

DRISS GUERRAOUI [*]

La gestion du secteur public agricole au Maroc

Essai d'évaluation

Les mutations en cours dans le monde incitent à dresser un bilan des modèles de développement agricoles expérimentés à l'EST, à l'OUEST et dans le Tiers-Monde afin d'en repérer la portée et les limites et d'en tirer les enseignements les plus appropriés en matière de réforme des politiques agraires.

Cependant, quel que soit le diagnostic que l'on fera de ces modèles et les thérapeutiques qui en découleront, ces mutations s'inscrivent dans un contexte international marqué par trois tendances concomitantes :

- un regain d'intérêt pour le marché libre en tant que cadre institutionnel idéal de l'activité agricole,
- l'affirmation de l'initiative privée en tant que facteur principal dans la création des richesses en milieu rural,
- et corrélativement, la conviction que le désengagement de l'Etat de toutes les opérations de régulation du fonctionnement des marchés est la seule politique possible permettant le rétablissement de la vérité des prix des biens et des coûts des facteurs, et, partant, le seul garant de l'équilibre général.

C'est dans ce contexte que se pose à l'heure actuelle au Maroc l'évaluation de la politique agricole. Nous nous proposons dans ce texte d'en apprécier un des aspects importants, en l'occurrence la gestion du secteur public agricole (SPA), en partant de l'exemple d'entreprises publiques agricoles les plus représentatives du secteur directement productif, telle que la société de développement agricole (SODEA).

Aussi après avoir rappelé les fondements de la conception marocaine de la réforme agraire, nous situerons la place particulière qu'occupe le SPA dans cette conception, nous analyserons sa genèse, son champ d'action et son rôle. Cette étape élémentaire, mais indispensable, sera suivie par une évaluation de la gestion proprement dite du SPA.

A ce niveau, nous essayerons dans un premier temps de comprendre les modalités diverses de fonctionnement du secteur (les statuts juridiques en présence, les structures organisationnelles, les sources du financement et la gestion proprement dite) et dans un deuxième

temps d'en évaluer les performances et d'en saisir les restructurations en cours.

A la lumière de ces données, nous concluons notre analyse en apportant un certain nombre de réflexions de portée générale.

I. DONNEES ESSENTIELLES SUR LE SECTEUR PUBLIC AGRICOLE

a) - La genèse et l'importance du SPA :

Le recensement effectué en 1986 par la Direction des établissements publics et des participations, dépendante du Ministère des finances a évalué à 687 le nombre des entreprises publiques au Maroc^[1]. Sur ces 687, près de 44 relèvent du secteur agricole, soit près de 6,40 % du total, compte non tenu des 92 entreprises opérant dans le secteur des industries alimentaires dont une douzaine spécialisées dans la transformation de la betterave et de la canne productrices de sucre, de celles opérant dans le secteur de la commercialisation des produits agricoles, de celles assurant le financement de projets agro-industriels et de celles prenant en charge la formation et la recherche. Ces 44 entreprises publiques agricoles contribuent pour 11 % à la valeur ajoutée totale réalisée par l'ensemble du secteur public marocain et rentrent pour 15 % dans l'emploi total du secteur.

La prise en charge par l'Etat de la gestion de l'agriculture remonte au lendemain de l'indépendance, période où le Maroc devait récupérer les 1.017.000 ha que détenait la colonisation. Récupérer ce fonds foncier, le lotir et le distribuer aux paysans sans terres ou insuffisamment pourvus et organiser ces derniers en coopératives était la destination originelle des terres récupérées et constituait la formule marocaine de réforme agraire.

D'autres organismes publics ont vu le jour depuis cette date, élargissant et diversifiant ainsi le champ d'action du SPA et sanctionnant par là le choix opéré par l'Etat pour cette forme de gestion des terres récupérées, au détriment d'une politique volontariste et systématique de leur distribution aux paysans dans le cadre d'une gestion coopérative.

b) - Le champ d'action du S.P.A :

L'intervention de l'Etat dans le secteur agricole a trait à l'ensemble des dimensions de l'activité agricole^[2].

Ainsi, dans le domaine de la production végétale la société de développement agricole (SODEA, 1972) et la société de gestion des terres agricoles (SOGETA, 1973) assurent les productions d'agrumes, d'olives, de rosacées, de céréales, de semences sélectionnées et de plants fruitiers sur des superficies évaluées respectivement à environ 76.209 ha et 145 000 ha, à la date de création de ces deux sociétés^[3].

Dans le domaine de la production animale, la compagnie marocaine de gestion des exploitations agricoles (COMAGRI, 1963) et la société nationale de développement de l'élevage (SNDE, 1974) se spécialisent dans la sélection animale et la production de fourrage. Les superficies mises en valeur à cette fin par les deux sociétés s'élèvent respectivement à 7.064 ha et 8.145 ha.

Dans le domaine de la fourniture des intrants, la société marocaine des fertilisants (FERTIMA, 1974) et la société nationale de commercialisation des semences (SONACOS, 1974) contrôlent l'essentiel du marché des engrais (75 %) et des semences, notamment céréalières (plus de 50 %).

Dans le domaine de la commercialisation, la compagnie marocaine de commercialisation des produits agricoles (COMAPRA, 1962) pour le coton et le tournesol, l'office national interprofessionnel des céréales et légumineuses (ONICL, 1973), l'office national du thé et du sucre (ONTS, 1964) et l'office de commercialisation et d'exportation (OCE, 1965)[4] pour les agrumes, les primeurs, les vins et les conserves végétales et animales, assurent toutes les opérations de régulation du marché des produits agricoles (établissement de contrats de cultures avec les producteurs, coordination de la politique commerciale, contrôle de la qualité de la production).

Enfin[5], dans le domaine de l'encadrement, les offices régionaux de mise en valeur agricole (ORMVA, 1966), assurent la mise en valeur de quelques 3,8 millions ha, soit près de 50 % de la SAU totale se situant dans les 9 périmètres irrigués dont dispose le Maroc (Gharb, Loukkos, Doukkala, Moulouya, Haouz Souss-Massa, Tafilalet, Tadla et Ouarzazate).

Cette mise en valeur s'opère au moyen de "centres de mise en valeur", équivalents aux "centres des travaux" en zone bour ou sèche et concerne les travaux de remembrement, l'équipement des réseaux d'irrigation et leur maintenance, la vulgarisation, l'établissement des plans d'assolement et l'accompagnement de projets intégrés.

Cette brève présentation de ce qui constitue la part essentielle du SPA marocain appelle une réflexion sur le pourquoi du choix par le Maroc de cette forme de gestion du secteur agricole.

Trois raisons à cela :

- Dans le domaine de la production animale, faire face aux besoins croissants des populations, en viande et en lait à travers la mise en place d'un élevage intensif pratiqué sur de grandes unités de production, au moyen de l'importation de races étrangères plus productives, d'une politique fourragère conséquente et d'un niveau de technicité adéquat, que seules des entreprises nationales sont en mesure de réaliser.

Non que le secteur privé soit dans l'incapacité de remplir cette mission mais le caractère limité de son action (élevages dispersés et de petite

dimension) et le coût élevé des opérations (importation, croisement industriel, soins vétérinaires suivis, exigence quantitative et qualitative en fourrage) rendent tout simplement cette alternative non plausible, du moins à court terme.

- Dans le domaine de la production végétale, réunir le maximum de garanties de réussite d'une stratégie d'autosuffisance et d'import - substitution pour les denrées alimentaires de base (sucre, huile, semences) d'un côté et de l'autre contribuer à renforcer les performances des produits marocains à l'export.

- Dans le domaine de la commercialisation et de l'encadrement enfin, garantir la couverture minimale des besoins essentiels pour les catégories les plus vulnérables de la collectivité (soutien des prix), réguler positivement l'évolution des coûts des facteurs pour impulser une dynamique au processus d'(agro-) industrialisation (subventions, mesures fiscales diverses), et homogénéiser l'ensemble des formes de production agricole autour d'un certain nombre de normes de production et de pratiques (labours et semis précoces, usage de semences sélectionnées, de bétail sélectionné, de produits phytosanitaires, de fertilisants et de matériel agricole) et ce dans une perspective d'intégration de l'agriculture à l'ensemble du système économique national.

Il s'agit ici pour l'Etat de promouvoir un type d'agriculture réalisant, entre autres, des gains de productivité produisant des effets d'entraînement sur le reste du secteur.

En définitive, et en vertu de ces rôles, le SPA remplit trois fonctions essentielles : contribuer au bon fonctionnement de l'activité agricole (recherche de l'efficacité économique), assurer la régulation des dysfonctionnements qui l'affectent (recherche de l'équité sociale) et garantir la reproduction des grands équilibres en milieu rural (recherche de l'équilibre général).

Une question se pose cependant : le mode marocain de gestion du SPA permet-il la réalisation de ce triple objectif ?

II. LA GESTION DU S. P. A.

Faire un bilan scientifiquement valide -donc objectif- de la gestion du SPA est à l'heure actuelle une opération difficile à mener en l'absence d'une banque de données répertoriant avec le maximum de précision le patrimoine des entreprises publiques agricoles et d'un fichier informatisé centralisant les données sur les indicateurs les plus pertinents les concernant, permettant ainsi d'en évaluer les performances.

Un projet est en préparation dans ce sens par le gouvernement et ce, dans la perspective de la réforme (en cours) du secteur public.

Aussi avons-nous choisi délibérément de partir de cas d'entreprises pour lesquelles nous disposons d'informations un tant soit peu

fiables[6] et qui opèrent dans le secteur directement productif (la SODEA, la SOGETA et la COMAGRI).

a) - Les modalités de fonctionnement du S.P.A :

1. Un statut juridique composite :

Le SPA se caractérise par une diversité de statuts juridiques. Il y a des établissements publics à caractère administratif et social, tel que l'Institut National de la Recherche Agronomique ; des établissements publics à caractère économique, tels que les offices régionaux de mise en valeur agricole, des sociétés nationales, telles que la SODEA, la SOGETA et la COMAGRI et des sociétés d'économie mixte, telle que la SNDE.

Bien que la tendance soit vers le développement de sociétés d'économie mixte ou vers la privatisation, l'expérience de sociétés nationales telle que celle de la SODEA montre que l'on peut concilier la nature publique de la propriété agricole avec une gestion performante.

Forme dominante d'organisation du SPA directement productif, la société nationale se caractérise par son objet, par la nature de sa propriété, par ses structures organisationnelles, par son mode de financement et par les formes de son contrôle. En effet, il s'agit d'entreprises à capitaux -exclusivement publics produisant des biens et des services destinés à la vente sur le marché national ou/et international. Créées par des textes législatifs sur initiative de l'Etat, elles sont constituées sous la forme de sociétés anonymes de type privé avec une personnalité morale et une autonomie financière.

Cette dualité (capital public-gestion privée), spécificité du mode marocain de gestion du SPA, confère aux sociétés nationales "la liberté nécessaire aux prises de décision rapides et la manifestation de l'agressivité voulue dans le domaine des affaires"[7].

L'Assemblée générale, le conseil d'administration et la direction générale constituent l'ossature de base des structures organisationnelles du SPA.

Généralement le président du conseil d'administration est le premier ministre ou le ministre de tutelle. Les directeurs généraux sont nommés par le gouvernement.

Sur le plan du financement et pour faire face à leur gestion courante, les sociétés nationales ont recours aux banques commerciales à l'image de toute entreprise du secteur privé.

Elles reçoivent toutefois des subventions pour le financement de nouveaux investissements, pour la maintenance de leurs immobilisations ou pour l'achat de participations publiques dans des entreprises existantes ou tout simplement pour créer des filiales dans le cadre d'opérations intégrées.

Le contrôle s'opère enfin soit a priori comme c'est le cas pour la COMAGRI, soit a posteriori comme c'est le cas pour la SOGETA et la SODEA, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'organisation des activités productives. L'organisation des activités productives

2. L'organisation des activités productives :

Les activités productives des entreprises publiques du secteur agricole productif (SODEA, SOGETA et COMAGRI) sont organisées selon la structure staff and line, au sens où la division technique et sociale du travail s'opère au niveau des différents départements (structure fonctionnelle : sous l'autorité directe d'un directeur général (structure hiérarchique)). Le rôle du directeur général et des départements consiste à concevoir la politique générale de l'entreprise, à coordonner les activités des divers opérateurs à l'échelle régionale et locale, à assurer le suivi et le contrôle de la réalisation des objectifs qui leur ont été assignés et enfin à collecter les moyens nécessaires à leur financement.

Au niveau régional, le fonds foncier des entreprises publiques agricoles est géré par un chef de zone. Le chef de zone est un technicien nommé par la direction générale : il en est le représentant à l'échelle régionale. Sa fonction s'apparente à celle d'un directeur régional.

Il est de ce fait chargé d'exécuter la politique générale et les programmes arrêtés par la direction générale et d'agir dans le sens d'une meilleure gestion des terres qui relèvent de sa compétence territoriale et ce, en apportant tous les appuis techniques, financiers et autres nécessaires aux gérants qui en assurent l'exploitation directe.

La zone est constituée d'un ensemble d'unités de production (SODEA) ou d'exploitation (SOGETA) composées d'un ou de plusieurs domaines ou fermes.

Chaque unité de production ou d'exploitation est confiée à un gérant travaillant sous l'autorité directe du chef de zone.

Le gérant est un salarié, nommé par la direction générale. Il est chargé d'exécuter les plans de campagne définis au niveau de la zone.

A la différence des chefs de zones qui ont pour mandat de représenter la société nationale auprès des tiers pour tout ce qui a trait à la gestion courante des unités de production au niveau de la zone, les gérants n'ont pas d'autonomie financière ou de gestion.

Les plans de campagne sont définis chaque année au niveau des différentes zones. Celles-ci évaluent leurs besoins en intrants et en crédits indispensables pour faire face à la campagne agricole et les soumettent, par les soins des chefs de zones, aux départements techniques à l'échelle de la direction générale pour approbation.

Après un contrôle technique et financier et après avoir apporté les ajustements nécessaires en fonction de la politique d'ensemble de l'entreprise, les différentes zones engagent alors leurs plans de campagne.

Il faut noter à ce sujet que pour leurs actes quotidiens d'achat, les zones agissent comme des entreprises privées au sens où elles sont soumises aux règles de fonctionnement du marché libre. Ce qui est valable pour ces opérations l'est aussi pour la formation des prix des biens agricoles, au sens où celle-ci relève des mécanismes de l'offre et de la demande, sauf bien entendu pour les produits pour lesquels il existe un prix garanti, comme les céréales.

Signalons enfin que, pour permettre à la direction générale d'assurer le contrôle, chaque mois les chefs de zones font état au département chargé de la comptabilité des documents sanctionnant toutes les opérations effectuées par les zones. La collecte et la centralisation de ces informations permettent à la direction générale de suivre l'évolution des indicateurs principaux de l'activité productive de la société nationale et partant d'en évaluer les performances.

b) - Evaluation des performances du S.P.A

Evaluer les performances du S.P.A présuppose une méthodologie appropriée, tenant compte des spécificités de l'activité agricole.

Cette méthodologie procède de deux niveaux : un niveau micro-économique et un niveau macro-économique.

Au niveau micro-économique, il convient de saisir les performances à l'échelle de l'entreprise et du personnel. L'objectif visé ici est d'évaluer d'un côté les gains de productivité, les capacités d'auto-financement, l'état de la croissance de l'entreprise et ses retombées en terme d'emploi et de modernisation, de l'autre l'état des rémunérations, la politique sociale, le système de promotion et les formes d'intéressement et de participation à la gestion.

Au niveau macro-économique, il convient de saisir les performances à l'échelle de la collectivité nationale et de l'Etat.

L'objectif ici est d'évaluer d'un côté la contribution de l'entreprise et par extension, le S.P.A, à l'accroissement du taux d'autosuffisance du marché intérieur dans des conditions de qualité et de prix données, à l'équilibre financier extérieur et à la recherche agronomique nationale, et de l'autre sa contribution à l'augmentation des recettes du trésor public, à la maîtrise des coûts sociaux et des coûts liés à la gestion, maîtrise dont les incidences sur le volume des subventions accordées au S.P.A -donc sur le budget général de l'Etat- sont d'une grande importance.

En vertu de ces considérations méthodologiques et au regard des informations disparates dont nous disposons, nous pouvons valablement avancer que les performances du S.P.A productif sont globalement bonnes.

Toutefois, les résultats sont très contrastés selon les entreprises. En règle générale, nous pouvons repérer deux grandes catégories d'indicateurs de performance, des points forts et des points faibles, ayant trait tantôt à la dimension micro tantôt à la dimension macro-économique.

1. Les points forts :

Ils sont au nombre de six :

- Stabilité foncière et dimension optimale des exploitations :

L'un des points forts de la gestion du SPA réside dans l'existence d'une stabilité foncière et d'une dimension optimale des unités de production. En effet "contrairement aux autres statuts le domaine privé de l'Etat est favorisé par le fait qu'il est constitué en grande partie d'exploitations viables (9/10ème environ des exploitations ont plus de 10 ha) et qu'il n'y a qu'un seul propriétaire : l'Etat"[\[8\]](#). Ainsi et à titre d'exemple, selon le type de spéculation et selon que l'on soit en bour ou en irrigué, la surface moyenne des unités de production de la SODEA oscille entre 30 et 800 ha.

- La nature des spéculations :

Les spéculations dominantes dans les entreprises publiques agricoles sont essentiellement des cultures industrielles et commerciales et un élevage de race, destinées soit au marché intérieur soit à l'extérieur. Ces spéculations rentrent dans des proportions non négligeables dans la production et l'exportation à l'échelle nationale. Le cas de la SODEA est édifiant à ce sujet. En effet, avec quelques 32.731 ha de plantations dont 11.980 ha d'agrumes, 10.597 ha de vignes, 2.517 ha de rosacées et 3.716 ha d'oliviers, cette société participe pour 84 % dans la production nationale de vignes, 40 % de celle des olives et 23 % de celle de agrumes[\[9\]](#).

- Irrigation et choix technologiques conséquents :

Les performances réalisées par le SPA productif n'auraient été possibles sans une stratégie de valorisation de l'eau et sans l'usage de techniques de pointe.

Ainsi, si la superficie irriguée de la SODEA dépasse 30 % de superficie totale avec usage quasi généralisé de la micro irrigation pour presque toutes les spéculations, le degré de développement des forces productives dépasse de loin celui du secteur privé. De plus, la SODEA est à la pointe de la recherche agronomique nationale (pépinière d'agrumes à Témara, de rosacées à Sbaa Aioun près de Meknès et à Marrakech, essai de vignes et de rosacées sous serres, recherche sur les nouveaux produits, notamment le kiwi, la pistache et les plantes florales).

- Une forte intégration production – transformation :

L'importance de la production réalisée par les entreprises publiques agricoles et la nature commerciale et industrielle de leurs spéculations constituent des facteurs favorisant une meilleure intégration des activités de production et de transformation. La SODEA offre l'exemple type de cette intégration agriculture industrie ; en témoigne sa participation à de nombreuses entreprises de conditionnement, de transformation et de distribution des produits agricoles, notamment des agrumes, des vins et de l'huile d'olive :

Filiales de la SODEA	Objet	Part du capital détenu par la SODEA
PROMAGRUM	Conditionnement des agrumes	65 %
C.F.P.M	Conditionnement des agrumes et conserves végétales	100 %
FRUMAT	Industrie de jus	17.69 %
SODEVI	Vinification	40 %
SINCOMAR	Conditionnement et commercialisation des vins	20 %
S.C.L.N.	Laiterie	5 %
SOCOLMO	Laiterie	0.5 %
SIGOR	Conserves végétales	1.63 %
SONALOS	Conditionnement des semences sélectionnées	5 %

Source : "SODEA", Rapport d'activité, op. cit. p. 115.

- Une situation de concurrence vis-à-vis de l'extérieur et du privé national

Les performances du SPA sont également à mettre sur le compte de sa situation de secteur exposé à la concurrence. Cette situation l'accule, en effet, à réunir les conditions les plus appropriées pour accroître sa compétitivité à l'échelle nationale et internationale et ce, en réalisant des gains de productivité.

Au niveau de la SODEA, cette réalité est mise en évidence par l'évolution des rendements qui sont passés de l'indice 100 en 1975 à l'indice 147 en 1988.

- Enfin une politique sociale plus volontariste comparativement au secteur privé :

Le secteur public agricole emploie près de 40 000 personnes de façon permanente dont plus de 12,5 % dans la seule SODEA, compte non tenu de l'emploi occasionnel évalué annuellement à 15.000 personnes et de l'emploi des filiales évalué à plus de 5 000 personnes.

Grand pourvoyeur d'emplois en milieu rural, le SPA offre en règle générale des salaires nettement plus conformes à la législation que ceux en cours dans le secteur agricole privé. Ainsi, selon les dernières statistiques dont nous disposons, effectuées à partir d'un échantillon représentatif de 32 entreprises appartenant en totalité à l'Etat, dont trois relèvent du secteur agricole, le salaire mensuel moyen brut pour l'ensemble du secteur public, y compris les charges sociales, est de 2 165 Dhs[10]. Pour la SODEA[11], le salaire moyen est évalué à 4985 Dhs par mois pour les cadres, à 30,79 Dhs par jour pour les ouvriers permanents et à 22,50 Dhs par jour pour les ouvriers occasionnels.

Si le niveau des rémunérations est généralement conforme aux règles en vigueur, le personnel bénéficie de la couverture sociale et jouit d'avantages divers, notamment une prime de rendement.

Signalons enfin que le SPA se caractérise par un fort taux de syndicalisation, dans une campagne marocaine où le syndicalisme est quasi inexistant quand il n'est pas purement "prohibé" par les fermiers du secteur privé.

Au delà des irrégularités que l'on peut relever à ces niveaux selon les entreprises, un tel mode de gestion de l'emploi impulse une dynamique compatible avec les niveaux de performances souhaités.

2. Les points faibles :

Si les points forts du SPA ont trait aux structures de la production, les points faibles résident dans les comportements de gestion. Ces comportements touchent le rapport à la propriété, le contrôle, l'information, le mode de recrutement et la formation.

- Le rapport à la propriété :

Si la propriété publique a l'avantage de mettre en jeu l'Etat (le propriétaire) et l'entreprise (le gestionnaire) dans le cadre d'un statut offrant la stabilité nécessaire pour entreprendre, l'absence de liberté quant au destin du fonds foncier géré représente un grand handicap pour la mise en place d'une stratégie de mise en valeur à long terme, quand elle ne produit pas des conséquences sur des opérations en cours de réalisation. Ainsi, soit pour des raisons politiques et sociales (distribution dans le cadre de la réforme agraire, compensations au profit des personnes), soit pour des raisons économiques (extension des zones urbaines, locations), le SPA a vu sa base foncière diminuer. C'est notamment le cas de la COMAGRI dont les superficies gérées sont passées de 13.405 ha en 1963 à quelques 10.000 ha actuellement, c'est également le cas de la SODEA dont la superficie gérée est passée de 76.209 ha en 1972 à quelques 63.120 ha au 30/9/ 1988. Il ne s'agit que d'estimations qui, si elles se confirment, peuvent renforcer la conviction des observateurs et des chercheurs sur l'inéluctabilité de la réduction de la propriété publique en milieu rural, avec toutes les conséquences qui en découlent au niveau de sa gestion à court et moyen terme.

- Le contrôle :

La gestion du SPA souffre d'une centralisation excessive. Toute opération fait l'objet d'un contrôle technique et financier à l'échelle centrale. Cette forme de contrôle nuit à la prise de décision rapide qu'exige la gestion courante des zones.

Dans certaines entreprises comme la COMAGRI où il existe un contrôle a priori cela conduit à "la paralysie de certaines activités ou à un retard de leur réalisation. Quand par exemple une panne de tracteur intervient subitement, nécessitant l'achat de pièces de rechange immédiatement et dépassant le montant autorisé, le

préjudice économique peut être considérable (...). A cette lourde procédure d'engagement s'ajoute le retard des paiements des fournisseurs dû pour l'essentiel à la lenteur du circuit administratif et parfois au manque de disponibilités. Les fournisseurs réagissent en conséquence :

- Soit ils renoncent purement et simplement à poursuivre leurs relations avec la société publique concernée.
- Soit ils décident de n'opérer leur livraison ou leur service qu'après règlement (...).
- Soit enfin ils continuent à traiter avec la société publique tout en majorant les prix offerts et en y incluant, à l'avance, les intérêts d'un éventuel retard"[\[12\]](#).

Par ailleurs, si à cette échelle micro-économique le contrôle est excessif, à l'échelle nationale aucun contrôle n'est exercé par la société civile à travers des institutions représentatives. Aussi, en l'absence d'un contrôle parlementaire, les sociétés nationales s'autorisent à ne pas convoquer l'assemblée générale et par conséquent à ne pas soumettre à la collectivité l'état de leurs comptes, que matérialise le rapport d'activité annuel.

- Le mode de recrutement et la formation :

Aussi paradoxal que cela puisse paraître, le mode de recrutement en cours dans le SPA obéit à des règles qui ne sont pas celles sanctionnant les compétences et les qualifications. C'est le directeur général qui nomme les chefs de zones et les gérants. Mais bien que la nomination se fait sur la base d'un test, il n'en reste pas moins vrai que le clientélisme et la parenté demeurent les formes dominantes de recrutement. Dès lors, s'il n'est pas rare de trouver des gérants illettrés, l'essentiel des cadres moyens est constitué d'agents techniques dont la formation en sciences agronomiques et de gestion est élémentaire.

Cette réalité entraîne une mauvaise gestion et beaucoup de déperditions.

Ce comportement de gestion est doublé de l'absence d'un système de sanction - récompense dont la conséquence la plus logique est la naissance et le développement d'un ensemble de déviances bureaucratiques très préjudiciable à la continuité et à la performance des entreprises du secteur.

- L'information :

Il faut distinguer ici deux niveaux : l'information concernant le SPA dans sa totalité et la communication à l'intérieur des entreprises.

Sur le premier point, nous avons signalé auparavant que l'absence d'une banque de données centralisant les indicateurs de performance du SPA empêche une connaissance de la situation réelle des

entreprises qui y opèrent et partant rend difficile sinon impossible les procédés d'évaluation, de suivi et de régulation.

Au niveau des entreprises, les problèmes de l'information découlent de l'étendue du champ spatial d'action des zones et de leurs unités de production. La question se pose avec beaucoup d'acuité pour celles qui évoluent dans un environnement marqué par l'absence d'infrastructures de base, notamment les moyens de communication et de transport.

Le caractère lourd des procédures administratives aidant, dans un tel contexte, le processus de prise de décision se trouve paralysé car l'information soit ne circule pas, soit subit des retards, soit circule mal avec toutes les conséquences qui en découlent là également pour une gestion performante.

La réforme du SPA en cours se propose de lever ces obstacles.

c) - La réforme du S.P.A :

La réforme du SPA à l'image du secteur public marocain en général semble prendre deux orientations: la restructuration et la privatisation.

1. La restructuration du S.P.A :

Partant du fait qu'il y a des domaines d'activité en milieu rural et des projets agricoles qui, en raison du caractère lourd de leurs investissements, du délai long de leur réalisation, du degré d'intégration qu'ils nécessitent et de leur nature stratégique au regard de leur impact sur l'autosuffisance alimentaire et les performances à l'export, resteront pour longtemps du ressort du SPA, l'Etat cherche à accroître leur performance en y opérant des restructurations. Celles-ci s'articulent autour de deux axes : la responsabilisation de la gestion et la rationalisation de la gestion.

- La responsabilisation de la gestion :

L'établissement d'un contrat entre l'Etat et les entreprises publiques constitue l'outil principal de cette responsabilisation. Ces contrats dits contrats-programmes définiraient les droits et les obligations des parties contractantes selon un cahier de charges conjointement élaboré.

L'intérêt de cette contractualisation des relations Etat-Entreprises Publiques est qu'elle permettra un meilleur suivi du degré de réalisation des objectifs préalablement définis et assignés aux sociétés nationales.

Le contrat-programme a aussi l'avantage de mettre en place des formes de contrôle adaptées aux spécificités de chaque entreprise. Ce qui aura des incidences positives sur leur autonomie. Cependant, deux grands absents marquent la réforme en cours : un système de sanction-récompense en direction des gestionnaires du secteur et la définition des modalités concrètes de contrôle parlementaire,

conditions indispensables pour une meilleure responsabilisation de la gestion.

- La rationalisation de la gestion :

Pour cette dimension de la restructuration du SPA, la réforme prévoit l'établissement d'un système d'information et de méthodes de gestion appropriés. A ce niveau, le programme PERL (public entreprises rationalisation load) mis en place avec le concours de la BIRD retient les orientations suivantes :

"Le renforcement des systèmes d'information de gestion, la formation de gestionnaires disposant d'outils performants, l'établissement d'un plan comptable marocain, l'organisation de la profession d'expert comptable, et la révision de la législation relative au commissariat aux comptes"[\[13\]](#).

A cette fin, de nombreuses entreprises publiques agricoles font l'objet d'études de diagnostic. Il s'agit notamment de l'ONICL, la SONACOS, l'ONTS, la SODEA, la SOGETA et la SUNAG. Par conséquent, il est prématuré de tirer des enseignements.

A côté de ce programme de restructuration, un processus de privatisation est en cours.

2. La privatisation du S.P.A :

Le processus de privatisation intéresse 16 entreprises agricoles et agro-industrielles sur les 76 arrêtées par le gouvernement parmi les 687 entreprises publiques opérant à l'échelle nationale.

La privatisation du SPA concernera la production animale (SNDE, COMAGRI, et Ranch ADAROUCH), la fourniture des intrants (FERTIMA, SONACOS), le commerce et le conditionnement des produits agricoles (ONTS, COMAPRA) et la transformation de la betterave et de la canne productrices de sucre (9 sucreries).

Parallèlement à ce processus de privatisation, l'Etat est en passe de se désengager progressivement de "toute opération à caractère commercial ou de prestation de service" (plan 1988-92) au niveau des offices régionaux de mise en valeur agricole. Puisque, selon le plan 1988-1992, l'Etat fera dorénavant payer les services offerts par ces offices à leur "prix vrai" de sorte que ces organismes puissent accroître leurs ressources propres et améliorer leur auto-financement[\[14\]](#).

CONCLUSION

L'enseignement majeur que l'on peut tirer du mode marocain de gestion du SPA est que l'existence de la propriété publique n'est pas l'antithèse d'une gestion performante, comme nous l'ont révélé les résultats réalisés par quelques sociétés nationales du secteur public agricole dans des domaines aussi divers que la production végétale, la transformation, l'exportation ou la recherche agronomique.

Cependant, une gestion publique performante suppose un certain nombre de conditions. Celles-ci ont trait aussi bien aux structures de la production qu'aux comportements de gestion^[15]. La responsabilisation de la gestion au moyen de la contractualisation des relations entre l'Etat et le SPA, la décentralisation de la prise de décision dans le sens de la délégation des pouvoirs au niveau régional, la modulation du contrôle en fonction des spécificités des secteurs d'activité et des entreprises, l'amélioration de la formation des cadres du SPA et du système d'information à l'intérieur de l'entreprise et à l'échelle nationale, la mise en place d'une gestion participative et d'une politique sociale audacieuse, le rétablissement du contrôle parlementaire, en constituent les éléments les plus déterminants.

Plutôt qu'une privatisation "tous azimuts" d'un fonds foncier originairement destiné à une gestion coopérative au profit des paysans sans terres ou insuffisamment pourvus, charge à l'Etat d'offrir au SPA les moyens qui lui permettraient de réunir ces conditions. Un tel choix est le seul à même de garantir une gestion publique performante aux mieux des intérêts du patrimoine agricole national et de sa contribution à la réalisation d'une stratégie nationale d'autosuffisance et de performance à l'export.

Notes

^[*] Professeur de Sciences Economiques. Université Sidi Mohamed Ben Abdellah. Fès - MAROC -

^[1] Cf. OUASSINI Ramdane, la réforme des entreprises publiques au Maroc, l'expérience en cours, in Colloque "secteur public, secteur privé : vers un meilleur équilibre", 31 Mars, 1 et 2 Avril 1988, Casablanca.

^[2] Voir à ce sujet notre ouvrage "Agriculture et Développement", et "L'enjeu agricole, évaluation de l'expérience marocaine" en collaboration avec Najib AKESBI (à paraître).

^[3] Les années mises entre parenthèses correspondent aux années de création des entreprises publiques concernées.

^[4] Pour l'OCE, depuis Octobre 1984 la commercialisation des conserves végétales a été totalement libéralisée. Ce processus a atteint depuis 1986 les autres produits agricoles dans des proportions variables.

^[5] L'Etat intervient également de façon massive dans le

crédit agricole dans les activités de transformation et dans la formation et la recherche agronomiques.

[6] Trois rapports ont servi de base pour notre analyse du SPA :

- "résultats de la SODEA durant la période 1972-88", SODEA, Mai 1989,
- "bilan de l'exercice 1987-88", la SOGETA, 1989,
- "la COMAGRI, état d'avancement de la restructuration financière et administrative", la COMAGRI, Mai 1988.

Nous avons soumis ces informations à l'épreuve des faits en visitant des fermes d'Etat et en échangeant nos vues avec les acteurs du secteur (chef de zone, gérants, personnel salarié, consultants).

[7] Cf. notre ouvrage "Agriculture et développement au Maroc", op. cit, p. 22.

[8] Cf. "La question agraire" op. cit.

[9] Cf. "La SODEA", Rapport d'activité, Mai 1989.

[10] Cf. "La réforme des entreprises publiques au Maroc" op. cit.

[11] Cf. "La SODEA", Rapport d'activité pour 1989, op. cit.

[12] Cf. JNINAH M'hamed : "La COMAGRI", note d'information sur le secteur public, séminaire d'économie publique, Faculté de Droit. 1987 - Fès -

[13] Cf. "La réforme du secteur public marocain", op. cit.

[14] Cf. N. AKESBI et D. GUERRAOUI, "L'enjeu agricole, évaluation de l'expérience marocaine" (à paraître).

[15] Voir à ce sujet notre article "questions sur la privatisation" in lamalif, n° 159, mai 1988.