



Efficienc e des politiques de l'Etat pour une sécurité alimentaire en blé tendre au Maroc

Kawtar Rerhrhaye ¹, Abdelkader Ait El Mekki ²

¹ Doctorante à l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II de Rabat, Unité de Recherche : Sciences Economiques Appliquées à l'Agriculture, Département des Ressources Humaines et Sociales. Contact : doctorat2010@yahoo.fr.

² Enseignant chercheur à l'Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès (ENAM), Département Economie Rurale (DER) Contact : amekki2@gmail.com et amekki@enameknes.ac.ma

Résumé

L'objectif visé par cet article est d'analyser, d'une part, le taux de couverture des besoins de consommation en blé tendre par la production nationale et, d'autre part, le coût d'intervention de l'Etat sur l'ensemble de la filière depuis le lancement du Plan Maroc Vert. La finalité recherchée est de mettre en évidence l'efficienc e des choix politiques en tant qu'élément de la gouvernance de cette filière, face aux menaces potentielles du marché international et face à la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire. Les résultats obtenus montrent une amélioration du taux de couverture de la demande de consommation par la production nationale, qui est passé de 42,3 % en 2008 à 58,6 % en moyenne de la période comprise entre 2009 et 2016. Il faut noter toutefois que les conditions climatiques ont été globalement favorables, soit 364 mm en moyenne interannuelle de pluviométrie entre 2008-2016, ce qui rend difficile l'appréciation de l'intervention de l'Etat. En même temps, malgré l'importance des objectifs tracés dans le cadre du Plan Maroc Vert pour améliorer la productivité, les coûts budgétaires engendrés par la politique de soutien à ladite filière restent élevés avec un montant moyen de 2,7 milliards de dirhams par an depuis le lancement du Plan Maroc Vert. Les efforts visant l'amélioration de la productivité notamment dans les zones en bour devraient donc être renforcés à travers des programmes de recherche/développement dans le processus d'utilisation des paquets technologiques appropriés (profil variétal des semences certifiées, multiplication des semences, meilleure utilisation des fertilisants et des traitements phytosanitaires en particulier en zone bour où les conditions climatiques sont plus variables, mécanisation des travaux du sol, semis mécanique direct, etc.). Le but est de réduire au maximum le degré de dépendance vis-à-vis des importations pour assurer la sécurité alimentaire en blé tendre du pays.

Mots clés : blé tendre ; efficienc e ; sécurité alimentaire ; Plan Maroc Vert

Introduction

Au Maroc, les céréales ont toujours bénéficié d'une politique volontariste engagée depuis les années 1960 dans l'objectif d'assurer, dans un premier temps, l'autosuffisance alimentaire puis, par la suite, la sécurité alimentaire. Les principales interventions de l'Etat à ce sujet ont concerné notamment la recherche¹, l'approvisionnement en intrants, la production, la commercialisation, le stockage, les prix aux producteurs et les subventions à la consommation (MAPM/DPAE, 2007).

Si la production céréalière et tout particulièrement celle du blé tendre a connu une amélioration au fil des années sous l'effet de la mise en œuvre de ces mesures, il n'en demeure pas moins que le niveau de contribution de la production nationale à la sécurité alimentaire reste en deçà des attentes formulées par les responsables politiques et les professionnels (Ait El Mekki, 2006 ; Akesbi, 2011, 2016).

En effet, cette sécurité est devenue tributaire du comportement des marchés mondiaux car actuellement le recours aux importations est marqué par une volatilité accrue des cours internationaux. Cette contrainte s'ajoute à celles des conditions climatiques, structurelles et techniques (y compris financières) de la production agricole. Les retombées néfastes de la hausse des cours des matières premières qu'a connue le marché international à deux reprises durant les périodes 2007-2008 et 2010-2011

¹Dans le but d'améliorer les systèmes de production céréalière et les adapter aux zones arides et semi-arides, deux programmes ont été réalisés ; le premier (1976-1980) est relatif aux essais d'aridoculture menés par la Direction de la Production Végétale en collaboration avec l'IAV Hassan II. Le second (1980-1990) est relatif à la mise au point de paquets technologiques de conduite des céréales adaptés à

ont remis sur le devant de scène la question de la sécurité alimentaire pour l'ensemble des produits de base (FIDA et FAO, 2007).

Nous posons ici cette question sous l'angle de la gouvernance de la sécurité alimentaire en blé tendre en mettant l'accent sur l'efficacité des choix politiques de l'Etat depuis le lancement du Plan Maroc Vert (PMV) en 2008. Pour ce faire, le présent article commence par la présentation de la méthodologie adoptée dans le but de répondre à cet objectif (Section 1). Ensuite, les résultats obtenus seront analysés dans la section suivante relative à la couverture des besoins de consommation par la production nationale et l'évaluation des coûts d'intervention de l'Etat sur l'ensemble de la filière depuis le lancement du PMV. La dernière section ouvre une discussion à la lumière des principaux résultats obtenus.

Méthodologie

Pour répondre aux objectifs de l'étude, l'approche méthodologique adoptée s'appuie sur deux outils d'analyse. Le premier concerne l'estimation du taux de couverture des besoins de consommation par la production nationale et son évolution depuis le lancement du PMV. Le but recherché est de mettre en évidence le taux de déficit qui devrait être résorbé à travers, entre autres, les mesures d'intervention de l'Etat, notamment au niveau de la production agricole.

différentes zones arides et semi-arides, établis par le Centre Régional de la Recherche Agronomique spécialisé en Aridoculture de Settat. Outre ces travaux, d'autres essais ont été conduits par ce Centre, visant notamment l'installation des céréales selon la technique zéro labour (ou semis direct) et l'utilisation du *mulch* de paille pour économiser l'eau (MAPM et ADA, 2007).

Le deuxième outil entreprend une analyse des coûts financiers engagés par les pouvoirs publics pour soutenir la production et la consommation du blé tendre en supportant :

- les coûts relatifs au soutien de la production agricole ;
- les coûts engendrés par les cas de restitution aux importations ;
- les coûts de soutien à la consommation.

Pour analyser l'évolution des différentes variables prises en considération depuis le lancement du PMV, la démarche adoptée procède à une comparaison entre les données de la campagne 2007 - 2008 et la moyenne des campagnes comprises entre 2009 et 2016 ou, le cas échéant, 2015 selon la disponibilité de l'information. Le choix de la campagne 2007/2008 se justifie par le fait qu'elle est considérée comme l'année de lancement des mesures du PMV.

D'ailleurs, toutes les projections formulées dans le cadre de ce plan sont calculées sur la base des données observées lors de cette campagne. Ensuite, la pertinence de ce choix est renforcée par le fait que la pluviométrie enregistrée lors de ladite campagne à l'échelle nationale s'élève à 375 mm alors que la moyenne tourne autour de 400 mm durant la période comprise entre 1980 et 2015 (MAPM/ DIAEA, 2016).

La réalisation de l'étude a nécessité la collecte de données secondaires portant notamment sur la production, la consommation et les dépenses liées au soutien de l'Etat. Des notes et documents relatifs à la filière de blé tendre ont été également consultés pour mettre en évidence les effets de la crise des matières premières de 2008, les réformes du secteur agricole ainsi que les choix politiques dans le cadre du PMV.

Afin de compléter ces informations, des entretiens ont été menés auprès de structures publiques liées à la filière du blé tendre, à savoir : le Ministère

de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (MAPMDREF), l'Office National Interprofessionnel des Céréales et Légumineuses (ONICL), l'Office National de Sécurité Sanitaire des Produits Alimentaires (ONSSA), le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), l'Office des Changes (OC), le Haut Commissariat au Plan (HCP), l'Agence de Développement Agricole (ADA), le Groupe du Crédit Agricole du Maroc (GCAM), la Mutuelle Agricole Marocaine d'Assurance (MAMDA), la Direction de l'Irrigation et de l'Aménagement de l'Espace Agricole (DIAEA) et le Ministère Délégué Chargé de L'eau (MDCE) et la Société Nationale de Commercialisation de Semences (SONACOS).

Il faut aussi noter que les études empiriques traitant les liens de causalité entre la gouvernance et la sécurité alimentaire ne sont pas nombreuses (Borner *et al.*, 2004 ; Hinnewinkel, 2010). Cette étude contribue à ces analyses en s'intéressant à un produit aussi sensible qu'est le blé tendre pour l'alimentation de la population marocaine en analysant en particulier l'efficacité de l'intervention de l'Etat.

Résultats

Evolution du taux de couverture des besoins de consommation

Depuis le lancement du PMV en 2008, la production céréalière en général et celle du blé tendre en particulier a connu une amélioration due à la fois à certaines mesures de soutien aux producteurs (mécanisation, semences, assurance multirisque) et à des conditions climatiques jugées globalement favorables (résultat de nos entretiens, 2016). Cependant, le niveau de

contribution de la production nationale à la sécurité alimentaire reste en deçà des attentes formulées par les responsables politiques et professionnels (Figure 1).

En effet, durant la période comprise entre 2008 et 2016, la production nationale annuelle en blé tendre a oscillé entre près de 20 millions et un peu moins de 60 millions de quintaux selon les fluctuations des conditions climatiques (MAPM/DSS, 2016 ; ONICL, 2016). Les campagnes 2008-2009, 2012-2013 et 2014-2015 ont enregistré une production comprise entre 36 et 60 millions de quintaux grâce à un bon niveau et à une répartition régulière de la pluviométrie. Ensuite, l'année 2015-2016 a enregistré un fléchissement frappant avec une chute de 80 % en production nationale de blé tendre due principalement à une sécheresse marquée (Résultat de nos entretiens, 2016).

Certes, en plus des mesures de soutien dédiées à la filière céréalière, les conditions climatiques globalement favorables entre 2009 et 2015 ont largement contribué à l'amélioration de la production et de la productivité durant cette période. Cependant, force est de constater que les performances enregistrées restent en deçà des niveaux pouvant répondre majoritairement aux besoins de sécurité alimentaire en se basant sur la production nationale (Tableau 1).

En effet, le taux de couverture des besoins de consommation par la production nationale est passé de 42,3 % en 2007/2008 à 58,6 % en moyenne de la période comprise entre 2009 et 2016.

La question qui se pose concerne le coût d'intervention des autorités publiques pour soutenir la filière du blé tendre et arriver à ces résultats.

Evolution des superficies et des rendements

Conformément aux objectifs prévus dans le cadre du PMV, la superficie totale a certes enregistré une baisse de l'ordre de 18 % entre 2007-2016, passant de près de 1,9 millions d'hectares en 2008 à près d'un 1,5 millions en 2016 (Figure 2). Malgré la baisse constatée en termes de superficie totale, la production du blé tendre a presque stagné au cours de la même période. Due aux variations climatiques, son évolution a été marquée par de fortes fluctuations enregistrant par conséquent, une superficie qui varie entre 1,5 et 2,4 Mha, soit une moyenne variant autour de 2Mha entre 2008 et 2016. D'autre part, les rendements du blé tendre ont fluctué entre 14 et 22 qx/ha entre 2008-2015. En revanche, lors de la campagne 2015/2016, une sécheresse prononcée a fait chuter les rendements en blé tendre : à peine 12 qx/ha, et en particulier en zones bour le rendement moyen n'a pas dépassé 7 qx/ha (Figures 2 et 3).

En zones bour, la faiblesse des rendements s'explique par des insuffisances en matière de conduite. Suite aux résultats de nos entretiens, les régions où la culture du blé tendre est dominante sont celles qui bénéficient plus des transferts, à travers l'ensemble du dispositif de soutien (subvention des prix des semences, encadrement, structure de commercialisation, etc.) que les régions où la production du blé tendre est plus extensive (zones défavorables en autres).

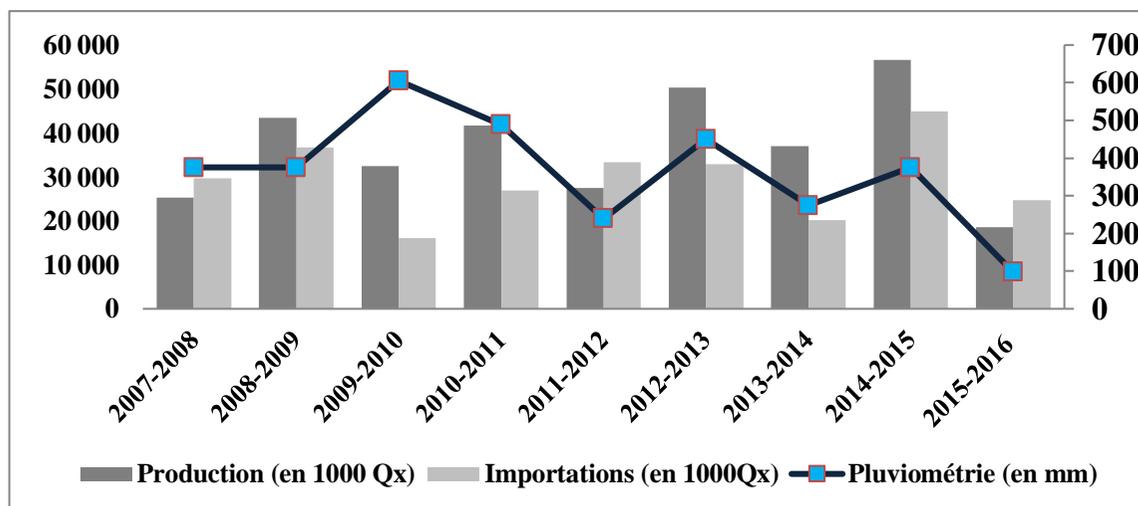


Figure 1. Evolution de la production et des importations de blé tendre (x 10³qx) entre 2008-2016

Source : Elaboré sur la base des données (MAPM/ DSS ; ONICL ; MDCE, 2016) et nos calculs

Tableau 1. Estimation du déficit d'autosuffisance (en 1000 qx) entre 2008-2016

Période considérée	Production nationale	Consommation	Déficit	
			Quantité	%
2007 – 2008	25300	59764	34464	57,7
Moyenne sur la période 2009 – 2016	38435	65640	27205	41,4
Evolution (%) par rapport à la période 2007-2008	+51,9	+9,8	-21,1	

Source : ONICL (2017), nos calculs

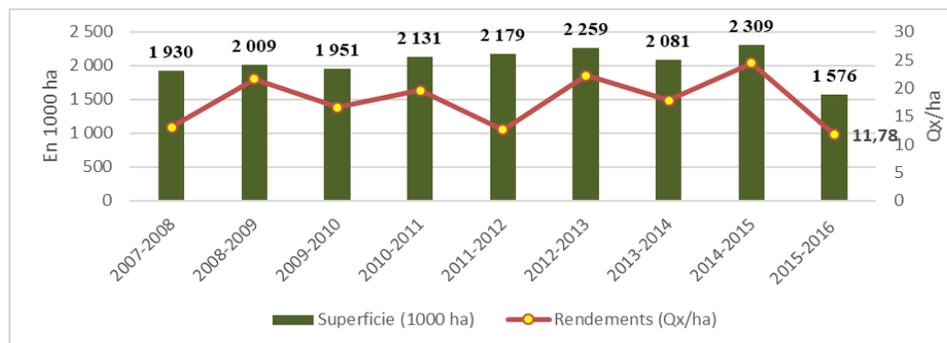


Figure 2. Evolution des superficies et rendements en blé tendre entre 2008 et 2016

Source : MAPM, DSS, 2016 et nos calculs

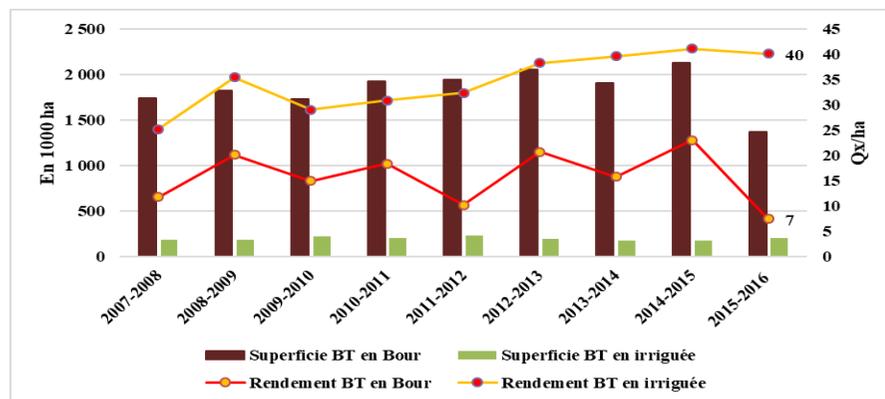


Figure 3. Evolution des superficies et rendements en blé tendre par zone entre 2008 et 2016

Source : MAPM, DSS, 2016 et nos calculs

En parallèle, en zone irriguée, les rendements du blé tendre ont enregistré une croissance continue entre 2008 et 2016, passant de 25 qx/ha à près de 40 qx/ha, soit le double d'accroissement au cours de la même période (Figure 3). Ceci montre l'effort d'amélioration variétale consenti en zone irriguées.

Pour une productivité croissante en zone bour, la Recherche/Développement demeure le facteur déterminant pour une meilleure utilisation des intrants (variété et facteurs de production). Le cas du blé dur en est un exemple : malgré une baisse régulière de la superficie depuis le début des années 1970, le volume produit est resté supérieur à ceux du début des années 1960 (MAPM/DSS, 2009).

Cependant, la question qui se pose concerne le coût d'intervention des autorités publiques pour soutenir la filière du blé tendre et arriver à ces résultats. En effet, dans le cadre du PMV, l'Etat mobilise des aides financières visant l'intensification de la production céréalière et tout particulièrement celle du blé tendre à travers le Fonds de Développement Agricole (FDA). Cette intervention a engendré des coûts budgétaires élevés, notamment en ce qui concerne le soutien lié à la mécanisation, aux semences sélectionnées et à la protection contre les risques des aléas climatiques à travers l'assurance agricole (SONACOS, 2016). D'autres mesures sont également appliquées en matière de restitutions aux importations et de soutien à la commercialisation et à la consommation dans le but de protéger l'accès du consommateur au blé tendre (ONICL, 2016).

Coût de soutien à la production nationale

La mécanisation

Pour inciter les agriculteurs à une meilleure utilisation du matériel agricole, les subventions allouées à la mécanisation ont engendré un coût global qui a atteint 1,6 Milliards de dirhams entre 2008 et 2010 (ADA, 2011). A partir de l'année 2011, les aides financières accordées par l'Etat ont enregistré une baisse qui s'est traduite par un montant en 2016 de moitié inférieur à celui alloué en 2008 (Figure 4).

Suite à nos entretiens avec des responsables administratifs liés à la filière du blé tendre (MAPMDREF, GCAM, MAMDA, SONACOS, ONSSA)², le montant global des dépenses accordées à la mécanisation s'élèvent à près de 3,6 Milliards de dirhams sous l'hypothèse que près de 70 % sont destinés à la production de l'ensemble des céréales entre 2008 et 2016 (GCAM, 2016), soit une moyenne de 410 Millions de dirhams par an (Figure 4).

Quant à la culture du blé tendre, les coûts budgétaires consacrés à sa mécanisation sont estimés à près de 172 Millions de Dirhams pour la même période. Ce montant représente près de 60 % du total des subventions allouées à la mécanisation de la production céréalière (Résultats de nos entretiens, 2016). La dépense publique la plus élevée a été enregistrée durant la campagne 2009/2010 et a coïncidé avec une baisse de l'offre nationale en blé tendre par rapport à la campagne précédente. Les financements de l'Etat pour cette année ont atteint 259 millions de Dirhams pour une production de 3,2 millions de quintaux (ADA, 2016).

² Toutes ces institutions disposent des informations concernant les coûts budgétaires à la mécanisation. Les entretiens effectués auprès de ces institutions nous ont permis de comparer les données collectées

Selon l'ADA (2013), si le nombre moyen de tracteurs pour 1 000 hectares augmente de 7,2 % annuellement, la mécanisation n'est que peu utilisée par les petits agriculteurs, en particulier dans les zones défavorables. Le problème se pose en matière de qualité des travaux réalisés et des outils utilisés. La production de blé tendre demeure limitée par le recours fréquent à des travaux à façon dont la qualité n'est pas l'objectif prioritaire des prestataires. De ce fait, la pratique d'une conduite mécanisée (en zone défavorisée) est grevée par l'insuffisance de tracteurs et de matériel d'accompagnement diversifié. L'adoption de paquets technologiques adaptés est par conséquent encore limitée.

Certes, des contraintes de vulgarisation expliquent ces insuffisances en matière de conduite de blé tendre, en particulier dans les régions plus enclavées, mais la récurrence de la sécheresse entraîne une attitude d'aversion vis-à-vis du risque chez les producteurs, ce qui les rend moins entreprenants dans l'intensification de l'offre (Requier-Desjardins, 2010).

Les semences certifiées

Conformément aux objectifs prévus dans le cadre des Contrats-Programmes pour une production croissante en semences de céréales d'automne, près de 1,23 Millions de quintaux ont été disponibles durant la campagne 2014-15, soit 68 % de plus par rapport à 2009 (Tableau 2).

et de nous assurer de la part estimée en blé tendre du montant global versé à la mécanisation (70 % en céréales dont 60 % en BT).

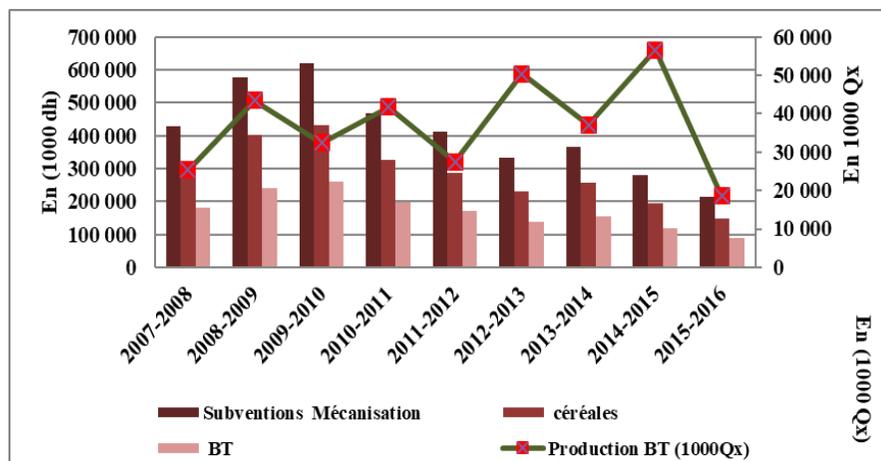


Figure 4. Evolution des subventions à la mécanisation (milliers de Dirhams) (2008 - 2015)

Source : Données GCAM, ADA, FDA (2016)

En termes d'évolution de l'offre nationale en semences certifiées de blé tendre, celle-ci est passée de 718 544 à 868 079 qx entre 2007/2008 et 2014-2015, soit un taux d'augmentation de 20 %. Le reste des besoins est comblé à travers des importations opérées par des sociétés semencières avec des volumes variant entre 15 000 et 55 000 qx chaque année (SONACOS, ONSSA, 2015).

En se basant sur les ventes de semences certifiées par la SONACOS, le taux d'utilisation pour l'ensemble des céréales est passé de 11 à 18 % entre 2008 et 2016. Ce taux est estimé à 20 % pour le blé tendre et 13 % pour le blé

dur, des niveaux qui restent largement inférieurs à la norme recommandée par la FAO, à savoir au moins 30% (MAPM/DPAE, 2007 ; SONACOS, 2015).

Tableau 2. Disponibilités (qx) des semences sélectionnées des céréales d'automne (2008-2015) et projections à l'horizon 2020

Culture	Année de Référence (2008/09)		Campagne 2014/15		Objectifs à l'horizon 2020	
	(%)	Quantité (qx)	(%)	Quantité (qx)	(%)	Quantité (Qx)
Total des Céréales	11 ³	730.000	18	1.230.000	45	2,8 millions
d'Automne	22	600.000	32	950.000	62	
Blé tendre	10	125.000	20	160.000	60	1,4 millions
Blé dur	1	5.000	1	20.000	29	0,9 millions
Orge						0,5 millions

Source : Elaboré sur la base des données collectées auprès du MAPM, D.D.F.P (2015)

³ L'Etat, dans le cadre du Plan Maroc Vert (Contrats-Programmes des semences certifiées), a pour but d'augmenter la productivité des céréales à travers le renforcement de l'utilisation des semences certifiées. L'objectif est de produire près de 2,8 millions de quintaux de semences certifiées à l'horizon

2020 dont 45 % seraient consacrés à la production des céréales, en particulier le blé tendre (62 % des 45 % visés). Au cours de l'année 2008/09, 11% du disponible en semences certifiées ont été dédiées à la production des céréales dont 22% utilisés pour la production du blé tendre. L'offre nationale ne cesse d'augmenter au fil des années pour atteindre 1 230 000 de quintaux entre 2014-2015.

En ce qui concerne les subventions à l'utilisation des semences certifiées, l'Etat accorde aux agriculteurs une prime de production destinée aux multiplicateurs. Cette prime est passée de 15 à 20 % entre 2009 et 2016, ce qui a conduit à l'augmentation de l'effectif des multiplicateurs qui est passé de 400 en 2009 à 1 300 en 2015 (ADA, 2015).

Aujourd'hui, près de 60 % des semences de blé tendre sont produites sur une superficie de l'ordre de 70 000 ha dont 25 000 ha en irrigué (ONSSA, SONACOS, 2015). Il faut noter en même temps que durant la période comprise entre 2008 et 2016, le total des subventions accordées aux céréales a atteint près 1,85 Milliards de dirhams dont 90 % pour le blé tendre (Figure 5).

En même temps, nous remarquons que pour le blé tendre, le montant annuel de ces subventions a enregistré une tendance haussière en passant de près de 87 millions de dirhams en 2007/2008 à près de 197 millions de dirhams en moyenne entre 2009 et 2016, soit un taux d'augmentation de 127 %. Le même taux concerne l'ensemble des céréales dont la subvention a augmenté respectivement de 96,6 millions à près de 220 millions de dirhams. Il faut signaler aussi que dans le cadre des importations, seules les catégories G3 (pré-base) et G4 (base)⁴ bénéficient de subventions avec des montants fixés à 500 et 400 DH/quintal respectivement (SONACOS, ONSSA, ADA, 2015).

L'assurance agricole

Dans le but d'aider les producteurs à se couvrir contre les risques de sécheresse et ses effets sur la production céréalière, l'Etat accorde des

aides financières versées à la Mutuelle Agricole Marocaine d'Assurance (MAMDA) dans le cadre de l'Assurance Multirisque Climatique (AMC) mise en place en 2011 au profit des producteurs de céréales et légumineuses (Tableau 3).

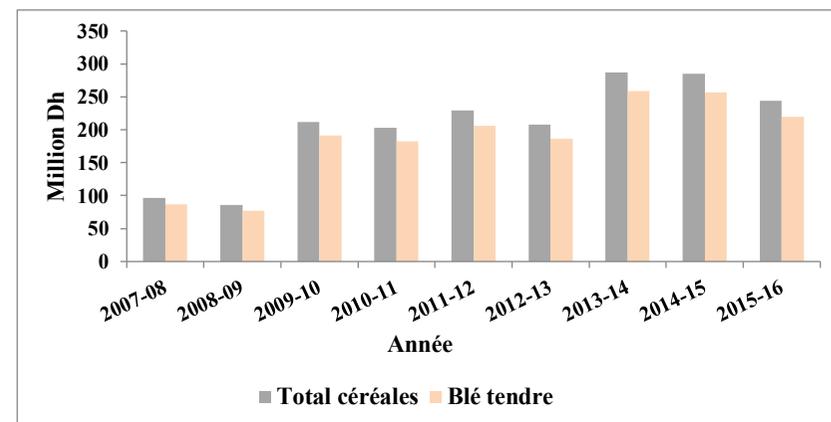


Figure 5. Evolution des subventions pour les semences certifiées (2008 – 2016)

Source : Données SONACOS (2016)

⁴ Il s'agit de types de semence de blé. Cette catégorisation a pour but d'améliorer l'offre nationale non seulement en termes de quantité mais également en termes qualité. Seules les grandes exploitations en bénéficient puisque la SONACOS ne cible que celles dont la superficie dépasse les 10 ha.

Tableau 3. Système d'assurance multirisque des céréales et légumineuses

Niveau de garantie (DH/ha)	Cotisation de l'assuré (DH/ha)	Subvention de l'Etat (%)
Zone 1 : 600	16	90
Zone 2 : 900	22	90
Zone 3 :		
Niveau 1 : 1450	26	90
Niveau 2 : 2900	183	65
Niveau 3 : 4350	368	53

Source : MAMDA (2016)

Les superficies assurées ne cessent d'augmenter au fil des années engendrant des coûts budgétaires plus importants. Le montant de la subvention de l'Etat dépend des zones de production et du niveau de souscription selon les données du Tableau 3. Il se situe à 90 % pour les niveaux de garantie permettant d'assurer des montants de 600, 900 et 1 450 DH/ha. Pour les niveaux fixés à 2 900 et 4 350 DH/ha, le taux s'élève respectivement à 68 et 57 %. Le montant versé par l'Etat en termes de subvention allouée auprès de la Mutuelle Agricole Marocaine d'Assurance (MAMDA) dans le cadre de l'Assurance Multirisque Climatique (AMC) s'élevait à près de 1 348 065 000 de DH au cours de la campagne 2015/2016 (MAMDA, GCAM, 2016).

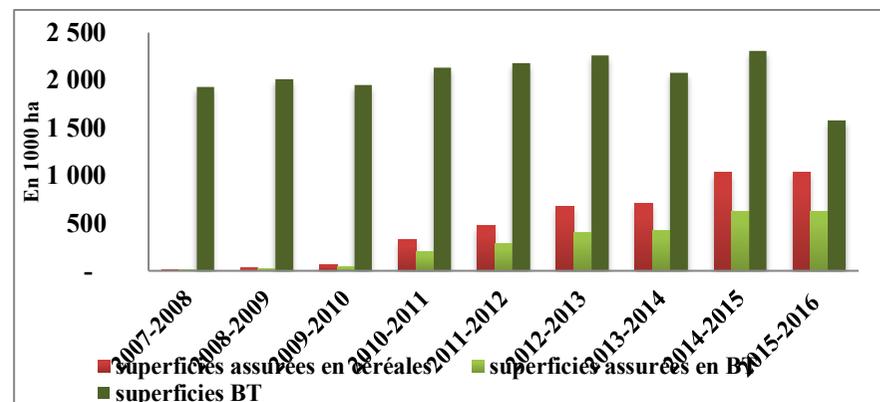


Figure 6. Evolution des superficies assurées par la MAMDA (2008-2016)

Source : MAMDA, 2016

Pour le blé tendre, la superficie assurée est passée de 8 000 ha entre 2007/2008 à près 620 000 ha entre 2015-2016, soit un facteur de multiplication par 75. Il faut noter que la campagne 2015/2016 a été caractérisée par une sécheresse prononcée, mais la superficie assurée n'a pas changé par rapport à la campagne 2014/2015 où les conditions de pluviométrie ont été nettement meilleures (Figure 4). Il s'agit ici d'une situation qui devrait inciter les producteurs à souscrire leur assurance avant la date limite de déclaration pour se couvrir des risques de sécheresse qui peuvent prévaloir au cours de la campagne agricole.

Sur une superficie de 1,5 Millions d'hectares en blé tendre, près de 39 % ont souscrit au système assurance (niveau 1 de la zone 3) en 2015/2016, générant un coût estimé à près de 145 Millions de dirhams du budget de l'Etat. Il faut noter que la subvention de l'Etat est systématique à la souscription de l'assurance et ne dépend donc pas du niveau du sinistre. Ce niveau est calculé selon un rendement de référence obtenu à l'échelle de

chaque commune pour les cultures assurées en tenant compte des rendements enregistrés sur une période de dix années.

Par conséquent, les exploitations de petite taille peuvent ne pas profiter de ce système pour deux raisons. La première est liée au type de conduite technique des céréales qu'ils adoptent et qui reste en majorité extensif dans les zones bour, ce qui se traduit par des niveaux de rendement assez limités notamment durant les périodes de sécheresse. La deuxième raison est due au fait qu'en raison de la faiblesse de leurs moyens financiers, ces mêmes exploitations souscrivent leur assurance en grande majorité aux niveaux de garantie les plus bas, ce qui implique de faibles montants de l'intervention de l'Etat à leur profit.

De ce fait, une évaluation rigoureuse de ce programme d'assurance devient nécessaire à l'échelle des exploitations et du secteur céréaliers. Une telle évaluation pourrait orienter une éventuelle refonte du programme en vue de l'adapter aux besoins des agriculteurs, de le rendre viable tout en maîtrisant son coût pour le budget de l'Etat.

Coûts des importations

La facture des importations en blé tendre

En réponse à la productivité limitée couplée à une demande croissante, le Maroc a importé près de 36 millions de quintaux en blé tendre lors de la crise 2007-2008. Face aux chocs des prix enregistrés sur les marchés internationaux au cours de la même période, la stabilisation de l'offre alimentaire en blé tendre s'est traduite par une enveloppe de plus de 10 Milliards de dirhams.

Dans un contexte marqué par la volatilité marquée des cours internationaux du blé tendre, l'accès aux marchés d'approvisionnement au cours de la période comprise entre 2006 et 2015 s'est traduit par une facture d'importation oscillante entre 3 et près de 10,7 Milliards de Dirhams (Figure 7).

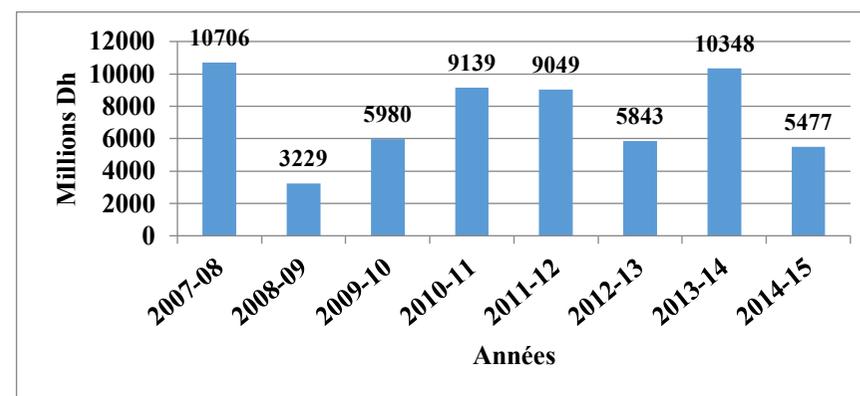


Figure 7. Evolution des importations de blé tendre en valeur entre 2008-2015

Source : Office des Changes (2016)

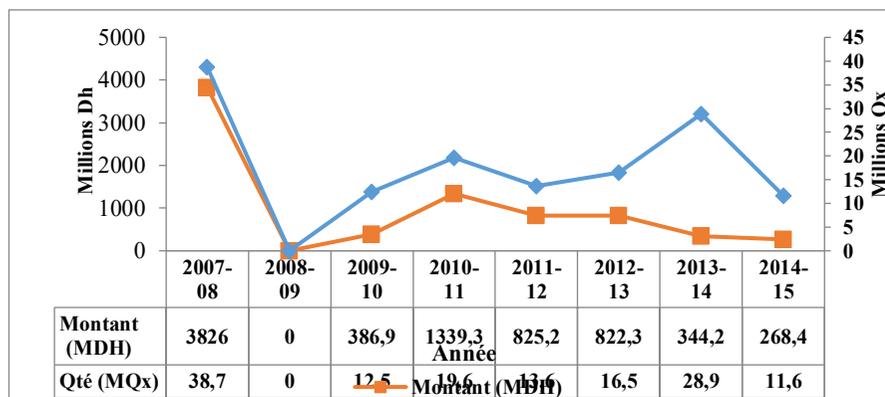


Figure 8. Restitutions aux importations (2008-2015)

Source : ONICL (2016)

Au cours de la période suivante, comprise entre 2009 et 2015, la facture annuelle des importations s’est élevée en moyenne à près de 7 milliards de DH. Cela signifie une réduction du coût d’approvisionnement à l’étranger de près de 34,5 %, suite notamment à l’amélioration de la production nationale. Par provenance, la répartition de ces coûts montre une part de 47 % pour l’Union Européenne et les Etats-Unis, 20 % pour l’Ukraine, 13 % pour l’Argentine, 11 % pour la Russie et 7 % pour l’Uruguay (MAPM/DSS, 2015).

Coût de soutien aux importations

La politique commerciale appliquée aux importations de blé tendre est ajustée en fonction de la campagne agricole et des conditions du marché mondial. Lors de la période primable⁵ de collecte, les droits de douane sont revus à la hausse pour renforcer la protection et permettre l’écoulement

de la production locale de blé tendre. Au contraire, lorsque le stock national est bas, les droits de douane sont revus à la baisse.

En outre, si malgré la baisse des droits de douane, le prix de revient à l’importation est toujours plus élevé que le prix cible, l’Etat active le système dit de restitution, qui est une subvention à l’importation correspondant à la différence entre le prix de revient minimal à l’importation et le prix de référence.

Cette restitution permet de maîtriser le prix d’entrée du blé tendre sur le territoire national dans le but d’éviter les hausses de prix à la consommation. Les années les plus concernées par les restitutions furent 2008, 2011, 2012 et 2013 durant lesquels les prix de certaines origines à l’importation étaient plus élevés que les prix de référence décidés par les autorités publiques (Figure 8).

Durant la période comprise entre 2009 et 2015, les restitutions aux importations ont atteint en moyenne près de 570 millions de dirhams pour une quantité importée de près 14,7 millions de quintaux en moyenne par année. Ce montant reste très largement inférieur à celui relevé durant la campagne 2007-08, année de lancement du PMV, ce qui permet de conclure une baisse de près de 85 % due essentiellement à un recul de 62 % des quantités concernées par les restitutions.

Coût de soutien à la commercialisation et à la consommation

Pour soutenir l’accès à la consommation du blé tendre, le programme de subventions se matérialise par un ensemble complexe d’interventions,

⁵ Entre le mois de mai et d’octobre de l’année en cours.

allant de la fixation du prix du blé tendre payé aux agriculteurs jusqu'à la fixation du prix de la farine payée par les consommateurs. Ce mode d'intervention passe par un contrôle de collecte ensuite, une subvention au stockage (2 DH/quintal par quinzaine), puis une marge de rétrocession à l'Etat (8,8 DH/quintal intégrés dans le prix de cession à la minoterie fixé par l'Etat) et la fixation des quotas de répartition du contingent entre minoteries industrielles (ONICL, 2015).

Rappelons que le soutien de l'Etat au prix est quasiment limité à la farine nationale de blé tendre. Il s'agit d'une subvention forfaitaire à la consommation de la farine limitée à un contingent destiné aux classes sociales les plus défavorisées. Actuellement, ledit contingent est fixé à 8 Millions de quintaux et représente près de 18% des écrasements de la minoterie industrielle (MEF, 2016).

En termes de coûts, la subvention forfaitaire de la farine nationale de blé tendre est stable et s'élève à hauteur de 1,3 milliards de dirhams, soit 143,7 DH/quintal hors frais de transport et à 238,37 DH/quintal pour les provinces du Sud (ONICL, 2016). En outre, pour assurer l'acheminement du produit vers le consommateur ciblé, d'autres subventions sont octroyées. S'agissant du coût du transport et de magasinage du blé tendre et de sa farine, la subvention représente près de 10 % du soutien total et varie légèrement entre 0,3 et 0,4 Milliards de DH en fonction de la collecte (Tableau 4).

Tableau 4. Evolution des subventions allouées à la commercialisation (2008-2015)

Année	Subventions (en Milliard DH)		
	Farine blé tendre	Magasinage et transport	Total
2 008-2009	1,4	0,3	1,7
2 009-2010	1,4	0,4	1,8
2 010-2011	1,3	0,3	1,6
2 011-2012	1,4	0,3	1,7
2 012-2013	1,4	0,3	1,7
2 013-2014	1,3	0,4	1,7
2 014-2015	1,3	0,3	1,6
Total	9,5	2,3	11,8
Moyenne (2009-2015)	1,35	0,33	1,68
Evolution par rapport à 2008(%)	- 3,57	11,11	- 0,98

Source : ONICL (2016), nos calculs.

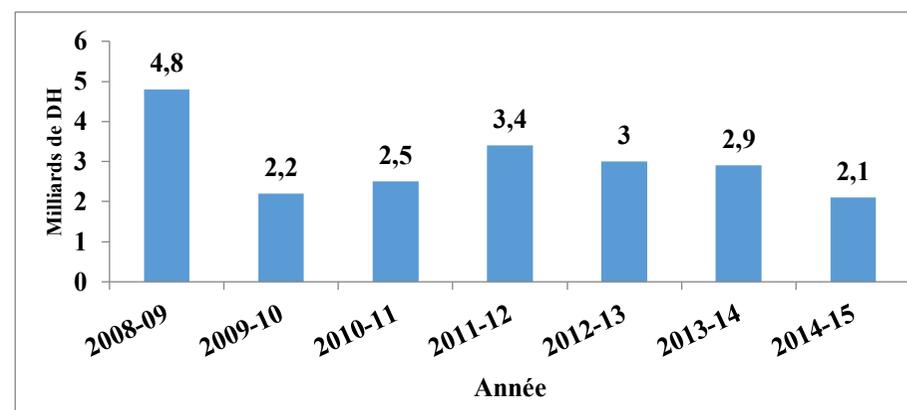


Figure 9. Evolution du coût de soutien total à la filière du blé tendre (2009 – 2015)

Source : Données de l'ONICL, (2016)

Sur la base des données collectées, les subventions allouées par l'Etat à la commercialisation ont enregistré une faible baisse estimée à près de - 3,6 % par rapport à l'année 2008. Or, malgré la baisse enregistrée, les coûts budgétaires annuels restent très élevés, soit 1,7 milliards de DH en moyenne par an entre 2009 et 2015.

Face au soutien croissant à la filière, l'inefficience du choix politique s'exprime surtout au niveau du soutien à la logistique de commercialisation avec une augmentation d'un peu plus de 11 %. En effet, le système de commercialisation dans le cadre du circuit industriel ne cesse d'augmenter et reste axé sur les offres de l'ONICL. Ceci a rendu les opérateurs impliqués dans cette activité trop dépendants des incitations accordées et peu enclins à développer la diversification des activités à l'amont et établir des stratégies commerciales à l'aval.

Coût budgétaire total

Depuis sa mise en œuvre, le système de subvention à la commercialisation et à la consommation a certes contribué à la stabilisation des prix locaux mais a, en même temps, engendré des coûts budgétaires relativement élevés. Par conséquent, la politique des prix adoptée demeure inefficace puisqu'elle ne répond que partiellement aux objectifs fixés.

Rappelons que le niveau des subventions annuelles varie en fonction des prix à l'importation, de l'offre nationale et de la demande intérieure exprimée en blé tendre. A ce titre, il faut noter qu'au cours de la période 2009-2015, les coûts de soutien de l'Etat à la filière du blé tendre ont oscillé entre 2,1 et 4,8 milliards de DH par an, puisés directement du budget de l'Etat (Figure 9).

En analysant ces résultats, il s'avère que les coûts de soutien à la filière de blé tendre ont enregistré une baisse de près de 44 % en moyenne depuis le lancement du PMV en 2008. Cependant, en dépit de la baisse constatée, les coûts budgétaires restent élevés. En effet, malgré la baisse consécutive des contingents subventionnés pour la consommation dans le cadre des réformes commerciales (8 millions de qx en 2015 contre 10 millions de qx en 2007), les coûts budgétaires atteignent en moyenne 2,7 milliards par an entre 2009 et 2015.

Au-delà de ces coûts, l'inefficience du choix politique s'explique aussi en termes de bénéficiaires desdites subventions, notamment celles de la consommation. Selon le Ministère d'Economie et des Finances (2015), la Cour des Comptes (2016) et le Conseil National de la Concurrence (2012), la couche la moins favorisée de la population (cinquième quintile) ne bénéficie que de 15 % du total de ces subventions.

En effet, le caractère universel du soutien par les prix conduit à faire injustement profiter de la subvention tous les consommateurs, sans distinction de leur niveau de revenu. Ainsi, parce que les couches les plus aisées consomment davantage en valeur absolue, elles s'approprient une part disproportionnée de la dépense globale de subvention.

De ce fait, le mécanisme de compensation est socialement régressif et conduit à un gaspillage budgétaire considérable engendrant aussi des fraudes et des distorsions sur le marché local. En plus, l'ensemble des mesures prises par l'Etat au profit de la filière de blé tendre a conduit à une dés-incitation à l'amélioration de la qualité puisqu'aucune prime n'est prévue par le système pour la rémunérer. Cette situation handicape la compétitivité du blé tendre marocain en termes de qualité face à la concurrence des blés importés.

Discussion

Depuis le lancement du PMV, le taux de couverture des besoins de consommation en blé tendre par la production nationale a enregistré une amélioration assez remarquable. En effet, ce taux est passé de 42,3 % en 2007/2008 à 58,6 % en moyenne durant la période 2009/2016, ce qui dépasse le ratio initialement fixé à 50 % par la FAO pour assurer la stabilité alimentaire.

Cependant, compte tenu des fluctuations de l'offre nationale, d'une part, et des menaces potentielles liées à la volatilité des prix sur le marché mondial, d'autre part, la FAO et l'IFPRI ont relevé ce ratio à 75 % (FAO et FIDA, 2007 ; IFPRI, 2012). Par conséquent, le taux de couverture potentielle en blé tendre demeure en deçà des niveaux recommandés pour la sécurité alimentaire, ce qui met l'accent sur la nécessité d'en augmenter les niveaux de productivité pour améliorer les volumes produits.

Des résultats encourageants ont déjà été enregistrés à ce sujet depuis le lancement du PMV. En effet, la superficie céréalière totale a certes enregistré une baisse de l'ordre de 5 % en passant de près de 5,3 millions d'hectares en 2008 à près de 5 millions d'hectares en moyenne entre 2009 et 2016. En même temps, la superficie du blé tendre a augmenté de près de 7 % en passant respectivement de 1,93 millions ha à un peu plus de 2 millions ha, ce qui a permis de faire passer sa proportion de 36,7 à 41,3 % dans le total des céréales.

D'autre part, la production céréalière totale s'est améliorée de 51 % contre 52 % pour le blé tendre durant la même période. Les rendements ont enregistré un accroissement remarquable aussi bien pour l'ensemble des céréales que pour le blé tendre. Cependant, la variation est plus importante

pour les céréales avec un taux de 55,6 % contre 40,3 % pour le blé tendre. Ces rendements sont estimés respectivement à 15,5 et 18,4 qx/ha en moyenne de la période comprise entre 2009 et 2016 alors qu'ils se limitaient à 10 qx/ha et 13 qx/ha en 2008

En termes d'efficacité de l'intervention de l'Etat dans la filière du blé tendre, il faut noter tout d'abord que durant la période comprise entre 2009 et 2015, la facture des importations s'est élevée en moyenne annuelle à près de 7 milliards de DH contre 10,7 milliards de DH en 2008.

Ce résultat montre une réduction du coût d'approvisionnement à l'étranger de près de 34,5 %, due d'abord à la baisse des cours du blé tendre sur les marchés internationaux et à l'amélioration de la production nationale.

En effet, les cours ont enregistré une moyenne de 258 dh/ql entre 2009 et 2015 contre 304dh/ql en 2007-2008 entraînant par conséquent, une baisse de 85 % des coûts de restitution à l'importation. Ainsi, les restitutions aux importations ont atteint près de 570 millions de DH en moyenne annuelle entre 2009 et 2015, soit un montant largement inférieur à celui relevé durant la campagne 2007/2008, avec une baisse de près de 85 % due essentiellement à un recul de 62 % des quantités concernées par les restitutions.

Toutefois, la question de cette efficacité reste posée étant donné que la pluviométrie a été relativement bonne entre 2009 et 2015 avec une moyenne de 364 mm/an.

La forte dépendance du pays aux importations face à l'instabilité du marché mondial engendre non seulement des coûts budgétaires mais compromet également la balance commerciale. Il faut noter que durant la période comprise entre 2008 et 2015, la part des importations du blé tendre a

constitué en moyenne 8 % des importations globales, 35 % des importations agricoles, 44 % des importations alimentaires et 57 % des importations céréalières.

D'autre part, le coût global de la filière du blé tendre engendré par le soutien à la production, à la commercialisation et à la consommation ainsi que par les restitutions aux importations a enregistré une baisse de près de 44 % en moyenne depuis le lancement du PMV en 2008. Cependant, les coûts budgétaires restent élevés malgré la baisse consécutive des contingents subventionnés pour la consommation avec un montant annuel moyen de 2,7 milliards entre 2009 et 2015.

Les efforts visant l'amélioration de la production agricole doivent donc être renforcés malgré la baisse de près de 21 % enregistrée au niveau du déficit d'autosuffisance. Cet objectif est d'autant plus déterminant pour assurer la sécurité alimentaire en blé tendre si on rappelle que la pluviométrie a été relativement bonne entre 2009 et 2015. D'ailleurs, la productivité du blé tendre reste encore relativement faible et cela s'explique par des insuffisances en matière de conduite technique. L'importance de cette conduite dans l'explication des différences de rendements entre exploitations et régions peut être facilement observée en année de sécheresse. En effet, en présence de conditions difficiles, certains agriculteurs arrivent à réaliser des rendements qui dépassent de loin ceux obtenus par leurs voisins, et ce, grâce à des itinéraires techniques appropriés intégrant la sécheresse comme donnée structurelle et permettant de gérer le risque y afférent.

Ces résultats montrent que l'efficacité de l'intervention de l'Etat dans la filière du blé tendre reste largement tributaire des conditions climatiques. Cette dépendance pose la question relative à la nécessité de séparer les effets des deux variables sur les performances de la filière dans son ensemble. L'effet de l'action de l'Etat sur la production nationale sera alors mieux apprécié durant les années caractérisées par une pluviométrie limitée. Par conséquent, toute politique visant l'amélioration de la productivité, notamment dans les zones Bour, devrait être encouragée. A ce sujet, les programmes de recherche – développement dans le domaine des céréales en général et du blé tendre en particulier devraient être renforcés.

Jusqu'à présent, la recherche s'est focalisée sur l'amélioration de la productivité, la résistance aux maladies et l'adaptation à la sécheresse (SONACOS, ADA, ONICL 2017). Pour réduire la dépendance envers les importations, il faudrait aussi renforcer la recherche variétale en l'adaptant aux besoins de la minoterie industrielle et de la boulangerie qui deviennent aujourd'hui les opérateurs clés de la filière. Suite aux contraintes du produit sur les marchés, la recherche devrait développer de nouvelles variétés adaptables à son écrasement (Soft), comportant un ratio de protéines type gluténines⁶, garantissant une qualité boulangère supérieure à celle des blés importés (SONACOS et Faculté de Médecine, 2016).

Un tel programme de Recherche-Développement devrait s'appliquer en priorité dans les zones bour, en impliquant toutes les institutions de recherche et de vulgarisation dans le cadre du contrat-programme

⁶Les grains marocains comportent un ratio de protéines (gliadines) incompatible avec les grains importés.

céréaliier en vue de concevoir et de diffuser des paquets technologiques appropriés pour chacune des zones agro-climatiques du pays.

Ce programme devrait être accompagné par une politique d'encouragement visant la mise en valeur des terres non encore cultivées en vue d'étendre les superficies des terres arables susceptibles d'être emblavées en céréales.

Pour en savoir plus

Aït El Mekki A, 2006. [Les politiques céréalières au Maroc](#). Notes d'analyse du CIHEAM, 7.

Akesbi N, 2011. [La nouvelle stratégie agricole du Maroc, annonce-t-elle l'insécurité alimentaire du pays ?](#) Revue Confluences Méditerranée, 78, 93-105.

Akesbi N, 2016. [Entretien sur la question « Où est la valeur ajoutée du PMV ? »](#) Economie-Finances, Premier Hebdomadaire de l'information financière, 16 mai 2016.

Akesbi N, 2011. [Le Plan Maroc Vert, Une Analyse Critique](#). Questions d'économie marocaine, 9-48.

Borner S, Bodmer F, Kobler M, 2004. [L'efficacité institutionnelle et ses déterminants. Le rôle des facteurs politiques dans la croissance économique et démocratisation](#). Rapport de l'OCDE.

Doukkali MR, 2009. [Sécurité alimentaire et politiques agricoles](#). Présentation orale dans le cadre de la Célébration de la journée mondiale de l'alimentation du 16 octobre 2009.

FIDA et FAO, 2007. [Renforcer La Sécurité Alimentaire Dans Les Pays Arabes](#). Banque Mondiale, Washington.

Groupe Crédit Agricole du Maroc, 2016. *Données sur les décaissements effectués au profit du développement de la filière blé tendre entre 2008 et 2015*.

Hinnewinkel JC, 2010. [La gouvernance des terroirs du vin, entre local et mondial au nord comme au sud](#). Bibliothèque nationale de Rabat, Maroc.

IFPRI, 2012. [Rapport 2012 sur les politiques alimentaires mondiales](#).

Ministère d'Agriculture et de la Pêche Maritime, Direction de la Programmation et des Affaires Economique, 2007. *Résumé sur la Rapport sur la Réforme du Secteur Céréaliier*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Direction des Stratégies et des Statistiques, 2008a. *PMV, Objectifs en céréales*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Direction de la Stratégie et des Statistiques. 2014a. *Accord de Libre Echange sur les céréales*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Direction de la Stratégie et des Statistiques, 2014b. *Données sur la production des céréales 2014*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Département des stratégies et statistiques 2015. *Données sur les importations des céréales (2008-2016)*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Département des Stratégies et Statistiques 2016. *Résultats de la production de blé tendre dans le cadre du PMV entre 2008-2016*.

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, Direction de l'Irrigation et de l'Aménagement de l'Espace Agricole, 2016. *Données sur les*

fournitures de l'eau par périmètres irrigués en blé tendre dans le cadre du PMV entre 2008-2016.

Ministère de l'Economie et des Finances, 2015. [Projet de loi des finances pour l'année budgétaire 2016, Rapport sur la compensation.](#)

Ministère Délégué Chargé de l'Eau, 2016. *Données sur la moyenne pluviométrique interannuelle et apports en eau par bassin hydraulique entre 2008-2016.*

Office National Interprofessionnel des Céréales et des Légumineuses, 2016. *Marché des céréales. Données statistiques sur les*

importations/production/écrasement/commercialisation du blé tendre en 1000 Qx entre 2008-2016. (<http://www.onicl.org.ma/>).

Requier-Desjardin M, 2010. [Impact Des Changements Climatiques Sur L'agriculture Au Maroc Et En Tunisie Et Priorités D'adaptation](#), *Les notes d'analyse du CIHEAM*, 56.

SONACOS, 2016. *Données sur les subventions à la production et commercialisations de semences certifiées dédiées à la filière du blé tendre entre 2008-2016.*