

AJUSTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE AU MAROC ET EN TUNISIE : 1980-1995

Catherine ARAUJO BONJEAN* et Gérard CHAMBAS**

***Résumé** - Cet article a pour objet d'apprécier dans quelle mesure les réformes des finances publiques mises en place au Maroc et en Tunisie dans la période d'ajustement structurel ont contribué au développement de l'agriculture. L'impact des mesures est appréhendé à travers l'évolution de l'investissement public et des subventions en faveur de l'agriculture et aussi à travers l'évolution de la fiscalité directe et indirecte pesant sur le secteur agricole. L'analyse met en évidence un désengagement plus rapide de l'État marocain résultant d'une contrainte financière plus sévère qu'en Tunisie. Elle montre également que les agricultures marocaine et tunisienne ont été largement tenues à l'écart des réformes fiscales et douanières. Au total, en partie grâce à une protection croissante des productions de substitution à l'importation, l'offre agricole globale a en moyenne fortement augmenté dans les deux pays.*

Mots-clés - AJUSTEMENT STRUCTUREL, AGRICULTURE, MAROC, TUNISIE, FINANCES PUBLIQUES.

Classification du JEL : E62, H3, O55, Q18.

Article issu d'une communication présentée aux XIVèmes Journées de l'Association Tiers-Monde,

* Chargée de Recherches CNRS, CERDI et Université d'Auvergne.

** Chargé de Recherches CNRS, CERDI et Université d'Auvergne.

Colloque "Europe-Méditerranée : vers quel développement ?" CRERI, Université de Toulon et du Var, Bandol-Bendor, 27-29 mai 1998.

INTRODUCTION

Le Maroc et la Tunisie, pays à revenu intermédiaire, sont relativement proches par la structure de leur économie. Cependant, en partie grâce à ses ressources minières plus importantes et à un secteur manufacturier plus dynamique, la Tunisie, pays moins peuplé que le Maroc, dispose d'un revenu par habitant supérieur et peut être considéré comme ayant atteint un niveau de développement plus avancé. La contribution en moyenne plus faible du secteur agricole à l'économie tunisienne témoigne d'une économie plus diversifiée et aussi d'une dotation en ressources naturelles, en eau notamment, moins propice à l'activité agricole. Ainsi, le secteur agricole tunisien occupe 28 % de la population active en 1990 contre 45 % au Maroc, et contribue en 1994 pour 13 % au PIB contre 20 % au Maroc¹.

A la fin des années soixante-dix, les secteurs agricoles du Maroc et de la Tunisie sont en raison de leur importance économique, sociale et politique au cœur des préoccupations d'États particulièrement interventionnistes. Ces deux États s'efforcent, à travers des barrières tarifaires, non tarifaires, un encadrement étroit du commerce et des prix des produits agricoles, d'assurer des prix rémunérateurs pour les producteurs à l'abri de la concurrence internationale. Parallèlement, ils subventionnent les produits alimentaires pour permettre aux consommateurs d'accéder à des denrées à faible prix. Enfin, l'agriculture irriguée est privilégiée à travers des politiques d'investissement publics directs substantiels. Ces orientations de politique économique, qui éloignent fortement le système d'incitation interne de celui qui aurait découlé d'équilibres de marchés, ont débouché sur des performances décevantes caractérisées par une croissance du produit agricole proche du taux de croissance démographique ; de plus, malgré le développement de l'irrigation, les résultats agricoles restent fortement tributaires de la pluviométrie.

Durant les années quatre-vingt, à la suite de booms miniers le Maroc et à un moindre degré la Tunisie sont atteints par le syndrome hollandais et l'ensemble des activités fondées sur la production de biens échangeables, y compris l'agriculture,

¹ On observe toutefois qu'en 1991 et 1992, années de récoltes exceptionnelles, la part du secteur agricole dans le PIB tunisien approche 18 %.

connaît un ralentissement en raison d'une forte appréciation de leur taux de change réel. Cette situation conduit le Maroc, puis ultérieurement la Tunisie, à mettre en œuvre des réformes dans le cadre de programmes d'ajustement structurel.

En raison de l'importance du rôle de l'État, les politiques fiscales et budgétaires sont au cœur du processus de stabilisation et d'ajustement. Ces réformes ont pour objectif essentiel de réduire les dépenses de transfert à travers l'élimination des subventions, de freiner la croissance des dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement et d'accroître les ressources publiques. Elles visent aussi à permettre une croissance plus soutenue à travers des incitations fiscales et douanières plus favorables. Une part importante des réformes a concerné les activités agricoles en raison du caractère stratégique de ce secteur mais aussi en raison des ressources publiques absorbées par la politique agricole.

De nombreux travaux ont été consacrés aux effets des réformes sur les activités industrielles et manufacturières mais peu d'analyses permettent d'apprécier les effets sur le secteur agricole. Cette lacune est d'autant plus surprenante que les secteurs agricoles, suivant en cela une évolution générale, ont vocation à une ouverture grandissante en particulier vis-à-vis du marché de l'Union Européenne. Aussi, l'objectif poursuivi ici est-il d'apprécier dans quelle mesure les réformes des finances publiques (politique de dépenses publiques, de prélèvement public et d'incitation) ont contribué au développement des agricultures marocaines et tunisiennes.

1. DÉPENSES PUBLIQUES ET DÉVELOPPEMENT AGRICOLE : UNE POLITIQUE D'AJUSTEMENT ACTIVE MARQUÉE PAR LA CONTRAINTE FINANCIÈRE

Conformément à la plupart des observations de la littérature concernant la gestion des finances publiques dans les périodes de crise (Cuddington, 1989 ; Tanzi, 1990), les dépenses d'investissement et de transfert ont été les plus touchées par les arbitrages budgétaires. Les conséquences en sont appréciées ici à travers l'évolution de l'investissement public et des subventions en faveur de l'agriculture.

1.1. Les dépenses publiques d'investissement en faveur de l'agriculture

La politique de stabilisation engagée par le Maroc en 1983 a entraîné une chute rapide de l'investissement public total qui passe d'environ 11 % du PIB en 1980-83 à 6,3 % en 1984-86 ; au début des années quatre-vingt-dix, les dépenses

d'investissement s'établissent à environ 7 % du PIB. En Tunisie, les mesures de restrictions budgétaires sont engagées plus tardivement et sous une moindre contrainte, de sorte que l'investissement public qui est de l'ordre de 11 % du PIB en 1984-86, diminue progressivement pour se stabiliser à un niveau compris entre 6 et 7 % du PIB au début des années quatre-vingt-dix. Bien qu'ayant suivi des calendriers différents, la réduction de l'investissement public a donc été similaire au Maroc et en Tunisie et dans ces deux pays le taux d'investissement public par rapport au PIB a été ramené sensiblement à son niveau d'avant crise (tableau n° 1). Cette évolution traduit une correction de la politique d'investissements publics élevés favorisée par les booms miniers.

**Tableau n° 1 : Budget de l'administration centrale en % du PIB
(moyenne sur la période)**

	1974	1980- 1983	1984- 1986	1987- 1989	1990- 1993	1994- 1995
Maroc						
1. Recettes totales	22,0	22,0	20,1	22,0	24,9	24,1
1.1. Recettes fiscales	14,7	19,2	18,4	20,4	22,3	20,7
1.2. Recettes non fiscales	6,8	2,4	1,7	1,6	2,6	3,4
2. Dépenses totales	25,9	34,2	28,9	27,5	27,8	28,9
2.1. Dépenses courantes	19,3	22,8	22,6	20,8	20,7	22,0
2.2. Dépenses d'investissement	6,7	11,2	6,3	6,7	7,1	6,9
3. Solde budgétaire	-3,9	-12,2	-8,7	-5,5	-2,9	-4,8
Tunisie						
1. Recettes totales	25,4	32,9	34,5	31,1	29,9	30,7
1.1. Recettes fiscales	20,0	25,3	25,6	23,3	24,1	25,0
1.2. Recettes non fiscales	5,2	7,4	9,2	7,8	5,7	5,6
2. Dépenses totales	27,6	37,1	38,5	36,0	33,8	33,4
2.1. Dépenses courantes	19,8	26,5	26,8	26,7	26,1	26,8
2.2. Dépenses d'investissement	7,8	10,6	10,9	8,2	7,5	6,7
3. Solde budgétaire	-2,2	-4,2	-3,9	-4,9	-3,9	-2,7

Source : Données FMI.

Au début des années quatre-vingt, malgré une importance relative plus faible du secteur agricole en Tunisie, l'investissement agricole représente plus de 20 % de l'investissement total contre environ 12 % au Maroc. De plus, l'issue de la phase de stabilisation est marquée par le maintien de l'engagement relatif de l'État tunisien en faveur de l'agriculture qui s'inscrit cependant dans une politique globale de réduction de l'investissement public. La part de l'investissement agricole dans l'investissement total, après une chute temporaire dans la première

moitié des années quatre-vingt, se stabilise durant la phase d'ajustement autour de 17 %, avant de retrouver en 1992-1994 un niveau supérieur à celui du début des années quatre-vingt. Au Maroc, la phase de stabilisation est au contraire caractérisée par un retrait relatif de l'État qui se cumule avec une réduction de l'investissement public global. La part de l'investissement agricole public dans l'investissement total chute de deux points entre le début des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (tableau n° 2). Contrairement à la Tunisie, elle reste très inférieure à la contribution du secteur agricole au produit et le handicap relatif du secteur agricole s'accroît sensiblement au cours de la période d'ajustement.

En pourcentage du PIB agricole, l'investissement public en faveur du secteur agricole baisse fortement au Maroc, il passe d'environ 7 % au début des années quatre-vingt à 3,5 % au début des années quatre-vingt-dix. En Tunisie, ce même ratio est ramené de plus de 16 % au début des années quatre-vingt à environ 10 % sur la période 1992-1994.

Tableau n° 2 : Évolution de l'investissement public en faveur de l'agriculture (en %)

	1980-1983	1984-1986	1987-1998	1990-1991	1992-1994	Évolution 1980-1991 ¹
Maroc						
Investissement agricole/ investissement public total	11,8	13,4	10,5	9,7		- 18
Investissement agricole/ PIB agricole	8,6	5,1	4,4	3,7		- 57
Investissement agricole/ dépense totale	3,7	3,1	2,7	2,6		- 30
Tunisie						
Investissement agricole/ investissement total	20,9	17,0	17,7	17,8	22,4	- 15
Investissement agricole/ PIB agricole	16,7	13,1	11,0	9,2	10,2	- 45
Investissement agricole/ dépense totale	6,0	4,8	4,0	4,3	4,4	- 28

¹ Taux de variation entre la période 1980-83 et 1990-91, en pourcentage.

Source : Autorités nationales.

L'évolution des investissements publics globaux en faveur de l'agriculture peut être considérée comme résultant avant tout de fortes contraintes financières

pesant sur chacun des États. Cependant, l'évolution de la structure de l'investissement public en faveur de l'agriculture met en évidence un effort pour adapter la dépense publique. A cet égard, une politique d'ajustement plus active peut être relevée en Tunisie puisque ce pays réduit sensiblement la part de l'hydraulique dans l'investissement public agricole de 68 % en 1980-89 à 53 % en 1990-94 tandis que cette réduction est bien moindre au Maroc (56 % en 1980-89 à 51 % en 1990-94) (Araujo Bonjean et alii, 1997). Cet arbitrage du Maroc en faveur des dépenses d'investissement dans l'irrigation est certainement défavorable à une meilleure efficacité des dépenses en raison du manque de réseaux d'irrigation secondaires (phénomène du "décalage") et des difficultés de gestion de nombreux réseaux existants (Akesbi, 1995). Le phénomène du décalage a pris récemment une ampleur particulière : en 1997, alors que le potentiel irrigable atteint 792 000

hectares, 260 000 hectares ne sont pas mis en valeur². De plus, l'existence de larges possibilités d'irrigation a fortement incité les autorités à développer des productions exigeantes en eau comme la canne à sucre, qui absorbent des aides publiques considérables. Cependant, bien qu'une période de plus de dix ans serait nécessaire pour éliminer le décalage actuel, de fortes résistances s'opposent à une réduction des programmes de grands ouvrages d'irrigation³.

Par manque de données homogènes, il n'est pas possible de comparer l'évolution de l'investissement privé et de l'investissement des entreprises publiques au Maroc et en Tunisie. Toutefois on a pu observer dans les années quatre-vingt et dans les deux pays, une augmentation significative de l'investissement privé dans le secteur agricole, et en Tunisie, une très forte baisse de l'investissement des entreprises publiques.

1.2. Les subventions à l'investissement privé

Les subventions à l'investissement privé agricole présentent l'avantage d'être à l'origine de distorsions moindres que les investissements publics directs : l'entrepreneur privé ayant une meilleure connaissance des marchés que l'administration, le choix et la gestion des opérations d'investissement devraient être plus efficaces. De plus, le financement public accordé est susceptible à travers un effet multiplicateur de susciter un investissement d'un montant supérieur à celui

² Il est à souligner l'aggravation de ce décalage qui était de 90 000 hectares au début des années quatre-vingt et de 170 000 hectares dix ans après.

³ Source : Ministère de l'Agriculture.

des ressources publiques directement investies et l'aide de l'Etat peut dans certains cas permettre de surmonter des difficultés de mobilisation des ressources et de conception technique des projets.

En Tunisie, les subventions à l'investissement privé sont gérées depuis 1983 par un organisme public autonome, l'APIA, qui est notamment chargé d'aider au montage des projets d'investissement. Il n'existe pas d'organisme équivalent au Maroc où les subventions à l'investissement privé sont, depuis 1986, administrées dans le cadre du FDA (Fonds de Développement Agricole).

L'évolution des subventions à l'investissement privé apparaît plus fluctuante en Tunisie qu'au Maroc où elles augmentent régulièrement depuis 1986, à la fois en pourcentage du PIB et de la dépense totale (tableau n° 3). Elles sont cependant en forte progression en Tunisie sur les deux années 1994-1995 à la suite de l'application d'un nouveau code des investissements.

Tableau n° 3 : Évolution des subventions à l'investissement privé

	1983-85	1986-89	1990-92	1993-95
Maroc				
% du PIB		0,05	0,09	0,11*
% dépense totale		0,16	0,33	
Tunisie				
% du PIB	0,13	0,06	0,05	0,10
% dépense totale	0,35	0,18	0,16	0,30

* En 1993-94.

Source : Autorités nationales.

L'évolution des subventions à l'investissement privé, dont le montant global demeure peu élevé, semble donc traduire une volonté de développer un nouveau mode d'intervention de l'État s'inscrivant mieux dans l'économie de marché. Cette stratégie permet d'abaisser les coûts relatifs de l'investissement privé et par là de trouver un relais à une politique d'investissements publics directs devenue désormais trop coûteuse surtout au Maroc. Cependant, cette orientation implique de lourdes procédures administratives qui présentent divers inconvénients. Elles entraînent des coûts administratifs, sont difficiles d'accès pour les petites entreprises et peuvent être l'occasion d'entraves et de délais.

1.3. Les subventions alimentaires et agricoles

Les *subventions alimentaires* répondent à un objectif d'équité mais, ainsi que cela est mis en évidence par la théorie économique, elles entraînent une diminution du bien-être collectif. De plus, en abaissant le prix relatif de certains produits, elles en stimulent la consommation ce qui accroît leur coût budgétaire. La déformation de la structure de prix consécutive à ces subventions conduit à des gaspillages mis en exergue par certaines utilisations symptomatiques des biens subventionnés⁴. Ainsi que l'a démontré l'expérience, ces subventions à caractère social présentent également l'inconvénient d'être particulièrement rigides à la baisse.

Jusqu'en 1985, les subventions alimentaires ont fortement augmenté au Maroc ; elles atteignent alors leur maximum (soit 7 % de la dépense totale et 2,3 % du PIB). En Tunisie, elles sont également à leur niveau maximum en 1984-1985 (plus de 8 % de la dépense totale et plus 3 % du PIB). A la différence du Maroc, où ces subventions sont fortement réduites à partir de 1986, elles restent élevées en Tunisie jusqu'à la fin des années quatre-vingt et ne commencent véritablement à baisser qu'à partir de 1990. Ainsi, en 1993, les subventions à la consommation alimentaire représentent toujours près de 2 % du PIB en Tunisie contre 0,7 % au Maroc. Rapportées à la dépense totale, ces subventions sont inférieures de plus de moitié au Maroc (tableau n° 4). Cette évolution est révélatrice d'une politique effective d'ajustement de la dépense publique et ceci d'autant plus que de telles mesures sont difficiles à faire admettre politiquement et socialement.

Tableau n° 4 : Subventions de l'État à la consommation des produits alimentaires de base

	1981-1983	1984-1986	1987-1989	1990-1993	1994-1995
Maroc					
% dépense totale	4,6	6,3	2,4	2,5	2,9
% PIB	1,7	1,8	0,7	0,7	0,8
Tunisie					
% dépense totale	5,8	7,6	6,6	6,0	5,1
% PIB	2,2	2,9	2,4	2,0	1,7

Sources : Autorités nationales.

Tableau n° 5 : Évolution des subventions de l'État aux facteurs de production

⁴ Il s'agit par exemple de l'utilisation du pain pour l'alimentation animale.

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1988-1990
Maroc													
% PIB agricole	2,2	3,2	1,5	1,8	1,7	2,0	4,1	5,9	5,0	5,3	6,3	2,1	0,9
% PIB	0,4	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,7	0,9	0,9	0,9	1,0	0,3	0,1
Tunisie													
% PIB agricole	3,5	2,6	1,5	3,8	5,9	6,0	4,5	8,0	4,8	3,9	3,4	3,0	2,5
% PIB	0,7	0,5	0,3	0,6	0,9	0,8	0,6	1,1	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3

Sources : Autorités nationales.

Les *subventions aux intrants*, dont le coût budgétaire est élevé, sont également à l'origine de fortes distorsions et donc de gaspillages importants : ainsi, la sous facturation de l'eau, pourtant ressource rare, a entraîné une consommation excessive. De plus, l'octroi de subventions peut inciter à différer une politique d'abaissement du coût des intrants agricoles. Au Maroc comme en Tunisie, mais à un rythme différent, les subventions aux facteurs de production (engrais, aliment de bétail, semences améliorées etc.) ont été considérablement réduites, et le plus souvent éliminées (tableau n° 5). Au Maroc, elles atteignent près de 1 % du PIB en 1980-1983, mais deviennent négligeables à partir de 1990. En raison d'une contrainte budgétaire moins sévère, la réduction des subventions aux intrants est plus progressive en Tunisie : ainsi les subventions sur les engrais ont été maintenues jusqu'en 1993 en Tunisie, alors qu'elles ont été supprimées en 1990 au Maroc⁵.

Dans les deux pays, la réduction des subventions publiques et l'augmentation des taxes sur les produits pétroliers ont engendré une forte croissance des prix de certains intrants, notamment de l'eau d'irrigation, des énergies utilisées pour le pompage, et dans une moindre mesure du prix des engrais. Il en est résulté une diminution de la consommation d'engrais et de semences améliorées ainsi que de certains désherbants depuis la deuxième moitié des années quatre-vingt. Une dégradation de la rentabilité financière notamment des exploitations agricoles modernes recourant largement à l'irrigation et grandes consommatrices d'engrais et autres intrants s'est produite sous l'effet des hausses des tarifs publics (eau, électricité) et des prix de certains intrants (gas-oil, engrais) ou services agricoles. Cependant, ces effets des mesures d'ajustement ont souvent pu être compensés par le renforcement de la protection dont bénéficient certains sous-secteurs agricoles et des gains de productivité. Un phénomène de compensation supplémentaire devrait intervenir quand l'approfondissement de la

⁵ Dans le cas de la Tunisie, la réduction des subventions agricoles, et notamment la majoration du coût de l'eau d'irrigation, a été également retardée par les sécheresses.

libéralisation commerciale entraînera une baisse du coût des intrants et équipement nécessaires à l'agriculture.

En conclusion, l'évolution des dépenses publiques à destination du secteur agricole durant la phase d'ajustement montre un retrait plus net et plus rapide de l'État marocain à la fois au niveau des dépenses d'investissement et des subventions agro-alimentaires. Ce désengagement de l'État est accompagné de la mise en place d'incitations à l'investissement privé qui, jusqu'en 1993, se développent plus vite en Tunisie. Ces évolutions pourraient être considérées comme révélatrices d'une plus grande volonté d'ajustement et d'une plus grande confiance des pouvoirs publics marocains dans le marché et les opérateurs privés. Elles sont probablement avant tout la manifestation d'une contrainte budgétaire plus sévère qu'en Tunisie, où le fort taux de prélèvement public préservé jusqu'à maintenant autorise une dépense plus importante.

2. REFORME DE LA FISCALITE AGRICOLE : UN AJUSTEMENT DIFFÉRÉ

En 1983 pour le Maroc et en 1986 pour la Tunisie, une profonde réforme fiscale et tarifaire est mise en œuvre. Son objectif fondamental est la libéralisation des échanges extérieurs et la réduction des distorsions d'origine fiscale qui constituent les corollaires de la politique d'ouverture de ces deux pays notamment en direction de l'Union Européenne. Pour le Maroc, en raison de son plus faible niveau de recettes, les réformes visaient aussi à accroître le prélèvement public⁶. Cependant, malgré les réformes en cours et l'ouverture progressive des agricultures marocaine et tunisienne vis-à-vis de l'extérieur, le choix a été fait de tenir les secteurs agricoles à l'écart des réformes fiscales et douanières. D'une part, les revenus agricoles sont exonérés de droit ou de fait de quasiment toute forme d'imposition directe et d'autre part, le secteur agricole n'entre pas dans le champ d'application de la TVA. De plus, beaucoup de productions agricoles continuent à bénéficier d'une forte protection tarifaire et non tarifaire.

2.1. L'absence de fiscalité directe agricole

Depuis le début des années soixante, l'agriculture marocaine était soumise à un impôt foncier à caractère largement forfaitaire, "l'impôt agricole", assis sur le

⁶ Pour une analyse des réformes fiscales au Maroc et en Tunisie, on peut consulter NSouli et alii, 1993 et 1995.

revenu potentiel de l'exploitation ; cet impôt présentait l'avantage d'inciter à mettre en valeur les terres non exploitées et d'encourager l'augmentation de la productivité (Akesbi, 1995) tout en obtenant une contribution fiscale des groupes contrôlant les actifs fonciers⁷. A la suite des sécheresses de 1981 et 1983, l'ensemble des revenus agricoles (revenus des personnes physiques et bénéficiaires des sociétés) ont été par décision royale, exonérés de tout impôt direct jusqu'en 2020. Les principaux bénéficiaires sont les grandes exploitations et les sociétés agro-industrielles à forte capacité contributive qui bénéficient par ailleurs largement des infrastructures et des services financés sur fonds publics (notamment dans le secteur irrigué). En revanche, la plupart des redevables du monde rural auraient été exonérés de l'impôt général sur le revenu en raison de la définition légale de son assiette et aussi de l'impossibilité pratique de recouvrer un tel impôt.

En Tunisie, l'agriculture, y compris les grandes exploitations, bénéficie également de mesures de défiscalisation directe ainsi que d'exonérations prévues par le code des investissements. Les impôts qui frappaient différentes productions agricoles (olives, vignes ...) ont été supprimés en 1987. Actuellement, d'un point de vue légal, les agriculteurs sont soumis soit à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit à l'impôt sur les sociétés (taux réduit de 10 % alors que le taux de droit commun est de 35 %). L'obligation légale de janvier 1995 pour les agriculteurs d'effectuer une déclaration de revenus est très peu appliquée. Le nombre de personnes physiques exerçant une activité agricole et effectuant une déclaration de revenu est marginal. En ce qui concerne les sociétés agricoles, leur contribution à la fiscalité directe est également faible.

Ainsi, dans les deux pays, une situation particulièrement privilégiée est créée notamment en faveur des investisseurs importants venus d'autres secteurs qui, par ce biais, peuvent réduire leur charge de fiscalité directe. Au Maroc, l'exonération des revenus agricoles de tout impôt direct a, semble-t-il, eu pour conséquence de drainer d'importants capitaux privés marocains et étrangers, en particulier vers le secteur des fruits et légumes, ce qui expliquerait le développement spectaculaire de certaines productions telles que les pommes dont les superficies ont triplé entre 1980 et 1994 (Bahammi, 1996). Malgré ces succès, une telle politique peut conduire à une affectation des ressources globales peu efficace en raison des distorsions fiscales ainsi créées.

2.2. La taxe sur la valeur ajoutée et les taxes intérieures à la consommation

⁷ Sur les avantages et limites d'un impôt foncier, voir Araujo-Bonjean et Chambas, 1995.

Au Maroc en 1986 puis en Tunisie en 1988, comme dans de nombreux pays en développement, une réforme majeure a été introduite en substituant une taxe sur la valeur ajoutée aux anciennes taxes sur le chiffre d'affaires particulièrement pénalisantes pour les exportations. Cependant, l'agriculture d'exportation qui doit affronter directement la concurrence internationale ne peut bénéficier des avantages potentiels de cette réforme car les deux pays ont choisi de ne pas assujettir les activités agricoles à la TVA. Ils ont opté pour une large exonération du secteur agricole y compris des intrants qui lui sont nécessaires. Ce choix est à l'origine de diverses inefficacités.

L'exonération de TVA d'un certain nombre de produits agricoles pose en premier lieu le problème de la non imputation des charges de TVA supportées en amont qui viennent alors grever les coûts de production et affecter la compétitivité des productions locales par rapport aux produits importés. Au Maroc, ce phénomène est particulièrement sensible dans le secteur de la production animale où les principaux produits animaux (viandes, œufs, lait) sont exonérés de TVA alors que certains aliments de bétail (les aliments composés) sont soumis à la TVA. Dans ce cas, l'exonération entraîne une rupture de la chaîne de déduction, et la TVA devient un coût définitif pour l'agriculteur. La rémanence des taxes perçues en amont, notamment des taxes sur les énergies utilisées dans le processus de production (énergies de pompage, etc.) affecte la compétitivité des productions agricoles et pénalise particulièrement le secteur d'exportation qui n'est pas protégé.

La TVA est utilisée dans les deux pays de manière hétérodoxe comme moyen de protection lorsqu'elle est appliquée à certaines importations agricoles mais non aux productions locales. La TVA crée alors des distorsions entre produits locaux et importés : c'est le cas au Maroc des importations de maïs qui sont soumises à une TVA de 20 % alors que le maïs produit localement n'est pas assujetti. Contrairement à sa vocation habituelle qui est de mobiliser des ressources fiscales, la TVA constitue dans ce cas un instrument de protection de la production nationale .

L'exonération forcément sélective d'un certain nombre d'intrants engendre des distorsions de prix entre facteurs de production substituables, et ainsi une allocation des ressources non optimale. Au Maroc, dans le secteur de l'alimentation animale, l'introduction d'une TVA non récupérable sur les aliments composés et

produits de complément⁸ a incité les éleveurs à développer leurs propres mélanges d'aliments à partir d'éléments simples, non taxés, produits sur les exploitations agricoles (tourteaux, mélasse ...). Ceci a encouragé l'alimentation traditionnelle de moindre qualité nutritionnelle et a conduit à une baisse de la productivité des élevages. Cette distorsion fiscale constitue aussi un handicap pour l'industrie nationale de la provende.

L'accumulation des crédits de TVA et la règle du butoir⁹ demeurent à l'origine d'importantes distorsions fiscales. Ainsi, au Maroc, les produits entrant dans la fabrication industrielle des aliments composés sont pour 58 % d'entre eux soumis à une TVA de 19 %, et pour 12 % à une TVA de 7 %, alors que les aliments composés sont taxés à 7 %. Selon la composition des aliments produits, la règle utilisée pour le calcul du butoir conduit à l'accumulation de créances sur l'État et à l'augmentation du prix de revient des productions à concurrence des créances non recouvrables par les entreprises.

Enfin, le système d'exonérations des équipements agricoles, par la charge administrative qu'il entraîne, tend à pénaliser les petits exploitants dont les capacités de gestion sont plus limitées et dont le plus faible volume d'opérations les place souvent en dehors du circuit administratif normal. A l'opposé, les plus gros exploitants sont souvent mieux placés pour bénéficier des avantages en matière de déductions et d'exonérations. L'expérience de la Tunisie, qui a développé un système d'exonération de TVA particulièrement complet, met en évidence les limites de ce choix y compris pour la grande agriculture et notamment pour les activités tournées vers l'exportation. Quels que soient les efforts déployés, les exonérations ne permettent pas d'éliminer complètement les charges fiscales incluses comme le permettrait une TVA d'application générale. De plus, la mise en œuvre des procédures administratives nécessaires mobilise d'importants moyens tant du côté de l'administration que des agriculteurs.

De manière complémentaire à la TVA, des droits d'accises s'appliquent en principe à des produits dont la demande est inélastique par rapport au prix ou dont la consommation entraîne un coût social. Les droits d'accises portent principalement sur les alcools, tabacs et produits pétroliers, mais il en existe

⁸ Un phénomène identique peut être constaté pour le fourrage en Tunisie.

⁹ Afin d'éviter des pertes de ressources publiques consécutives à des remboursements de crédits de TVA fictifs, la règle du butoir consiste à exclure, en dehors de certaines possibilités strictement délimitées, le remboursement de crédit de TVA qui découlerait de l'application normale de la TVA.

également sur des intrants agricoles. Dans ce dernier cas mais aussi dans le cas des produits pétroliers, ces droits viennent grever les coûts des activités productives utilisatrices de ces intrants.

2.3. La politique tarifaire

Dans les deux pays, la politique de protection a été l'objet d'aménagements importants. Les restrictions quantitatives ont été transformées en protections tarifaires et les taux maximum de protection ont été fortement abaissés tandis que la dispersion des tarifs était réduite. Cependant, l'impact négatif de ces mesures sur les recettes fiscales a conduit les pouvoirs publics à introduire des surtaxes, prélèvement fiscal à l'importation (PFI) au Maroc, droit compensatoire (DCP) en Tunisie, dont le taux a été progressivement relevé.

Au sein de ce processus de libéralisation du commerce, les produits agricoles, et notamment les produits dits sensibles, occupent une place particulière et tendent à bénéficier d'une protection nominale croissante. En effet, la levée des restrictions quantitatives aux importations a généralement été tardive ou différée. D'autre part, les restrictions quantitatives sur les produits agro-alimentaires, ont été remplacées par un prélèvement à l'importation variable, égal à la différence entre un prix de référence calculé en fonction des cours mondiaux ou des coûts de production intérieurs, et le prix d'importation¹⁰. Ce prélèvement à l'importation conduit à des équivalents tarifaires très élevés (par exemple au Maroc : 100 % pour le lait, 125 % pour les viandes blanches, 380 % pour les viandes rouges, etc.). Enfin, les produits agricoles bénéficient au Maroc de taux maximum à l'importation plus élevés que ceux des autres produits.

Il faut aussi souligner le rôle hétérodoxe de protection joué par la TVA (cf. supra). Cette pratique permet de majorer fortement la protection nominale déjà élevée de l'agriculture de substitution à l'importation. Cette protection sélective des activités agricoles crée un biais vis-à-vis des exportations (produits bruts et transformés directement exposés à la concurrence internationale). Le producteur local est fortement incité à se tourner vers le marché intérieur beaucoup plus rémunérateur en raison de l'effet favorable de la protection. Cette forte protection est à l'origine d'un coût pour les consommateurs ; dans le cas de la Tunisie, ce coût est largement reporté sur l'État qui consacre encore des ressources budgétaires importantes à subventionner la consommation en milieu urbain.

¹⁰ Les prix de référence devraient en principe disparaître en 1998.

Malgré le processus de libéralisation en cours, les produits manufacturés locaux dont certains constituent des fournitures pour l'agriculture, restent l'objet de protections tarifaires importantes, de sorte que la protection effective de l'agriculture est moins importante que ne le laissent paraître les taux élevés de protection nominale. Dès lors qu'une possibilité d'approvisionnement local existe, l'agriculture est contrainte de se fournir auprès d'un secteur industriel dont le taux de protection nominale n'a pas encore baissé¹¹ : les coûts de l'agriculteur sont alors majorés du montant du tarif.

La libéralisation engagée notamment dans le cadre de l'accord avec l'Union Européenne devrait permettre à l'avenir une réduction du coût des consommations intermédiaires de l'agriculture. Les mesures de libéralisation des importations d'aliments pour animaux intervenues depuis 1992 ont déjà permis un approvisionnement à meilleur coût.

3. CONSÉQUENCES DE L'AJUSTEMENT SUR LES PRIX ET LA CROISSANCE AGRICOLES

3.1. Une protection croissante de l'agriculture

Une analyse des distorsions de prix des principales productions agricoles par rapport au marché mondial durant la période d'ajustement montre un renforcement de la protection nominale des cultures céréalières (blé tendre, blé dur, orge) au Maroc et en Tunisie. Pour ces productions, les réformes fiscales et tarifaires sont allées dans le sens d'une protection croissante (tableau n° 6). Les indicateurs disponibles (Araujo-Bonjean et alii, 1997 ; Wenner, 1992 ; Esslimi, 1996) montrent qu'en Tunisie comme au Maroc, le principal sous-secteur ayant bénéficié d'une protection renforcée durant l'ajustement est, outre le secteur céréalier traditionnel, celui des produits animaux (viande bovine et lait notamment). En revanche, les secteurs tournés vers l'exportation (fruits et légumes) ne bénéficient pas du même soutien puisqu'ils sont directement confrontés à la concurrence internationale.

¹¹ La protection effective de nombreux produits industriels fabriqués localement a certainement augmenté de manière sensible ces dernières années. Ce phénomène, paradoxal mais courant lorsqu'une libéralisation commerciale est en cours, provient de la moindre taxation des intrants industriels importés alors que la protection nominale des produits finis de l'industrie est maintenue dans les premières phases de la libéralisation (la procédure de libéralisation par liste de produits adoptée au Maroc et en Tunisie explique ce phénomène).

Tableau n° 6a : Évolution des distorsions de prix par rapport au marché mondial au Maroc*

	1980-1983	1990-1993
Blé tendre	1,36	1,95
Blé dur	1,36	2,40
Orge	1,78	2,50
Maïs	1,05	2,01
Tournesol	1,31	2,00
Sucre	0,09	0,13
Tomate	0,60	0,60
Orange	0,88	0,80
Lait	1,43	1,25
Viande bovine	2,24	2,30
Viande blanche	2,30	2,32

* Il s'agit des moyennes calculées sur chaque sous-période des ratios : prix à la production/prix à l'importation exprimés en monnaie nationale au taux de change officiel.

Source : Araujo Bonjean, 1996.

Tableau n° 6b : Évolution des distorsions de prix par rapport au marché mondial en Tunisie*

	1980-1982	1984-1986	1992-1995
Blé dur	0,87	1,00	1,33
Blé tendre	0,98	1,36	1,77
Orge	0,83	1,23	2,01

* Il s'agit des moyennes calculées sur chaque sous-période des ratios prix à la production/prix à l'importation exprimés en monnaie nationale au taux de change officiel.

Source : COMETE (1996).

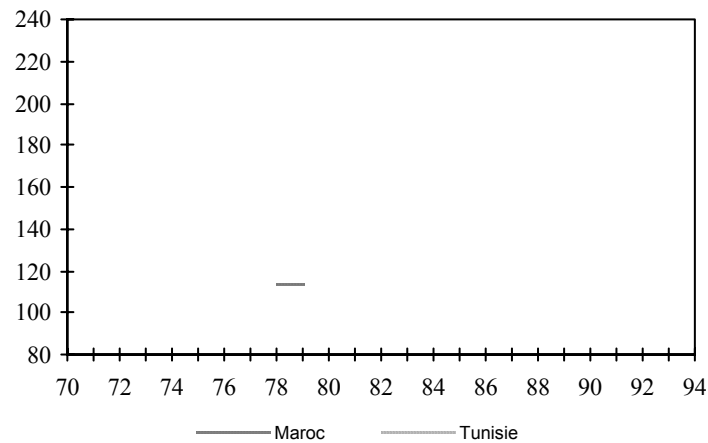
Malgré cette protection croissante, on observe dans les deux pays une tendance générale à la dégradation des termes de l'échange interne de l'agriculture, mesurés par le rapport des prix des produits agricoles sur l'indice des prix à la consommation.

3.2. Une production agricole en expansion

Au début des années quatre-vingt-dix, le Maroc et la Tunisie obtiennent des

niveaux records de production céréalière. Les récoltes exceptionnellement bonnes succèdent aux plus graves déficits mais en moyenne, la production céréalière est nettement supérieure aux niveaux des années quatre-vingt. Ces niveaux de production élevés proviennent d'une forte augmentation des rendements céréaliers. De plus, on observe dans les deux pays, une croissance soutenue des productions animales, et notamment de la production de lait, ainsi que des produits maraîchers.

**Graphique n° 1 : Évolution du PIB agricole à prix constant
(base 100 = 1973)**



Durant la période d'ajustement, au Maroc et en Tunisie, le PIB agricole augmente fortement : son taux de croissance durant la période de réformes (1983-1994) est plus élevé que sur l'ensemble de la période 1973-94 (graphique n° 1). Sa croissance est également plus rapide que celle du PIB total. Avec un taux de croissance annuel moyen supérieur à celui du Maroc, le secteur agricole tunisien apparaît particulièrement performant : le taux de croissance du PIB agricole est de 5,6 % en Tunisie contre 4,2 % au Maroc sur la fin de période considérée.

Tableau n° 7 : Taux d'accroissement annuel moyen (%)

		1970-1994	1983 - 1994
PIB agricole ¹	Maroc	3,6 (1973 - 1994)	4,2
	Tunisie	3,4 (1973 - 1993)	5,6
PIB ¹	Maroc	4,4 (1970 - 1994)	3,7
	Tunisie	5,3 (1968 - 1994)	3,8

¹ A prix constant.

L'augmentation de la protection des productions céréalières et animales constitue certainement, à côté du facteur climatique, un des facteurs explicatifs des bonnes performances de l'agriculture marocaine et tunisienne. Il semble donc que les réformes engagées jusque là n'aient pas eu de conséquences négatives sur la croissance de l'offre agricole. En particulier, l'augmentation des coûts de production liée au relèvement des taxes et tarifs publics, ainsi que le maintien de la protection sur certains intrants et biens d'équipement produits localement, ne paraissent pas avoir significativement affecté l'offre agrégée. De même la réduction des dépenses publiques en faveur de l'agriculture n'a pas eu d'impact global significatif probablement en raison de leur efficacité limitée.

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

En raison d'une contrainte budgétaire plus sévère qu'en Tunisie, l'évolution des dépenses publiques à destination du secteur agricole durant la phase d'ajustement montre un retrait plus net et plus rapide de l'État marocain à la fois au niveau des dépenses d'investissement et des subventions agro-alimentaires. Ce désengagement de l'État s'est accompagné de la mise en œuvre d'incitations à l'investissement privé qui, jusqu'en 1993, se développent plus vite au Maroc. Cependant, le Maroc privilégie toujours les dépenses d'investissement en faveur de l'irrigation pourtant peu efficaces en raison de goulots d'étranglements ; cette dernière orientation est révélatrice de résistances à la politique d'ajustement. Dans les deux pays, les subventions aux intrants ont été fortement réduites tout comme les soutiens budgétaires destinés à abaisser les prix alimentaires à la consommation.

Par ailleurs, les agricultures marocaines et tunisiennes ont été largement tenues à l'écart des réformes fiscales et douanières et restent fortement protégées. Un des symboles du statut particulier de l'agriculture au Maroc est la décision royale d'exonération de toute fiscalité directe agricole ; dans le cas de la Tunisie, il s'agit d'une pratique de défiscalisation directe de l'agriculture y compris des grandes exploitations. De plus, les principaux produits agricoles de base continuent à bénéficier de taux de protection élevés à l'importation. Cependant, les secteurs agricoles marocain et tunisien supportent par incidence une charge fiscale indirecte non négligeable. D'une part, les activités agricoles ne sont pas assujetties à la TVA, or, quels que soient les efforts déployés, les exonérations de TVA ne permettent pas d'éliminer complètement les charges fiscales incluses. D'autre part, les productions manufacturières locales demeurent fortement protégées dans les deux pays ; aussi, dès lors qu'une possibilité d'approvisionnement local existe, le coût

des intrants et des équipements nécessaires à l'agriculture est fortement majoré. Cette politique constitue un handicap pour les activités agricoles tournées vers l'extérieur et deviendra de plus en plus difficilement compatible avec une ouverture de l'agriculture sur les marchés extérieurs. Le coût collectif d'un tel choix est important même s'il convient de tenir compte de l'objectif de limiter l'exode rural par des mesures de protection favorables à un maintien du revenu des petits agriculteurs.

Une protection croissante de l'agriculture, le dynamisme de l'initiative privée stimulée par la levée de certaines entraves et par de fortes incitations fiscales, ont contribué à la croissance de l'offre agricole. Au Maroc comme en Tunisie, le PIB agricole augmente très fortement durant la période d'ajustement, plus vite que sur la période antérieure et plus rapidement que le produit global. Dans le cadre de l'Accord de Libre-Échange avec l'Union Européenne, l'abaissement de la protection dont bénéficient certaines activités agricoles tournées vers le marché intérieur, ainsi que les intrants et biens d'équipement agricoles produits localement, devraient encourager le développement de l'agriculture d'exportation.

Dans la perspective d'une baisse du coût des intrants et des équipements agricoles, il serait souhaitable de ne pas laisser la protection effective de l'agriculture augmenter. Il conviendrait donc parallèlement à la diminution des taxes grevant les consommations intermédiaires de l'agriculture de réduire la protection nominale des productions agricoles. Ceci pourrait permettre d'alléger les subventions budgétaires à la consommation des biens alimentaires, d'abaisser certains prix alimentaires et donc de réduire les distorsions entre biens subventionnés et biens non subventionnés. Un abaissement rapide de la protection effective de l'agriculture est toutefois difficile à envisager : la spécificité de la plupart des exploitations agricoles (dimension réduite, productivité faible) et leur importance dans l'équilibre socio-économique ne peuvent permettre une réforme radicale du système d'incitation.

Enfin, on doit s'interroger sur le bien-fondé des politiques de défiscalisation directe de l'agriculture et des avantages fiscaux particulièrement importants octroyés. Le risque de ces mesures est de déresponsabiliser le secteur agricole et d'inciter à une affectation peu efficace des ressources. Elles risquent également de créer de fortes discriminations entre les contribuables dont la situation fiscale permet de bénéficier du maximum d'avantages et ceux, notamment les petits exploitants, qui ne peuvent prétendre à de tels avantages.

RÉFÉRENCES

- Akesbi N., 1995, "De la politique des barrages à la politique d'ajustement, quel avenir pour l'agriculture marocaine ?", *Mondes en Développement*, tome 23, n° 89/90, p. 113-129.
- Araujo Bonjean C., 1996, "Conséquences des mesures d'ajustement structurel sur les exploitations agricoles au Maroc", FAO, TCP/MOR/4453, Juin.
- Araujo Bonjean C., Chambas G. et Foirry J.P., 1997, "Conséquences de l'ajustement des finances publiques sur l'agriculture marocaine et tunisienne", FAO.
- Bahammi M., 1996, "Étude de l'impact des mesures d'ajustement structurel sur la filière des fruits et légumes au Maroc", FAO, TCP/MOR/4453, Février.
- Cuddington J., 1989, "Commodity Export Booms in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, Vol. 4, n° 2, p. 143-65
- Esslimi L., 1996, "Impact des mesures d'ajustement des prix et des incitations sur l'agriculture marocaine", FAO, TCP/MOR/4453, Février.
- Ministère de l'Agriculture, Direction Générale de la Planification et des Investissements Agricoles, Comete Engineering, 1996, *Les perspectives du secteur agricole compte tenu des mutations internationales*, Janvier.
- Nsouli S.M., Eken S., Duran P., Bell G. and Yucelik Z., 1993, *The Path to Convertibility and Growth: The Tunisian Experience*, Occasional Paper, n° 109, IMF.
- Nsouli S.M., Eken S., Enders K., Van-Can Thai, Decressin J. and Cartiglia F., 1995, *Resilience and Growth through Sustained Adjustment. The Moroccan Experience*, Occasional Paper, n° 117, IMF, January.
- Tanzi V. (ed.), 1990, *Fiscal Policy in Open Developing Economies*, IMF, Washington.
- Wenner M.D., 1992, "Government Intervention in Moroccan Agriculture. Evolution of Subsidy Equivalents and Possible trade Reform Effects", United

States Department of Agriculture.

**AJUSTMENT OF PUBLIC FINANCE AND AGRICULTURAL
DEVELOPMENT IN MOROCCO AND TUNISIA: 1980-1995**

***Abstract** - The object of this article is to see in what way the public finance reforms implemented in Morocco and Tunisia during the period of structural adjustment have contributed to the agricultural development. The impact of the measures is perceived in the evolvement of public investment and subsidies granted to agriculture and also in the evolvement of direct and indirect taxation imposed on the farming sector. This analysis highlights the swift disengagement of Moroccan state due to greater financial constraint existing there than in Tunisia. It also shows that Moroccan and Tunisian agriculture were to a great deal excluded from fiscal and customs reforms. All in all, partly thanks to the increasing protection of substitution production for import, the overall farming demand has increased significantly in the two countries.*

**AJUSTE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO AGRÍCOLA
EN MARRUECOS Y TÚNES : 1980-1995**

***Resumen** - La meta de este artículo es apreciar en qué medida las reformas de las finanzas públicas instauradas en Marruecos y Túnez en el período de ajuste estructural, contribuyeron al desarrollo de la agricultura. Se comprende el impacto de las medidas a través de la evolución de la inversión pública y de las subvenciones a favor de la agricultura y también a través de la evolución de la fiscalidad directa e indirecta que pesa sobre el sector agrícola. El análisis enfoca un desempeño más rápido del Estado marroquí que resulta de un apremio financiero más severo que en Túnez. También muestra el análisis que las agriculturas marroquí y tunesina fueron muy apartadas de las reformas fiscales y aduaneras. Total que, en parte gracias a una protección creciente de las producciones de sustitución a la importación, la oferta agrícola global ha aumentado fuertemente en general en los dos países.*