

Série évaluation de programme par pays

Évaluation du programme pays de la FAO en Maroc

2017–2021

Annexe 7. Contexte: Les politiques publiques face aux défis du développement durable agricole

1. L'agriculture marocaine a été de tout temps exposée à des risques et contraintes multiples, en particulier les risques climatiques, de dégradation des ressources naturelles (eau, sols, forêts, parcours), des ravageurs et maladies des plantes et des animaux, ainsi que de la pollution par les engrais et pesticides notamment.
2. La crise du covid-19 a fait fonction de révélateur des vulnérabilités mais aussi des forces du secteur agricole. Selon une étude de la FAO conduite à la requête du Gouvernement en fin d'année 2020, le secteur agricole et agroalimentaire «semble plus résilient que les autres secteurs face au choc de cette crise transnationale. Il a pu assurer la continuité de son activité et l'approvisionnement normal et régulier du marché national en produits agricoles et agroalimentaires et apporter sa contribution à la croissance économique et aux exportations¹». Cependant, la pandémie a eu des profondes répercussions sur quelques sous-secteurs agricoles à savoir la pêche, l'élevage et certains segments des chaînes de valeur agricoles qui ont été plus particulièrement touchés par la baisse de la demande intérieure et les mesures de confinement. La pandémie s'est ainsi traduite par une baisse des revenus ou des chiffres d'affaires pour la majorité des acteurs du secteur.
3. En conformité avec les choix méthodologiques de l'évaluation², cette annexe offre une analyse approfondie du contexte national non seulement pour mieux comprendre les facteurs contextuels influençant la performance du CPP 2017–2020 mais aussi pour y ancrer de manière stratégique les recommandations de cette mission d'évaluation. Cette analyse, qui fait levier sur les annexes thématiques, se focalise sur la question transversale et le défi principal posé aux décideurs en charge du secteur agricole: comment produire, de manière durable, pour satisfaire les besoins alimentaires de la population tout en assurant une meilleure valorisation des ressources naturelles disponibles³ et des revenus décents à la majorité des exploitants agricoles.

¹ Les exportations de produits de la mer font exception, enregistrant une baisse de 15%, en raison d'un alignement de la pandémie avec des périodes de pointe d'exportation pour certaines espèces.

² Annexe 11 mandat de mission. Ces choix sont aussi explicités en introduction au rapport principal.

³ Eaux superficielles et souterraines, fertilité des sols, biodiversité végétale et animale, parcours et forêts.

1. Les défis du développement durable en milieu agricole et rural

1.1 Aperçu général

1. L'effet combiné d'une croissance soutenue - démographique, agricole et économique - se traduit par une pression accrue sur des ressources naturelles dont la fragilité est accentuée par les effets du changement climatique. Ces tendances à long terme révèlent la vulnérabilité de la base même de l'activité économique et du bien être des citoyens et remettent en questions les acquis de la croissance. Elles mettent aussi directement en péril les moyens d'existence des populations rurales les plus vulnérables, accentuent les inégalités de toutes sortes et exacerbent la compétition pour l'accès aux ressources, créant ainsi un risque objectif pour la stabilité du pays.
2. Pour toutes ces raisons, la question du développement durable est rapidement remontée au premier plan des préoccupations des décideurs nationaux mais les moyens d'action ont du mal à suivre au même rythme et à surmonter les inerties accumulées. Les réflexions en cours sur le nouveau modèle économique résultent de ce constat et sont porteuses de grandes attentes. C'est qu'au delà de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies, il s'agit en effet de stimuler un élan mobilisateur et de mettre en place les mécanismes de gouvernance susceptibles de stimuler des changements d'attitudes et de comportements à grande échelle et de favoriser ainsi la transition vers une économie verte.
3. La question de la transition agro-écologique visant à faire évoluer l'agriculture productiviste qui a montré d'importants impacts négatifs sur le milieu naturel vers une agriculture durable est aujourd'hui de plus en plus présente dans les débats politiques et sociétaux tant à l'international qu'au Maroc. Cette prise de conscience s'est traduite par de nombreuses réformes du cadre institutionnel et des politiques mais sa traduction dans la réalité est marquée par de nombreux obstacles, risques et incertitudes dont la crise du covid-19 n'est que le dernier avatar. La complexité de l'objectif et de la coordination entre de multiples perspectives sectorielles présente un défi d'envergure aux capacités de gouvernance du pays.
4. Dans le domaine agricole et rural, le défi principal auquel sont confrontées les politiques sectorielles et transversales est en effet celui d'une mise en cohérence des politiques et des instruments de décision susceptible de promouvoir - sinon de garantir - un développement durable du point de vue environnemental et socio-économique. Il s'agit concrètement de produire pour satisfaire les besoins alimentaires et soutenir les revenus de la population tout en évitant les problèmes liés à la dégradation et la surexploitation des ressources naturelles qui lui servent de support, y compris l'eau, les sols, les forêts et parcours, la biodiversité. Comment assurer ces équilibres? Quelle est la meilleure utilisation des ressources disponibles, comment valoriser au mieux la production agricole et non agricole dans l'espace rural? Quels instruments et processus de décision mettre en place? Est-on suffisamment équipé pour évaluer l'impact des politiques publiques? Qui doit rendre des comptes des décisions prises et comment? Y-a-t-il une volonté politique suffisante pour cela? Quelles incitations positives et négatives sanctionnent en théorie les décisions prises aux niveaux des usagers individuels ou collectifs des ressources naturelles? Sont-elles appliquées? Efficaces? En somme, comment faire progresser une culture de la responsabilité et de la reddition des comptes?
5. Dans les sections qui suivent nous essayons d'illustrer cette problématique de la transition et de la transformation agricole dans les principaux champs thématiques couverts par cette évaluation.

1.2 Rôle et avenir de la petite agriculture familiale

6. La petite agriculture constitue le socle de la production dans de vastes territoires du pays. L'agriculture marocaine est en effet constituée d'environ 70 pour cent des exploitations agricoles ayant moins de 5 ha (RGA, 1996) et fondamentalement à caractère familial (Annexe 3). Le monde rural en général, et plus particulièrement la petite agriculture ont pendant longtemps été appréhendés en termes négatifs, c'est à dire: comme un milieu isolé, fermé et en retard par rapport au reste du pays; un secteur caractérisé par des déficits généralisés concernant tous les indicateurs du développement socio-économique, notamment le faible niveau d'emploi qui suscite un fort exode rural des jeunes; et une société rurale peu structurée et organisée et donc peu apte à moderniser ses pratiques agricoles. Cette perception est à la fois une cause et un effet de politiques qui s'adressaient plus aux plaines qu'aux montagnes, aux zones à haut potentiel qu'aux zones marginales, et aux zones côtières plus urbanisées qu'à celles de l'intérieur du pays.
7. Comme on le verra plus loin, le PMV représente un essai significatif mais encore timide de rupture avec le dualisme qui oppose une agriculture moderne et performante à une agriculture familiale traditionnelle et peu intensive. L'agriculture y est considérée comme une agriculture plurielle dans laquelle tous les territoires et tous les agriculteurs sont censés trouver une place dans l'économie nationale au mieux de leurs potentialités et opportunités respectives.
8. Ainsi, l'agrégation se veut un partenariat gagnant-gagnant entre l'amont productif et l'aval commercial et industriel dans le cadre de projets d'agrégation au niveau des filières de production agricole, encadrés par des contrats spécifiques définissant leurs engagements réciproques. Elle est volontiers présentée par les responsables du secteur comme un modèle d'inclusion et de promotion économique de la petite agriculture en ce qu'elle permet de dépasser la fragmentation des structures foncières et qu'elle assure aux petites exploitations agrégées la possibilité d'adopter des techniques modernes de production, de bénéficier du financement et d'accéder au marché, tout en assurant aux agrégateurs (gros producteurs, transformateurs, exportateurs) les produits en qualité et volume suivant la demande des marchés.
9. Le modèle d'agrégation est donc aussi, tendanciellement, un modèle d'intégration de la petite agriculture dans les chaînes de valeur agricole et donc une des réponses possibles (et mise en œuvre) à la question de son rôle dans l'économie agricole. Il reprend, pour l'approfondir et l'amplifier, le modèle de développement des années 1970–80 de la filière laitière. Ce secteur emploie aujourd'hui 474 000 personnes et agrège autour de 82 industriels laitiers la production de 400 000 producteurs, en majorité des petits éleveurs. Selon le rapport sur la situation de l'agriculture marocaine (2020), environ 54 000 petits agriculteurs exploitant une superficie de 175 000 ha et détenant un cheptel de 125 000 têtes ont été agrégés. La terminologie en vigueur dénote cependant le rôle plutôt passif des petits agriculteurs qui ne s'agrègent pas d'eux mêmes mais qui sont agrégés dans un projet de développement qui leur reste exogène, du moins au départ.
10. Pour des exploitations agricoles familiales majoritairement caractérisées par une faible productivité, la faiblesse de l'autofinancement et de l'accès au crédit bancaire, ainsi que par la difficulté de mutualiser leurs ressources pour accéder au marché, l'approche filière, fortement encouragée par les politiques de la dernière décennie, se révèle parfois utile mais souvent insuffisante. Dans le contexte de la petite agriculture, les deux maillons faibles de cette approche semblent être le soutien aux organisations professionnelles d'une part, et le faible retour sur investissement, d'autre part. Il reste aussi beaucoup de progrès à faire pour un rôle plus actif et autonome des populations rurales qui prendraient alors en charge leur propre développement.

Cela passe, notamment, par un renforcement des organisations paysannes représentatives de la petite agriculture.

11. La petite agriculture a, malgré tout, continué à évoluer. Ses populations et ses territoires, ont été progressivement perçus non plus comme en retard mais plutôt comme vulnérables et sont devenus pour cela objets du ciblage des politiques nationales. Les territoires vulnérables comprennent les montagnes, les oasis, et les terres d'agriculture pluviale en zone de faible potentiel (bour défavorable). Le ciblage des populations vulnérables concerne les femmes et les jeunes ruraux avec au centre des préoccupations les questions d'équité pour les femmes et d'emploi pour les jeunes ruraux, hommes et femmes. La question de l'emploi des jeunes est rendue plus difficile par le fait que toute la population marocaine en âge de travailler est en constante augmentation: on estime en effet que celle-ci passera de 21,1 millions en 2014 à 24,7 millions en 2030.
12. Les problématiques complexes de la petite agriculture familiale renvoient en définitive à son caractère multifonctionnel: filet de sécurité sociale, services à l'écosystème, source d'emplois viables, sécurité alimentaire, amortisseur de chocs naturels ou économiques, production alimentaire de qualité, etc. La prise en considération de la multifonctionnalité et de la complexité des stratégies mises en œuvre par les familles exploitantes fournit une première indication sur les axes d'interventions qui demanderaient à l'avenir une attention accrue par les planificateurs: il s'agit en effet de cibler, moduler et coordonner les politiques publiques pour prendre mieux en compte la mosaïque de situations et les multiples fonctions de la petite agriculture dans des contextes agro-écologiques variés.
13. Le rôle de la petite agriculture familiale dans le développement rural durable n'est donc pas strictement et uniquement d'ordre agricole. Il peut beaucoup varier selon les contextes locaux, les données du marché, les priorités des acteurs institutionnels, celles des producteurs et de leurs organisations représentatives. D'où la nécessité d'une territorialisation des politiques pour les moduler en fonction des contextes et les intégrer en un tout cohérent.

1.3 Préservation et gestion des ressources en eau

14. L'analyse de l'état des lieux dans ce domaine (Annexe 2) révèle une baisse tendancielle des ressources disponibles et une intensification des événements extrêmes (sécheresses, inondations) sous l'effet du changement climatique. Le pays vit un déficit hydrique chronique, aggravé par l'accroissement continu de la demande en eau. Ainsi, les nappes d'eau souterraine, qui constituent une réserve stratégique pendant les années de sécheresse, sont de plus en plus menacées par la surexploitation. La dégradation du couvert forestier et des sols en zone de montagne, château d'eau du Maroc, faute de politiques efficaces d'aménagement en amont des ouvrages de mobilisation, contribue à l'envasement des barrages.
15. Les ressources disponibles par habitant qui sont déjà de l'ordre de la moitié des besoins correspondant au seuil de pauvreté hydrique, vont continuer à diminuer. Les projections climatiques prévoient une baisse des précipitations et une hausse des températures dans de nombreux bassins hydriques du pays avec pour effet d'accroître encore la demande en eau pour la production agricole.
16. Les facteurs socio-économiques déterminants de la demande en eau, en forte croissance, sont l'accroissement démographique et l'évolution des modèles de consommation alimentaire liées à l'urbanisation et à l'amélioration du niveau de vie. L'accroissement de la demande en eau résulte aussi de la croissance de la production agricole et le développement des cultures irriguées pour

l'exportation encouragés par les politiques publiques. On estime que la demande en eau d'irrigation connaîtra un accroissement sensible à l'horizon 2050 suite à l'intensification et aux extensions de l'irrigation prévues dans le cadre des plans agricoles.

17. Pour répondre à ses besoins en eau et assurer sa sécurité alimentaire, le pays s'est appuyé sur une politique de mobilisation massive de ses ressources en eau à travers la construction de nombreux barrages. Ce faisant, les politiques publiques ont prêté une attention bien moindre à la gestion de la demande d'eau qu'à l'augmentation de l'offre. La gestion du secteur de l'eau souffre en outre du manque de cohérence des politiques et de coordination ou d'intégration des programmes des intervenants dans le secteur.
18. La politique conventionnelle n'étant plus en mesure de garantir un approvisionnement en eau efficient et durable, le pays a lancé une nouvelle politique de l'eau, basée sur la gestion intégrée des ressources en eau, accordant une attention particulière à la gestion de la demande en eau⁴. La loi sur l'eau élaborée dans le cadre de cette nouvelle politique a introduit des avancées importantes dans le domaine réglementaire et institutionnel et a introduit des mécanismes financiers de protection et de préservation des ressources (Annexe 2). Cependant, sa mise en œuvre fait face à de nombreux obstacles comme la faible capacité des Agences de Bassin Hydraulique (ABH), la non adhésion des acteurs sur le terrain aux dispositions de la loi, et les difficultés rencontrées par la police de l'eau.

1.4 Pêche et aquaculture

19. Le secteur de la pêche, y compris l'aquaculture, est régi par un ensemble d'instruments internationaux et nationaux. Au niveau international, outre le Programme 2030 pour le développement durable adopté par les Nations Unies en 2015, la principale référence est le Code de Conduite de la FAO pour une Pêche Responsable (CCPR). Le Maroc est membre du Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE), de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (ICCAT) et de la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM).
20. L'examen national volontaire 2020 sur la mise en œuvre des Objectifs de Développement Durable (ODD) indique un progrès satisfaisant sur l'ODD 14 «conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable». La surpêche et l'érosion de la biodiversité qui en résulte, représentent le principal défi du secteur des pêches. Aucune des dix cibles de l'ODD 14 (vie aquatique) ne se réfère explicitement à l'aquaculture mais celle-ci est concernée par la grande majorité des cibles qui s'appliquent à la pêche.
21. Au plan national, la gouvernance du secteur des pêches maritime est de la responsabilité partagée du département de la pêche maritime (DPM), pour la politique sectorielle, de l'Institut National de la Recherche Halieutique (INRH) pour les aspects scientifiques, de l'Office National des Pêches (ONP) et de l'Agence Nationale du Développement de l'Aquaculture (ANDA).

⁴ La Loi n° 36-15 du 10 août 2016 relative à l'eau loi fixe les règles d'une gestion intégrée, décentralisée et participative des ressources en eau pour garantir le droit des citoyennes et des citoyens à accès à l'eau et en vue d'une utilisation rationnelle et durable et une meilleure valorisation quantitative et qualitative de l'eau, des milieux aquatiques et du domaine public hydraulique en général, ainsi que les règles de prévention des risques liés à l'eau pour assurer la protection et la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement. Elle vise, également, la mise en place des règles et outils de planification de l'eau y compris les eaux usées, les eaux de mer des salées et autres pour accroître le potentiel hydrique national en tenant compte des changements climatiques afin de s'y adapter.

22. Les principales forces et faiblesses de l'aquaculture marocaine sont détaillées en annexe 6. Les forces sont du côté de la volonté politique de développer ce secteur et des institutions mises en place à cet effet, alors que les faiblesses ont trait à la compétitivité de l'aquaculture marocaine à ce stade initial de son développement.
23. La délimitation des espaces propices aux projets d'aquaculture maritime constitue une des principales contraintes à laquelle les investisseurs sont confrontés. Ainsi, jusqu'à juin 2017, un seul plan d'aménagement aquacole (région de Dakhla Oued Eddahab) avait été instauré, mais l'exploitation des espaces identifiés par ce plan reste encore très limitée. Les autres plans d'aménagement projetés (sur 1 025 km de côtes), étaient encore dans les premières phases de leur élaboration. C'est entre autres pour aider à lever cette contrainte que l'ANDA a fait appel à l'assistance de la FAO dans le cadre du CPP actuel.
24. Malgré les efforts entrepris pour encourager les investissements en aquaculture, le financement demeure l'une des autres contraintes majeures vécues par les opérateurs. De même, en termes d'assurance, les fermes aquacoles ont du mal à se couvrir contre les risques encourus par le cheptel, vu l'absence de produits d'assurance adaptés sur le marché national.

2. Les orientations stratégiques des politiques nationales

25. Au Maroc, le secteur agricole dans son ensemble a toujours eu une place de choix dans les politiques du pays depuis l'indépendance. En effet, ce dernier contribue à la valeur ajoutée à hauteur de 12,6 pour cent du PIB en 2019⁵. Ce secteur a aussi un impact socio-économique réel, notamment, grâce à ses effets d'entraînement à l'amont, à l'aval et à travers la consommation des ménages. Il est aussi le deuxième pourvoyeur d'emplois du pays, après celui des services. La SAU mise en culture est de près de 8,7 millions d'hectares et s'étend sur un grand nombre de zones agro-climatiques, ce qui permet une très large gamme de cultures et des produits agricoles diversifiés.
26. Sur la scène internationale du développement, de nombreux auteurs reconnaissent à la petite agriculture familiale un rôle important pour nourrir la population mondiale, contribuer à la paix sociale, et plus globalement au développement durable de la planète. Bien que considérées comme plus résilientes que les exploitations agricoles capitalistes, les exploitations familiales doivent être aidées et accompagnées par des politiques ciblées pour leur permettre de jouer un tel rôle.
27. Une première orientation dans ce sens s'est exprimée au Maroc au début des années 2000 dans la stratégie de développement 2020. Cette orientation a été en partie seulement relayée à partir de 2009 par le pilier 2 du Plan Maroc Vert et devrait être – on l'espère – amplifiée par le nouveau programme Generation Green. Cependant, le passif à combler est lourd et il faudra du temps et une continuité d'efforts pour que les intentions s'expriment concrètement sur le terrain et à vaste échelle.

2.1 Forces et faiblesses de la performance du secteur agricole

28. Entre 2008 et 2015, l'économie marocaine a pu maintenir un rythme de croissance annuelle moyenne, en volume, de l'ordre de 4,2 pour cent. Toutefois, depuis 2017, la croissance connaît un ralentissement en termes de PIB réel, passant de 4,1 pour cent en 2017 à 2,3 pour cent en 2019. Selon la Banque Mondiale, la valeur ajoutée du secteur agricole et de la pêche a augmenté en moyenne de 4,5 pour cent par an entre 2009 et 2019. En même temps, la part du PIB agricole qui était de 13 pour cent en 2009 a continué de baisser pour s'établir à 11,3 pour cent en 2019, signe de la transformation et de la diversification de l'économie nationale.
29. Après plus de dix ans de mise en œuvre les résultats affichés par le secteur agricole sont indiscutablement positifs, en particulier au plan de la production et de la productivité. La production céréalière (80 millions de quintaux/an pour la période 2008 à 2015) a sensiblement augmenté grâce à une amélioration des rendements et surtout le Maroc a développé et diversifié ses productions destinées à l'exportation. C'est aussi le cas des agrumes, des fraises et framboises pour les fruits, de la tomate et du haricot vert pour les légumes ou encore des olives de table et de l'huile d'olive.
30. La loi de finance 2017 indique que chaque dirham d'incitation génère en moyenne 2,7 DH d'investissement privé dans le secteur agricole. Toutefois, pour assurer une équité et une efficacité de ce dispositif, il conviendrait de mieux cibler et calibrer ce système d'incitations qui devrait évoluer vers un instrument dynamique d'appui aux priorités des politiques agricoles telles qu'elles peuvent évoluer.

⁵ Source: Situation de l'agriculture marocaine, no 14. CGDA (2020).

31. La position concurrentielle du Maroc sur le marché international s'est aussi améliorée; le Maroc continue à être parmi les premiers exportateurs mondiaux. Il est, par ailleurs, classé troisième exportateur des produits agro-alimentaires de la région MENA et quatrième exportateur sur le continent africain. La balance commerciale alimentaire du Maroc montre des premiers signes de redressement à partir de 2013, année durant laquelle un équilibre entre importations et exportations a été réalisé. A partir de 2015, la balance commerciale alimentaire renoue avec la croissance pour dégager un excédent de 127 pour cent en 2019. Ceci est d'autant remarquable que les besoins alimentaires du pays continuent de croître sous l'effet de la démographie, de l'urbanisation et de l'amélioration générale des revenus et des modifications des régimes alimentaires qui en résultent. L'amélioration de la balance commerciale alimentaire est le résultat de la croissance de la production agricole nationale, de l'offre exportable [...], et de la tendance baissière des prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux, amorcé à partir de 2013⁶».
32. Des progrès ont été accomplis vers une agriculture plus résiliente comme l'utilisation de semences sélectionnées (2 millions de quintaux par an); la reconversion de 550 000 ha aux techniques d'irrigation économes en eau; l'équipement aval des barrages sur une superficie de 80 000 ha soit 50 pour cent de la superficie cible à l'horizon 2020; le lancement de partenariats public privés réussis visant la conception, la construction et la gestion des infrastructures d'irrigation; la libéralisation des échanges extérieurs qui permet une gestion des périodes de crises à travers les mécanismes du marché, qui permettent des ajustements plus rapides et efficaces.
33. Comme le note le rapport économique et financier (MEF,2017), «le Plan Maroc Vert (PMV) a insufflé une nouvelle dynamique au secteur agricole national visant à conforter son rôle vital de moteur du développement économique, social et territorial en renforçant, particulièrement, sa productivité et sa résilience aux aléas climatiques via plusieurs chantiers structurants. Néanmoins, la croissance s'est aussi traduite par une surexploitation sévère des ressources naturelles stratégiques du pays. Les problèmes de la valorisation et la commercialisation sont manifestes avec une surproduction chronique dans certaines filières.
34. Ainsi, les principaux défis auxquels le Maroc reste confronté sont de consolider la gouvernance du développement durable, d'accorder une vigilance particulière aux territoires sensibles et enfin de promouvoir le développement humain (réduction des inégalités sociales et territoriales et du déficit de compétences). On a vu également dans la section précédente la situation fragile des ressources en eau sous-terraines et le décalage entre ressources disponibles et leur utilisation. Ces défis pèsent lourds sur des capacités de gouvernance et de coordination des politiques qui restent relativement modestes.
35. En 2015, une nouvelle stratégie est lancée par le MAPMDREF visant spécifiquement les zones montagneuses: la Stratégie Nationale du Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne. Elle a pour objectif d'améliorer l'accès des ruraux aux services socio-économiques de base (eau, éducation, santé), d'aménager le territoire en investissement dans les infrastructures de désenclavement, d'urbanisation et touristique, ainsi que le développement intégré des territoires. Le Fonds de Développement Rural et des Zones de Montagne en est le principal instrument de financement.
36. A partir de 2019–2020, une nouvelle et forte impulsion politique est donnée en faveur d'un développement socialement plus équilibré. C'est ainsi que la stratégie Generation Green se propose, comme on le verra, de créer une classe moyenne rurale fondée sur la libéralisation du foncier collectif et sur l'insertion économique des jeunes ruraux, ainsi que la continuité des

⁶ Source: Situation de l'agriculture marocaine. CGDA, 2020.

programmes de création et de renforcement des organisations professionnelles agricoles. De même, une nouvelle stratégie foncière est en cours d'élaboration reconnaissant le droit légal des femmes comme des ayants droit.

37. La Stratégie Nationale intégrée de la Jeunesse 2015–2030 visant à assurer une convergence de l'action envers les jeunes dans tous les domaines (éducation, emploi, logement, santé, culture, etc.) met également l'accent sur l'inclusion économique et sociale de tous les jeunes et particulièrement des groupes de jeunes défavorisés. Le programme exécutif du plan national de promotion de l'emploi 2017–2021 prévoit le renforcement des prestations et des programmes de formation et d'auto emploi destinés à la population rurale. Dans le cadre de l'INDH, la Phase III (2019–2024) un programme spécifique est dédié à l'insertion économique et sociale des jeunes. Cela concerne l'aide à l'insertion économique par l'emploi, l'auto-emploi ou l'entrepreneuriat, avec l'apport d'une nouvelle série de programmes de formation, d'accompagnement et d'insertion par l'emploi, indépendamment de la position socioéconomique du jeune bénéficiaire. Pour les catégories les plus vulnérables, le système RAMED permet d'assurer une couverture sociale. Avec la crise du covid-19, le Chef de l'Etat a annoncé la généralisation de la couverture sociale pour toute la population à l'horizon 2021.
38. En conclusion de ce tour d'horizon rapide du paysage des politiques nationales, on constate que le dispositif en place est à la fois conséquent, complexe et dynamique avec des actions et mesures à différentes échelles territoriales et un arsenal institutionnel imposant. Dans un tel contexte, la cohérence d'ensemble des politiques et des interventions qui en émanent peut poser problème. Les besoins induits de développement des capacités institutionnelles sont en effet considérables. Si les politiques publiques se veulent aujourd'hui plus transversales, durables, équitables et inclusives il y a encore loin des aspirations aux réalisations. En témoignent, les impulsions nouvelles émanant du plus haut niveau de l'Etat dans ce sens et les menaces existentielles sur la pérennité des ressources naturelles qui font partie du vécu quotidien. Dans la suite de cette annexe nous examinons plus en détails les principales politiques nationales et leur contribution à une croissance durable.

2.1 Le Plan Maroc Vert et l'accent mis sur le développement des filières

39. Le PMV est ambitieux par ses objectifs et ceux-ci ont justifié à leur tour un effort budgétaire et financier exceptionnel. Le volume d'investissement public global injecté dans le secteur de l'agriculture est passé de 3,5 à 9,5 milliards de dirhams entre 2008 et 2017, soit un taux d'accroissement annuel de près de 11,7 pour cent⁷. Ainsi, la part des investissements publics agricoles dans l'investissement public total est ainsi passée de 5 pour cent en 2008 à 14 pour cent en 2017, traduisant dans les faits une vision de l'agriculture comme moteur de croissance.
40. De nombreux partenaires techniques et financiers ont apporté leur concours à la mise en œuvre du PMV. En décembre 2018, les financements cumulés des bailleurs de fonds s'élevaient à 34 milliards DH, dont 37 pour cent sous forme de dons⁸. En termes d'importance des ressources allouées, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fonds Qatari pour le Développement, le Millenium Challenge et le Fonds Saoudien viennent loin devant l'Union Européenne, l'Agence Française de Développement, le Fonds Arabe de Développement Économique et Social et d'autres bailleurs de fonds comme le FIDA.

⁷ Direction des Études et des Prévisions Financières. Le secteur agricole marocain: Tendances structurelles, enjeux et perspectives de développement. Juillet 2019.

⁸ ENPARD Méditerranée (2019). Ibid.

41. Le Plan Maroc Vert (PMV) promeut une vision entrepreneuriale de l'agriculture et de l'investissement comme moteur de la transformation agricole. Dans les années qui ont précédé le PMV, l'investissement agricole privé dans l'agriculture avait chuté alors que les investissements publics étaient également réduits. La crise mondiale de 2007–08 a été un déclencheur pour l'investissement public et le PMV a pu mobiliser les ressources budgétaires et les énergies au service d'une vision d'un secteur dynamique, moteur de la croissance.
42. La mise en œuvre de cette vision se fait à travers un déploiement de mesures qui forment un tout: réformes institutionnelles; approches spécifiques par type d'exploitation, filières, territoires et régions; fortes incitations de l'Etat⁹ et reconversion des terres vers des utilisations plus valorisantes, notamment l'arboriculture fruitière. Au sein de ce dispositif, les réformes visent plus particulièrement à garantir la durabilité de l'agriculture et l'amélioration des conditions d'investissement des opérateurs.
43. Pour l'appui au développement des chaînes de valeur agricoles, le Maroc a mis en place une batterie d'incitations financières à travers le Fonds de Développement Agricole (FDA) pour encourager les investissements afin d'améliorer la productivité, la construction/aménagement des unités de valorisation/transformation, et créer le climat des affaires pour améliorer la commercialisation à travers la création d'une fonction «d'agrégation» pour la transformation et la vente groupée des produits. Parallèlement, le MAPMDREF a établi des conventions avec la MAMDA pour protéger les agriculteurs du pilier 2 des aléas climatiques et avec le crédit agricole du Maroc (CAM) pour un financement spécifique aux OPs porteuses de projets de chaînes de valeur avec des conditions avantageuses et surtout avec la garantie de l'Etat en cas de défaillance pour le remboursement des crédits.
44. Une attention particulière a enfin été accordée à l'organisation des agriculteurs en coopératives et groupements d'intérêt économique (GIEs) par filière. Les industriels à l'aval peuvent jouer le rôle d'agrégateur et les petits agriculteurs sont agrégés au sein des coopératives et GIEs. L'agrégateur est censé participer à leur formation, encadrement et accompagnement en partenariat avec l'ONCA. Les filières s'organisent progressivement en interprofessions réunissant différents collègues, des producteurs aux industriels. La COMADER est constituée en association des interprofessions et joue un rôle de relai avec les décideurs.
45. Jusqu'à l'avènement de Generation Green, la question sociale était restée largement hors des réformes prioritaires. Malgré un souci déclaré de rupture avec le dualisme, Le PMV évite de réformer des structures agraires souvent archaïques. Il en résulte une focalisation - relative tout au moins - sur les grandes exploitations, l'irrigué et les filières d'exportation (agrumes, oléiculture, maraichage). Le foncier reste un problème et l'agrégation conçue en partie pour le contourner n'est pas en mesure de constituer une réponse adéquate au besoin d'assainissement de la situation foncière. L'agrégation rencontre en outre des difficultés d'adaptation au contexte qui en réduisent la portée et qui traduisent un besoin de reprendre certaines dispositions de la loi dans le cadre d'une concertation élargie avec les acteurs.

2.2 La stratégie Generation Green: le changement dans la continuité?

46. A bien des égards la nouvelle stratégie Generation Green (GG) se veut à la fois une reconnaissance des progrès accomplis - pour les consolider- et aussi un changement de vision mettant l'accent sur la nécessité d'un développement plus équitable et durable. Pour cela programme GG prône un changement assez radical dans les méthodes et outils d'intervention au service d'un

⁹ Par exemple, le budget de subvention a pratiquement doublé entre 2008 et 2016 passant de l'équivalent de EUR 140 millions à EUR 260 millions.

développement centré sur les exploitants agricoles. Les objectifs socioéconomiques retenus sont à la mesure de ces ambitions:

- i. 400 000 nouveaux ménages dans la classe moyenne;
- ii. 690 000 ménages stabilisés;
- iii. 350 000 nouveaux exploitants et entrepreneurs agricoles;
- iv. 150 000 jeunes formés;
- v. un million d'ha de terres collectives mobilisées ; et
- vi. multiplication du PIBA et des exportations par deux.

47. La stratégie GG, adoptée en 2020, donne la priorité à l'élément humain et à la pérennité du développement agricole. Cela passe par une nouvelle génération d'organisations agricoles et de mécanismes d'accompagnement dont on peut citer les principaux (Annexe 4).

- i. Poursuivre la structuration, le regroupement et l'agrégation des agriculteurs autour d'organisations agricoles performantes; aboutir à un taux de regroupement de 25 pour cnet à travers de nouvelles organisations socio-économiques des agriculteurs; autonomisation de la profession: 30 pour cdent du budget public géré par la profession.
- ii. Réforme du conseil agricole: 5 000 conseillers agricoles; services agricoles digitaux: 2 millions d'agriculteurs connectés à des e-services; 350-400 000 ha de superficie supplémentaire en agriculture solidaire, avec des projets d'agriculture solidaire de nouvelle génération.
- iii. Chaînes de distribution modernes et efficaces: 12 marchés de gros modernisés ainsi que des souks hebdomadaires; renforcement des canaux de distribution et des plates formes de stockage.
- iv. Améliorer la qualité de la production et l'adapter aux tendances agricoles et technologiques et aux nouveaux modes de consommation; diffusion de l'innovation de la R&D et de l'agriculture de précision: 30 à 50 variétés inscrites au catalogue officiel et multiplication par 1,5 à 2 des investissements en recherche développement.
- v. Une agriculture résiliente et éco-efficace: multiplication par deux de l'efficacité hydrique et conservation des sols. Poursuite des programmes de mobilisation et d'économie de l'eau, pour multiplier la valeur ajoutée par m³ d'eau (Dirhams/m³) par deux; promotion des énergies renouvelables (solaire et biomasse): augmenter de 20 pour cent la SAU irriguée en pompage solaire; diffusion des techniques de conservation des sols.

2.3 La politique forestière et la gestion des espaces fragiles

48. La préoccupation pour le développement durable n'est pas absente du Plan Maroc Vert ou du Plan Halieutis. Elle est perceptible notamment dans la création d'agences de développement nouvelles comme l'ANDZOA qui prend en compte les problématiques des espaces fragiles comme les oasis et l'Arganeraie et mettent en œuvre des approches dites transversales impliquant

la coordination de l'action de nombreux acteurs sur un territoire. De même l'ANDA joue un rôle similaire pour le développement de l'aquaculture et l'INRH pour ce qui est des ressources halieutiques. Cependant ces agences sont loin de couvrir l'ensemble des espaces où la problématique de la sauvegarde des ressources naturelles se pose avec acuité et ne répondent pas non plus à la question de la transition agro-écologique qui intéresse le cœur de l'activité agricole.

49. Vue l'importance des forêts à l'échelon national, le secteur a été longtemps géré indépendamment du département de l'agriculture par un Haut Commissariat aux Eaux et Forêts avant d'être rattaché en 2017 au sein d'un super ministère au même titre que l'agriculture, les pêches et le développement rural. Ainsi, un premier Programme Forestier National de 1999–2020 a été lancé dans le but de sauvegarder ce patrimoine qui se heurte aux effets néfastes du changement climatique, tels que l'aridité et la perte en biodiversité. Ce plan a été suivi d'un nouveau programme décennal 2015–2024, ayant comme but de lutter contre la désertification et valoriser la biodiversité, de restaurer les écosystèmes forestiers tout en les valorisant économiquement, et de renforcer les aspects liés à la gouvernance. Encore plus récemment, en 2020, la nouvelle stratégie forestière «Forêts du Maroc», a été lancée par le Ministre de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts (MAPMDREF, 2020). L'objectif de ce nouveau plan est de rendre le secteur forestier plus compétitif et durable, à travers un modèle de gestion inclusif et créateur de richesses qui place les populations usagères au cœur de la gestion des forêts¹⁰.
50. Enfin, pour compléter ce panorama des politiques nationales, il convient de citer bien évidemment la stratégie nationale pour le développement durable à l'horizon 2030. A la différence des stratégies développées sous l'égide du Ministère de l'agriculture, cette stratégie est conduite sous l'autorité du Ministère de l'environnement de l'eau et de l'énergie¹¹. Elle vise à réaliser une transition progressive vers l'économie verte, tout en prenant en compte les défis environnementaux auxquels le Maroc est actuellement confronté. Tenant compte des tendances démographiques et socio-économiques du pays, la stratégie cherche à améliorer la gestion des ressources naturelles marocaines - eau, sols - et renforcer la conservation de sa biodiversité.

2.4 Options stratégiques et performance des politiques halieutiques

51. Les instruments d'orientation et de régulation les plus directement pertinents sont le Plan Halieutis et l'Initiative Ceinture bleue mais le secteur est peu ou prou concerné par de nombreuses autres politiques nationales telles que la stratégie de formation dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture; la stratégie portuaire à l'Horizon 2030; le plan sectoriel «agriculture et alimentation durable»; et la stratégie nationale pour le développement durable 2030 (Annexe 6).
52. **La stratégie Halieutis (2009–2020)** constitue la première stratégie intégrée du secteur de l'aquaculture et de la pêche au Maroc. Elle est axée sur les trois principes de durabilité, performance et compétitivité. Pour ce faire, un ensemble de leviers ont été conçus et portant sur la traçabilité, le renforcement des compétences, le dispositif juridique, la gouvernance et l'organisation du secteur. Le système de positionnement et de suivi des navires de pêche par satellite.
53. Absente des plans antérieurs de développement de la pêche maritime, l'aquaculture a bénéficié d'une attention particulière dans le cadre de la stratégie Halieutis qui reflète une volonté politique

¹⁰ Voir annexe 4 pour plus de détails.

¹¹ Voir annexe 4.

ferme pour le développement de l'aquaculture comme moteur de croissance et facteur de durabilité du secteur halieutique dans son ensemble. Cela est manifeste dans le fait de créer une nouvelle agence dédiée à la promotion du développement et à l'accompagnement de l'investissement aquacole au Maroc (ANDA).

54. La mise en œuvre du Plan Halieutis par le biais de l'exécution des projets et plans d'actions a eu un impact considérable sur le développement du secteur. En effet, le PIB de la pêche a presque doublé en passant de 8,3 MMDH en 2007 à 15 MMDH en 2015, et la production nationale a progressé de 3,75 pour cent par an en volume, et de 8,70 pour cent par an en valeur, sur la période 2009–2016. Celle-ci a atteint, en 2016, un volume de 1,46 millions de tonnes débarquées pour une valeur de 11,5 MMDH. De même, les exportations des produits de la mer ont plus que doublé en valeur passant de 9,26 MMDH en 2007 à 19,81 MMDH en 2015, soit près de 64,5 pour cent de l'objectif final du plan (30,71 MMDH) visé à 2020¹². La consommation de poissons par les Marocains reste quant à elle limitée à des niveaux inférieurs à la moyenne mondiale.
55. Si les pêcheries sont mieux gérées, surtout dans le domaine atlantique, il n'en demeure pas moins que les principaux stocks d'espèces commerciales sont encore surexploités et que plusieurs autres stocks sont exploités au maximum de leur capacité, ce qui requiert des efforts et une vigilance continus. Les hauts responsables du département des pêches avec lesquels la mission d'évaluation s'est entretenue, estiment que la stratégie Halieutis a permis un saut qualitatif par la mise en place de mesures institutionnelles et des fondements de la durabilité de la pêche tels que l'adoption d'une approche écosystémique à la gestion des ressources, et la mise en place de plans d'aménagements pour lesquels le Maroc s'est doté des moyens d'en contrôler la bonne exécution.
56. En contraste avec la performance du secteur des pêches, la politique aquacole du Maroc n'a pas eu les effets escomptés, mais on peut aussi remarquer que beaucoup des prérequis nécessaires au développement ultérieur du secteur ont été remplis, notamment à travers un dispositif juridique et en matière d'infrastructure. Finalement, le besoin demeure de réfléchir de manière critique à l'avenir de l'aquaculture, à son positionnement sur le marché et à sa capacité à devenir un moteur de croissance du secteur halieutique.
57. La stratégie Halieutis-phase 2¹³ se projette sur des schémas encore plus larges au niveau du secteur de la pêche et de l'aquaculture en adoptant la démarche de l'économie bleue. Halieutis-2 met au cœur de sa stratégie l'élément humain et la durabilité tout en mettant l'accent sur la commercialisation interne et externe des produits halieutiques.

2.5 La politique de Coopération Sud-Sud

58. Le Maroc s'est engagé dans de nombreuses initiatives qui visent à promouvoir la CSS sur les plans politique, économique, technique et humanitaire, notamment vis-à-vis des pays de l'Afrique subsaharienne. C'est une priorité de politique étrangère, et le Maroc s'y investit énergiquement.
59. Le cercle d'adhésion des pays africains à la CSS s'est ainsi élargi avec l'adoption de l'initiative AAA et la création d'une fondation marocaine dédiée à la recherche de ressources de financement (Annexe 1). Cette coopération a ouvert la voie au Maroc pour demander l'adhésion à la

¹² Source : rapport de la cour des comptes 2019.

¹³ Halieutis 2 était encore en préparation en fin d'année 2020 au moment de la phase de collecte des données et d'entretiens de la mission d'évaluation qui n'a donc pas pu en avoir connaissance.

Communauté Économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO) afin d’accéder aux marchés, notamment, pour la promotion de l’exportation de ses intrants et produits agricoles en Afrique.

60. Le Maroc a aussi fait un choix stratégique de travailler dans le cadre de la coopération Sud-Sud avec plusieurs bailleurs de fonds et agences de coopération internationale, dont la FAO, plus particulièrement dans le domaine de la sécurité alimentaire. En novembre 2019, la FAO et la fondation marocaine AAA ont signé une lettre d’entente et d’engagement conjoint pour préparer des projets et Plans de résiliences au changement climatique en Afrique et le renforcement des capacités des décideurs africains dans le domaine de la formulation de projets.
61. Le Maroc a enfin adopté une approche innovante de mobilisation des ressources financières en appuyant le secteur privé pour financer des initiatives de la CSS avec plusieurs bailleurs de fonds, facilitées par la dynamique de la diplomatie qui crée les conditions adéquates¹⁴.
62. Quelle que soit la pertinence des principes de la CSS, les relations entre le Maroc et les pays africains restent étroitement liées au climat politique qui redéfinit les enjeux de pouvoir, réoriente les formes économiques, cristallise de nouveaux intérêts et détermine la nature et le mode de gouvernance de la coopération internationale. Sur la période 2017–2020, le climat politique a été dans l’ensemble très favorable à la croissance de cette coopération.

¹⁴ Programme de la CSS Maroc – FAO – Afrique. Bureau de la FAO au Maroc – décembre 2020.

Bureau de l'évaluation
evaluation@fao.org
www.fao.org/evaluation/fr/

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Rome, Italie



Certains droits réservés. Cette œuvre est mise à disposition
selon les termes de la licence CC BY-NC-SA 3.0 IGO.