produit d'hypothèses plus ou moins discutables, on

1. Commission Spécialisée Développement Rural et Agricole, Développement Rural, 1999, op. cit., p. 6-7.

2. Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999, Direction de la Statistique, Ministère de la Prévision Économique et du Plan, Rabat, 2000; Voir aussi : Analyse du profil et de la dynamique de la pauvreté : Un fondement de l'atténuation des dénuements, Direction de la Statistique, Ministère de la Prévision Économique et du Plan, Rabat, 2001.

ne peut les retenir qu'avec précaution¹. Il reste que, en ce qui concerne le monde rural, l'étude en question conclut plutôt à une aggravation de la situation puisque le taux de pauvreté y serait passé à 28.8 % en 2001 contre 27.2 % trois ans plutôt (en revanche, le taux de pauvreté en milieu urbain serait tombé de 12 % à 9.6 %). Un autre élément peut d'ailleurs conforter cette évolution puisque, selon la même étude, l'écart urbain / rural, exprimé en termes de rapport des taux de pauvreté, s'est accentué, passant de 2.3 en 1985 à 3.6 en 2001.

Pour sa part, le dernier rapport de la Banque mondiale ne reprend pas ces résultats à son compte mais se contente de considérer qu'il « est possible que les taux de pauvreté aient chuté au cours des quelques dernières années, après une augmentation initiale pour l'année qui a immédiatement suivi la dernière enquête »². S'appuyant sur les résultats de cette dernière précisément, le rapport n'en estime pas moins cependant que « 60 % des pauvres (et 47 % de la population) vivent dans des régions rurales et gagnent leur vie de l'agriculture »³. Au total, au vu de l'ensemble des données disponibles, il ne semble pas déraisonnable de considérer qu'aujourd'hui, un peu plus du quart des ruraux sont identifiés pauvres, et un peu moins des deux tiers des pauvres du pays vivent en milieu rural⁴.

Pour avoir une idée de l'évolution de l'infrastructure économique et sociale dans le monde rural, nous disposons d'un autre document du Haut Commissariat au Plan qui, dans le cadre de l'évaluation du plan 2000-2004, apporte quelques indications utiles, même si elles sont souvent discutables⁵. C'est ainsi que selon ce document, en ce qui concerne l'électrification rurale et l'accès à l'eau potable, le taux de desserte des Douars a atteint 72 % en 2004 pour la première et 55 % en 2003 pour le second. Le problème – mis en évidence par l'expérience – est qu'un écart important peut exister entre la population pouvant bénéficier, de l'électrification par exemple (parce que les infrastructures lui permettant cela ont été réalisées), et celle qui en bénéficie effectivement parce qu'elle peut se permettre de payer le coût de sa quote-part et celui de son abonnement⁶... Au demeurant, une enquête réalisée en 2003-2004 par le Ministère de la Santé – dont les premiers résultats viennent d'être publiés – fournit des chiffres probablement plus proches de la réalité : ainsi, en milieu rural, les enquêteurs ont pu constater que 51 % des ménages ont l'électricité et 33 % des mêmes ménages disposent de l'eau potable provenant d'un robinet ou d'une fontaine⁷.

La lutte pour le désenclavement de plus de la moitié des localités rurales qui pâtissent de cette situation avance également mais à un rythme qui ne permet pas d'atteindre les objectifs arrêtés. En tout cas, celui arrêté par le plan 2000-2004 – construire 2210 km/an – ne l'a été qu'à 68.5 %⁸. En matière d'infrastructure sanitaire, un effort appréciable a porté sur la construction d'établissements de soins de santé de base, de sorte qu'en milieu rural, le ratio « nombre d'habitants par établissement » a baissé entre 1997 et 2003 de 9.225 à 7.041. Mais cet effort, reconnaissent les responsables, « ne s'est pas accompagné d'une améliora-

1. Une « Note d'information » du Haut Commissariat au Plan, diffusée en juillet 2004, ne semble pas avoir convaincu mais au contraire alimenté un certain scepticisme... Parmi les points contestés, notons le fait que les seuils de pauvreté urbaine en 2000/01 ont été abaissés par rapport à ceux de 1998/99, la raison invoquée étant « la baisse de l'indice du coût de la vie durant cette période en milieu urbain »...

2. Banque mondiale, Rapport sur la pauvreté, 2004, op. cit., p. 10.

3. *Ibid.*

4. En fait, selon un rapport d'évaluation du plan 2000-2004 du Haut Commissariat au Plan que nous citons ci-dessous, « le milieu rural accueille 74,5 % du total de la population pauvre » (p. 60).

5. Haut Commissariat au Plan, Rapport d'évaluation du plan de développement économique et social 2000-2004, Doc. Ronéo, 92 pages, Rabat, janvier 2005, p. 37 et s.

6. Selon des statistiques de l'Office National d'Électricité, arrêtées à fin mars 2001, le taux d'abonnement dans le cadre du PERG (Programme d'électrification rurale) atteint en moyenne nationale seulement 62.6 %.

7. Enquête sur la population et la santé familiale 2003-2004 : premiers résultats in : J. Mdidech, Tout sur la santé familiale des Marocains, La Vie éco, hebdomadaire, Casablanca, 31 mars 2005.

8. Haut Commissariat au Plan, Rapport d'évaluation..., 2005, op. cit., p. 83.

tion de la qualité des soins, particulièrement en milieu rural ». En tout cas, ajoute-on, si l'on juge par le niveau élevé de la mortalité maternelle, « le rendement du système sanitaire marocain demeure modeste »¹. Ce taux de mortalité, évalué pour la période 1995-2003 à 227 décès pour 100.000 naissances au niveau national, monte à 267 en milieu rural...

Dans le domaine de l'éducation enfin, s'il est reconnu que le taux d'analphabétisme reste élevé, de l'ordre de 45 % (alors que l'objectif du plan était de ramener ce taux à 35 %), aucune précision n'est fournie à propos de la proportion propre au monde rural. On peut toute fois aisément convenir qu'elle doit y être autrement plus élevée... Le taux de scolarisation de base pour sa part, en milieu rural, a progressé de 69 à 88 % entre 1999 et 2004, mais l'objectif de généralisation de la scolarisation qui avait été retenu par le plan n'a pas été atteint. Au niveau de l'enseignement secondaire, toujours en milieu rural, le taux brut de scolarisation atteint seulement 23.4 %, et dans l'enseignement secondaire dit « qualifiant », il ne dépasse guère 4 %.

Au-delà de ces handicaps « généraux » parce que communs à la population rurale dans son ensemble, il faut examiner ceux qui sont spécifiques à cet acteur majeur de toute acte de développement qu'est l'exploitant agricole. L'handicap propre à la qualité des ressources humaines disponibles sur l'exploitation est sans doute au moins aussi lourd de conséquence que celui qui est inhérent aux carences des moyens matériels. Il s'agit ici de l'aptitude de « l'agent économique » qu'est l'agriculteur à exploiter une unité productive dont il doit chercher à optimiser les résultats. On comprend aisément que pour ce faire, un minimum de formation et d'aptitude à l'apprentissage soit nécessaire. Or là encore, quelques chiffres révélés par le dernier recensement agricole devraient susciter les plus vives inquiétudes. Ainsi a-t-on appris que pas moins de 81 % des exploitants agricoles, sur pas moins de 76 % de la SAU, ne disposent d'aucun niveau d'instruction ; 9.5 % ont seulement le niveau de l'école coranique et 6 % le niveau de l'école primaire. Par ailleurs, la même population d'exploitants est apparue plutôt âgée puisqu'elle est composée à 67.5 % de personnes ayant plus de 45 ans, et même à 45 % de personnes ayant plus de 55 ans².

Même si l'on sait bien que le savoir-faire n'est pas nécessairement lié aux diplômes accumulés, il paraît assez évident qu'avec une population de producteurs aussi massivement dépourvue de formation, et relativement âgée, on peut prendre la mesure des limites intrinsèquement liées au facteur humain auxquelles sera confrontée toute œuvre de redressement de l'agriculture marocaine. En tout cas, les données et faits qui viennent d'être livrés témoignent d'une réalité tout à fait préoccupante : près de la moitié des marocains vivent aujourd'hui dans des espaces qui constituent de moins en moins un cadre de vie acceptable, ni même un cadre de travail et de production viable, et de surcroît parmi des ressources naturelles en dégradation continue. Une telle situation explique que le monde rural ait du mal à sortir d'un cercle vicieux où la pauvreté génère le sous-développement et le sous-développement la pauvreté³.

5.4. Des structures foncières défavorables à la modernisation

Inscrites dans un espace de terres cultivables déjà limité, les structures foncières constituent une autre contrainte majeure de l'agriculture marocaine. Cette contrainte est source de multiples obstacles qui causent autant d'entraves à son développement.

1. Ibid, p. 99.

2. Recensement général de l'agriculture, 1998, tableaux 1.3, 1.4 et 1.5.

3. À titre d'exemple : la faiblesse des infrastructures empêche l'investissement, et l'absence de ces derniers aggrave l'impact du manque d'infrastructures...

L'état plus ou moins détaillé des structures foncières telles qu'elles ont été révélées par le dernier recensement agricole¹ figure dans l'encadré 1, ci-dessous. On se contentera donc ici de rappeler les quelques éléments essentiels qui déterminent la problématique des structures en question². Le premier a trait à la faiblesse de la taille des exploitations et à leur excessif morcellement. Si la superficie moyenne des exploitations est de 6.1 ha, 71 % du million et demi d'unités productives que compte le pays ont moins de cinq hectares et occupent moins du quart de la surface agricole utile. Pourtant, chaque exploitation compte en moyenne 6.7 parcelles, très dispersées et chacune couvrant à peine 0.9 ha. Du point de vue du statut juridique des terres, le quart de la SAU reste sous l'emprise de statuts fonciers archaïques et précaires : terres guich, habous, domaniales, et surtout collectives (qui représentent à elles seules près de 18 % de la SAU). Même les terres melk ne sont souvent guère dans une situation meilleure de ce point de vue puisque, en raison du régime de succession désuet, elles restent « appropriées » dans l'indivision par une multitude d'héritiers plus ou moins absentéistes, ce qui n'en favorise nullement une exploitation efficiente, ou même seulement rationnelle.

Encadré 1

L'image de l'agriculture marocaine d'après le Recensement Général de 1996-1997

Le dernier recensement général agricole avait eu lieu entre les mois d'octobre 1996 et mars 1997, et il intervenait 22 ans après le précédent recensement qui avait été réalisé en 1974. Son intérêt résidait donc non seulement dans les résultats qu'il pouvait livrer lui-même, mais aussi dans la possibilité de comparaison, et partant d'identification de changements structurels qu'il permettait par référence aux observations collectées au début des années 70.

Le premier résultat marquant a trait au nombre même des exploitations agricoles recensées qui a diminué depuis 1974 de plus de 1.9 à près de 1.5 million d'unités, soit une baisse de 22 % en 22 ans. Si le nombre d'exploitations a régressé en moyenne de 1 % par an, la surface agricole utile (SAU) pour sa part a néanmoins progressé de près de 1 % par an, passant de 7.2 à 8.7 millions d'hectares (+21 %). L'analyse des chiffres et des faits dégagés par le recensement montre qu'en réalité la baisse du nombre d'exploitations s'est opérée essentiellement sur le compte des unités sans SAU ou n'ayant que moins d'un hectare (leur effectif a chuté de 890 000 à 380 000 ha environ), alors que la SAU supplémentaire a été « gagnée » principalement sur les terres de parcours et les terres plus ou moins marginales.

Au demeurant, cette dernière tendance est corroborée par l'accroissement assez surprenant dans la SAU des terres collectives, qui sont généralement « le statut » des terres de parcours. En effet, en termes de statut juridique des terres, alors que l'on s'attendait à leur déclin, les terres collectives ont plutôt gagné en importance tant absolue que relative : elles représentent désormais plus de 1.5 million d'hectares et près de 18 % de la SAU (contre près d'un million d'hectares et 14 % de la SAU en 1974). Pour sa part, le statut « melk », tout en s'étendant sur près d'un million d'hectares supplémentaires, reste assez stable en proportion, occupant toujours à peu près les trois quarts de la SAU totale. Pour le reste, les superficies concernées par les multiples autres statuts (Guich, Habous, domaniale...), ont régressé dans des proportions allant de 25 à 40 %, ce qui ne les empêche pas de continuer à régir quelques 570 000 ha, soit 6.5 % de la SAU.

L'accroissement de la SAU, accompagné par la baisse du nombre d'exploitations s'est traduit par une légère hausse de la taille moyenne des exploitations, laquelle est passée en 22 ans de 4.9 à 6.1 ha. Dans le même temps, le processus de morcellement des terres s'est poursuivi, puisque le nombre de parcelles par exploitation a encore augmenté de 6 à 6.7 en moyenne. Quant à la distribution des superficies, elle est toujours caractérisée par de grandes disparités : outre les 4 % d'exploitations sans terre cultivable, 21 % des exploitations disposent de moins d'un hectare

1. Recensement général de l'agriculture, Résultats préliminaires, Direction de la programmation et des affaires économiques, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, septembre 1998.

2. N. Akesbi, Les exploitations agricoles au Maroc : Un diagnostic à la lumière du Recensement général agricole, Critique économique, n° 5, Rabat, printemps 2001, p. 5-23.

et couvrent moins de 2 % de la SAU ; 55 % des exploitations ont moins de 3 ha et n'occupent que 12 % de la SAU. À l'autre bout, moins de 1 % des exploitations ayant plus de 50 ha couvrent plus de 15 % des superficies totales. Entre ces deux « extrêmes », il existe plusieurs catégories d'exploitations intermédiaires dont la plus nombreuse apparaît être celle des unités ayant entre 5 et 10 ha, qui représentent 16 % de l'ensemble et couvrent 22 % de la SAU.

À peu près trois exploitations sur quatre pratiquent l'élevage, et cette proportion est en recul par rapport au passé (73 % contre 85 % en 1974). L'explication réside dans la disparition de la très grande majorité des exploitations sans terre cultivable, qui reviennent en fait à être des exploitants éleveurs sans SAU. La baisse du nombre d'exploitations pratiquant l'élevage concerne donc essentiellement les tranches d'unités sans terre ou ayant moins d'un hectare. On a recensé au total quelques 2.4 millions de bovins, 16.7 millions d'ovins, 5.7 millions de caprins et un peu moins de 150 000 camélins. La taille moyenne des troupeaux semble augmenter (de 2.9 à 3.1 têtes par exploitation), ce qui indique une tendance vers une certaine concentration du cheptel au niveau des moyennes et grandes exploitations.

Les exploitations pouvant pratiquer l'irrigation apparaissent relativement importantes puisqu'elles représentent 44 % de l'effectif total, mais la proportion de celles qui le sont effectivement tombe à 38 %, et couvre une superficie de 1.2 million d'hectares. Si cette dernière ne constitue que 14 % de la SAU, elle marque tout de même une progression de 72 % par rapport à 1974. Il reste que par ailleurs, les indicateurs significatifs de la modernisation des exploitations et de l'intensification de la production ne permettent guère de considérer qu'une telle dynamique soit bien avancée dans l'agriculture marocaine. Ainsi les travaux du sol et la moisson sont mécanisés par respectivement 47 % et 31 % des exploitations ; et on ne compte par exemple encore que 43 226 tracteurs dans le pays, ce qui fait en moyenne un tracteur pour 202 ha (en fait ce parc est pour moitié concentré au niveau des fermes ayant plus de 20 ha). Les engrais sont utilisés par la moitié à peine des exploitations. Les semences sélectionnées et les produits phytosanitaires sont encore moins répandus puisqu'ils ne sont utilisés respectivement que par 16 % et 33 % des exploitations. Mais probablement que l'indicateur le plus inquiétant à cet égard n'est autre que le niveau d'éducation et de formation des exploitants agricoles mêmes : le recensement révèle en effet que 81 % des exploitants n'ont aucun niveau d'instruction (et exploitent 76 % de la SAU...), 9.5 % ont fréquenté « l'école coranique » et 6.1 % l'école primaire, moins de 2 % un collège ou un lycée, et 0.7 % un établissement d'enseignement supérieur.

Il faut ajouter à ces données que dans leur très grande majorité les exploitations restent dépourvues d'un titre foncier, faute d'immatriculation et d'inscription sur un registre de cadastre permettant de garantir leur existence juridique. En dépit de l'extrême discrétion des responsables sur cet aspect, on peut avancer quelques éléments indicatifs qui donnent une idée sur l'ampleur du problème. Ainsi, le plan 2000-2004 évoque l'immatriculation foncière et le cadastre de « 1.4 million de propriétés couvrant une superficie de 2.4 millions d'hectares, soit 28 % de la SAU »¹. Mais selon le Directeur du Cadastre, l'immatriculation ne toucherait au total que 8 % de la SAU². Que l'on retienne l'une ou l'autre de ces estimations, on voit bien que, un demi siècle après l'indépendance, l'essentiel des terres agricoles dans le pays reste dans une situation juridiquement indéterminée.

Le point de convergence de tous les facteurs qui viennent d'être rappelés est néfaste du point de vue du développement économique. Comment investir et moderniser une exploitation de quelques hectares, éclatée en plusieurs micro-parcelles, exploitée dans « l'indivision » et sans titre de propriété garantissant la sécurité de l'investissement et la stabilité de l'activité ? Et même lorsque l'on décide malgré tout de dépasser ces premiers obstacles, on ne tarde guère à se heurter au « mur de l'argent » et la dure loi du système bancaire : pas de crédit sans titre foncier permettant d'hypothéquer la propriété foncière...

1. Quant au remembrement, il aurait touché durant « les dix dernières années » à peine 152 900 ha répartis sur 11 provinces... Plan de Développement Économique et Social 2000-2004, volume 2, op. cit., p. 18-19.

2. Communication lors de la 7^e Édition du Forum Annuel de l'Association Marocaine des Étudiants Topographes, sous le thème « Horizon 2010 : Mise à niveau des infrastructures et modernisation des équipements, IAV Hassan II, Rabat, 13 mars 2004.

Finalement, si l'on adopte une approche plus synthétique, mais en même temps plus « fouillée » des dernières statistiques disponibles, on constate qu'il est possible de distinguer dans cette agriculture qui reste essentiellement de type familiale, trois types d'exploitations agricoles¹. On peut commencer par distinguer les « grandes exploitations », celles qui ont plus de 50 ha en bour et plus de 20 ha en irrigué : elles sont peu nombreuses puisqu'elles atteignent moins de 2 % du total des exploitations, mais couvrent 22 % de la surface agricole utile (et 31 % des terres irriguées). On peut ensuite identifier les « petites et moyennes exploitations » : situées plus ou moins au-delà d'un seuil minimal de viabilité économique, elles détiennent entre 3 et 50 ha en bour et entre 1 et 20 ha en irrigué : elles représentent 55 % de l'effectif total des exploitations et couvrent 70 % des terres cultivables. Il reste enfin les « micro-exploitations » qui n'atteignent guère le seuil de viabilité économique : avec moins de 3 ha en bour et d'un ha en irrigué, elles représentent tout de même 41 % des exploitations mais disposent d'à peine 5 % de la surface agricole utile².

Ce sont naturellement ces dernières qui soulèvent les problèmes les plus ardues du point de vue des impératifs du développement. D'un poids économique négligeable, elles font néanmoins travailler et vivre, ou plutôt « survivre » près de la moitié de la population rurale. Elles concentrent toutes sortes de contraintes (foncières, techniques, humaines, financières...), et peuvent très difficilement s'inscrire dans une logique de dynamique économique. Ce sont d'abord celles-là qui sont aujourd'hui hautement menacées par la libéralisation des échanges et la dure concurrence des produits d'importation qu'elles devront d'une manière ou d'une autre affronter (nous y reviendrons plus bas, en 6.3). Or, rappelons que ce sont en gros ces mêmes exploitations que la « stratégie 2020 » – présentée dans la partie 4 – estime trop peu viables pour permettre aux 43 % de la population rurale qui y sont installés de vivre décemment, ni même d'être en mesure de répondre aux politiques de développement de l'État...

5.5. Des exploitations et des systèmes productifs encore peu intensifs

Comme nous l'avons déjà souligné dans la partie 2 de ce travail, la politique d'investissement de l'État s'est largement focalisée sur quelques espaces limités, les « périmètres » équipés et irrigués à partir de grands ouvrages hydrauliques. Au delà de ses succès ou ses échecs, force est de constater que par nature, la « politique des barrages » ne pouvait enclencher une dynamique généralisée dans l'ensemble du secteur agricole et encore moins du monde rural dans son ensemble. Aujourd'hui encore elle continue de générer des disparités considérables, comme cela est souligné dans une énième « Note » d'une mission de la Banque mondiale qui a l'avantage de dire l'essentiel en peu de mots : « plus de 70 % de l'investissement public à l'agriculture vont à la grande irrigation, laquelle bénéficie aux agriculteurs relativement plus aisés et aux exploitations plus grandes »³.

C'est dire combien l'immense majorité des exploitations situées en dehors de telles zones privilégiées pâtit du manque d'infrastructures et d'équipements collectifs réalisés ailleurs par l'État. C'est dire aussi les difficultés que ces exploitations, privées des effets d'entraînement des investissements publics et souvent

1. N. Akesbi, L'agriculture familiale au Maroc face à la perspective de libéralisation des échanges, In : Milieu rural, agriculture familiale : Itinéraires Méditerranéens, Ouvrage collectif du Réseau Agriculture Familiale Comparée (Rafac), Ciheam – IAM, Montpellier, 2001, p. 241-277.

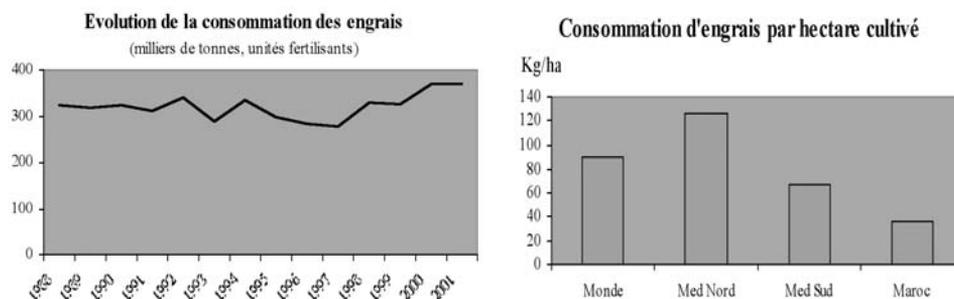
2. Stratégie 2020 de développement rural, 1999, op. cit., p. 137-139. En fait, certains estiment que si l'on considère que les exploitants ayant moins de 1 ha sont en fait des « ouvriers agricoles » qui ne disent pas leur nom, on peut en conclure que le nombre d'exploitants proprement dits descend de 1.5 million à 800 à 900000 personnes.

3. Banque mondiale, Les enjeux du développement humain, Note, Rabat, 16 juillet 2000.

elles-mêmes incapables de générer un surplus conséquent, doivent affronter pour s'engager avec succès dans une dynamique de modernisation. Du reste, divers indicateurs probants témoignent aujourd'hui de cette difficulté à s'engager de manière irréversible dans un processus d'accumulation et d'intensification des conditions de la production.

Les principaux indicateurs de modernisation apparaissent encore faibles au Maroc, et de surcroît tendent même durant la dernière décennie à régresser, sous les effets conjugués d'une succession d'années de sécheresse, et d'une libéralisation mal maîtrisée des prix et des échanges de certains facteurs de production. Ainsi, en ce qui concerne les engrais, comme on peut le constater sur la figure 37, la consommation a eu tendance à stagner, et même à décliner tout au long de la décennie 1988-1997, et ce n'est qu'en fin de période qu'elle s'est quelque peu redressée, atteignant un niveau moyen qui est toutefois à peine supérieur de 10 % à celui du début de la période considérée (moyennes 1998-2001 et 1988-1991). Encore que cette augmentation et ce niveau apparents sont probablement trompeurs, puisqu'ils ne tiennent pas compte du fait qu'une partie plus ou moins importante des quantités globales ne bénéficie certainement pas à la production agricole, du moins celle qui est licite ! En effet, on constate que, curieusement, la région du Rif, dont la « vocation agricole » n'est guère avérée, est en fait la deuxième région utilisatrice des engrais ! Selon des sources concordantes, l'explication réside dans le fait que c'est surtout la région dans laquelle se concentre la production du cannabis, production dont les superficies auraient doublé en quatre ans, atteignant en 2004 quelques 134 000 ha¹...

Figures : 37-38

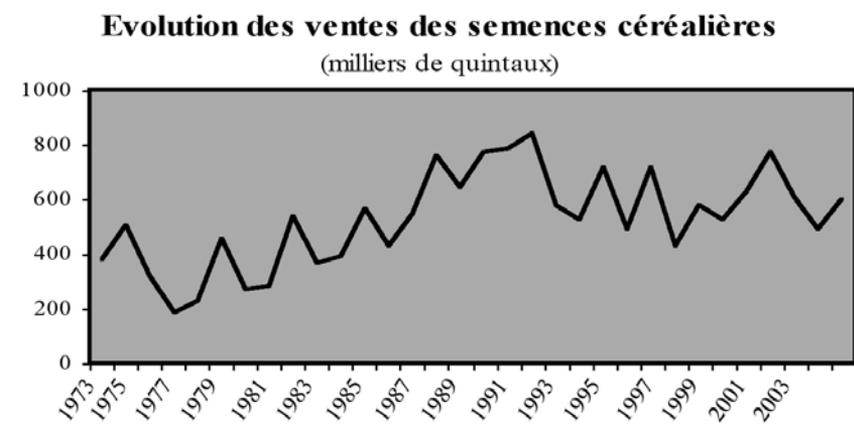


1. Cf. Alimentarius, Fédération Nationale de l'Agro-alimentaire, n° 16, janvier 2005, p. 5; Voir aussi : Office contre la drogue et le crime, Maroc : Enquête sur le cannabis 2003, Nations unies, Vienne, décembre 2003; A. Maghri, Cannabis : Le Maroc pourrait en profiter, et légalement..., La Vie éco, hebdomadaire, Casablanca, 12 mars 2004; Secrets du Royaume du Hachich, Dossier, Assahifa, hebdomadaire, Casablanca, 9 mars 2005 (article en arabe).

En tout cas, même dans ces conditions, la figure 38 nous montre à quel point la consommation des engrais à l'hectare reste faible au Maroc. Avec 37 kg/ha et par an, le premier exportateur mondial de phosphates reste loin de la moyenne mondiale de consommation d'engrais (90 kg/ha), encore plus de celle de ses voisins de la Méditerranée du nord (126 kg/ha) et même de ceux du sud (67 kg/ha).

En ce qui concerne l'utilisation des semences sélectionnées, le dernier recensement agricole de 1996 avait déjà révélé que seules 16 % des exploitations les utilisaient¹. Pourtant, et pour s'en tenir au cas bien significatif des semences céréalières, leur consommation, qui avait plutôt évolué favorablement durant la deuxième moitié des années 70 et les années 80, a eu tendance à décliner durant la décennie suivante, et même la légère reprise observée en fin de période n'a pas encore permis de retrouver le niveau réalisé une quinzaine d'années plutôt² (figure 39).

Figure : 39



Quant à la mécanisation, son évolution est peut-être encore plus alarmante : alors qu'on compte seulement un tracteur pour 225 ha cultivés (contre un tracteur pour 92 ha dans les pays voisins de la Méditerranée du Sud, et un pour 57 en tant que moyenne mondiale)³, le nombre d'unités vendues de ce type de matériel agricole a été plus que divisé par deux, tombant de 2380 en moyenne entre 1986 et 1990 à 1070 entre 1999 et 2003 (figures 39 et 40)⁴.

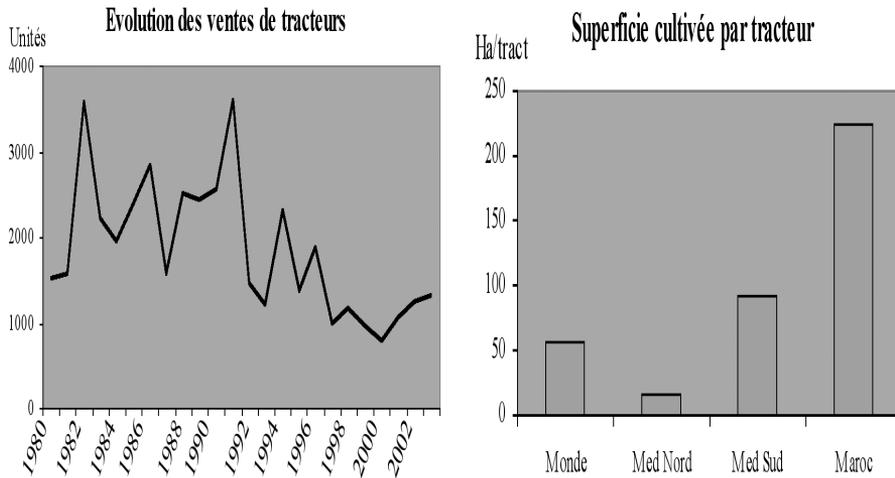
1. Recensement général de l'agriculture, 1998, tableau 13.

2. Les ventes des semences céréalières ont atteint en moyenne près de 621 000 quintaux entre 2000 et 2004, contre près de 700 000 quintaux durant la période 1986-1990. Cf. MADRPM, Préparation du Rapport du Cinquantenaire, Recueil de données relatives au secteur agricole, Rabat, octobre 2004, p. 50.

3. En 2001, on comptait un tracteur pour 88 ha en Algérie, 1 pour 140 ha en Tunisie, 1 pour 37 ha en Égypte ; Au nord, on comptait un tracteur pour 20 ha en Espagne et 1 pour 15 en France... Cf. Medagri 2004, p. 205.

4. Moyennes calculées à partir de MADRPM, « Recueils de données... », op. cit., p. 58.

Figures : 39-40



Au regard des tendances que nous venons d'observer, il est difficile d'éviter d'établir une certaine corrélation entre les reculs observés durant la plus grande partie des années 90 au niveau des consommations des différents intrants et matériels examinés ci-dessus d'une part, et la remise en cause au tournant des années 90 des politiques de soutien et de subvention qui les concernaient d'autre part. En effet, nous avons vu dans la troisième partie de ce travail comment, dans le cadre des politiques d'ajustement structurel, l'État avait accentué son désengagement des programmes d'incitation par des subventions et autres formes de soutien, ce qui avait conduit à de fortes baisses, voire à la suppression totale des aides qui pouvaient jouer un certain rôle dans l'affirmation de la demande de tels moyens d'intensification. Ainsi la libéralisation des prix des intrants s'est souvent surtout traduite par leur renchérissement alors que les conditions de commercialisation ne permettaient guère l'ajustement conséquent des prix de vente.

Face au risque de voir leur revenu chuter, nombreux sont les producteurs qui ont cherché à limiter le dommage en économisant sur les doses d'engrais, la qualité des semences ou des travaux mécaniques (ils ont évidemment ainsi compromis encore plus les chances d'amélioration de leur productivité et partant de leurs revenus...)¹. Même si d'autres facteurs ont probablement joué un rôle, la responsabilité de la politique de libéralisation des prix dans ce recul dans le processus de modernisation des exploitations apparaît tout à fait manifeste, et c'est probablement là un de ses résultats les plus tangibles.

5.6. Un secteur mal articulé avec le reste de l'économie

S'il est vrai qu'en dépit de tous les problèmes qui l'assaillent, l'agriculture marocaine a pu laisser se développer en son sein certaines activités et certains sous-secteurs relativement performants, il faut néanmoins souligner leur fragilité dès lors que l'on remonte leurs filières à l'amont. On s'aperçoit alors que ces derniers apparaissent fortement dépendants de l'étranger pour leur approvisionnement en équipements, en intrants

1. Ceci étant, il reste probablement vrai aussi que dans certains cas, le renchérissement des coûts des intrants a dû avoir eu pour effet de conduire à une certaine rationalisation de leur utilisation.

et en matières premières. À titre d'exemple, on a pu calculer que le coût en devises de la tomate exportée – sous forme de semences, produits de traitement, coûts de commercialisation, matériels d'équipement, etc., le tout étant importé – atteint près de 64 % de la recette qui en est dégagée en fin de compte¹. Outre le fait que la valeur ajoutée locale s'en trouve considérablement réduite, cette dépendance soumet les activités concernées au risque permanent de renchérissement des coûts des équipements et des facteurs de production, de sorte que des gains de productivité réalisés à d'autres niveaux peuvent être ainsi « récupérés » par des facteurs exogènes et à leur profit.

Même lorsqu'elle n'est pas si étroitement dépendante de l'extérieur pour ses approvisionnements, la production agricole marocaine, le plus souvent, n'en est pas pour autant intégrée aux autres secteurs de l'économie nationale, notamment à ceux des industries de transformation, capables de l'amender et d'en optimiser la valeur ajoutée. C'est ainsi que bien qu'elle ait connu un développement appréciable depuis trois décennies, l'industrie agro-alimentaire ne représente encore que 5 % du PIB, alors qu'elle atteint plus de 15 % dans la plupart des pays développés. Par ailleurs, les consommations intermédiaires ramenées à la valeur de la production agricole atteignent en moyenne moins d'un tiers. Or ce défaut d'intégration représente autant de manque à gagner en termes de valeur ajoutée, de créations d'emplois, de diversification des marchés et finalement d'opportunités de développement.

Enfin, au stade de la commercialisation aussi, sur les marchés intérieurs ou extérieurs, les produits agricoles doivent faire face à de nombreux problèmes qui défavorisent leur compétitivité, et portent préjudice aux intérêts des producteurs comme des consommateurs. Non intégrés à la production, les circuits de distribution apparaissent trop souvent encombrés par une multitude d'intermédiaires qui s'accaparent l'essentiel de la valeur ajoutée sans en faire bénéficier les principaux acteurs concernés à l'amont comme à l'aval du processus. Les marchés de gros en particulier, restent handicapés par des structures archaïques et une réglementation désuète, dominés par des « mandataires » qui se contentent de prélever leur confortable « rente de situation » sans se soucier de la moindre valeur ajoutée qui pourrait justifier leur rémunération... À l'exportation, l'insuffisance des moyens logistiques, les carences d'organisation des opérateurs, l'absence d'une politique marketing dynamique et offensive sur les marchés extérieurs, auxquelles s'ajoutent les options et pratiques protectionnistes des autorités concernées (européennes en particulier), tout cela aboutit à contenir les ambitions exportatrices marocaines dans des limites étroites.

De manière générale, les problèmes rencontrés sur le terrain de la commercialisation des produits agricoles sont eux-mêmes la conséquence d'une multitude de carences diverses : absence de circuits de distribution structurés, défaut de normes de qualité connues et acceptées, faible développement des organisations professionnelles, défaillance des infrastructures de stockage et de conservation, ainsi que des moyens de transport et du fret, faible intégration à la transformation en aval, etc. Quelles que soient les causes, le résultat est manifeste. Les problèmes d'écoulement sur les marchés et plus généralement la faible organisation des filières contribuent sans doute à contrarier la génération de gains de productivité dans le secteur agricole et partant y découragent le développement des investissements.

1. Selon une étude récente, la part du coût importée par rapport au prix à l'exportation atteint 64,8 % pour la fraise, 64 % pour la tomate, 55,2 % pour la pomme de terre, 47,1 % pour le melon, 42,5 % pour l'haricot vert, et 38,5 % pour le poivron. Cf. Y. Fertoul, Les investissements étrangers dans le secteur agricole au Maroc, Mémoire de troisième cycle, Option Agro-économie, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, juillet 2004, p. 191.

5.7. Des ressources financières insuffisantes et inégalement réparties

Le déséquilibre dans l'affectation des ressources financières, principalement publiques, mais aussi privées, est une autre contrainte qui renvoie aux choix de politique agricole mise en œuvre depuis les années 60. En effet, nous avons déjà expliqué dans la première partie de ce travail comment la « politique des barrages », massive et sélective à la fois, allait concentrer les efforts et les moyens de toute sorte sur quelques espaces limités, des « périmètres » équipés et irrigués à partir de grands ouvrages hydrauliques, et couvrant moins d'un dixième des terres cultivables. Nous avons également montré que par nature, le « modèle » suivi ne pouvait enclencher une dynamique généralisée dans l'ensemble du secteur agricole et encore moins du monde rural dans son ensemble.

Les disparités considérables déjà relevées à tous les niveaux, au détriment du monde rural de manière générale, mais aussi au sein même des campagnes et du secteur agricole, sont largement le produit d'une affectation des ressources extrêmement inégale. Pour s'en tenir ici aux ressources affectées au seul secteur agricole, celles-ci ont certes sensiblement baissé en longue période puisqu'elles ont été quasiment réduites de moitié, passant de près de 20 % durant les années 70 à seulement 10 % actuellement¹. Si depuis une quinzaine d'années, on s'en tient en gros à cette proportion, on peut constater sur la figure 41 que le budget d'investissement du Département de l'Agriculture connaît une évolution assez instable, au demeurant reflet des contraintes de financement qui caractérisent l'ensemble des investissements de l'État. Ceci étant, le plus remarquable est qu'en dépit de ces limites générales, sur la figure 42, on peut voir que la part qui est consacrée dans ce budget aux équipements d'irrigation, essentiellement la grande irrigation, est très souvent considérable. En particulier depuis la deuxième moitié des années 80 (après la chute généralisée enregistrée durant la période de crise 1978-85), les équipements d'irrigation s'accaparent en moyenne les deux tiers du budget en question². Parmi ces derniers, c'est évidemment la grande hydraulique qui s'octroie la part du lion puisqu'elle absorbe à elle seule plus de 55 % du budget³, la part de la PMH ne dépassant guère les 10 %, et tout le « reste » à peine un tiers...

En fait, quand on sait que le « reste » comprend pour la plus grande part des aides pour l'acquisition de matériels et équipements divers sur les exploitations, ainsi que des dépenses pour la formation, la recherche et la vulgarisation, lesquelles bénéficient aussi et pour l'essentiel aux exploitations situées dans les zones irriguées, on mesure l'ampleur des déséquilibres qui se perpétuent au niveau de l'affectation des ressources, au détriment de l'immense majorité des exploitations agricoles, et de la population qui y vit⁴. On peut en tout cas citer à cet égard cette note rédigée par une mission de la Banque mondiale, qui considère que « plus de 70 % de l'investissement public à l'agriculture vont à la grande irrigation, laquelle bénéficie aux agriculteurs relativement plus aisés et aux exploitations plus grandes »⁵.

1. Pour une Stratégie de Développement..., 2000, op. cit. p. 26.

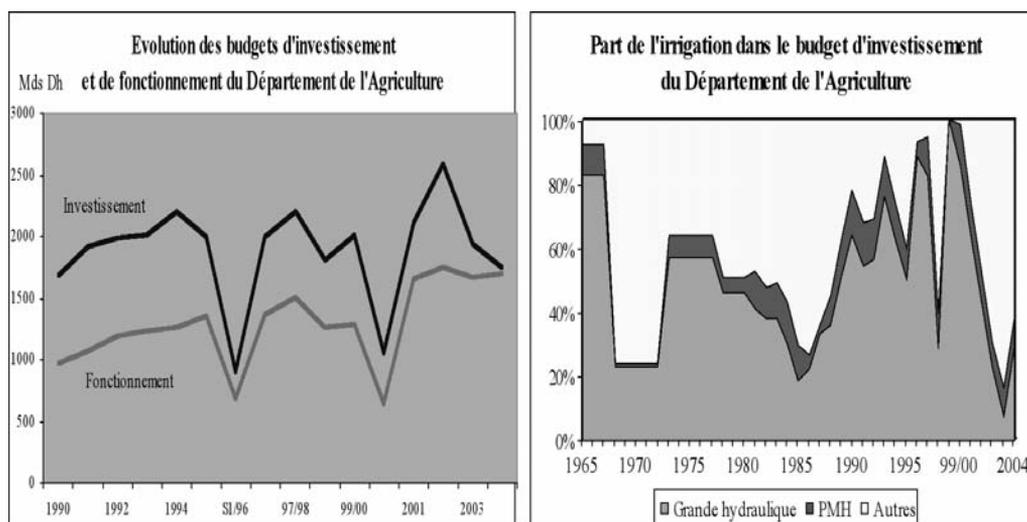
2. Il s'agit des moyennes de la période 1987-2004. Par ailleurs, il faut noter que sur la figure n° 42, les données relatives à la période 1965-1980 sont des moyennes des sous-périodes correspondant aux plans 1965-1967, 1968-1972, 1973-1977 et 1978-1980 (les données année par année n'étant pas disponibles). Le niveau relativement bas de la période 1968-72 peut paraître assez paradoxal puisque nous avons déjà noté que cette période fut caractérisée par des investissements massifs dans la grande irrigation. En fait cela s'explique par le fait que s'agissant du début de la « politique des barrages », l'essentiel des investissements était encore concentré au niveau des ouvrages hydrauliques mêmes, lesquels ne sont pas pris en compte ici.

3. MADRPM, Recueil de données relatives au secteur agricole, op. cit., p. 99. Selon d'autres sources, entre 1968 et 1997, les investissements hydro-agricoles ont en moyenne accaparé 60 % des investissements drainés vers le secteur agricole (cf. Ministère de l'Agriculture et de la Mise en valeur agricole, Administration du Génie Rural, L'irrigation au Maroc, Rabat, 1997, p. 13).

4. Pour une présentation commentée des budgets du Département de l'Agriculture, cf. N. Akesbi, Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, Rapport National – Maroc, 1998-2004, CIHEAM, Paris.

5. Banque mondiale, Les enjeux du développement humain, Note, Rabat, 16 juillet 2000.

Figures : 41-42



Pourtant, en dépit de l'importance relative des ressources qui continuent d'être consacrées à l'équipement des périmètres de grande hydraulique, le grand problème à cet égard demeure celui du décalage qui persiste entre les superficies « dominées » par les barrages et celles qui sont effectivement équipées et aménagées, et donc aptes à recevoir l'eau et produire en conséquence. Faute de coordination et de mise en cohérence entre le rythme de construction des ouvrages de retenue d'eau et les possibilités financières pour soutenir la cadence des équipements qui en découle, ce décalage atteignait déjà 170 000 ha en 1992, et en 2004, il s'élève encore à 123.510 ha¹. À titre indicatif, un rapport présenté à la 6^e session du Conseil Supérieur de l'Eau avait estimé en 1992 que le décalage en question existant alors conduisait à une sous-utilisation de 1.7 milliards de m³ d'eau par an et à un manque à gagner – en termes de production agricole – d'une valeur brute de 3.4 milliards de dirhams par an, et de 27.2 millions de journées de travail par an². Un véritable cercle vicieux apparaît ainsi à l'œuvre : une mauvaise affectation de ressources limitées condamne les lourds investissements de base à l'inefficacité et la stérilité, lesquelles interdisent toute performance de la production à même de générer les ressources nécessaires au financement des investissements complémentaires, dont dépend la rentabilisation des investissements de base³...

Si l'on insiste sur les ressources d'origine publique, c'est aussi parce que celles qui sont d'origine privée sont malheureusement très faibles, et ne peuvent en tout état de cause relayer de manière conséquente les

1. MADRPM, Préparation du Rapport du Cinquantenaire, Recueil de données relatives au secteur agricole, Rabat, octobre 2004.

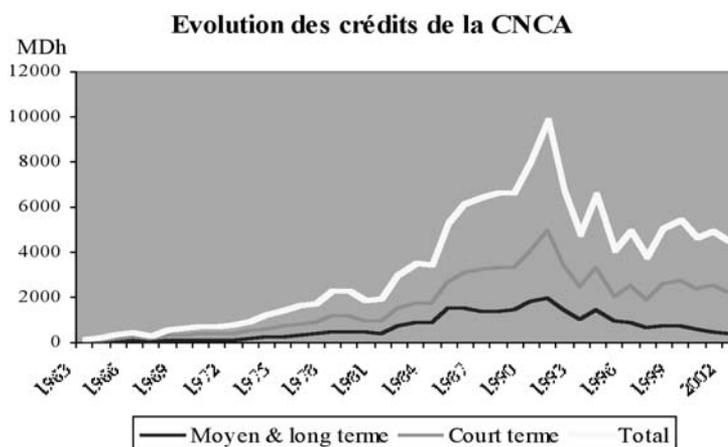
2. Cf. 6^e Session du Conseil Supérieur de l'eau, Rapport de présentation du thème de l'économie de l'eau, Le Matin de l'Économie, quotidien, Casablanca, 23 janvier 1992 ; Voir aussi : N. Hachimi Alaoui, Politique de l'eau : Ce que l'on ne dit pas, Dossier, Business Magazine, Casablanca, n° 3, juillet-août 2001, p. 15-18.

3. D'autres facteurs contribuent à la médiocre rentabilisation des investissements hydro-agricoles, notamment : la faiblesse des taux de recouvrement des redevances d'eau (en moyenne 49 % en 2003, et dans certains grands périmètres tels ceux du Gharb, ce taux tombe à 38 %), et le quasi-non recouvrement de la « participation directe » des agriculteurs aux coûts des infrastructures, avec un taux qui ne dépasse guère 8 % en 2003. Cf. MADRPM, « Recueil de données... », op. cit., p. 104-105 et 128).

premières. À titre indicatif, on peut noter que les crédits accordés par la Caisse Nationale du Crédit Agricole ne représentent que 14 à 20 % des besoins de financement de l'agriculture, cependant que les banques commerciales ne participent qu'à hauteur de 3 % au financement du secteur¹.

Comme on peut le constater sur la figure 43, les crédits de la CNCA, qui avaient certes sensiblement augmenté tout au long de la décennie 80, ont depuis 1991 entamé une chute vertigineuse, à tel point que le volume des crédits distribués en 2002 (dernière année disponible) atteint à peine 45 % du niveau atteint douze années plutôt... Encore que le léger redressement constaté ces dernières années apparaît principalement attribué aux crédits à court terme, lesquels représentent en 2002 près de 84 % de l'ensemble des crédits distribués par cet organisme. C'est dire la faiblesse des crédits à moyen et long terme, ce qui témoigne dans une large mesure de la modestie des investissements privés engagés dans le secteur agricole. Au demeurant, cette déduction est confortée par l'analyse d'une mission de la banque mondiale, selon laquelle le ralentissement de la productivité dans le secteur agricole, (et de manière encore « particulièrement prononcée » au niveau des céréales...) « est fort probablement dû à la chute du niveau des investissements agricoles privés, qui ont baissé de 5 pour-cent du PIB dans la moitié des années 1980 à moins de la moitié de ce niveau au cours des années 1990 »².

Figure : 43



En tout cas, il y a sans doute dans cette carence des sources de financement du développement agricole une contrainte ardue parmi les plus difficiles à surmonter, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un contexte déjà marqué par l'insuffisance des ressources d'origine publiques et plus encore par d'énormes disparités dans leur affectation.

Au total, des carences de la production à la désarticulation des filières, de l'archaïsme des structures foncières au sous-développement des systèmes productifs, en passant par les problèmes des ressources naturelles, humaines ou financières, les contraintes de l'agriculture marocaine apparaissent nombreuses et

1. Pour une Stratégie de Développement..., 2000, op. cit, p. 26.

2. Banque mondiale, Rapport sur la pauvreté, 2004, op. cit., p. 14.

complexes. Devant tant d'handicaps, on mesure l'ampleur des tâches qui restent à accomplir et des défis à relever. Heureusement que cette même agriculture, accablée de faiblesses, n'est pas pour autant dépourvue d'atouts et de possibilités souvent peu ou mal exploitées.

5.8. Quelques possibilités qui devraient être mieux exploitées

Les atouts de l'agriculture marocaine résident notamment dans la productivité qui peut être sensiblement améliorée, dans les ressources naturelles qui peuvent être mieux valorisées, et dans les ressources humaines qui devraient être mieux utilisées.

5.8.1. Une productivité qui peut être améliorée

Le premier atout de l'agriculture marocaine, qui synthétise certainement beaucoup d'autres, réside paradoxalement dans ce qui apparaît aujourd'hui comme étant l'un de ses handicaps majeurs : la faiblesse de la productivité, de la terre comme du travail. En effet, s'il ne reste pratiquement plus de terres nouvelles à défricher, il existe en revanche de très grands progrès à faire en matière de productivité. Nous avons déjà fortement souligné la modestie des rendements aggravée par leur quasi-stagnation en longue période. Même dans les zones irriguées, où l'handicap de la pluviométrie est en principe éliminé, les rendements du blé ne dépassent guère en moyenne les 25 quintaux, alors qu'ils pourraient être deux à trois fois plus élevés¹. De manière générale, au Ministère de l'Agriculture, on estime que « les rendements réalisés ne représentent que 30 à 70 % des rendements potentiels réalisables pour la plupart des cultures, y compris en zones irriguées »².

Or, la faiblesse même des rendements actuels met en évidence l'importance des gains de productivité qu'il reste possible de réaliser, pour peu que les réformes appropriées soient mises en œuvre avec détermination. Quand on réalise à peine 12 quintaux de blé à l'hectare en zone bour, il n'est pas déraisonnable de penser qu'il est tout de même possible d'y atteindre entre 20 et 25 quintaux, moyennant certaines actions convergentes et concluantes. Sans diminuer en rien l'acuité des problèmes structurels, si l'on s'en tient au seul niveau des « solutions techniques » possibles, il ne fait guère de doute qu'une meilleure adaptation des systèmes de production aux « vocations agricoles » des terres, l'élaboration de « paquets technologiques » et d'itinéraires techniques mieux ciblés et plus adéquats, peuvent contribuer à améliorer sensiblement la productivité de la terre, et notamment multiplier les rendements par deux ou trois, voire plus en zones irriguées. Mais même en bour et compte tenu du facteur climatique, une amélioration des conditions d'intensification de la production, associée à une « irrigation de complément » à des moments critiques de la croissance des plantes, et une meilleure mobilisation des possibilités de la recherche agronomique, sont de nature à « sécuriser » un niveau de rendement minimal nettement supérieur à celui enregistré actuellement.

1. À titre d'exemple, le ratio du potentiel agronomique par rapport au rendement actuel pour la viande est de 1,3-1,5 et pour le lait de 1,7-3,2. Dans les périmètres irrigués, l'intensité culturale peut être augmentée de 10 à 13 %, et les rendements des principales cultures de 30 à 100 %. Cf. Banque Mondiale, Royaume du Maroc : Document de Stratégie pour le secteur agricole, Projet Rapport n° 13421-MOR, 15 mai 1995, pp. 8-9 et annexe 1, p. 26.

2. Cf. Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine, 2000, op. cit., p. 23 ; Stratégie 2020, Document de synthèse, op. cit., p. 18.

5.8.2. Des ressources naturelles qui restent à valoriser

Comme pour la terre, il est possible de puiser dans la contrainte même de l'eau des sources de gains à même d'étendre le champ des marges de manœuvre. En effet, le potentiel des ressources hydriques mobilisables est encore important (près du tiers), et les terres irrigables (mais non irriguées) le sont aussi. De plus, la mauvaise gestion actuelle des ressources mobilisées, le gaspillage de l'eau disponible dans les périmètres d'irrigation, donnent une idée de ce qu'il est possible de gagner en s'y prenant autrement. En tout cas, une gestion plus efficiente de cette ressource, l'introduction de technologies d'économie de l'eau, la réhabilitation le cas échéant de techniques ancestrales et efficaces encore maîtrisées par des irrigateurs traditionnels, tout cela est à même de permettre de mieux valoriser les ressources existantes et d'en améliorer le rendement.

Par ailleurs, l'ampleur des eaux actuellement non mobilisables parce que condamnées à l'écoulement vers l'aval pour se perdre dans la mer, laisse entrevoir des solutions capables d'en retenir une partie pour la mettre au service de la production... Il faut savoir en effet que sur les précipitations annuelles d'environ 150 milliards de m³, 120 milliards sont perdus par évaporation et retournement à l'atmosphère. Selon un rapport présenté à la 6^e Session du Conseil Supérieur de l'Eau, la récupération de 1 % de ce potentiel constitue l'équivalent des volumes requis pour l'irrigation de plus de 120 000 ha ou la satisfaction des besoins en eau potable et industrielle exprimés alors¹... On peut en particulier songer à une revégétalisation des massifs montagneux, ce qui permettrait de réguler et ralentir les écoulements des eaux en question, favorisant ainsi les infiltrations dans les sols et la recharge des nappes. Les technologies d'épandage des écoulements ou de collecte des eaux de ruissellement ne sont pas suffisamment connues et mises en pratique, alors qu'un savoir faire local et traditionnel dans ce domaine existe (système des khattara...)².

En ce qui concerne les autres ressources naturelles, certes elles se dégradent... Mais il faut savoir qu'il n'y a aucune fatalité à la poursuite des processus en cours. Au contraire, l'expérience montre que les phénomènes peuvent être arrêtés ou du moins mieux contrôlés pour être contenus dans des limites tolérables. Prenons à titre d'exemple les ressources végétales, celles de la forêt et des parcours en particulier. Ces ressources sont aujourd'hui certainement surexploitées par la population qui en vit, mais leur processus de dégradation devient réversible à partir du moment où les pouvoirs publics veillent à associer la population concernée et les usagers en particulier à leur gestion de manière durable et responsable. De nombreuses expériences au Maroc et ailleurs ont mis en évidence la résistance des écosystèmes composés des parcours, des matorrals, des forêts basses dès lors que, en étroite collaboration avec la population, on pouvait pratiquer des mises en défens ou faire des aménagements adaptés³.

À ce propos, on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du concept de reforestation, qui fait partie depuis longtemps de ces idées reçues considérées « aller de soi ». Pourtant on peut aisément s'accorder sur le double inconvénient majeur d'une telle solution : le temps et l'argent. Fondée sur des processus extrêmement lents et partant coûteux, une telle alternative ne pourra de toute façon jamais suivre les rythmes qu'impose la restauration des milieux en question. Dès lors, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux, au lieu de se concentrer seulement sur des programmes de reforestation de toute façon insuffisants eu égard à l'ampleur des besoins, s'orienter vers « l'alternative des parcours », c'est à dire le choix de transformer des espaces forestiers dégradés ou détruits en zones pastorales convenablement gérées... Les spécialistes affirment qu'une telle solution pourrait être aussi efficace que des boisements pour assurer la régulation

1. 6^e Session du Conseil Supérieur de l'Eau, Rapport de présentation du thème de l'économie de l'eau, Le Matin de l'Économie, Casablanca, 23 janvier 1992.

2. Pour une Stratégie de Développement..., 2000, op. cit. p. 45.

3. *Idem*.

hydrique, et de plus aurait l'avantage d'accroître les capacités productives des parcours et de générer par conséquent un surcroît de production animale conséquent¹.

On peut aussi penser à d'autres atouts naturels, à commencer par le soleil dont le potentiel commence à peine à être mis en valeur, mais dont l'impact sur le développement en milieu rural pourrait être appréciable, notamment à travers la production d'énergie, qui peut se substituer au bois de feu destructeur des forêts, ou permettrait aux ruraux d'économiser des dépenses aujourd'hui affectées à l'achat d'énergies conventionnelles. Des possibilités comparables pourraient se dégager de l'énergie éolienne. Mais le soleil, dans une perspective de valorisation « d'avantages comparatifs » et de compétition internationale, présente aussi des atouts quelquefois encore plus décisifs. En effet, pour l'essentiel des produits agricoles que nous pouvons exporter, le « soleil » est bien le principal atout de qualité, le principal argument de vente, malheureusement encore insuffisamment mis en valeur...

L'objet ici n'est évidemment pas d'être exhaustif, mais seulement de montrer, à travers quelques exemples significatifs, le champ des possibilités offertes par la nature qui ne demandent qu'à être valorisées pour constituer des atouts appréciables pour l'agriculture marocaine.

5.8.3. Des ressources humaines qui devraient être mieux utilisées

Les ressources humaines recèlent un potentiel d'atouts au moins aussi important que celui des ressources naturelles. Bien sûr les milliers de techniciens, d'ingénieurs, de chercheurs, aujourd'hui sous-utilisés ou mal employés, constituent déjà un « réservoir » de connaissances et de compétences opérationnelles dont le rendement pour l'agriculture peut être considérablement accru, pour peu que se manifeste une volonté de mobilisation et de gestion avisée de ce capital humain si précieux. Mais la qualité des ressources humaines utiles pour l'agriculture n'est pas nécessairement liée à la quantité de cadres diplômés. Le gisement d'atouts existe au sein même de la paysannerie marocaine qui, pour être analphabète, n'en est pas moins réputée pour sa capacité de travail, son savoir-faire, sa technicité acquise « sur le tas », ses facultés d'adaptation, son endurance, son aptitude à résister devant les calamités naturelles et à rebondir aussitôt après...

Il y a là sans doute les ressorts d'une force considérable dont l'agriculture marocaine devrait tirer avantage pour compenser les défaillances constatées ailleurs dans le domaine de l'éducation et la formation conventionnelles.

En définitive, s'il faut certes apprécier à leur juste mesure les atouts dont l'agriculture marocaine peut tirer la substance d'un redéploiement avantageux, ceux-ci ne peuvent cependant faire oublier le poids des contraintes et l'acuité des handicaps qui se conjuguent pour contrarier son développement. En tout cas, c'est cette agriculture-là, telle qu'elle vient d'être présentée, qui est au fond, et du moins pour une plus grande partie de la population qui en vit, moins une activité économique qu'un simple « mode de vie », c'est cette agriculture donc qui est « sommée » de relever le défi de l'ouverture sur la concurrence internationale et de l'insertion dans la dynamique de la mondialisation... En effet, outre l'accord de partenariat avec l'Union européenne dont le volet agricole a commencé à être « activé » à partir de 2003, le Maroc s'est engagé ces dernières années dans plusieurs accords de libre-échange², notamment avec les États-Unis d'Amérique, avec

1. *Idem.*

2. Pour une présentation du dernier accord agricole avec l'Union européenne, cf. N. Akesbi, 2002 : Une campagne moyenne, une politique encore incertaine, Rapport National – Maroc, In : Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, 2004, op. cit. (www.ciheam.org). Pour une présentation de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, cf. N. Akesbi, 2003 : Une bonne campagne, en attendant la bonne politique, Rapport National – Maroc, In : Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, 2005, op. cit.

le groupe dit « d'Agadir » (Maroc, Tunisie, Égypte et Jordanie), avec la Turquie, avec l'ensemble des pays membres de la Ligue Arabe... À des rythmes et selon des modalités différentes certes, ces accords n'en devraient pas moins aboutir à intégrer l'agriculture marocaine dans la sphère du libre-échange : Est-il raisonnable de penser que cette agriculture puisse être en mesure de relever un tel défi à moyen terme sans y perdre sens et substance ? Quelles sont les chances d'une « mise à niveau » que des décennies de politiques diverses n'ont même pas réussi à engager ? Comment imaginer que des réformes qui n'ont pu être réalisées en cinquante ans pourraient l'être en cinq ans ?

Il n'existe pas une seule manière de répondre à ces questions. Une première façon consiste à considérer que tout ce que nous avons déjà présenté et expliqué tout au long de ce texte – tant au niveau des politiques que de leurs résultats – constitue en soi précisément une réponse tout à fait concluante. Une autre manière consisterait à explorer les « sentiers périlleux » ouverts par les processus de libéralisation engagés depuis les années 80 et demeurés à ce jour encore inachevés. Comment arrive-t-on à piétiner si longtemps ? Pourquoi a-t-on tant de mal à avancer ? Tenter de répondre à de telles questions pourrait, en guise de conclusion à ce travail, nous aider à mieux apprécier les risques et périls d'une libéralisation manifestement irréfléchie, et partant prendre la mesure des défis à relever, de l'ampleur de la tâche à venir...

6. En guise de conclusion : Risques et périls d'une libéralisation irréfléchie

D'une manière très synthétique, on peut dire que le modèle de développement agricole conduit au Maroc, notamment à travers la politique des barrages, a finalement abouti à une double impasse qui caractérise d'une certaine manière ses deux « versants », le premier correspondant à sa dimension « import-substitution », le second à son ambition agro-exportatrice. Ainsi, la stratégie d'import-substitution est dans l'impasse non seulement parce qu'elle n'a pas réussi à accroître la production locale pour lui permettre de satisfaire la demande interne et « s'autonomiser » ainsi par rapport aux importations, mais elle a de surcroît généré des mécanismes d'accumulation et de distribution qui ont accentué les inégalités, favorisé les rentes de situation et en fin de compte un immobilisme dévastateur. La stratégie de promotion des exportations pour sa part a conduit à une spécialisation qui a fini elle aussi par être bloquée, notamment par le protectionnisme rampant de l'Union européenne. Ces deux dimensions, chacune à sa manière, posent au fond le problème de la compétitivité de l'agriculture marocaine.

Les limites, voire les échecs des politiques ayant conduit à cette impasse n'ont pas été mises en évidence seulement par ceux qui les ont contestées, mais également par ceux-là mêmes qui les ont initiées et mis en œuvre. C'est ainsi que, comme nous l'avons montré, la « politique des barrages » a été d'abord « inclinée » dès les années 70 puis remise en cause durant les années 80 par le couple Banque mondiale – Fonds monétaire international qui l'avait engagée et largement financée. La politique d'ajustement structurel qui a pris le relais, imposée et encore plus étroitement « accompagnée » par les mêmes institutions financières internationales, n'aura guère droit à un meilleur sort. Rappelons que c'est dans les rapports de la même Banque mondiale que l'on trouve les descriptions les plus noires du monde rural des années 90 et les critiques les plus acerbes des résultats auxquels les programmes d'ajustement avaient abouti (cf. notamment le rapport sur « les deux Maroc » au 4.5, ci-dessus). Le bilan quasiment catastrophique de l'état de l'agriculture et du monde rural établi alors par cette institution financière constituait en soi un aveu d'échec des politiques qui avaient été conduites auparavant.

Mais depuis, la dynamique qui avait été engagée semble s'être arrêtée au milieu du gué... La plupart des

réformes qui avaient été entamées n'ont guère été conduites jusqu'à leur terme, et celles qui ont pu l'être n'ont pas produit, ou en tout cas pas encore produit les effets qui en étaient attendus. On ne peut certes considérer que la politique d'ajustement structurel a produit des effets probants sur les performances de la production, ni sur la dynamique de l'accumulation et de l'intensification, et encore moins sur les structures du tissu économique et social des campagnes marocaines. Ce qui est néanmoins patent, c'est qu'elle a déstabilisé un système qui avait tout de même sa cohérence, mais ne lui a pas encore substitué un autre, plus viable, sinon plus équitable.

Au fond, l'expérience marocaine met en évidence aujourd'hui les problèmes potentiellement générés par une libéralisation et une tentative d'insertion dans le mouvement de globalisation mal préparée. On discutera ici ceux ayant trait au désengagement de l'État, à la sécurité alimentaire, au mode de régulation par les prix et les subventions, au pari sur les exportations, et aux implications environnementales, le tout devant aboutir à cette question centrale : Quel État pour quelle régulation ?

6.1. Quel désengagement de l'État ?

Au début du processus de désengagement de l'État, la rétrocession au secteur privé de certaines fonctions de production, d'encadrement ou de commercialisation ouvrait une phase de transition dont l'issue allait dépendre des réponses à donner à de multiples questions. En particulier, on était fondé à se demander si les « relais privés » étaient à même d'assumer cette mutation dans des conditions compatibles avec la rationalité que l'on cherchait précisément à promouvoir. Les opérateurs privés, allaient-ils avoir une vision suffisamment globale et à long terme pour investir, s'équiper et moderniser leurs moyens d'action ? Allaient-ils permettre aux mécanismes du marché de fonctionner correctement en vue d'une meilleure allocation des ressources, notamment grâce au jeu d'une réelle concurrence et à la transparence nécessaires ? Étaient-ils en mesure de concilier les impératifs de qualité et de disponibilité des produits, avec leurs propres objectifs de rentabilité ?

Aujourd'hui, près de deux décennies après l'engagement d'un tel processus, force est de constater que si l'État s'est effectivement désengagé de maints domaines, le relais privé est demeuré largement défaillant. On peut difficilement prétendre que le secteur privé ait été en mesure de saisir pleinement les opportunités ainsi ouvertes puisque, comme nous l'avons déjà indiqué, sa contribution à l'investissement dans le secteur est demeurée faible. Même au niveau de certaines activités de services à l'agriculture, le mouvement d'implication de nouveaux acteurs privés est resté modeste, et en tout cas insuffisant. Là où des intérêts privés ont de toute façon toujours tiré avantage des situations existantes, le désengagement de l'État n'a fait que consacrer des phénomènes d'entente pour perpétuer le contrôle du marché par de nouveaux oligopoles privés (exportations de fruits et légumes, importations de produits de base, commerce intérieur d'engrais et semences, transformation de produits subventionnés, financement et écoulement des cultures intégrées dans les périmètres irrigués...). Par contre, là où, comme dans les marchés de gros par exemple, le désengagement de l'État aurait permis d'en finir avec le système de rente qui y sévit, rien n'a été fait. Quant à l'organisation professionnelle, à quelques exceptions près (exportations agroalimentaires, production laitière...), elle est toujours aussi peu développée, et en tout cas on est encore très loin de cette organisation en termes d'Interprofessions et de filières que chacun appelle de ses vœux depuis des décennies.

Plus grave encore : le désengagement de l'État a dans certains cas créé des situations inédites qui n'ont permis ni de préserver certains acquis de « l'ordre » précédent, ni de promouvoir l'émergence d'un nouvel ordre avec ses propres avantages et inconvénients. Le cas le plus saillant est celui des Offices régionaux de mise en valeur agricole dont nous avons expliqué plus haut l'importance de l'engagement dans les péri-

mètres de grande irrigation tout au long de « l'âge d'or » de la politique des barrages, puis qui ont dû, avec la politique d'ajustement structurel, se désengager de la quasi-totalité des missions qui leur avaient été confiées précédemment : mise en œuvre des plans d'assolement, gestion des contrats de cultures, fourniture des intrants et des traitements, suivi des campagnes agricoles, encadrement et vulgarisation, transport et livraison des récoltes aux usines de transformation... Après avoir été « allégés » de l'essentiel de leurs prérogatives initiales, ces organismes ont quasiment été réduits à leur plus simple expression, celle de « vendeurs d'eau » (et encore, dans la limite des quantités disponibles!).

Les conséquences d'un tel désengagement, dans un contexte institutionnel, économique et social, qui n'était manifestement pas mûr pour une telle mutation, ont souvent été néfastes. Nous reviendrons sur l'aspect lié à la production. Contentons-nous ici de noter, à titre d'exemple significatif, que l'abandon des actions de vulgarisation et plus généralement d'encadrement des agriculteurs a créé un vide qui n'a généralement guère été comblé par le secteur privé, ou ne l'a été que très partiellement et imparfaitement¹. La conséquence en a probablement été une diminution tangible dans l'effort d'intensification de la production et de modernisation des exploitations qui avait été entrepris dans ces zones. En tout cas, experts et professionnels s'accordent souvent pour reconnaître que la baisse de la consommation d'engrais ou la faible utilisation des semences sélectionnées par exemple sont pour une grande part attribuées à ce défaut d'encadrement des agriculteurs.

Quant aux offices en question, leur situation aujourd'hui est proprement catastrophique tant du point de vue d'une utilisation rationnelle des ressources humaines que financières. En effet, alors qu'ils ont été dépouillés de l'essentiel des fonctions pour lesquelles ils avaient été organisés et dotés de ressources appropriées, ces organismes n'ont par la suite guère été réformés et redimensionnés en conséquence. Les effectifs de salariés en particulier ont été maintenus, quand ils n'ont pas continué d'augmenter. Le résultat en est que tous les offices croulent sous les sureffectifs et matérialisent aujourd'hui l'expression d'un immense gâchis. Gâchis qui est d'abord celui des ressources humaines : on compte 9300 personnes employées en 2004 dans les 9 Offices régionaux de mise en valeur agricole, dans leur très grande majorité – à commencer par ceux parmi eux qui sont cadres et ingénieurs – condamnés au luxe du « désœuvrement rémunéré »... Selon une « Note » du Ministère de l'Agriculture, la masse salariale à elle seule dans ces offices dépasse largement l'ensemble des recettes propres et représente près de 80 % des budgets de fonctionnement². Le gâchis en effet est également financier : des ressources financières publiques considérables continuent d'être gaspillées puisque affectées à des milliers de personnes « payés à ne rien faire ». Ceci au moment où ces mêmes organismes, toujours confrontées à des difficultés de recouvrement de leurs créances auprès des agriculteurs³, et des restrictions budgétaires diverses, ont de plus en plus de mal à seulement assurer la maintenance courante des équipements hydrauliques, autrement dit à s'acquitter correctement d'une des rares missions dont ils gardent la responsabilité...

1. À titre d'exemple, dans certains périmètres et pour certaines cultures, ce sont les « agents commerciaux » des entreprises de transformation qui ont essayé de se substituer aux vulgarisateurs des offices. Le problème est que ces « commerciaux » sont souvent perçus par les agriculteurs comme étant à la fois « juges et parties », puisque leurs « recommandations » ne sont pas matériellement désintéressées : là où un « commercial » va préconiser telle quantité d'engrais à l'hectare ou telle marque de traitement phytosanitaire, l'agriculteur y verra d'abord le désir d'écouler sa marchandise et maximiser son chiffre d'affaires... La dimension « conseil et vulgarisation » dans la relation en est faussée.

2. Cf. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural, Note de présentation des termes de référence de l'étude sur les ORMVA, Rabat, juillet 2004.

3. Après les progrès réalisés au début de la décennie 90, les taux de recouvrement des redevances d'eau ont recommencé à se détériorer, au point de retomber en dessous de 50 % à partir de 2001. Ce taux se situe à 49 % en 2003, et dans certains grands périmètres tels ceux du Gharb, le taux en question tombe même à 38 %. Au niveau de la « participation directe » des agriculteurs aux coûts des infrastructures, les taux de recouvrement sont quasiment dérisoires : après avoir approché 40 % en 1990, ils n'ont cessé depuis de se dégrader, atteignant à peine 8 % en 2003. Cf. MADRPM, « Recueil de données... », op. cit., p. 104-105 et 128.

Si l'on ajoute à tout cela les « interférences » de plus en plus manifestes avec le dispositif des Agences de bassin hydraulique en cours de mise en place et dont la finalité est précisément d'aboutir à « une gestion intégrée des ressources en eau », on mesure à quel point le désengagement irréflecti de l'État dans ce domaine a été synonyme de défaillance, de désordre et de gaspillage¹.

Si ce désengagement-là a si mal réussi, un « autre », à l'avenir, saura-t-il s'assurer les conditions d'une meilleure issue ?

6.2. *Quelle sécurité alimentaire ?*

La libéralisation des assolements est sans doute l'un des changements majeurs introduits par la politique d'ajustement structurel dans les zones irriguées, là où, rappelons-le, l'État a focalisé l'attention et l'essentiel de ses moyens. Rappelons aussi que l'idée sous-jacente à cette libéralisation est qu'en laissant à l'agriculteur la liberté de décider pour sa production, celui-ci opterait pour la « solution optimale », celle qui lui permet d'être compétitif et partant de maximiser son profit.

Le fait est que pour l'instant, cette libéralisation semble avoir surtout conduit à certains reclassements dans les choix des agriculteurs, ce qui a entraîné la régression des superficies consacrées à des cultures de base stratégiques, peut-être au profit de spéculations à rentabilité plus élevée et plus rapide. Ainsi, à titre d'exemple, les superficies comme les rendements des cultures sucrières baissent ou stagnent, alors que la consommation de cette denrée continue d'augmenter. Ainsi, à titre indicatif, alors que les superficies de canne à sucre stagnent autour de 15 000 ha depuis une quinzaine d'années, celles consacrées à la betterave sucrière déclinent sensiblement, perdant près de 10 000 ha – et 15 % du total – en quelques années (en moyenne un peu moins de 58 000 ha depuis le début des années 2000, contre plus de 68 000 ha en 1995, et 67 000 ha vingt ans plutôt, en 1976...). Comme les rendements ont pour leur part eu tendance à stagner (voir ci-dessus, 5.1.), la production n'a pu suivre la consommation qui a continué d'augmenter, de sorte que le taux d'autosuffisance en sucre s'est fortement détérioré, passant de 64 % en moyenne entre 1986 et 1990 (à la veille de la libéralisation des assolements) à 52 % entre 2000 et 2003.

Une telle évolution nous accule à nous poser cette question capitale : Faut-il se résoudre à renoncer à certains acquis obtenus – souvent au prix fort pour le pays – sur la voie de la sécurité alimentaire² ? Même si cette notion peut être diversement interprétée, il reste qu'en s'en tenant à la seule idée de base que la sécurité alimentaire comprend tout de même une contribution plus ou moins significative de la production nationale à la satisfaction des besoins du pays, c'est alors la part de cette contribution qui reste à définir. Le rôle de l'État est précisément de déterminer ce « seuil stratégique » en deçà duquel il n'y a pas lieu de se considérer « en sécurité alimentaire ». Or c'est ce choix qui n'a, à ce jour, jamais été fait. Si tout le monde savait ce qu'était « l'autosuffisance alimentaire » jusqu'aux années 80, personne depuis ne sait ce qu'est la « sécurité alimentaire »... Peut-on se sentir « en sécurité alimentaire » en matière de blé ou de sucre par exemple à partir d'un taux de couverture de la consommation intérieure par la production locale de 30, 50 ou 80 % ? Personne ne le sait et aucun responsable ne l'a jamais dit³.

1. Dans la « Note » du Ministère de l'Agriculture précédemment citée, on peut encore lire : « Ces Offices se trouvent confrontés à de multiples problèmes budgétaires, sociaux et de gestion, qui sont liés notamment aux difficultés de recouvrement de leurs créances auprès des agriculteurs, à une situation permanente de sureffectif, au cumul des fonctions de natures différentes qu'ils exercent, et plus généralement, à un système de gouvernance inadapté. ». Cf. « Note », 2004, op. cit.

2. N. Akesbi, Maroc : Ajustements à hauts risques, In : La sécurité alimentaire, entre l'État et le marché, *Courier de la Planète*, n° 43, Montpellier, janvier-février 1998.

3. À titre simplement indicatif, on peut noter que le plan 2000-2004 avait projeté d'augmenter le « taux de couverture moyen de la demande nationale pour le blé tendre de 52 % à 70 % à la fin du plan (...), la satisfaction de 45 % de la demande en huile à l'horizon 2004, (...), l'aug-

Ce choix est pourtant essentiel non seulement d'un point de vue stratégique, mais également pratique. Car comment alors définir une politique agricole, avec des objectifs de production précis, et une stratégie d'ouverture sur le marché mondial, sans détermination préalable d'un tel « seuil » ? Il faut cependant ajouter que ce choix est aussi fondamentalement politique, avant d'être économique ou financier. E. Pisani remarquait en 1995 que « l'apparition dans un domaine déterminé du mot même de sécurité, du concept de sécurité, fait que l'on considère que ce domaine relève du politique et non pas de l'économique. C'est parce que le jeu naturel des lois de l'économie, c'est parce que l'économie marchande par elle-même ne peut pas intégrer les valeurs fondamentales auxquelles nous tenons, et qui sont la sécurité, que nous invoquons des arguments externes à l'économie »¹.

Si le choix est donc politique, le déterminer nécessite d'en organiser les conditions d'un véritable débat démocratique dans la société, laquelle est seule habilitée ensuite à en assumer les conséquences. Car, évidemment, si la « sécurité n'a pas de prix », elle a un coût : celui-là est financier, économique, social, politique... Consciemment et dans la transparence, c'est l'ensemble de la société qui doit assumer le niveau de sécurité qu'elle aura choisi, à commencer par la disposition à en payer le prix. Faute d'une telle démarche à la fois volontariste et la plus consensuelle possible, de vrais dilemmes continueront de tout paralyser : Comment alors inscrire les choix des individus dans ceux de la Nation ? Comment concilier entre les mobiles de l'agriculteur (qui peuvent être le profit, la sécurité, le prestige...) et ceux du pays (sécurité alimentaire, meilleure insertion dans l'économie mondiale, développement régional...) ? Comment trouver le point d'équilibre entre le respect de la liberté des comportements individuels et les contraintes des besoins collectifs ? Comment s'assurer la rentabilité des investissements réalisés en s'interdisant la moindre décision quant à l'utilisation des terres valorisées grâce à ces investissements ? A-t-on aujourd'hui le droit de mettre en péril ces investissements en remettant en cause l'objet qui les a justifiés ? Allons plus loin encore : moralement, peut-on accepter qu'un agriculteur « fasse ce qu'il veut » d'investissements qui ont été financés par tous les citoyens contribuables ?

6.3. Libéralisation des échanges : Quel impact sur les équilibres du pays ?

Si l'on convient que l'agriculture marocaine, comme on l'a assez montré ci-dessus, reste encore lourdement handicapée par sa dépendance à l'égard des aléas (climatiques, extérieurs...), l'inadaptation de ses structures foncières, l'archaïsme de ses modes d'exploitation, l'indigence de ses moyens (humains, matériels, financiers...) et pour tout dire sa faible productivité, on ne peut manquer de ressentir les plus vives inquiétudes. Mise en compétition avec des agricultures du Nord, autrement performantes, et de surcroît fortement soutenues par des subventions publiques (toujours colossales, en dépit des accords de l'OMC...), on comprend aisément que le défaut de compétitivité de l'agriculture marocaine conduirait inéluctablement à la ruine un trop grand nombre d'exploitations vulnérables, voire à la disparition de l'agriculture de subsistance dans son ensemble, avec des conséquences économiques, sociales et écologiques redoutables.

Le dernier rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté au Maroc a essayé d'évaluer l'impact de la déprotection du marché des céréales². Ses rédacteurs commencent par avancer que de manière générale, la

mentation du niveau de la production du sucre à l'horizon 2004 pour atteindre 650 000 tonnes, dont 76 % à base de betterave » (cf. Plan 2000-2004, op. cit., p. 39).

1. E. Pisani, La sécurité alimentaire à l'échelle mondiale, Options Méditerranéennes, série A, n° 26, Centre International des Hautes Études Agronomiques, Paris, 1995.

2. Évaluation effectuée à partir d'une étude réalisée par M. Ravallion et M. Lokshin (Gainers and Losers from Trade Reform in Morocco,

déprotection céréalière devrait engendrer un gain net pour les consommateurs et une perte nette pour les producteurs. Or, il n'y aurait selon eux que 36 % de « producteurs nets » (qui produisent plus qu'ils ne consomment) en milieu rural. À partir de là, ils estiment qu'il existe « un nombre mesurable de producteurs nets parmi les pauvres, et notamment dans certaines régions », et de se livrer à des évaluations, sur la base de scénarios de déprotection partielle ou totale, de leur impact sur le niveau de consommation, et partant de pauvreté, des ménages en question. Ainsi, les ménages ruraux pauvres, « qui se situent déjà à un niveau de consommation extrêmement bas », devraient en perdre encore 10 % à 20 % du fait d'une dé-protection totale, mais si celle-ci est limitée à 30 %, la perte de pouvoir de consommation serait elle aussi limitée à une fourchette comprise entre 4 et 7 %.

En termes de proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, celle-ci passerait – toujours selon l'étude citée – en cas de déprotection totale de 28.3 % à 34.3 % en milieu rural, tandis qu'elle diminuerait légèrement – de 12.2 % à 11.75 % – en milieu urbain. Les populations vivant en « pauvreté extrême » (seuil de pauvreté limité à l'alimentation) augmenteraient considérablement, de 6.6 % à 11.7 % en zones rurales, alors qu'elles ne changeraient quasiment pas en milieu urbain. Le nombre de ménages vulnérables (seuil de pauvreté à plus 50 %) augmenterait de 56.8 % pour atteindre 60.5 %. Globalement, le taux de pauvreté dans l'ensemble du pays progresserait de 19.6 à 22.1 %, mais les régions où les ménages ruraux seraient les plus durement touchés seraient ceux vivant à Chaouia-Guarghiga, Rabat, Tadla-Azilal et Meknès-Tafilalet.

Finalement, la principale conclusion de l'étude est ainsi formulée : « On constate des impacts négatifs sensibles sur la population rurale pauvre dans certaines régions et pour certains types de ménages, impacts qui devront être pris en compte par les politiques de protection sociale »¹...

On peut certes discuter la pertinence de ce genre d'études, la validité de l'approche retenue et la fiabilité des données utilisées, qui nous paraissent effectivement très discutables... On peut aussi se poser quelques questions de fond, incontournables dès lors que l'on refuse de se laisser réduire à un simple « technicien » des chiffres et des modèles économétriques. En particulier celle-ci : Comment fonder des décisions stratégiques aussi graves et lourdes de conséquences – puisqu'il ne s'agit pas moins que de l'approvisionnement de tout un pays en denrées alimentaires de première nécessité – sur la base de calculs économiques et de prétendus « signaux du marché » tout à fait artificiels et illusoire ? Que signifie par exemple le fameux « prix de référence international » – sur la base duquel tout l'édifice des « modèles » utilisés est construit – dans un contexte où les principaux pays exportateurs continuent de se livrer une concurrence féroce à coups d'aides et de subventions massive et de toute sorte ?² Qui est « compétitif » et par rapport à qui et à quoi ? Les aides et les subventions sous leurs multiples formes, ne sont-elles pas autant de « distorsions » qui faussent la logique d'un marché que l'on veut ériger en « guide suprême » du devenir de l'humanité ? !

En dépit de leur importance, nous ne voulons pas nous arrêter ici à ces questions seulement. Au-delà de la « qualité » de l'étude en question, et notamment des ordres de grandeur des impacts retenus, nous ne vou-

Mena, Working Papers Series, BM, n° 37, août 2004), et du Modèle d'Équilibre Général développé par Rachid Doukkali pour le groupe de travail commun sur les céréales Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural – Banque mondiale. Cf. Banque mondiale, Rapport sur la pauvreté..., 2004, op. cit., p. 59-68.

1. *Ibid*, p. 59.

2. La même Banque mondiale pourtant, dans un de ses précédents rapports, semblait plus lucide sur cette question. Ses experts y reconnaissent humblement que la question économique la plus délicate non résolue reste celle de la fixation des prix des produits. Un prix international existe-il pour un produit ? Et d'expliquer : « Dans un monde où les pays exportateurs se font concurrence pour se partager les marchés étrangers stratégiques, offrant des réductions de 30-35 €/tonne par rapport à un prix moyen FOB de 150 \$/tonne Golfe du Mexique, qu'est-ce qu'un « prix de référence international » ? Quelle est la distorsion des prix FOB comparée aux coûts actuels de production dans les économies les plus productives ? ». Cf. Banque mondiale, Deuxième prêt à l'ajustement du secteur agricole ; Rapport d'achèvement d'exécution, Washington D.C., 12.9.1994, p. 25.

lons en retenir ici que les deux « messages » qui apparaissent précisément au niveau de la conclusion citée. Le premier est que la déprotection des céréales produira sans doute des impacts négatifs « sensibles », alors que le second laisse penser que pour y faire face, tout n'est que affaire de « protection sociale »...

Sur le premier point, il nous semble qu'il est possible d'aller plus loin, non pas au niveau quantitatif mais qualitatif. Autrement dit, compte tenu d'une typologie d'exploitations dégagée à partir du dernier recensement général agricole d'une part (voir plus haut, 5.4), et des contraintes ainsi que des possibilités de chacune des catégories ainsi reconnues d'autre part, il est possible d'identifier trois groupes « typés » ou de « profils » d'exploitations au regard de leurs conditions de compétitivité et partant de leur devenir possible face à la libéralisation des échanges¹. C'est ainsi que, avec cette approche, nous avons pu identifier les trois catégories d'exploitations suivantes : celles qui n'ont aucune chance d'être compétitives, celles qui peuvent d'ores et déjà être considérées compétitives, et celles qui pourraient l'être à condition d'être « mises à niveau ».

La première catégorie est celle des « micro-exploitations » déjà évoquées dans la précédente partie (cf. 5.4). Nous avons souligné que ces dernières, qui représentent 41 % de l'ensemble des exploitations et sur lesquelles vit près de la moitié de la population rurale, sont d'un point de vue économique objectivement non viables. Ces « infra exploitations » ainsi qu'une partie des petites exploitations plus ou moins proches du seuil de viabilité économique ne peuvent de toute évidence espérer devenir compétitives dans les conditions structurelles qui sont les leurs. Sans le maintien d'une protection conséquente, leur avenir serait donc tout à fait hypothétique. Il en serait ainsi pour une multitude de raisons qu'on a d'une certaine manière déjà résumées en considérant qu'il s'agit là plus d'un « cadre de vie », sinon de « survie », que d'unités économiques productives, capables de s'engager dans une dynamique autonome d'accumulation et de progrès. Avant tout déterminés par le besoin de sécurité et de subsistance de leurs familles, les exploitants en question se focalisent d'abord sur les productions vivrières, végétales et animales. Ce sont donc effectivement les céréales qui sont concernées en premier lieu, mais d'autres productions traditionnelles, à commencer par les légumineuses, le seraient probablement aussi.

Le deuxième groupe / profil, celui des exploitations compétitives, comprend une partie des grandes exploitations et une autre de type « petites et moyennes ». Les « grandes exploitations » (2 % du total et 22 % des terres cultivables) disposent certes souvent des moyens et des conditions favorisant leur modernisation, ce qui les prédisposent à déployer une certaine capacité compétitive, notamment lorsqu'elles s'adonnent à des productions disposant d'avantages comparatifs certains (voir plus bas). Une partie des « petites et moyennes » exploitations est également déjà compétitive, mais en proportion probablement modeste parce que celle-ci se réduit à certains « créneaux » relativement limités en termes de surfaces cultivées et de population agricole concernée. Ces créneaux pourraient être ceux du maraîchage, de certaines cultures industrielles (betterave à sucre dans certains périmètres irrigués, légumes de conserve, plantes aromatiques...), et de certaines productions fruitières (agrumes, olives et huile d'olive, raisins de vin)². Parce qu'elles sont déjà exportatrices ou parce qu'elles disposent de toute façon d'avantages compétitifs indéniables, ces exploitations pourraient soutenir la compétition de produits importés sans avoir besoin d'une protection particulière ni d'un soutien publique important.

1. Pour plus de développements, cf. N. Akesbi, L'agriculture familiale au Maroc face à la perspective de libéralisation des échanges, In : Milieu rural, agriculture familiale : Itinéraires Méditerranéens, Ouvrage collectif du Réseau Agricultures familiales comparées (Rafac), Ciheam, IAM, Montpellier, 2001.

2. À titre indicatif, on peut noter que certaines études récentes ont mis en valeur la « bonne rentabilité économique » de la plupart de ces productions. Cf. Etude des avantages comparatifs de certaines productions agricoles, Phase 2, volumes 1 et 2, Ministère de l'Agriculture – Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, février 2000; Voir aussi : R.Attioui, Analyse économique des filières primeurs et agrumes, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat, 2000; S. Ezzitouni, Analyse économique des filières sucrière et oléagineuse, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat, 2000; O. Lahlou, Analyse économique du secteur pomme, oléicole, vitivinicole, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat, 2000.

Le troisième groupe comprend une partie des petites et moyennes exploitations plus ou moins viables et une partie des grandes exploitations qui, en dépit de leur taille plus importante, sont dans des situations comparables du point de vue de leurs performances techniques et économiques. Ces exploitations ne sont a priori pas dépourvues des conditions minimales de la viabilité économique, qu'il s'agisse de la terre, de l'eau, de la main d'œuvre, voire de certaines infrastructures et biens d'équipement. Mais des problèmes structurels à tous les niveaux peuvent entraver l'exploitation optimale d'un tel potentiel et son expression à travers une capacité compétitive élevée : ambiguïté du statut juridique de la terre, absence de titres fonciers permettant de sécuriser les rapports de propriété, équipements insuffisants et obsolètes, systèmes d'exploitation inadéquats, insuffisance de l'encadrement technique, faible intégration à l'aval, carences des circuits de distribution et des capacités marketing, difficultés de mobiliser les financements nécessaires, défaillance des infrastructures de stockage et de conservation, ainsi que des moyens de transport et du fret, défaut d'organisation professionnelle, etc.. Ces exploitations, que l'on retrouve dans tous les secteurs des productions végétales et animales (y compris dans le maraîchage et l'agrumiculture), ont pour point commun d'avoir besoin d'être « mis à niveau » pour espérer devenir compétitives. Au regard de la liste des problèmes ainsi rappelés, on peut imaginer la difficulté de la tâche et l'ampleur des efforts à fournir. Il reste que la voie de la mise à niveau passe par les réponses adéquates qui seront fournies à tous les problèmes fonciers, financiers, humains, organisationnels, infrastructurels et autres, conditions incontournables pour l'accroissement de la productivité et partant l'amélioration de la compétitivité.

Ceci étant, il reste à se demander si les conséquences de la déprotection des céréales peut se réduire à une simple question de « traitement social », comme le suggère le rapport de la Banque mondiale cité ci-dessus. Le problème en fait n'est-il pas de l'envergure d'un véritable bouleversement global, qui commence par la remise en cause des équilibres démographiques et régionaux, se poursuit par des « reclassements » économiques et sociaux, et peut même probablement aboutir à une nouvelle donne politique et géostratégique?... En effet, le vrai enjeu n'est-il pas dans la disparition « programmée » de plusieurs centaines de milliers d'exploitants, avec les implications incalculables qui en découleraient? Comment gérer une dynamique qui devrait réduire de moitié – ou presque – la population actuelle de 1.5 million d'exploitants et de leurs familles? Comment imaginer qu'un tel « transfert » de population, s'il peut certes contribuer à atténuer les pressions sur les ressources naturelles en milieu rural et améliorer la productivité agricole, ne manquera pas en revanche de modifier radicalement l'équilibre villes – campagnes dans le pays, et créer d'énormes nouveaux problèmes de toute sorte dans les agglomérations urbaines, surtout si celles-ci ne peuvent développer leur capacité d'absorption, faute d'une authentique « révolution industrielle » et des services qui en fournirait les moyens? C'est dire que ce n'est pas d'un simple problème social à « traiter » qu'il est question, mais de l'ensemble des équilibres du pays.

Ceci étant, même si l'on retient provisoirement l'hypothèse d'un simple « traitement social », il faut savoir que les modes d'intervention et de régulation fondés sur la manipulation des prix et des subventions étant désormais « bannis » (voir ci-dessous), seule reste la possibilité de développer les aides directs aux revenus, au demeurant quasiment les seules encore autorisées dans le cadre des règles de l'OMC. Ciblée, individualisée, et contractualisée (revenu minimum, « contrats d'exploitation »..), cette nouvelle politique des revenus pourrait certes contribuer avec une certaine efficacité à compenser les « manques à gagner », et finalement aider à mieux supporter les inconvénients des changements en cours. Le problème est donc ailleurs, car il reste à se demander si le pays dispose des moyens de se permettre une telle politique, demeurée jusqu'à présent encore l'apanage de certains pays développés... on peut en douter fortement quand on connaît la faible croissance en longue période du pays, et qu'on prend la mesure de ses difficultés financières actuelles et à venir...

6.4. Prix et subventions : quelle régulation pour quelle compétitivité ?

En présentant la politique des prix et des subventions de certaines denrées alimentaires de base, engagée dès les années 60 et amplifiée durant la décennie suivante (cf. 2.1.5), nous avons expliqué qu'il s'agissait au fond d'un mode de régulation par les finances publiques à travers lequel l'État tentait de concilier entre des contraintes et des objectifs contradictoires, à commencer par la nécessité d'offrir aux producteurs des prix relativement rémunérateurs, sans pour autant grever le pouvoir d'achat des consommateurs, et courir le risque de provoquer une hausse des salaires, dommageable pour ce principal avantage comparatif du pays et partant pour sa compétitivité. En somme, à travers cette politique, on recherchait déjà l'intégration de l'économie nationale dans la « division internationale du travail » à travers une politique de bas salaires et d'une force de travail en partie prise en charge par le budget de l'État. L'agriculture avait notamment pour fonction dans cette perspective de fournir les consommateurs en produits de base à bas prix.

L'expérience, longue de plusieurs décennies, a cependant montré que non seulement l'agriculture n'a finalement pas tout à fait joué ce rôle puisque les carences de la production ont été telles qu'elles ont ouvert la voie à une dépendance alimentaire persistante, mais de surcroît, le système a généré des effets pervers et alimenté des situations de rente qui n'ont souvent servi qu'à enrichir une minorité de puissants « intermédiaires » sans pour autant contribuer à améliorer la productivité et la compétitivité des produits en question. C'est ainsi que de gros intérêts se sont organisés, au niveau de l'importation et de la transformation notamment, pour encombrer le processus de formation de la valeur de surcoûts et capter en conséquence les ressources publiques que l'État devait leur affecter pour « compenser » les écarts entre les prix aux deux bouts de la chaîne.... D'ailleurs, c'est à partir de ce point de vue qu'il devenait difficile de prétendre à la « vérité des prix » sans s'assurer au préalable de l'existence tout au long des filières en question d'un minimum de « vérité des coûts »¹.

Aujourd'hui, le processus de libéralisation des prix et de suppression des subventions à la consommation est certes bien engagé, mais le plus dur reste encore à faire, puisque les deux filières les plus sensibles, celles de la farine nationale de blé tendre et du sucre, restent dans une situation pour le moins paradoxale qui n'est ni la réglementation / compensation massive et totale d'hier, ni la libéralisation pleine et entière de demain : si les importations sont depuis 1996 libres, elles restent soumises à des « équivalents tarifaires » fortement protecteurs ; et si les prix à la consommation demeurent « en principe » fixés par l'État, les prix à la production ne sont que partiellement « administrés » (prix de soutien limités pour le blé tendre, intervention de la sucrerie pour les cultures sucrières)² ; quant aux unités de transformation, elles ne bénéficient plus que d'une compensation plafonnées (2 dh/kg de sucre, et jusqu'à 10 millions de quintaux pour la farine nationale de blé tendre)... Les premiers à se plaindre d'une telle situation sont les différents opérateurs des filières concernées (producteurs, transformateurs, grossistes, boulangers...), estimant qu'ils ne bénéficient plus ni des avantages de l'ancien système (prise en charge systématique des « marges » par les subventions) ni de ceux d'un système libéralisés (possibilité de fixer librement les prix à la consommation).

Pourtant, cette situation perdure et on ne compte plus les projets de réforme laborieusement élaborés et aussitôt remis dans les « placards », le plus souvent faute d'une réelle volonté politique de « prendre le taureau par les cornes » et d'aller jusqu'au bout du processus, tout en en assumant les conséquences... Tant

1. Cf. N. Akesbi, La question des prix et des subventions au Maroc face aux mutations de la politique agricole, In : Prix et subventions ; Effets sur les agricultures familiales méditerranéennes, Options Méditerranéennes, Série B : Études et Recherches, n° 11, Ciheam, Paris, 1997.

2. À cela, il faut ajouter le fait que même si le secteur des oléagineux a été libéralisé, l'État continue d'acheter aux producteurs de grains de tournesol quelques 30 000 tonnes à un prix fixé à 4 000 dh / tonne. Cette subvention en quelque sorte « résiduelle » s'élèverait à 60 millions de dirhams. Cf. Finances News Hebdo, Casablanca, 5 mai 2005, p. 40.

que ce processus de libéralisation demeurera inachevé, on sera dans une situation où l'on cumulera plutôt les inconvénients que les avantages des systèmes alternatifs, et il ne pourra de toute façon produire les effets qu'on peut en attendre même du point de vue de la logique libérale. Mais il faut reconnaître que tout cela est plus facile à dire qu'à faire... En effet, au stade de la consommation en particulier se pose encore l'épineuse question des subventions, véritable corollaire de la libéralisation du commerce et des prix. Il faut reconnaître que derrière cette question se profilent de vrais problèmes de fond qu'on ne peut traiter à la légère. À commencer par les nécessaires arbitrages qui doivent être opérés entre producteurs et consommateurs, entre ruraux et citadins, entre ville et campagne... Et là encore, on est face à des choix qui ne relèvent pas de la rhétorique technocratique mais du débat démocratique. Une société toute entière doit être en mesure à un certain moment de débattre de ces grandes questions, de faire des choix, et d'en assumer ensuite collectivement les coûts... C'est ce débat qui n'a jamais eu lieu au Maroc. Aura-t-il lieu un jour? Quand? Comment?...

Même si l'on s'en tient seulement à la double dimension, économique et sociale, de la question, on doit sans cesse garder à l'esprit quelques vérités essentielles. En ce qui concerne la dimension sociale, elle reste évidemment majeure dans un pays où les inégalités sociales sont considérables et la pauvreté encore si répandue. Si le système de subvention à la consommation de certaines denrées alimentaires de base est certes à plusieurs égards très critiquable, on ne voit pas encore par quel système, plus juste, moins pervers, et compatible avec les moyens du pays, il peut être remplacé¹. En tout cas, on ne peut en même temps vouloir lutter contre la pauvreté (voire promouvoir le développement humain...), et « en finir » avec le seul système qui ait pu jusqu'à présent permettre aux pauvres d'accéder à une alimentation de base à des coûts plus ou moins en rapport avec leur pouvoir d'achat, et même si par la même occasion il est vrai, les riches aussi ont pu en bénéficier...

Quant à la dimension économique, on ne peut se permettre d'oublier que, en dépit des mutations que l'économie mondiale a connues ces dernières décennies, le problème de la « compétitivité par les salaires » reste crucial pour deux raisons au moins. La première est liée à la nature et la structure des exportations marocaines, pour l'essentiel encore largement dominées par des produits « labor intensive », et partant très sensibles au coût de leur composante « force de travail ». La seconde apparaît béante lorsqu'on constate à quel point la compétitivité asiatique (Chine certes, mais aussi Vietnam, Cambodge, Indonésie, Pakistan...) reste malgré tout principalement fondée sur le dumping salarial et plus généralement social. Même si n'arriverons jamais à déployer une main d'œuvre aussi peu chère que celle de ces pays, il va de soi que, dans la logique de la compétition internationale telle qu'elle est imposée aujourd'hui par ces mêmes pays, il vaut mieux s'abstenir de toute mesure susceptible d'accroître encore les écarts de salaires à notre détriment.

Or de ce point de vue, la fonction « primaire » des subventions à la consommation, celle des « biens salariaux », reste pour une grande part pertinente. En abaissant le coût d'accès à des denrées alimentaires de base, elles contribuent indéniablement à éviter une forte pression à la hausse du coût de la force de travail. On peut en tout cas difficilement imaginer la suppression de ces subventions sans remise en cause du niveau actuel des salaires. Pourrons-nous en même temps continuer à tout parier sur la libéralisation des échanges et l'intégration « gagnante » dans la dynamique de la mondialisation, et courir le risque d'handicaper ainsi ce qui reste notre principal avantage comparatif? Pourrons-nous nous passer d'un mode de régulation pris en charge par l'État sans être en mesure de lui substituer un autre, assumé par le marché?

1. Le système des « aides ciblées », présenté comme une solution alternative par certaines organisations internationales, ne semble encore avoir démontré ni son efficacité ni même quelquefois sa simple faisabilité.

6.5. Exportations : Quelles responsabilités et quels nouveaux instruments ?

La libéralisation des échanges n'a pas que des effets négatifs... Elle devait, elle devrait encore bénéficier aux activités exportatrices qui ont réussi à s'adapter et rester compétitives, comme c'est le cas dans le secteur des fruits et légumes, ou encore de certains produits transformés. Le problème est qu'en la matière, ce sont les pays – européens pour l'essentiel – qui constituent nos principaux marchés d'écoulement qui redoutent l'impact négatif de nos exportations sur leurs propres producteurs, exactement comme nous le faisons (certes toutes proportions gardées), quand il s'agit de leurs exportations par rapport à nos propres producteurs... D'où nos déconvenues successives, et cette incapacité à dépasser certains « quotas » de plus en plus restrictifs.

On sait cependant que tous les problèmes de nos exportations ne se réduisent pas à la politique protectionniste de nos principaux partenaires. Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut (cf. 5.6), les difficultés que doivent affronter les exportations agricoles marocaines sur les marchés extérieurs sont en partie aussi dues à des responsabilités internes. Ainsi, il faut reconnaître que les producteurs exportateurs marocains, s'ils ont généralement déployé des efforts appréciables pour améliorer leurs production, ont souvent manqué de dynamisme et d'imagination en matière commerciale. Ils ont sans aucun doute mieux réussi leur « mise à niveau » technique et productive que celle qui a trait au marketing. De sorte que même après la libéralisation des exportations en 1986, beaucoup ont continué à se contenter de vendre sur les mêmes marchés traditionnels (français principalement), et de traiter avec les mêmes partenaires (ex-transitaires du temps de la colonisation) et les mêmes méthodes (la vente à quai..)!

La démonopolisation des exportations a certes eu quelques avantages, mais aussi pas mal d'inconvénients qu'on doit aujourd'hui déplorer, après une expérience de près d'une trentaine d'années. Par exemple, l'un des problèmes qui se posent en permanence est celui de la coordination entre l'action des différents opérateurs privés. Bien qu'il existe diverses instances de coordination, celles-ci se limitent généralement à l'organisation de la logistique ou au contrôle de qualité. En fait, chaque groupe privé garde ses propres circuits de distribution, ses propres objectifs et sa propre politique. Le résultat est que « l'origine Maroc » elle, dans sa globalité, n'en a pas ! Aujourd'hui, sur un marché mondial marqué par une accélération des phénomènes de concentration et la constitution de groupes multinationaux de plus en plus géants, aucun opérateur marocain ne dispose de la « force de frappe » commerciale nécessaire pour peser sur les marchés et s'assurer des conditions de croissance convenables. Alors que le Label « Maroc », qui avait été patiemment construit avec une image de marque de qualité, la nouvelle situation a plutôt engendré un affaiblissement du pouvoir de négociation des exportateurs marocains, handicap qui s'ajoute à l'absence d'une vision globale et d'une approche marketing dans l'élaboration de la stratégie d'expansion des exportations. Plus grave encore, il n'est pas rare de voir des exportateurs marocains se faire concurrence sur le même marché, notamment en cassant les prix, tandis que d'autres s'arrangent entre eux pour se partager certains marchés et limiter les quantités globales offertes¹. On comprend dans ces conditions que, de plus en plus dans les milieux professionnels des voix s'élèvent pour reconnaître que la démonopolisation / marginalisation de l'OCE à partir de 1986 fut une erreur stratégique dont, à quelques exceptions près, tout le monde continue de payer le prix. Même si personne ne songe à un retour pur et simple à la formule antérieure, beaucoup se demandent si le temps n'est pas venu de repenser totalement notre stratégie des exportations, et notamment de la doter de nouveaux instruments plus en phase avec les exigences d'un marché mondial en perpétuelle mutation...

1. Par ailleurs, beaucoup de petits producteurs exportateurs se plaignent d'être, avec le nouveau système, mal informés. Plus ou moins acculés à se mettre sous la bannière d'un « groupe », ils y déplorent souvent certaines pratiques reprochées auparavant à l'OCE : favoritisme, « fuites », retard de paiement, abus divers...

6.6. Environnement : Quel héritage léguer à nos enfants ?

Dans les conditions de pauvreté et de dénuement du monde rural telle qu'elles subsistent encore, on comprend aisément que le rapport entre l'homme et son milieu naturel devient dramatiquement conflictuel. L'accroissement des besoins face aux limites des moyens ne laisse à l'homme guère beaucoup de choix : l'exode rurale ou la survie sur place mais au détriment de l'écosystème, avec les conséquences que l'on sait (destruction des forêts, dégradation des parcours, érosion des sols, désertification...), et les menaces que ces dernières font peser sur la durabilité du cadre de vie et du potentiel de production. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le monde rural qui se vide de sa substance vive.

Dans le cas où une libéralisation hâtive et irréfléchie provoquait la ruine de certaines régions et activités traditionnelles, nous avons expliqué qu'il est plausible qu'on puisse assister à des transferts de populations, notamment de celle constituée par les « exclus de la compétitivité », dont une partie pourrait se déverser dans les villes et leurs bidonvilles, alors qu'une autre partie pourrait chercher à se redéployer sur des zones marginales, tels les espaces pastoraux et forestiers, pour y surexploiter ce qui peut l'être, en quête de moyens de survie... Pour d'autres, la solution pourrait résider dans l'abandon des régions peu productives pour se concentrer sur les zones d'agriculture intensive, ce qui serait du point de vue écologique tout à fait néfaste pour les premières (condamnées à toutes sortes de « désertifications »...) comme pour les secondes, soumises à une exploitation intensive peu soucieuse des conséquences environnementales.

Par ailleurs, la mise en compétition de différentes agricultures, notamment du Sud de la Méditerranée dans la perspective de la zone de libre-échange euro-méditerranéenne, pourrait précipiter les unes et les autres dans une véritable course au « tout export », course aiguisée par la pression des besoins en devises (pour payer les importations en croissance, rembourser la dette extérieure...). Lancés dans cette course effrénée, les différents pays ne deviennent obnubilés que par la recherche coûte que coûte de la meilleure compétitivité possible. Or ce sont là des facteurs qui se conjuguent souvent pour laisser peu de place aux considérations de préservation des ressources naturelles. En effet, dans un tel contexte de concurrence exacerbée, des mesures et des investissements de protection de l'environnement peuvent affecter dangereusement la compétitivité des pays ou des opérateurs qui accepteraient de les prendre en charge alors que d'autres, concurrents, s'abstiendraient de le faire... Sans un minimum de gardes-fous et de règles de protection de l'environnement s'imposant à tous, qui acceptera de se laisser un peu moins aveugler par les considérations marchandes et de court terme, pour se soucier de la durabilité des écosystèmes et finalement du patrimoine de l'ensemble de la collectivité ?

En tout cas, selon les études récentes du « Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée », si les tendances lourdes des dernières décennies se poursuivent, l'avenir écologique de « *mare nostrum* » est plus que préoccupant¹ : en 2025, on devrait assister à des pressions fortement accrues sur l'environnement, une croissance des déséquilibres internes avec la libéralisation des échanges (marginalisation des arrière-pays, risque de paupérisation et exode rural...), une croissance de la vulnérabilité aux risques (sécheresses, feux de forêts, inondations et séismes...), une dégradation des ressources (sols, eau, littoral) et du cadre de vie... Est-ce cela l'avenir que nous voulons pour notre pays ? Est-ce cela l'héritage que nous voulons léguer à nos enfants ?

1. G. Benoît, Environnement et développement durable en Méditerranée, Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée, communication au : Rendez-vous sur le développement durable en Méditerranée, Marseille, 17-18 mai 2004.

6.7. Quel État pour quelle régulation ?

S'il faut résumer en quelques mots l'un des défis majeurs qui se posent aujourd'hui à notre pays, on peut le formuler ainsi : il est de réussir une transition d'une agriculture encore largement extensive, peu productive et fortement protégée, vers une agriculture intensive, compétitive et plus ouverte sur le marché mondial, et ce, à un coût politique, social et écologique acceptable.

Mais il va de soi qu'une situation aussi complexe que celle que nous examinons tout au long de cette partie ne peut évidemment trouver ses solutions adéquates rapidement et aisément. Bien au contraire, le plus souvent, résistances et conservatismes divers se conjuguent pour pérenniser un statu quo qui n'est ni cohérent ni viable, et encore moins équitable. Il n'en demeure pas moins que si l'on peut sans mal s'accorder sur le coût économique et même social à court terme du maintien de la situation actuelle, personne ne peut mesurer le coût politique et écologique à moyen et long terme des mutations qui ne manqueront pas de se produire, avec nous ou sans nous... C'est dire que nous n'avons d'autres choix que de tenter de maîtriser les changements en cours, ou de les subir.

Dans les conditions actuelles de l'agriculture et du monde rural du Maroc de ce début de siècle, il faut bien comprendre qu'une politique visant une plus grande intégration à l'économie mondiale peut être elle-même à la fois coupable et victime de cet état de fait. Car si personne ne doute aujourd'hui qu'une libéralisation mal préparée précipiterait la ruine de tout un pan de l'agriculture marocaine, on ne peut non plus ignorer que c'est précisément l'état où se trouve le monde rural qui constitue l'obstacle majeur à tout développement compétitif de l'agriculture marocaine, et lui rend si difficile une insertion « gagnante » dans le mouvement de mondialisation en cours. C'est dire que, au fond, la libéralisation des échanges ne peut être un mouvement isolé, mais doit impérativement s'inscrire dans une dynamique d'ensemble qui commence par les réformes internes incontournables¹ et se prolonge ensuite dans les « ouvertures » réfléchies, programmées, et négociées.

En tout cas, on sait que le processus ne peut être que globale, progressif, et pragmatique. Qui devrait le conduire ? L'État naturellement. Maintenant que les dérives et les délires néo-libéraux des années 80 sont loin derrière nous, il est vital et urgent de réhabiliter l'État dans ses fonctions essentielles stratégiques et de régulation. Cette exigence n'est pas « idéologique » mais pragmatique et empirique puisque mise en évidence par l'évaluation d'une expérience maintenant assez longue et générale pour être concluante. Au demeurant, tous les enseignements que nous pouvons tirer de l'expérience marocaine des dernières décennies, mis en valeur tout au long de ce texte, plaident pour cette réhabilitation.

Un État jouant pleinement son double rôle d'État-stratège et d'État-régulateur, voilà donc ce dont nous avons absolument besoin. Pour cela, cet État devra naturellement être aussi pleinement démocratique. Et là encore, il faut bien comprendre que cette exigence ne procède pas d'un a priori « doctrinal » mais d'une claire conscience des conditions de succès de toute démarche en la matière. Car une stratégie n'est évidemment pas seulement l'affaire des stratèges... Lorsqu'elle doit être déclinée en termes de choix et d'options qui impliquent nécessairement les intérêts des uns et des autres, en termes d'orientations et de politiques qui engagent l'avenir des uns et des autres (peut-être des uns plus que les autres, voire des uns contre les autres...), en termes d'actions et de mesures qui favorisent les uns, probablement au détriment des autres, la stratégie devient alors l'affaire de tous. Elle doit alors être expliquée, discutée, et négociée. Là réside la condition de l'adhésion à ses objectifs et moyens, et donc un aspect essentiel qui va déterminer ses chances de succès. Il appartient donc à l'État d'engager un vaste débat démocratique dans le pays, avec les élus, les partenaires sociaux, la société civile, l'opinion publique... Et ce n'est qu'à l'issue de ce débat qu'il devient

1. La règle en effet devrait bien être que c'est la réforme qui doit précéder la libéralisation et non l'inverse...

possible de faire les choix qui vont engager la société dans son ensemble, comme ceux qui concernent, par exemple, les fonctions de l'agriculture et la place du monde rural dans le développement du pays, les réformes internes préalables, le contenu et le niveau de sécurité alimentaire requis, le degré et les modalités de la libéralisation des échanges¹, les modes de régulation économique et sociale appropriés, la préservation des ressources naturelles...

Ces choix, on ne le répétera jamais assez, sont foncièrement politiques, et comportent un coût que la société dans son ensemble doit être en mesure de prendre en charge, non guère parce qu'elle l'aura subi mais parce qu'il l'aura volontairement décidé, après en avoir largement débattu.

Après l'État-stratège, l'État-régulateur devra s'appliquer à conduire les réformes qui s'imposent en mettant en œuvre les modes de régulation qui auront été préalablement adoptés, et adaptés aux conditions objectives de l'économie et de la société. Il lui faudra agir avec volontarisme et détermination pour réaliser les restructurations ou les reconversions nécessaires, mettre en œuvre les politiques d'accompagnement appropriées pour atténuer l'ampleur des chocs, favoriser les efforts d'adaptation et préserver des conditions d'existence décentes pour la grande majorité de la population.

L'agriculture et le monde rural au Maroc n'ont cessé de faire l'objet de vastes champs de réflexion... Il est grand temps qu'ils deviennent un vaste champ d'action.

Références Bibliographiques

- Akesbi, N. (1985). *De la dépendance alimentaire à la dépendance financière, l'engrenage, Afrique et Développement*, Revue du Codesria, vol. X, n° 3, Dakar.
- Akesbi, N. (1987). *Les instruments de la politique agricole*, in La Grande Encyclopédie du Maroc, Vol. Agriculture et Pêche.
- Akesbi, N. (1991). *L'impôt général sur le revenu, un impôt en mal de revenus?* Revue Marocaine de Développement, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Hassan II, Casablanca, n° 24.
- Akesbi, N. (1995). *L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union Européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux*, Annales Marocaines d'Économie, Rabat, n° 13, automne.
- Akesbi, N. (1997). *La question des prix et des subventions au Maroc face aux mutations de la politique agricole*, In : Prix et subventions; Effets sur les agricultures familiales méditerranéennes, Options Méditerranéennes, Série B : Études et Recherches, n° 11, Ciheam, Paris.
- Akesbi, N. (1997). *Politique d'ajustement structurel dans le secteur agricole, approche macro-économique*, In : FAO-MAMVA, Impact du programme d'ajustement structurel sur le développement du secteur agricole, tomes 1-4, Rabat, mai.
- Akesbi, N. (1998). *Maroc : Ajustements à hauts risques*, In : *La sécurité alimentaire, entre l'État et le marché*, Courrier de la Planète, n° 43, Montpellier, janvier-février.
- Akesbi, N. (1998-2004). *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne, Rapport National – Maroc* (Rapports annuels sur l'état de l'agriculture et des politiques agroalimentaires au Maroc 1998 – 2004), Centre International des Hautes Études Agronomiques, Paris (www.ciheam.org).

1. En dépit du cadre plus ou moins contraignant de l'OMC, on peut remarquer que la plupart des pays développés (à commencer par l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique), lorsque, par exemple, ils s'arrangent pour inclure dans les fameuses boîtes « vertes » et « bleues » l'essentiel de leurs subventions agricoles, ou imposent telle ou elle norme de qualité, ne font pas autre chose que déterminer en fonction de leurs propres intérêts le degré et les modalités de la libéralisation de leurs échanges...

- Akesbi, N. (1998-1999). 1. *Contexte, contraintes et objectifs de la gestion des ressources naturelles*; 2. *Politiques de réforme et leur impact sur la gestion des ressources naturelles*, Documents pédagogiques produits dans le cadre des Programmes « Nectar », Thematic field : Agricultural Economics and Policy Reforms, Module 5 : Policy reform and natural resource management, Université Catholique de Louvain, Belgique, 1998 et 1999.
- Akesbi, N. (2000). *Aspects environnementaux des accords d'association signés entre l'Union Européenne et les pays méditerranéens non membres, le cas du Maroc*; Programme des Nations-Unis pour l'Environnement et le Plan Bleu, Rapport, Rabat – Nice, juillet 2000.
- Akesbi, N. (2000). *La politique agricole, entre les contraintes de l'ajustement et l'impératif de sécurité alimentaire*, Revue Critique économique, n° 1, Rabat, Premier trimestre.
- Akesbi, N. (2000). *L'agriculture marocaine, entre le discours libre-échangiste et les réalités protectionnistes de l'Europe*, Revue Critique économique, n° 3, Rabat, Automne 2000.
- Akesbi, N. (2001). *L'agriculture familiale au Maroc face à la perspective de libéralisation des échanges*, In : Milieu rural, agriculture familiale : Itinéraires Méditerranéens, Ouvrage collectif du Réseau Agriculture Familiale Comparée (Rafac), Ciheam – IAM, Montpellier.
- Akesbi, N. (2001). *Les agriculteurs marocains, entre les contraintes de sous-développement et les exigences de la globalisation, quel avenir ?* In : H.Regnault et B.Roux (sous la direction de), Relations euro-méditerranéennes et libéralisation agricole, ouvrage collectif, ed. L'Harmattan, Paris, 2001, p.239-272.
- Akesbi, N. (2001). *Les exploitations agricoles au Maroc : Un diagnostic à la lumière du Recensement général agricole*, Critique économique, n° 5, Rabat, printemps.
- Akesbi, N. (2002). *Bilan du gouvernement Youssoufi : Agriculture et développement rural, ou quand la politique agricole se réduit à une politique de lutte contre les effets de la sécheresse*, In : Le gouvernement Youssoufi, Un bilan économique et social, Critique Économique, n° 8 spécial, Été-Automne.
- Akesbi, N. (2002). *L'agriculture marocaine : De l'ajustement structurel à la zone de libre-échange euro-méditerranéenne*. In : M. Elloumi (sous la direction de) : Mondialisation et sociétés rurales en Méditerranée, ouvrage collectif, éd. IRMC-Karthala, Tunis-Paris.
- Akesbi, N. (2004). *Les dispositions agricoles de l'accord de libre-échange Maroc-États Unis*, communication présentée au Séminaire « Analyse comparée des relations agricoles en libre-échange Nord-Sud » Organisé par EMMA-CNRS et CIHEAM-IAM Montpellier, 19 et 20 novembre 2004, en cours de publication.
- Anechoum, A. (1987). *Le développement intégré en bour*, In : La Grande Encyclopédie du Maroc, Volume Agriculture et Pêche, Grandes Éditions du Maroc, Rabat.
- Association nationale des améliorations foncières, de l'irrigation et du drainage (ANAFID, 1987). *L'irrigation au Maroc*, Edino, Rabat.
- Attoui, R. (2000). *Analyse économique des filières primeurs et agrumes*, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat.
- Ba Mamadou Samba (1979). *Quelques aspects des investissements publics consentis à l'agriculture au Maroc depuis l'indépendance*, mémoire de 3^e cycle, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat.
- Banque mondiale (1977). *Rapport sur le secteur et les perspectives de développement des zones bour* (Document non publié, 1395b), Washington DC, avril.
- Banque mondiale (1979). *Rapport sur le secteur agricole du Maroc; Problème du secteur et stratégie de la Banque* (Document non publié), Washington DC, décembre.
- Banque mondiale (1981). *Maroc : Rapport sur le développement économique et social*, Washington DC.
- Banque mondiale (1982, 1999 et 2002). *Rapports sur le développement dans le monde 1982, 1988-1999 et 2002*, Washington DC.
- Banque Mondiale (1988). *Prêt à l'ajustement du secteur agricole* (n° 2590-MOR) – PASA, Rapport d'achèvement du projet, Washington DC, 22 juin.

- Banque Mondiale (1994). *Deuxième Prêt à l'ajustement du secteur agricole*, Rapport d'achèvement d'exécution, Washington DC, 12 septembre.
- Banque Mondiale (1994). *Deuxième prêt aux investissements dans le secteur agricole (PISA II)*, Rapport d'évaluation, Washington DC, 27 mai.
- Banque Mondiale (1995). *Royaume du Maroc : Document de Stratégie pour le secteur agricole*, Projet Rapport n° 13421-MOR, 15 mai.
- Banque Mondiale (1995). *Deuxième prêt à l'ajustement du secteur agricole*, Rapport d'évaluation rétrospective.
- Banque mondiale (1995). *Royaume du Maroc : Mémoire économique – Vers une augmentation de la croissance et de l'emploi*, Rapport n° 14155-MOR, Washington, DC.
- Banque mondiale (1997). *Royaume du Maroc : Stratégie de développement rural (1997-2010)*, N° 16303-MOR, Rapport en trois volumes, Washington DC, 28 mars.
- Banque mondiale (2000). *Les enjeux du développement humain*, Note, Rabat, 16 juillet.
- Banque mondiale (2000). *Vers une politique de développement rural intégré*, Note, Rabat, 16 juillet.
- Banque mondiale (2004). *Rapport sur la pauvreté : Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques*, Washington DC, septembre.
- Bencheikh, T. (1968). *Modèle de planification agricole au Maroc*, Bulletin économique Bulletin économique et social du Maroc, n° 119, août.
- Benoit, G. (2004). *Environnement et développement durable en Méditerranée*, Plan Bleu pour l'environnement et le développement en Méditerranée, communication au : Rendez-vous sur le développement durable en Méditerranée, Marseille, 17-18 mai.
- Bouanani, M. (1992). *L'ajustement structurel agricole*, Table ronde organisée par l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II et Wye College (GB), sur le thème : Les politiques d'ajustement structurel et leurs impacts sur l'agriculture irriguée au Maroc, Agadir, 22-23 octobre 1992, In Hommes, Terre et Eaux, Revue Marocaine des Sciences et Techniques du Développement Rural, vol.22, n° 89, Rabat, décembre.
- Bouderbala, N., Chiche, J., Herzenni, A. et Pascon, P. (1984). *La question hydraulique 1*, Rabat.
- Bouderbala, N., Chraïbi, M. et Pascon, P. (1974). *La question agraire*, Bulletin Économique et Social du Maroc, Documents, n° triple 123-125, Rabat, Août.
- Caisse Nationale du Crédit Agricole (1980-2001). *Rapports annuels*, Rabat.
- Centre des Hautes Études Agronomiques Méditerranéens (2004). *Annuaire des Économies Agricoles et Alimentaires des Pays Méditerranéens et Arabes, Medagri 2004*, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.
- Chraïbi, S. (1997). *Loi-cadre : Vers la création d'un Conseil supérieur de la mise en valeur agricole*, La Vie économique, Casablanca, 26 décembre.
- Collectif (1994). *Bilan décennal du programme d'ajustement structurel et perspectives de l'économie marocaine*, Actes du Colloque international de l'Association des Économistes du Maroc, 1-3 octobre 1993, Annales Marocaines d'Économie, n° spécial, Rabat, janvier.
- Collectif (2005). *Secrets du Royaume du Hachich*, Dossier, Assahifa, hebdomadaire, Casablanca, 9 mars (article en arabe).
- Commission mixte relative au développement du secteur agricole et à la promotion du monde rural (1997). *Déclaration Commune du Gouvernement et des Représentants des Agriculteurs*, Doc. Ronéo., Kenitra, 15 mai.
- Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement (Rapport Brundtland, 1987), *Notre avenir à tous*, éd. du Fleuve, Les publications du Québec.
- Conseil Supérieur de l'eau (1992). *Rapport de présentation du thème de l'économie de l'eau*, 6^e Session, Le Matin de l'Économie, quotidien, Casablanca, 23 janvier.

- Diouri, A. (2001). *Les changements climatiques et la gestion de la sécheresse au Maroc, un siècle d'observations météorologiques*, communication présentée lors de la session d'automne 2000 (20-22 novembre) de l'Académie du Royaume du Maroc, Actes de la Session, Publications de l'Académie du Royaume du Maroc, 2 volumes, Rabat.
- Direction Générale à la Promotion Nationale et au Plan (1965). *Plan Triennal 1965-1967*, Rabat.
- El Hassania, A. (2000). *Les risques sur les ressources naturelles et la biodiversité*, Maghreb Arabe Presse, Libération, quotidien, Casablanca, 6 juin.
- El Youssef, M. (2004). *Quelles réformes pour la filière des viandes rouges ?* 3^e Séminaire institutionnel du Conseil général du développement agricole, Rabat, 2-4 décembre.
- Ezzitouni, S. (2000). *Analyse économique des filières sucrière et oléagineuse*, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat.
- Fédération Nationale de l'Agro-alimentaire (2004). *Secteur laitier : un potentiel important de développement, mais...*, Dossier, Alimentarius, Revue mensuelle, n° 8, mars.
- Fertoul, Y. (2004). *Les investissements étrangers dans le secteur agricole au Maroc*, Mémoire de troisième cycle, Option Agro-économie, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, juillet.
- Food & Agriculture Organisation (2003). *Bases de Données Statistiques de la FAO (FAOSTAT)*, CD Rom, Rome.
- Groupe d'étude de la stratégie alimentaire (1984-1986). *Étude de la stratégie alimentaire marocaine* : 1. Analyse de la situation actuelle et projection, Projet de rapport de synthèse, Rabat, janvier 1984 ; 2. Nature et contenu des options et des actions, Rabat, octobre 1985, (7 documents) ; 3. Potentialités de production alimentaire, Rabat, juillet 1986.
- Hachimi Alaoui, N. (2001). *Politique de l'eau : Ce que l'on ne dit pas*, Dossier, Business Magazine, Casablanca, n° 3, juillet-août.
- Haut Commissariat au Plan (2005). *Rapport d'évaluation du plan de développement économique et social 2000-2004*, Rabat, janvier.
- Hmaïty, A. (2003). *Politiques des barrages : Coup d'épée dans l'eau ?* Tel Quel, hebdomadaire, Casablanca, 11-17 octobre.
- Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II (1994). *Quel monde rural pour demain au Maroc ?* Premières journées d'études sur le développement rural, Rabat, 19-21 décembre 1994, Document Ronéo.
- Kably, M. (2002). *Irrigation : Des performances mais encore des lacunes*, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 2 octobre.
- Laenser, M. (2004). « *Le Maroc a choisi la voie de l'intégration maîtrisée au mouvement de libéralisation* », Le Terroir, Revue du MADRPM, n° 10, Rabat, avril.
- Lahlou, O. (2000). *Analyse économique du secteur pomme, oléicole, vitivinicole*, Mémoire de troisième cycle, IAV Hassan II, Rabat.
- Lettre royale au Premier Ministre définissant « *l'itinéraire de ce que devra être l'action économique du gouvernement dans les prochaines années* », Le Matin du Sahara, 12 mai 1987.
- Leveau, R. (1976). *Le fellah marocain, défenseur du trône*, éditions de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris.
- Maghreb Arabe Presse (1997). *Projet de Loi-cadre pour la modernisation de l'agriculture*, Le Matin du Sahara, Casablanca, 25 décembre.
- Maghri, A. (2004). *Cannabis : Le Maroc pourrait en profiter, et légalement...*, La Vie éco, hebdomadaire, Casablanca, 12 mars.
- Mdidech, J. (2005). *Tout sur la santé familiale des Marocains*, La Vie éco, hebdomadaire, Casablanca, 31 mars.
- Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (1975). *L'irrigation au Maroc*, Rabat.

- Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (1986). *La politique des prix et d'incitation dans le secteur agricole*, en collaboration avec Associates for International Ressources and Development (AIRD), Rapport final, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire (1993). *Contribution du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à une stratégie de développement rural, Premier Dossier*, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1994). *Récapitulatif des mesures et réformes prévues dans le cadre du PASA, du PISA et de la stratégie du développement agricole*, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1994). *Une Stratégie pour l'agriculture – 2020 – Propositions*, Rabat, août.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1994). *Plate-forme pour une stratégie agricole*, Rabat, décembre.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1996). *Plate-forme pour une stratégie agricole ; Orientation : Intégration de l'agriculture aux marchés national et international ; Traduction en termes de missions du MAMVA*, Rabat, décembre.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1996). *Plan Quinquennal – Plan économique et social 1996-2000*, Rabat, août.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1997). *Étude d'appui à la définition de la politique agricole, Bibliographie signalétique*, Rabat, 11 septembre.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole (1997). *Note d'observations sur la version provisoire du Rapport de la Banque mondiale sur la stratégie de développement rural au Maroc*, doc. Ronéo, Rabat, avril.
- Ministère de l'Agriculture et de la Mise en valeur agricole (1997). *L'irrigation au Maroc*, Administration du Génie Rural, Rabat.
- Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement, Département de l'Agriculture (1997). *Projet de Loi-cadre : Loi d'orientation pour la modernisation de l'agriculture*, Rabat, décembre.
- Ministre de l'Agriculture, de l'Équipement et de l'Environnement, Département de l'Agriculture (1998). *Plate-forme du projet de Loi-cadre d'Orientation Agricole*, Rapport définitif, Rabat, mars.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1998). *Recensement général de l'agriculture, Résultats préliminaires*, Direction de la programmation et des affaires économiques, septembre.
- Ministère de l'Agriculture, de Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). *Plan Quinquennal de Développement Économique et Social 1999-2003*, Commission Spécialisée Développement Rural et Agricole, Volume 1 : Développement Rural, Rapport principal, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (1999). *Stratégie 2020 de développement rural*, Conseil Général du Développement Rural, 2 volumes (Document de synthèse et Document de référence), Rabat.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2000). Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural : *Pour une stratégie de développement à long terme de l'agriculture marocaine*; Rabat, 19-20 juillet.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2000). Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural : *Politiques d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de développement agricole*, Rabat, 19-20 juillet 2000.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2000). *Recommandations du Colloque National de l'agriculture et du développement rural*, Doc. Ronéo, Rabat, 19-20 juillet 2000.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2000). *Étude des avantages*

- comparatifs de certaines productions agricoles*, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Phase 2, volumes 1 et 2, février.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (2000). *Statistiques Agricoles*, Direction de la Programmation et des Affaires Économiques, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, *Contribution du Ministère de l'agriculture et de la réforme agraire à une stratégie de développement rural, Deuxième Dossier*, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (2003). *Plate-forme pour l'élaboration d'un plan d'action pour le développement rural*, Rabat.
- Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (2004). *Note de présentation des termes de référence de l'étude sur les ORMVA*, Rabat, juillet.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2004). *Rapport sur « 50 ans de développement humain au Maroc », Rétrospective Statistique*, Rabat, février 2004 ; ,
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes (2004). *Préparation du Rapport du Cinquantenaire, Recueil de données relatives au secteur agricole*, Rabat, octobre.
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement (2003). *Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)*, document de synthèse, Rabat.
- Ministère de l'Économie et des Finances (France, 2002). *L'agriculture au Maroc*, Fiche de synthèse, Minefi-Dree/Trésor, Ambassade de France, Mission économique, Rabat, octobre.
- Ministère de l'économie nationale (1960). *Tableaux économiques du Maroc, 1915-1959*, Division de la Coordination Économique et du Plan, Service Central des Statistiques, Rabat, avril.
- Ministère de la Prévision Économique et du Plan (2000). *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique, Rabat.
- Ministère de la Prévision Économique et du Plan (20001). *Analyse du profil et de la dynamique de la pauvreté : Un fondement de l'atténuation des dénuements*, Direction de la Statistique, Rabat.
- Ministère de la Prévision Économique et du Plan (2001). *Le Plan de Développement Économique et Social 2000-2004*, volume 2 : Le développement sectoriel, Deuxième partie : Les secteurs productifs, Rabat.
- Ministère des Finances et des Privatizations (2002). *Tableaux de bord sectoriels*, Direction de la Politique Économique Générale, Rabat.
- Narjisse, H. (1998). *Impact prévisible de la mondialisation des échanges sur le développement durable au Maroc*, in : L'agriculture marocaine face à la mondialisation, Actes du séminaire AMAECO, Rabat.
- Narjisse, N. (2000). *Plan d'action national pour l'environnement*, Document de synthèse, Secrétariat d'État Chargé de l'Environnement, Doc. Ronéo, avril 2000, Rabat.
- Office contre la drogue et le crime (2003). *Maroc : Enquête sur le cannabis 2003*, Nations unies, Vienne, décembre.
- Pascon, P. (1977). *Le patrimoine de la colonisation privée en 1965 et dévolution des terres de colonisation de 1956 à 1976*, In : Question agraire 2, Bulletin économique et social du Maroc, n° 133-134, Rabat, juillet.
- Pisani, E. (1995). *La sécurité alimentaire à l'échelle mondiale*, Options Méditerranéennes, série A, n° 26, Centre International des Hautes Études Agronomiques, Paris.
- Popp, H. (1984). *La question hydraulique, 2. Effets socio-géographiques de la politique des barrages au Maroc*, Rabat.
- Programme des Nations-Unis pour le Développement (1991). *Rapport mondial sur le développement humain 1991*, éd. Economica, Paris.
- Programme des Nations-Unis pour le Développement (2004). *Rapport mondial sur le développement humain 2004, La liberté culturelle dans un monde diversifié*, éd. Economica, Paris.
- Secrétariat d'État au Plan et au Développement Régional (1986). *Plan de développement économique et social 1981-1985*, volume II, Direction du Plan, Rabat.

- Secrétariat d'État au Plan et au Développement Régional et à la formation des Cadres (1974). *Plan de développement économique et social 1973-1977*, Direction du Plan, Rabat.
- Tiano, A. (1963). *La politique économique et financière du Maroc indépendant*, PUF, collection « Tiers-monde », Paris.
- Tounassi, F. (2004). *Le Crédit Agricole met le cap sur 2008*, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 13 décembre.
- Zahoud, A. (2004). *Un milliard de m³ d'eau perdu par an, propos recueillis par A. Shamamba*, L'Économiste, quotidien, Casablanca, 28 avril.