Etat des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural

Royaume du Maroc

Synthèse

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Centre d'investissement

ROYAUME DU MAROC
Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes

BANQUE MONDIALE

© FAO/Djibril Sy/Panapress
© World Bank/Hassan Lamrani

Etat des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural

Royaume du Maroc

Synthèse

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
Centre d'investissement

ROYAUME DU MAROC
Ministère de l'Agriculture,
du Développement Rural et des
Pêches Maritimes

BANQUE MONDIALE

Rome, juin 2006

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au Directeur, Division du Centre d'investissement, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie ou, par courrier électronique, à Investment-Centre@fao.org

© FAO 2006

Sommaire

Contexte iii
Note au lecteur iv

A. OBJET ET DEMARCHE DE L'ETUDE 1

B. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE 2020 : ETAT DES LIEUX 1
I. Des avancees significatives, en coherence avec la strategie 1
I.1. Dans les domaines institutionnel, juridique et du financement 1
I.2. Au niveau des pratiques des programmes et projets 2
II. Limites et insuffisances 2
II.1. Limites d'ordre institutionnel, juridique et liées aux mécanismes de financement 2
II.2. Insuffisances des pratiques des programmes et projets 3
III. Conclusion 5

C. RECOMMANDATIONS 5
I. Mettre la decentralisation au cœur du developpement rural 6
I.1. Redéfinir et recentrer le rôle de l'etat 6
I.2. Affirmer les régions comme acteurs de la décentralisation et du développement local 7
I.3. Promouvoir les partenariats entre collectivités locales et société civile 8
I.4. Renforcer les capacités des collectivités locales 8
I.5. Développer les capacités de financement propre des collectivités 9
I.6. Adapter les procédures de financement aux approches participatives 9
II. Mettre a jour les missions et l'organisation du ministere de l'agriculture et du developpement rural 10
II.1. Renforcer les prérogatives des services extérieurs 10
II.2. Organiser la responsabilisation des différents niveaux de déconcentration 10
II.3. Appuyer la professionnalisation des acteurs du développement rural 12
II.4. Définir une charte du développement rural 12
III. Adopter une approche d'envergure de soutien aux activites productives 13
III.1. Améliorer l'information et son accessibilité aux opérateurs économiques 13
III.2. Améliorer le ciblage des projets, la qualité et l'accessibilité de l'appui technique 13
III.3. Développer et utiliser de nouveaux outils et systèmes de financement 14
III.4. Dynamiser les filières commerciales 14

Appendice : Liste des projets analysés sur le terrain 15

Contexte

Le présent document synthétise les principales conclusions et recommandations de l'étude sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural, réalisée de janvier 2004 à avril 2005.

Cette étude, commanditée par le Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes (MADRPM) et financée par la Banque mondiale dans le cadre du Programme de coopération FAO-Banque mondiale, avait pour objectifs de faire le point sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural et d'alimenter un processus de concertation entre les acteurs du développement.

Elle a été réalisée par une équipe de consultants nationaux[1], avec l'appui du Centre d'investissement de la FAO[2], et en étroite collaboration avec la Direction des aménagements fonciers du MADRPM, chargée de coordonner sa supervision.

L'étude a consisté en particulier à analyser le contexte institutionnel et législatif de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural, à analyser des projets récents ou en cours à la lumière de cette stratégie, et à identifier des recommandations et des pistes de réflexion à soumettre au débat.

La version complète de l'étude étaye les constats et recommandations synthétisés dans le présent document et les illustre par la présentation de nombreux exemples issus d'interventions de terrains et d'expériences internationales[3]. Ainsi que prévus dans les termes de référence, les résultats de l'étude ont donné lieu à de nombreux échanges, tout au long de leur élaboration. Une série de consultations, restitutions et débats, amorcée en juillet 2004, s'est conclue par la tenue d'un atelier national que le MADRPM a organisé le 9 novembre 2005, en collaboration avec le PNUD, la FAO et la Banque mondiale, sur le thème « Etat des lieux de la Stratégie 2020 de développement rural, ses perspectives et son financement ».

Certaines des idées débattues ont déjà trouvé des prolongements, d'abord dans la dynamique de réforme récemment engagée par le MADRPM, puis au niveau de l'Initiative nationale de développement humain. Ainsi, certaines des limites identifiées dans l'étude sont en train de faire l'objet d'interventions et mériteraient donc d'être nuancées (Voir la « Note au Lecteur» ci-après).

1. Il s'agit de MM. Larbi Zagdouni, agroéconomiste, Coordonnateur, Mohamed Tozy, sociologue et politologue, Mehdi Zirari socio-juriste, et Kamal Belabbes, ingénieur du génie rural.
2. Cet appui a été assuré par Mme Elen Lemaître, agroéconomiste.
3. Voir « *Etat des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural* » - Rapport principal de l'étude (Version finale), MADRPM – FAO – BM, 15 avril 2006.

Note au lecteur

La présente étude s'est achevée en avril 2005. Depuis, le contexte institutionnel a évolué, si bien qu'à la date où elle est publiée, un certain nombre de recommandations se trouvent pratiquement dépassées car déjà mises en œuvre.

Parmi les acteurs des évolutions récentes, le Secrétariat d'Etat chargé du développement rural joue un rôle clé. En effet, près d'une année après le démarrage de l'étude, il a élaboré un **plan d'action**[4], dans lequel il propose d'intervenir dans dix domaines clés cohérents avec les recommandations de l'étude : (i) renforcement de la coordination interministérielle ; (ii) consolidation du Fonds pour le développement rural (FDR) ; (iii) décentralisation ; (iv) collaboration avec les ONG ; (v) coopération internationale ; (vi) poursuite de l'effort d'aménagement et d'équipement de l'espace agricole et rural ; (vii) dynamisation des structures de proximité ; (viii) diversification des activités économiques génératrices d'emplois et de revenus ; (ix) développement du capital humain, et (x) mise en place d'un réseau d'études et de recherches sur le développement rural.

En avril 2005, le Secrétaire d'Etat chargé du développement rural a transmis au Premier ministre une **plateforme de propositions** pour mettre en œuvre ce plan d'action. Ces propositions s'articulent autour de quatre axes jugés prioritaires à court et moyen terme : (i) le renforcement de la coordination interministérielle ; (ii) la consolidation du FDR ; (iii) la diversification des activités économiques en milieu rural, et (iv) le développement du capital humain.

Dans le cadre de cette dynamique, ce département a coordonné l'élaboration de deux autres propositions : un **projet de circulaire** fixant les modalités de préparation, de financement et d'exécution des projets de développement rural, et un **avant-projet de loi-cadre formant charte de développement rural**. Ce projet de loi-cadre traite les aspects suivants : (i) l'institutionnalisation d'une planification régionale et communale du développement rural ; (ii) la création des prolongements régionaux, provinciaux et communaux du Comité interministériel permanent chargé du développement rural (CIPDR) ; (iii) la conclusion de contrats-plans ou programmes avec les collectivités locales ; (iv) la mobilisation des sources de financement à travers le FDR ; (v) la définition des niveaux de participation ; (vi) le renforcement des incitations à l'investissement privé dans le monde rural, y compris dans les secteurs non agricoles.

Enfin l'**Initiative nationale de développement humain** (INDH) lancée par Sa Majesté le Roi le 18 mai 2005 constitue une avancée majeure. En institutionnalisant et en généralisant les principes, démarches et modalités de mise en œuvre de programmes de développement intégrés et participatifs, cette initiative s'inscrit en totale convergence avec la Stratégie 2020 de développement rural et avec les recommandations de l'étude, synthétisées dans le présent document [5].

Dans sa conception, l'INDH[6] constitue un saut qualitatif dans la lutte contre la pauvreté et la précarité, notamment en milieu rural dans la mesure où l'un de ses objectifs est de contribuer à créer de nouveaux rapports entre les populations, les collectivités locales, l'administration du territoire et les services techniques de l'Etat. A travers la préparation et la mise en œuvre de l'INDH, ce ne sont plus l'administration du territoire et les services techniques de l'Etat qui seuls décident comment répondre aux besoins des populations. Ce sont ces populations, représentées dans les Comités locaux de développement humains (CLDH), présidés par les présidents de commune qui fixeront les priorités pour les actions financées dans le cadre de la mise en œuvre de cette initiative.

4. « Programme d'action du Secrétariat d'Etat chargé du développement rural », janvier 2005.
5. Voir « Initiative nationale de développement humain- Plateforme pour un plan d'action », août 2005.
6. Initiative annoncée par Sa Majesté le Roi dans son discours à la Nation du mercredi 18 mai 2005.

A. OBJET ET DEMARCHE DE L'ETUDE

La Stratégie 2020 de développement rural (ou « Stratégie 2020 ») constitue une vision prospective de l'organisation et de l'action dans le domaine du développement rural, vision dont les principes sont les mêmes que ceux qui fondent le concept de « bonne gouvernance ». Tous deux partent du postulat que « le développement rural ne doit pas être le seul fait de l'Etat mais qu'il doit se fonder sur les initiatives et les projets des acteurs locaux » et que « le rôle de l'Etat dans le développement rural serait essentiellement de créer un environnement favorable au développement, de donner des orientations, de soutenir leur mise en œuvre par des dispositions institutionnelles, des incitations, des moyens appropriés »[7].

Pour mettre en place cet environnement, la Stratégie 2020 prône quatre approches et méthodes d'action : (i) intégration et approche holistique ; (ii) territorialisation et décentralisation ; (iii) responsabilisation et participation ; (iv) partenariat et approches négociées des actions de développement. Elle propose, par ailleurs, des instruments et moyens d'action « dont l'institution, le renforcement ou la mobilisation conditionneront le passage effectif de l'énoncé politique et méthodologique (de la Stratégie) aux programmes d'action »[8], c'est-à-dire des instruments institutionnels, des instruments de financement, et des instruments de programmation et de suivi.

En l'absence de déclinaison de la Stratégie 2020 en un plan d'action, vis-à-vis duquel il aurait était possible de mesurer sa mise en œuvre[9], l'étude a analysé l'évolution de l'environnement institutionnel et juridique du développement rural et des mécanismes et instruments de financement, d'une part, et la cohérence entre cette stratégie et les programmes et projets récents ou en cours, d'autre part.

Un *échantillon de 15 projets* a été analysé sur le terrain. Ces projets ont été choisis pour représenter une diversité d'espaces agro-écologiques, de niveau d'intégration des interventions, de taille, de durée, de bailleurs de fonds, de maîtres d'œuvre et de mode de gestion (voir liste en Appendice)[10]. Sur le terrain, l'équipe s'est aussi intéressée aux programmes de lutte contre les effets de la sécheresse, d'approvisionnement en eau potable et d'électrification rurale, et aux expériences menées par des ONG et des associations de développement local. Enfin, l'équipe a analysé plusieurs projets sur documents.

Dans ce qui suit, nous présentons une synthèse de l'état des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020, avec ses succès et ses limites, suivie de recommandations à l'attention des décideurs et des donateurs.

B. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE 2020 : ETAT DES LIEUX

I. Des avancées significatives, en coherence avec la strategie

Outre la poursuite du processus de décentralisation et de déconcentration que le pays a engagé bien avant l'élaboration de la Stratégie 2020, les grandes évolutions enregistrées depuis son élaboration s'inscrivent en cohérence avec ses principes fondateurs et souscrivent aux approches qu'elle préconise. Des avancées sont perceptibles tant sur les plans institutionnel, juridique et financier qu'au niveau des pratiques des programmes et projets de développement en milieu rural.

I.1. Dans les domaines institutionnel, juridique et du financement

Parmi les grandes évolutions enregistrées depuis l'élaboration de la Stratégie 2020 de développement rural, on peut noter en particulier les avancées suivantes :

- L'importance du développement rural a été mise en exergue, en attribuant cette responsabilité explicitement à un Ministère, le Ministère en charge de l'agriculture (1998).
- De nouvelles institutions ont été mises en place pour dynamiser le développement du monde rural : Conseil et comité interministériels permanents chargés du développement rural (1999) ; Haut commissariat aux eaux et forêts et la lutte contre la désertification (2003) ; Secrétariat d'Etat chargé du développement rural (2004).
- La législation sur les associations a été modifiée et de nouvelles dispositions adoptées pour renforcer leur rôle dans le domaine du développement (2002 et 2003).
- De nouveaux mécanismes et instruments de financement ont été institués : création de l'Agence de déve-

7. « Stratégie 2020 de développement rural ». Document de synthèse. Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes. 1999.
8. Idem.
9. La première déclinaison a eu lieu alors la présente étude était bien avancée, à l'occasion de l'élaboration, en janvier 2005, du Plan d'action du Secrétariat d'Etat chargé du développement rural.
10. A l'exception des plus récents, ces projets ont été préparés, entrepris, voire achevés avant l'élaboration, en 1999, de la Stratégie 2020 de développement rural. Leur analyse ne peut donc être considérée comme une évaluation de sa mise en œuvre. Il s'agit plutôt de confronter les modalités de leur réalisation avec celles recommandées par la Stratégie.

loppement social (1998) ; organisation du secteur du micro-crédit (1999) ; adoption de nouvelles procédures budgétaires (2001).

- De nouveaux programmes fondés sur les mêmes principes et préconisant les mêmes approches que la Stratégie 2020 ont été élaborés et adoptés, en particulier le Programme d'action national de lutte contre la désertification (adopté en 2001), le Schéma national et la Charte nationale de l'aménagement du territoire (adoptés en 2004), qui s'appuient explicitement sur cette stratégie, et surtout l'Initiative nationale de développement humain lancée par Sa Majesté le Roi le 18 mai 2005. qui reprend les mêmes principes et les mêmes approches en les prolongeant.
- Une nouvelle génération de projets de développement rural intégré met en œuvre un grand nombre des principes prônés par la Stratégie 2020 ; c'est notamment le cas du Projet de développement rural des zones montagneuses de la Province d'Al Haouz, du Projet de développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique (DRI-PMH) et du Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones bour (DRI-MVB).
- Certaines réformes ont été entreprises pour la relance et la mise à niveau du secteur agricole : renforcement des incitations à l'investissement privé, formation par apprentissage des jeunes ruraux en rupture de scolarité, etc.
- Enfin, diverses réflexions ont été conduites et de nombreuses propositions formulées sur des questions clés abordées par la Stratégie 2020, c'est-à-dire sur l'intégration des politiques et programmes sectoriels, le financement du Fonds pour le développement rural, les prolongements territoriaux du Conseil et Comité interministériels permanents chargés du développement rural, la réorganisation du Ministère en charge de l'agriculture et du développement rural et les réformes du secteur agricole (foncier, cadre juridique, qualité…).

I.2. Au niveau des pratiques des programmes et projets

L'exploitation de la documentation disponible et l'analyse des pratiques des programmes et projets ont aussi permis d'identifier de nombreuses avancées, dont les plus importantes sont les suivantes :

- La *quasi-totalité des programmes et projets analysés ont adopté une approche participative*, qui a notamment permis de renforcer les capacités des acteurs du développement. Les services publics et les bureaux d'étude sont mieux outillés pour intervenir en milieu rural. Le tissu associatif s'est renforcé et a vu émerger des organisations locales et des associations d'intermédiation mieux structurées, où les jeunes diplômés tendent à occuper une place croissante. Enfin, les petites entreprises locales de travaux se sont multipliées, en particulier dans les zones enclavées, ce qui a permis de faciliter la collaboration avec la population locale, d'offrir des emplois locaux et d'injecter une partie des financements des projets dans l'économie locale.
- La mise en œuvre de certains programmes et projets (PERG, PAGER, PNRR[11] et plus récemment DRI-PMH et DRI-MVB) a été déconcentrée.
- De meilleures pratiques de coordination, d'intégration des interventions et de partenariat au niveau local ont été introduites par une nouvelle génération de projets : Projet d'aménagement du bassin versant de l'Oued Lakhdar, Projet Al Haouz, DRI-PMH, DRI-MVB[12].
- Les activités de recherche-développement territorialisées, qui sont de nature à améliorer le ciblage des interventions et la qualité de l'appui-conseil apporté aux bénéficiaires, ont fait l'objet d'une attention accrue, notamment dans le cadre des projets Oued Lakhdar, Sidi Driss, MEDA Chaouen, DRI-PMH et DRI-MVB.
- Des expériences innovantes ont prouvé qu'un appui efficace à la mise en place d'une stratégie commerciale permettait le développement d'activités productives au bénéfice des populations locales (exploitants agricoles, femmes rurales...), y compris dans des contextes difficiles.

II. Limites et insuffisances

Toutefois, les avancées constatées coexistent avec des insuffisances encore importantes du point de vue juridique, institutionnel et des mécanismes de financement, mais surtout au niveau des pratiques des programmes et projets de développement.

II.1. Limites d'ordre institutionnel, juridique et liées aux mécanismes de financement

Concernant la décentralisation, force est de constater que, *dans la plupart des projets analysés, les communes ne jouent qu'un rôle secondaire*. Ceci tient pour partie à leurs carences en ressources humaines et financières, mais aussi largement aux montages institutionnels des projets qui, de par leurs initiateurs (Etat, ONG…), ne leur recon-

11. Le Plan d'électrification rurale globale (PERG), le Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales (PAGER) et le Programme national de construction des routes rurales (PNRR).
12. Voir explicitation des abréviations en Appendice.

naissent pas l'entièreté du rôle clé qui leur est conféré par la législation.

En matière de *déconcentration*, l'*absence d'une politique clairement définie* fait qu'il n'y a pas encore eu un véritable transfert de pouvoirs de l'administration centrale aux services extérieurs. Par le biais du budget, comme au moyen de l'exercice de la police administrative, les services techniques locaux n'ont généralement que des compétences administratives limitées, alors que rien n'empêche - au niveau institutionnel comme législatif - la délégation de pouvoirs de l'amont vers l'aval.

Dans le domaine du *financement*, la mise en place de mécanismes adaptés aux approches préconisées par la Stratégie 2020 reste conditionnée par la levée de *multiples difficultés* :

- Les modalités opérationnelles pour assurer un financement conséquent et durable du Fonds pour le développement rural ne sont toujours pas arrêtées.
- En milieu rural, les interventions du secteur du microcrédit restent fort limitées.
- Les nouvelles procédures budgétaires demandent à être mieux adaptées : (i) les dispositions prises excluent le budget de fonctionnement ; (ii) les mesures d'assouplissement ne satisfont pas aux exigences de l'intégration des interventions ; (iii) la démarche proposée pour concevoir et mesurer les indicateurs de performance ne prend pas suffisamment en compte la réalité de la procédure d'élaboration et de négociation des budgets d'investissement, et encore moins les exigences de la programmation participative.

Sur le plan législatif, la *loi 33-94* portant sur les Périmètres de mise en valeur en bour (PMVB) n'est pas de nature à assurer une véritable intégration des actions de développement rural et sa mise en œuvre se révèle très contraignante : lourdeur des procédures administratives, difficile application des dispositions relatives à la participation des agriculteurs…

II.2. Insuffisances des pratiques des programmes et projets

En matière de coordination et d'intégration des interventions, les difficultés observées sont de diverses natures et se manifestent à plusieurs niveaux :

- L'un des constats frappants est celui de la *multiplicité des conceptions et approches,* y compris pour des projets affichant les mêmes objectifs, réalisant le même type d'activités et touchant des espaces agro-écologiques très semblables, voire intervenant dans la même province et sur le même thème. C'est là le résultat de points de départ différents, qui varient selon les rôles assignés au secteur et les partenaires en présence.
- On constate aussi la persistance de deux types d'interventions : les projets de développement qui s'appuient de plus en plus sur l'approche participative de planification locale, et les opérations dites « sous-sectorielles » largement guidées par des critères techniques. Ces deux types d'interventions sont souvent réalisés en parallèle, avec des approches qui les rendent parfois contradictoires et, dans tous les cas, peu lisibles. Le souci d'une couverture plus large du territoire et d'une minimisation des coûts d'intervention appelle à une harmonisation à cet égard.
- Enfin, de nombreux services ont tendance à continuer d'agir de manière exclusive et verticale sans véritable collaboration avec des services parallèles, y compris lorsque ceux-ci sont placés sous la même autorité. Dans certains cas, même les intervenants directement impliqués dans la réalisation d'un projet donné n'arrivent pas toujours à collaborer et à coordonner leurs actions.

Ces difficultés ne manquent pas de porter préjudice à l'efficacité des interventions :

- Les équipes de projets ont parfois tendance à prendre en charge des actions dont l'exécution est du ressort d'autres services, ce qui ne manque pas d'exacerber les conflits de compétence, de mettre en jeu la qualité et la durabilité des actions, de réduire le temps que ces équipes peuvent consacrer aux actions dont elles ont la responsabilité, et de conduire à la mise en œuvre d'approches différentes, voire contradictoires, sur un même territoire. Une adaptation du cadre administratif serait nécessaire pour permettre une plus grande efficacité.
- L'absence de coordination conduit à la duplication de certaines interventions, comme c'est le cas, par exemple, pour l'élaboration de référentiels techniques.
- Enfin, la multiplicité des approches, parfois mises en œuvre par les mêmes intervenants, est une source indéniable de confusion pour les bénéficiaires et les partenaires concernés[13].

Les procédures encore en vigueur en matière de *programmation budgétaire* ne permettent pas non plus d'assurer

13. Il ne s'agit pas ici de revendiquer une uniformisation tout azimut des modalités de mise en œuvre des projets, mais plutôt de veiller à l'harmonisation des approches, du moins pour ceux qui poursuivent des objectifs analogues et interviennent sur des territoires similaires : Cas des projets MEDA-Chouen, Oued Lakhdar et Sidi Driss, par exemple, qui concernent tous des zones agro-pastorales de montagne (Rif pour le premier, Haut Atlas pour les deux autres)

une véritable intégration des interventions au niveau d'un territoire. Cette intégration supposerait en effet que les services déconcentrés aient non seulement la latitude de produire localement des programmes d'action concertés, mais aussi le pouvoir de décision en ce qui concerne l'allocation des moyens, et la capacité de les mettre en œuvre, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

L'appui des services centraux aux services de proximité est capital dans divers domaines (appui méthodologique, technique et financier, appui à la gestion des ressources humaines et matérielles…). Cet appui serait autrement plus apprécié si les dispositifs institutionnels prévus dans les documents des projets étaient faciles à mettre en place dans les délais prévus, ce qui permettrait aux organes centraux de coordination et de pilotage des projets de tenir la périodicité et fréquence de réunion requises et d'apporter un appui plus soutenu aux services opérant sur le terrain.

L'*appui* apporté par les services techniques en charge des projets *au développement des activités productives, a encore besoin d'être amélioré* :

- Telle que pratiquée, la démarche de planification participative tend généralement à favoriser les investissements sociaux et structurants - très consensuels et facilement identifiables localement - au détriment des activités productives et de celles ayant trait à la gestion durable des ressources naturelles.
- Souvent, l'appui aux activités productives intervient tardivement dans le cycle des projets et prend fin dès l'achèvement des réalisations physiques. Les délais nécessaires à l'identification et au suivi des projets productifs devraient être mieux pris en compte, dès la conception du projet, en particulier dans les zones naturelles difficiles.
- De manière plus générale, et notamment du fait de « l'approche projet », le suivi des interventions s'avère extrêmement limité, ce qui porte préjudice à leur efficacité et impact.

La rentabilité et la durabilité des activités productives ne sont pas toujours avérées :

- L'identification de ces activités ne s'appuie en général pas sur une connaissance préalable et fine du milieu d'intervention et sur une vision claire de ses potentialités.
- Leur choix se fait sans une analyse fiable de la demande des marchés et des difficultés potentielles liées à l'organisation de la commercialisation des produits. L'approche filière, qui prend en compte ce genre de considérations, reste insuffisamment adoptée.
- Le soutien apporté aux initiatives économiques locales ne prévoit qu'exceptionnellement un appui à la mise en place d'une stratégie commerciale, quand bien même les services techniques pourraient appuyer l'intégration verticale des filières, rapprocher les petits producteurs d'opérateurs privés, aider les professionnels à s'organiser…
- En général, les structures d'appui de proximité ne disposent pas des capacités et outils nécessaires pour réaliser une analyse financière ex-ante fiable, ni même d'outils facilitant la préparation, l'analyse et le suivi de petits projets d'investissement ; ce, alors que de tels outils existent et que des outils de travail communs pourraient être développés.

L'étude n'avait pas la prétention de procéder à une évaluation exhaustive de la *qualité technique des aménagements* et ouvrages réalisés dans le cadre des projets analysés. Toutefois, les observations effectuées sur le terrain ont permis d'identifier des problèmes clés qui limitent la qualité et la durabilité de ce type de réalisations :

- De nombreux ouvrages connaissent des problèmes de conception, en particulier les ouvrages sensibles tels ceux visant la conservation des eaux et du sol qui supportent mal les aléas climatiques. Des travaux de recherche seraient nécessaires pour suivre et documenter les aménagements déjà réalisés, et adapter les normes utilisées aux conditions locales.
- Le suivi des travaux mais aussi des aménagements et de leur maintenance est souvent insuffisant, en raison notamment du manque de moyens mobilisés à cet effet et de l'absence de mécanismes incitatifs pour mobiliser les compétences disponibles. Certains projets contractualisent cette tâche, mais ce n'est pas toujours le cas, bien que les recommandations actuelles aillent dans le sens d'une externalisation systématique.
- Les aménagements sont souvent insuffisamment appropriés par les bénéficiaires du fait de la faible implication de ceux-ci dans le choix des ouvrages, mais aussi dans le suivi et le contrôle des travaux, ce qui limite souvent leur durabilité. Le transfert plus explicite de prérogatives, en lien avec un renforcement institutionnel des opérateurs, pourrait apporter des améliorations à cet égard.

Concernant les *ressources humaines*, l'analyse révèle l'existence d'insuffisances qui limitent la *valorisation du potentiel existant* et affectent l'efficacité des interventions :

- Les compétences développées grâce aux projets participatifs sont souvent insuffisamment valorisées.
- Les services en charge des projets manquent de cadres spécialisés et de managers qui allient des capacités techniques et sociales, des capacités d'adaptation, d'innova-

tion et de communication, nécessaires à la promotion de l'approche partenariale.

- Au-delà des compétences techniques spécialisées, le personnel de ces services a besoin d'être formé dans de nombreux domaines transversaux : sciences économiques et sociales, traitement et gestion de l'information et de la documentation, gestion des affaires administratives et financières…
- La répartition des ressources humaines entre structures ne tient pas toujours compte du volume et de la nature de leurs activités respectives.
- Les restrictions constantes des moyens de fonctionnement alloués aux services déconcentrés au titre de leurs activités hors projets compromettent l'efficacité de celles-ci.

La conduite d'une démarche participative efficace est souvent limitée par l'insuffisance des actions de *formation des élus et des représentants des groupes d'intérêt locaux*, notamment en amont de la phase de planification. Mis à part les cas des projets dits de nouvelle génération (Al Haouz, DRI-PMH et DRI-MVB) qui prennent en compte l'importance de ce volet, les quelques initiatives relevées par ailleurs manquent de professionnalisme et de stratégie d'ensemble.

Les *problèmes de financement* recensés à travers les projets analysés et les entretiens avec les services visités, sont relativement classiques et ont déjà été soulevés lors de différentes évaluations. Ils concernent principalement l'*inadaptation des procédures aux approches ascendantes/participatives* et l'insuffisance des dotations budgétaires en *crédits de fonctionnement.*

L'analyse des aspects relatifs au *suivi,* à l'*évaluation* et à la *capitalisation* des interventions révèle un *réel besoin de progresser dans ces domaines ;* il en va de l'efficacité des interventions et leur pérennisation. En effet, les systèmes de suivi sont rarement utilisés comme outils de pilotage des projets. Les évaluations restent souvent disparates et ponctuelles. Les expériences réalisées ne sont pas suffisamment capitalisées. Enfin, la circulation de l'information manque encore de fluidité et d'intensité.

III. Conclusion

Les avancées et les limites que l'étude a permis de dégager confirment la raison d'être de la Stratégie 2020 et la nécessité de souscrire aux principes et approches qu'elle préconise.

L'étude permet aussi de constater que bien qu'ils soient soumis aux mêmes contraintes et limites que les autres, certains projets réalisent de meilleures performances, grâce à la conjugaison de trois éléments essentiels :

- *L'équipe du projet,* dont les compétences professionnelles, les capacités de communication, la qualité de management et la crédibilité sont des conditions clés de réussite.
- *Le milieu humain d'intervention* : l'existence de formes d'organisation et de mobilisation endogènes et la présence d'un leadership crédible offrent un environnement très favorable au succès de projets participatifs qui savent s'appuyer sur cette dynamique locale.
- *L'adoption d'une approche intégrée,* qui constitue un puissant levier de mobilisation, de participation et de responsabilisation des acteurs locaux.

C. RECOMMANDATIONS

L'étude sur la mise en œuvre de la Stratégie 2020 de développement rural a permis de dégager des recommandations qui respectent l'esprit de cette stratégie, même si certaines d'entre elles la dépassent, et qui tracent les *grandes lignes* de ce que pourrait être un futur programme de développement rural. La mise en œuvre de ces recommandations n'est *pas du seul ressort du MADRPM*, ce qui confirme le rôle clé du Conseil et du Comité interministériels permanents chargés du développement rural.

Les recommandations formulées s'inscrivent dans une perspective qui intègre trois défis majeurs :

- **Les évolutions institutionnelles nécessaires pour réussir le développement rural**. L'étude met en exergue les limites de la mise en œuvre du développement rural sans un environnement institutionnel où la déconcentration et la décentralisation prévalent. Sur le terrain, développement rural et développement local doivent aller de pair. *Le rôle clé des collectivités locales et de la société civile* dans la mise en œuvre du développement rural doit être reconnu, dans le cadre d'une vision plus claire des responsabilités respectives des différents intervenants, ce qui implique un recentrage du rôle de l'Etat. Malgré les limites observées, le potentiel propre des communes rurales est assez important pour porter des politiques publiques de développement rural[14]. Cette vision va dans le sens des options du Gouvernement actuel qui œuvre pour faire progresser

14. Les communes pourraient notamment constituer un cadre adéquat de mobilisation de ressources financières fiscales ou provenant de l'épargne publique. Des ressources devraient être disponibles à court terme, dans la mesure où la plupart des communes devraient avoir achevé la réalisation de leurs programmes d'équipement de base à l'horizon 2007.

la décentralisation et réajuster le partage des pouvoirs entre Etat, collectivités locales et société civile. Dans un système décentralisé, il conviendra de bien cerner quel sera le rôle de la Région. Les capacités des collectivités devront nécessairement être renforcées, y compris leur capacité à développer un financement qui leur soit propre. En ce qui concerne la déconcentration, l'étude montre clairement les limites d'une planification participative si elle n'est pas sous tendue par la possibilité donnée aux services extérieurs et aux programmes sectoriels d'ajuster les programmes en fonction de la remontée des besoins.

- **La mise à jour des missions et de l'organisation du Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural**. La nécessaire évolution vers la décentralisation et la déconcentration s'applique bien évidement et avant tout au Ministère de l'agriculture en charge du développement rural. Il s'agit pour ce ministère, d'une part, de repositionner son offre de services en tenant compte de ces nouveaux partenaires que sont les collectivités locales et les acteurs de la société civile. D'autre part, il s'agit de réorganiser la responsabilisation des différents niveaux de sa déconcentration (local, provincial, régional, et central) et de renforcer les prérogatives de ses services extérieurs et de leurs capacités, en liaison avec les missions redéfinies par rapport aux enjeux du développement rural et à la montée des nouveaux acteurs. Enfin, il devrait être le chef de file pour l'élaboration d'une Charte du développement rural, à l'instar de la Charte de l'aménagement du territoire, qui irait de pair avec la révision ou l'abrogation de la loi 33-94 et la révision du Code des investissements agricoles.
- **Le soutien aux activités productives**. Les infrastructures publiques (routes, adduction d'eau potable, électrification, télécommunications) si elles sont indispensables pour améliorer la qualité de vie dans les zones rurales et servir de base au développement économique, ne sont pas pour autant suffisantes pour générer des activités économiques et améliorer les opportunités d'emploi. Il conviendra d'élaborer une stratégie d'envergure de soutien aux activités productives dans le secteur agricole, certes, mais aussi non-agricoles (transformation des produits agricoles, entreprises de services et tourisme). Une telle stratégie comprendrait des appuis de qualité aux porteurs de projets dans les domaines techniques, de gestion et commerciaux, une amélioration de l'information et de son accessibilité aux opérateurs économiques, le développement de nouveaux outils et systèmes de financement et surtout la mise en œuvre d'un appui d'envergure à l'intégration des filières agricoles qui prenne en compte et valorise les spécificités des terroirs.

Les recommandations afférentes à chacun de ces trois grands défis sont détaillées ci-après.

I. Mettre la decentralisation au cœur du developpement rural

Une *dévolution* claire, progressive et équilibrée *de responsabilités et de ressources humaines et financières* aux collectivités locales en ferait le lieu d'enjeux politiques et économiques plus importants et créerait, par-là même, une puissante incitation à l'investissement de nouvelles énergies dans la participation à la vie politique locale.

I.1. Redéfinir et recentrer le rôle de l'Etat

Identifier et responsabiliser le niveau d'intervention approprié. Le recentrage de l'activité de l'Etat est la condition première de la décentralisation. Il doit être le résultat de l'application du *principe de subsidiarité* entendu *sous une forme souple*. Plutôt que de privilégier automatiquement le niveau le plus décentralisé, il semble nécessaire d'identifier, dans une démarche ascendante, les niveaux territoriaux vers lesquels le transfert des compétences et de leur financement sera le plus efficace et le plus équitable, sans exclure que certaines compétences déjà transférées aux collectivités locales n'aient à remonter au niveau régional ou central. La réflexion sur ces aspects est d'ores et déjà conduite au niveau des projets de développement rural intégré (DRI-PMH et DRI-MVB), mais mériterait d'être systématisée et élargie à d'autres programmes et projets et aux activités des autres ministères et organismes publics concernés.

Les expériences réalisées permettent d'identifier schématiquement les niveaux de responsabilité et d'intégration suivants :

- Le *douar* semble être le niveau adapté pour des échanges directs avec les bénéficiaires, bases de la planification consolidée au niveau communal.
- Le *niveau commune* est le plus porteur à long terme pour l'élaboration, ou la consolidation, d'une planification locale participative dont la mise en œuvre serait susceptible d'être contractualisée avec divers intervenants.
- Les *structures intercommunales* (syndicats) ont vocation à prendre en charge les aménagements qui dépassent les limites communales et qui doivent être pensés à l'échelle d'une entité géographique spécifique (bassin versant, massif forestier...). Ceci implique de redynamiser et réorienter ces structures.

- Les *régions* devraient jouer un rôle particulièrement important dans les phases d'études (analyse des potentialités), l'articulation des demandes locales et des politiques nationales et le financement des projets structurants.
- Aux *niveaux provincial et central,* la coordination entre services sectoriels est à promouvoir davantage pour couvrir l'ensemble des aspects nécessaires à un développement plus harmonieux et assurer la convergence requise.

Dans ce processus de réajustement, l'Etat ne doit pas agir autoritairement, mais *faciliter la prise en charge des compétences au niveau local, chaque fois que les enjeux territoriaux le justifient et que les populations y sont favorables.* Des niveaux intermédiaires peuvent être créés en mettant en place des politiques plus incitatives au regroupement et à la coopération entre collectivités, en particulier à l'échelon intercommunal.

Repenser les missions de l'Etat. La décentralisation suppose le transfert de nombreuses compétences de l'Etat vers les collectivités locales. Ce transfert ne doit pas être appréhendé comme un simple désengagement de l'Etat des domaines d'activité concernés mais comme une modification de son rôle, un *recentrage sur ses principales missions* qui sont de : (i) promouvoir l'aménagement équilibré du territoire et assurer la responsabilité de la cohésion nationale ; (ii) veiller à l'égal accès des citoyens aux services publics et assurer aux collectivités locales des ressources équitables et (iii) appuyer le développement, en utilisant ses outils législatifs et fiscaux pour renforcer la compétitivité économique nationale.

I.2. Affirmer les Régions comme acteurs de la décentralisation et du développement local

Les récentes réflexions sur l'aménagement du territoire ont remis en avant l'importance des régions et permettent de mieux cerner ce que devrait être leur rôle dans un système décentralisé :

- La région devrait constituer l'*autorité organisatrice* dans les domaines clés de l'aménagement du territoire et du développement économique.
- La région devrait être le cadre de la *planification spatiale* et de la *déclinaison des grandes politiques publiques* sur le territoire. A cet égard, des outils du type « schémas régionaux » devront être élaborés par la région, en association avec les collectivités concernées, et approuvés par l'Etat, notamment pour les espaces régionaux à forts enjeux.
- La région devrait être le cadre de la *programmation des actions dans les domaines les plus structurants.* Ces domaines incluent le développement rural et agricole, notamment dans la perspective du renforcement de la territorialisation des politiques agricoles.
- Pour assurer son rôle en matière de développement économique, la région devra disposer d'une *compétence affirmée en matière d'aide au développement.* Les moyens d'expertise, de prospection, d'appui à la création de pôles économiques reconnus, peuvent être apportés par les services déconcentrés de l'Etat ou par la création de véritables agences de développement régional. La prise en charge des secteurs productifs au niveau régional permettra à l'Etat de mieux recentrer son rôle sur quelques priorités géographiques ou territoriales (pôles d'excellence, bassins en difficulté) ou thématiques (grands projets et investissements internationalement mobiles).

Ces recommandations impliquent de *réorganiser le partenariat Etat–Région*, en développant la *contractualisation.* La contractualisation[15] est un outil de gouvernance et de subsidiarité de plus en plus utilisé en raison de ses avantages reconnus (souplesse, mobilisation et responsabilisation des acteurs). Les contrats sont des outils particulièrement efficaces en matière d'*aménagement du territoire* et d'*appui à la décentralisation.* Ils permettent de s'inscrire dans une démarche prospective, dès lors que l'Etat a affiché clairement ses priorités à long terme, ce qui est le cas en matière de développement avec l'adoption du Schéma national et de la Charte nationale d'aménagement du territoire. Ces priorités doivent servir de cadre à des schémas régionaux d'aménagement qui pourraient faire l'objet de contrats de plan entre l'Etat et la région.

Cette procédure permettrait de : (i) *faire converger les intérêts* portés par les politiques nationales avec les priorités qui se dégagent au niveau régional et de concrétiser la notion de région en instituant celle-ci comme « chef de file » en matière de planification ; (ii) renforcer la participation des populations dans les processus de décision et *améliorer la gouvernance locale ;* et, (iii) *améliorer l'efficacité de la dépense publique* en la gérant de manière plus rigoureuse, mais surtout plus directement observable. L'utilisation de la contractualisation pour la mise en œuvre des politiques publiques de développement rural constituerait une opportunité importante pour les services du MADRPM et plus généralement pour l'ensemble des services techniques.

15. Gestion des politiques publiques par des contrats associant de manière formelle les parties concernées.

I.3. Promouvoir les partenariats entre collectivités locales et société civile

Une véritable interaction des collectivités locales avec la société civile passe par : (i) l'association de la société civile à la *conception des programmes* et à la *prise de décisions*, à travers des mécanismes, des lieux et des occasions régulières et formalisées ; (ii) l'association de la société civile à la *gestion des réalisations* ; (iii) l'instauration de l'*audit social*. Ceci présuppose de :

a) *Mettre en place un cadre légal ou réglementaire* prévoyant l'association des populations à différents stades de la prise de décision et à la gestion locale, ainsi que cela a été amorcé dans le projet de réforme de la Charte communale.

b) *Elargir les commissions des conseils locaux* à des représentants des communautés, à travers une mobilisation plus structurée des ressources en expertises disponibles localement. Cette mobilisation pourrait s'appuyer sur l'exemple des collectivités locales qui réactivent ou mettent en place de véritables comités locaux de développement. Le montage institutionnel mis en place par certains projets et celui adopté dans le cadre de l'Initiative nationale de développement humain constituent une vraie avancée en ce sens.

c) *Associer les bénéficiaires* des projets réalisés par les collectivités, au suivi et à la réception des réalisations et favoriser la création de comités d'usagers pour le contrôle des prestations des entreprises qui assurent une gestion déléguée des services publics. Les expériences en ce sens méritent d'être généralisées en en faisant un choix de politique publique.

d) Faire adopter, par les collectivités locales, des *procédures d'enregistrement et d'agrément* des associations locales et assurer le service d'un *point focal* qui jouerait un rôle d'interface entre la collectivité locale et les associations locales, régionales ou nationales.

e) Inclure la participation des populations dans les *indicateurs de performance* des collectivités.

f) Favoriser le *déploiement de ressources* humaines et financières des collectivités locales, vers les associations locales. Un appui institutionnel aux associations pourrait s'ancrer sur le concept de formation–action, en s'articulant autour de projets locaux bien identifiés.

g) *Instituer des instances d'arbitrage*. Les partenariats entre les ONG et les collectivités locales ou entre les ONG et l'Etat, doivent pouvoir s'appuyer sur des instances d'arbitrage autonomes et crédibles. L'idée retenue par l'INDH de mettre en place un *observatoire du développement humain indépendant* conforte cette recommandation.

I.4. Renforcer les capacités des collectivités locales

Planification, programmation participative. La faiblesse actuelle des capacités de planification des collectivités locales n'est pas due aux textes généraux qui fixent leurs compétences mais plutôt à l'absence de *méthodologie* fixant les procédures à suivre. Le renforcement de la maîtrise locale de la planification exige de mieux structurer l'*organisation interne* des services relevant des entités décentralisées et de mettre en place un *système d'information* fiable permettant aux élus d'être rapidement informés de l'état d'avancement des programmes opérés par les services, sans avoir pour autant à s'impliquer systématiquement dans leur fonctionnement.

Suivi des réalisations. Il est primordial que l'Etat favorise le recours des collectivités locales à l'*évaluation*. Un texte juridique de portée générale ou à défaut une circulaire définissant le cadre organisationnel et les modalités de l'exercice de cette fonction, est hautement souhaitable. Les fonctions de suivi et d'évaluation seraient institutionnalisées par la création d'une *unité spécifique* dans l'organigramme des collectivités et l'allocation des crédits nécessaires[16]. Des séances de délibération régulières devraient être réservées à l'examen des rapports de suivi et d'évaluation, élaborés par les services de la collectivité, par des partenaires ou par des prestataires extérieurs.

Appui à la production et à la gestion de services de proximité. En plus des outils classiques d'équipement en infrastructure et d'incitations fiscales, la *promotion de l'investissement* passe, pour les collectivités locales, par le développement de capacités de *mobilisation d'informations* et par un redéploiement de la structure administrative pour assurer une *prestation de service rapide et transparente*. La complexité et la diversité des interventions qui sont du ressort des collectivités locales impliquent une maîtrise technique et institutionnelle importante. Ceci pourrait être facilité par l'élaboration de *référentiels techniques* et de normes ou *contrat-types* au profit des collectivités. La Direction générale des collectivités locales (DGCL) s'efforce, avec un certain succès, de mettre des outils à leur disposition et s'organise pour faire de cette fonction un choix stratégique. Elle pourrait certainement bénéficier d'appuis en ce sens de la part de certains départements techniques tels ceux en charge de l'équipement, de l'agriculture et du développement rural.

Information, formation et assistance technique. La mise en place d'une instance d'information, de formation

16. Cela ne signifie pas que les collectivités locales devraient assurer seules le suivi-évaluation des projets, mais elles devraient y participer, et disposer de compétences pour suivre et évaluer leurs propres activités.

et d'assistance technique aux collectivités locales permettrait de *renforcer leurs capacités de négociation, de partenariat et de contractualisation.* Cette structure comporterait un dispositif d'information accessible aux collectivités locales, qui proposerait des cahiers des charges types, des contrats types, etc., et une équipe mobile de formateurs qui assisterait notamment les collectivités dans leurs négociations. Cette instance pourrait bénéficier de l'appui thématique des ministères techniques et favoriser les partenariats entre collectivités locales et services techniques déconcentrés.

I.5. Développer les capacités de financement propre des collectivités

Améliorer la fiscalité locale. La fiscalité locale est aujourd'hui très complexe et peu efficace. L'optimisation et la simplification de la fiscalité locale sont nécessaires pour *augmenter les capacités de financement propre des communes.* Ceci passe par : (i) une révision des bases d'imposition ; (ii) une adaptation des tarifs aux données locales - ce qui pourrait se traduire par une simplification de l'assiette et de la nomenclature des taxes - et (iii) une maîtrise des coûts, à travers la décentralisation de la gestion fiscale. Par ailleurs, dans un contexte de désengagement progressif des pouvoirs publics, la question se pose de savoir si les coûts des services publics ne devraient pas être progressivement pris en charge par l'usager.

Développer de nouveaux modes de financement (*fonds structurels*). L'optimisation de la fiscalité locale ne suffira pas à assurer l'équité entre les habitants de régions aux ressources fortement contrastées. La répartition de la part de TVA affectée aux communes permet de réduire les inégalités entre les collectivités, de les responsabiliser et d'améliorer la gestion budgétaire par une meilleure prévision et une plus grande autonomie fiscale. Toutefois, ce mécanisme reste insuffisant pour assurer une péréquation efficace[17]. Une solution consisterait à mettre en place de nouveaux modes de financement du type des fonds structurels existants dans les pays de l'Union européenne. Le cadre institutionnel marocain présente déjà des instruments pouvant permettre la mise en œuvre de ces mécanismes. C'est en particulier le cas du *Fonds pour le développement rural* et des *agences de développement régionales*[18].

Définir les conditions d'accès aux transferts fiscaux de l'Etat. Les transferts fiscaux doivent être utilisés comme incitation à la performance dans l'utilisation des ressources. Il s'agit de lier les transferts à une meilleure planification et une meilleure gestion des investissements locaux. L'adoption d'une telle démarche implique de définir des *normes de performance*, ainsi que des procédures et des critères permettant d'évaluer le niveau de performance atteint. Ces procédures passent notamment par la mise en place d'un *système de pilotage* des activités des collectivités locales et d'un mécanisme de contrôle de gestion. Cette démarche pourra se concrétiser à travers le développement d'une *politique contractuelle* avec les communautés, *basée sur des objectifs plus que sur des moyens.*

Faciliter l'accès aux contrats de financement et aux crédits. La gestion des crédits sectoriels devrait être déconcentrée et ouverte au financement du développement local. Ceci impliquerait de réviser la *procédure d'attribution des crédits sectoriels* en vue d'établir un *lien très fort entre l'octroi des crédits et leur usage.* Il serait également nécessaire d'introduire ou de renforcer la *globalisation des crédits*, ce qui permettrait aux collectivités de connaître une année à l'avance le volume de leurs moyens et aux régions d'arbitrer entre les demandes des niveaux déconcentrés intéressés.

I.6. Adapter les procédures de financement aux approches participatives

L'adoption d'approches participatives dans le cadre des projets de développement rural est souvent compliquée, voire bloquée, par les *règles de budgétisation et d'engagement des dépenses.* Des marges de manœuvre existent, mais elles restent souvent mal exploitées. L'adaptation des procédures de financement aux approches participatives se fonde sur l'exploitation des latitudes que laisse la législation, mais aussi sur la modification de certaines prescriptions qui trouvent leur fondement autant dans la pratique que dans le droit.

Mieux gérer les procédures budgétaires. Le passage de la planification participative aux inscriptions budgétaires est géré de manière très différente selon les projets, et avec des niveaux de performance disparates. Cette étape est l'une des phases les plus délicates des projets participatifs ; deux problèmes complexes se posent à ce stade : il s'agit (i) de mettre en place des mécanismes permettant de ne pas trop allonger les délais entre la planification participative et la réalisation des actions (liée à la disponibilité des fonds), et (ii) de faire converger les résultats des

17. Ainsi, le fait de permettre aux collectivités décentralisées d'affecter cette dotation en TVA aux budgets de fonctionnement neutralise tout effort en matière de politique de redistribution et d'atténuation des inégalités. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place des mécanismes garantissant que les fonds réalloués viendront s'ajouter et non pas se substituer aux budgets locaux.

18 Aujourd'hui, le Maroc dispose de trois agences : celle du Nord, celle du Sud et celle de l'Oriental dont la création est la plus récente.

planifications participatives avec les objectifs des projets. La première difficulté peut être levée, au moins partiellement, par le recours à une *planification prospective*. Ce mécanisme simple permettrait de passer d'une situation où les budgets sont constitués d'une simple agrégation des plans à une *anticipation des besoins*. Dans la plupart des projets visités, les équipes ont une connaissance suffisante de leurs zones d'action pour pouvoir devancer, au moins de manière approximative et agrégée, les attentes des populations. Il leur est donc possible de procéder aux inscriptions budgétaires sur la base de prévisions anticipées des planifications futures, et des interventions en cours. Le risque inhérent à cette anticipation réside dans la tentation de faire cadrer les travaux de planification ultérieurs avec les prévisions déjà établies. Dans les faits, ce risque pourrait être amoindri par la possibilité de définir l'allocation définitive au niveau des services déconcentrés au moment de l'engagement.

Assouplir les règles actuelles de dépenses. Les interventions des projets sont aujourd'hui quasiment toutes effectuées par marché à l'entreprise. Ce mode de réalisation offre des avantages, mais son utilisation systématique relève plus de l'expédient que d'une réelle prise en compte des exigences de terrain. La régie pourrait, dans certains cas, être mieux adaptée.

Améliorer l'offre de financement. Les règles d'accès au financement public ont connu des modifications importantes ces dernières années. La création de l'Agence de développement social (ADS) et la modification des procédures de financement des partenariats avec le secteur associatif constituent les plus grandes avancées dans ce domaine. Ces offres de financement restent malgré tout relativement peu accessibles à certaines catégories de bénéficiaires potentiels du fait de leur complexité. Afin de résoudre en particulier le problème du déblocage des secondes tranches de financement par l'ADS qui constitue une contrainte majeure pour les associations, il convient de prévoir soit une *simplification des procédures* de contrôle, soit un *appui renforcé* aux bénéficiaires de ce financement. Il est également essentiel de simplifier les procédures de dépenses afin de limiter la gestion du processus d'appels d'offres par les partenaires locaux. Les assouplissements introduits dans le cadre de l'INDH ouvrent des perspectives prometteuses en la matière et pourraient être étendus à l'ensemble des projets de développement.

I. Mettre a jour les missions et l'organisation du ministère de l'agriculture et du developpement rural

La perspective d'une accélération de la décentralisation offre au Ministère de l'agriculture et du développement rural la possibilité de **repositionner son « offre » au service des collectivités locales**. Les expériences actuellement conduites dans les projets DRI-PMH et DRI-MVB illustrent l'appui que les services déconcentrés de ce ministère peuvent apporter à la planification du développement. Les savoir-faire techniques dont il dispose et sa forte implantation en milieu rural - à travers les Centres de travaux dans les zones bour et les Centres de mise en valeur ou Centres de développement agricole dans les périmètres irrigués - le prédisposent à appuyer les collectivités locales, plus systématiquement et sur une gamme de thèmes plus large.

II.1. Renforcer les prérogatives des services extérieurs

Seule une *réelle déconcentration,* c'est-à-dire la dévolution de responsabilités de l'administration centrale vers les services extérieurs des administrations de l'Etat, non seulement dans l'*exécution,* mais aussi et surtout dans la *programmation des investissements et actions*, permettra d'accompagner le processus de décentralisation. L'élaboration de programmes d'investissement locaux, indispensables si l'on souhaite renforcer le rôle des collectivités locales, suppose donc un accroissement du rôle des services extérieurs dans la définition et les arbitrages de la programmation des programmes sectoriels. En ce sens, il est également important d'élargir la marge de manœuvre des services déconcentrés en charge des projets quant au choix de leurs interlocuteurs et partenaires.

II.2. Organiser la responsabilisation des différents niveaux de déconcentration

L'amélioration des capacités des services déconcentrés doit s'accompagner d'une meilleure coordination avec les collectivités locales mais aussi d'une *meilleure définition des missions* du Ministère en charge de l'agriculture et du développement rural. La réflexion sur les missions doit se pencher sur l'étendue de ses compétences mais aussi sur leur répartitition entre les différents niveaux de ses services déconcentrés (local, provincial, régional) et centraux[19].

Niveau local. Les missions à assumer par le niveau local sont nombreuses, et concourent principalement à

19. En matière de développement rural, les missions de ce ministère devraient être mieux définies, notamment au regard de celles du Conseil et du Comité interministériels permanents chargés du développement rural et de celles envisagées pour les organes qui constitueraient leurs prolongements au niveau régional.

stimuler et soutenir une dynamique de sensibilisation et de mobilisation des agriculteurs autour de l'organisation professionnelle et sociale, de l'amélioration des performances de production et des possibilités de valorisation de cette production, de leur participation effective au processus de développement agricole et rural. Il concourt également au *renforcement du rôle de la femme* et des *jeunes* dans le développement. Le niveau local devra donc générer et diffuser à tous les opérateurs l'information touchant l'agriculture et le monde rural, et constituer un espace de rencontre et de concertation entre les opérateurs.

Niveau provincial. Le niveau provincial assumera les *missions de puissance publique* : santé animale, hygiène alimentaire, répression des fraudes et protection des végétaux. Il assumera également des *missions de développement agricole* à travers notamment l'élaboration de schémas directeurs de développement agricole au niveau provincial, la réalisation des études liées aux projets de développement, la consolidation de l'information intéressant le développement agricole, le suivi-évaluation de l'action des services de proximité. Le niveau provincial aura également à réfléchir sur les référentiels techniques portant sur l'aménagement des espaces agricoles, les productions animales et végétales ainsi que la protection de l'environnement, en liaison avec les institutions de recherche. Dans le domaine du développement rural, la représentation provinciale du ministère aura à apporter sa contribution à la préparation et à l'exécution des programmes, en coordination avec les services provinciaux des autres départements.

Niveau régional. La création de services déconcentrés au niveau régional permettrait de mieux accompagner le processus de décentralisation et la reconnaissance de la région comme un échelon essentiel capable de constituer un espace d'animation, de coordination et de synthèse susceptible d'élaborer une vision cohérente du développement agricole au niveau d'un territoire. Une structure régionale du MADRPM pourrait, en tant que relais vis-à-vis de l'administration centrale, faire approuver les budgets et les programmes préparés au niveau provincial, voire à l'échelle locale, et piloter les dispositifs de suivi et d'évaluation des interventions en milieu rural. Disposer d'une structure régionale permettrait enfin de développer une expertise de haut niveau pouvant être mobilisée par l'ensemble des services déconcentrés. Cette expertise serait appelée à apporter sa contribution à l'élaboration du contrat - plan régional et à sa mise en œuvre. Sa mission consulaire auprès des instances régionales est importante dans la mesure où il lui appartiendrait de soutenir une dynamique de sensibilisation autour des priorités du secteur agricole et du monde rural.

Niveau central. Le niveau central doit se détacher des compétences opérationnelles au profit des autres niveaux territoriaux, et recentrer ses missions autour des fonctions de *définition des stratégies et des politiques*, de la *réglementation* et *normalisation*, ainsi que des fonctions de *suivi évaluation* de l'action des services déconcentrés. Le MADRPM et plus particulièrement son Secrétariat d'Etat chargé du développement rural a un rôle clé à jouer dans la *mise en cohérence des interventions* à travers, notamment, une *simplification* et une *harmonisation des procédures* d'intervention des programmes et projets de développement rural autour de :

- **Montages institutionnels standards** définissant clairement les relations hiérarchiques.
- **Séquences structurées avec des étapes clés, correspondant à des documents de référence** au format standard qui ne dépendraient pas des bailleurs de fonds.
- **Niveaux d'intégration clés, liés aux** divers niveaux de **collectivités locales**, conformément à ce qui a été présenté ci-dessus.
- **Niveaux de cohérence technique clairement définis, selon la nature des interventions**. Le niveau de cohérence technique doit respecter la nature des interventions (massif pour les aménagements forestiers, bassin versant pour la gestion de l'eau...), mais leur niveau d'intégration doit rester la collectivité territoriale : commune ou syndicat intercommunal.
- **Modes et supports de contractualisation adaptés au domaine d'intervention**. Il est recommandé de normaliser les modes, supports et procédures de contractualisation, en : (i) supprimant les supports n'ayant pas un caractère technique formalisé ; (ii) intégrant les différentes obligations dans les plans de développement des collectivités locales ; et, (iii) créant des instances de validation qui n'excluent ni les populations, ni les techniciens. L'élaboration de contrats types pourra s'inspirer des outils les plus performants déjà utilisés.
- **Systèmes de suivi-évaluation normalisés.** Seuls des *systèmes de suivi-évaluation normalisés* permettront un suivi et une évaluation consolidés des interventions - menées dans le cadre de projets ou hors projets - au niveau national, et une véritable prise en compte des leçons issues de l'expérience. L'adoption de systèmes de suivi et d'évaluation performants est particulièrement cruciale pour les interventions basées sur une large responsabilisation des institutions locales et de leurs

partenaires. Il ne s'agit pas de définir un cadre rigide mais de disposer d'outils communs aux différentes interventions qui permettront d'introduire des systèmes de suivi et évaluation performants très tôt dans la durée de vie des projets et d'agréger les résultats collectés au niveau national. Ces systèmes devront accorder une place à l'auto-évaluation et à l'évaluation par les populations cibles, et impliquer les institutions décentralisées. Par ailleurs, le principe de l'audit technique à mi-parcours et au terme des projets devrait être instauré. Le MADRPM pourrait appuyer la conception et la mise en place d'un système national basé, entre autres, sur un meilleur partage des outils les plus performants. Il pourrait aussi assurer le renforcement des compétences de ses services et partenaires.

II.3. Appuyer la professionnalisation des acteurs du développement rural

Le MADRPM et en particulier le Secrétariat d'Etat chargé du développement rural a un rôle clé à jouer pour assurer le renforcement des ressources humaines qui interviennent dans le domaine du développement rural ; il s'agira de :

- **Mieux valoriser les ressources humaines existantes**, en particulier en facilitant les *partenariats entre services publics*. Ceci passe à la fois par : (i) une identification des expertises à l'échelle provinciale et même nationale, (ii) une meilleure reconnaissance des services effectués par un fonctionnaire pour une administration différente de son administration d'origine et de l'expérience acquise dans la mise en œuvre de projets participatifs ; (iii) une responsabilisation plus claire des intervenants techniques, qui doivent savoir trouver leur place dans le cadre d'une approche participative qui, telle que pratiquée actuellement, s'accompagne souvent d'une certaine dilution de la responsabilité ; et, (iv) une amélioration des relations entre les unités de gestion des projets et les autres services impliqués dans leur mise en œuvre.
- **Renforcer les capacités techniques des intervenants**, ce qui passe à la fois par : (i) une identification des « nouveaux profils du développement local » - alliant capacités techniques et ingénierie sociale - et des besoins de formation correspondants ; (ii) une amélioration des formations dispensées et de leur adéquation avec les nouvelles approches du développement rural ; (iii) une amélioration de l'accès à l'information des acteurs du développement (sur les référentiels techniques, les compétences disponibles…) ; (iv) une implication systématique des techniciens dans l'évaluation des interventions ; (v) la mise au point et la diffusion de procédés et normes techniques pour la réalisation d'ouvrages adaptés aux différents contextes locaux ; (v) le renforcement des programmes de formation des jeunes ruraux aux métiers de l'agriculture et à de nouveaux métiers de la formation et de l'animation ; et, (vi) l'appui à l'insertion des lauréats des établissements de formation dans la vie active.
- **Améliorer la connaissance du milieu d'intervention** (contexte, enjeux socio-économiques, dynamiques locales innovantes, spécificités agro-écologiques…), en capitalisant la démarche adoptée à cet effet par la nouvelle génération de projets de développement rural.

Centre de ressources. L'application des recommandations ci-dessus passe par la mise en place d'un centre de ressources, c'est à dire d'une interface de capitalisation des expériences nationales et internationales, de circulation de l'information et d'appui méthodologique, dédié au développement local en milieu rural. Ce centre devrait servir de cadre d'échanges d'expériences et de réflexions sur le développement local, et être apte à mobiliser les compétences requises pour capitaliser les bonnes pratiques, les diffuser et apporter un appui méthodologique ciblé aux intervenants qui en ferait la demande. Il pourrait être créé sous la forme d'une Fondation, dotée d'un conseil d'administration, régie par le statut des associations et déclarée d'utilité publique.

II.4. Définir une Charte du développement rural

Pour accompagner la décentralisation et soutenir efficacement le développement des activités productives en milieu rural, il serait opportun d'adopter un cadre d'action spécifique pour le développement rural. La Stratégie 2020 propose une approche d'ensemble, sa traduction en une Charte nationale de développement rural permettrait d'en faire un engagement politique et de doter ses promoteurs d'outils légaux pour sa mise en œuvre.

Une telle charte permettrait d'institutionnaliser les principes et approches que la Stratégie 2020 préconise. Elle permettrait, en outre, la mise en place des dispositifs institutionnels nécessaires à l'intégration, au financement et à l'appui des programmes et projets de développement rural, tels qu'ils se dégagent de la présente étude. Ainsi, cette charte pourrait-elle poser notamment le principe selon lequel la mise en œuvre des programmes de développement rural doit se fonder sur des procédures cohérentes et transparentes, sous la forme d'un *programme unique de développement rural par région*, assorti d'un *mécanisme* et de *procédures* de *financement adéquats*, ce qui permettrait le respect des principes de territorialisation et d'intégration.

Cette charte devrait aussi encourager l'affectation des ressources financières à des projets locaux de développement rural gérés par les collectivités locales, dans le cadre d'un processus participatif. Enfin, elle pourrait encourager des techniques d'ingénierie financière en matière de crédit rural, pour mieux mobiliser les synergies entre financement public et privé, réduire les contraintes financières qui pèsent sur les entreprises rurales, promouvoir l'investissement productif et diversifier les économies rurales. Dans cette perspective, une plus grande participation du secteur bancaire (public et privé) et autres intermédiaires devra être encouragée.

Le processus d'élaboration de cette charte pourrait constituer un moment fort pour un débat national sur la Stratégie 2020, sa diffusion et son appropriation par l'ensemble des intervenants concernés. Cet exercice pourra aussi démontrer et expliciter la forte imbrication entre les politiques de décentralisation, d'aménagement du territoire, de lutte contre la désertification, de lutte contre la pauvreté et le concept de développement rural durable. La préparation de cette charte pourrait donner lieu à la révision ou l'abrogation de la Loi 33-94 qui régit, depuis plus d'une dizaine d'années, les interventions dans les Périmètres de mise en valeur en bour (PMVB).

Le MADRPM pourrait être l'instigateur et l'animateur de l'élaboration de cette charte, à travers son Secrétariat d'Etat chargé du développement rural.

III. ADOPTER UNE APPROCHE D'ENVERGURE DE SOUTIEN AUX ACTIVITES PRODUCTIVES

III.1. Améliorer l'information et son accessibilité aux opérateurs économiques

Il est tout d'abord nécessaire de générer des informations mieux ciblées sur des thématiques susceptibles d'intéresser les acteurs économiques, en développant une *vision des perspectives économiques au niveau régional*. Ceci passe par un travail d'identification : (i) des *potentialités et atouts* des différentes régions, (ii) des *marchés porteurs* pour les produits agricoles et ruraux, au niveau local, régional, national et éventuellement international, et, (iii) des potentialités et des besoins en termes de *métiers ruraux*. Il ne s'agirait pas de réaliser un exercice ponctuel mais de mettre en place une analyse dynamique, régulièrement alimentée et mise à jour, qui pourrait être animée par les régions et devrait impliquer les acteurs économiques locaux. Cette analyse ne se limiterait pas aux seules activités agricoles mais se pencherait sur l'ensemble des activités économiques potentielles, dans une perspective de *diversification des activités* rurales. Les systèmes d'information devraient aussi renseigner les opérateurs locaux sur le *cadre légal* qui régit leur activité, les *possibilités de financement*, les *appuis disponibles* dans les domaines techniques ou organisationnels et les moyens d'y accéder.

Il conviendrait ensuite de permettre aux opérateurs des zones rurales d'accéder à cette information. L'une des solutions les plus efficaces consisterait à mettre en place des *relais à l'action publique* dans les zones rurales. On pourrait concevoir cette mission d'information et d'orientation comme une prestation de services privés et la confier aux *jeunes diplômés* implantés dans les villages, ou envisager des solutions plus classiques comme le recours aux *organisations professionnelles* ou la création de *centres de services*. Ces solutions ne sont pas mutuellement exclusives mais pourraient se compléter. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication peut aussi être envisagée, si elle est couplée à des formes d'aide, de formation et de conseil ou à des médias locaux - comme les radios rurales - susceptibles de servir de relais.

III.2. Améliorer le ciblage des projets, la qualité et l'accessibilité de l'appui technique

Le problème se posant avec le plus d'acuité pour les activités productives est le manque d'appui dont peuvent disposer les porteurs de projets. Plusieurs mesures simples permettraient de réduire considérablement le taux d'échec des petits projets. Il conviendrait tout d'abord de systématiser les analyses *simples* de *faisabilité financière* et les analyses des *perspectives commerciales* mais aussi de mieux tenir compte des *leçons* tirées de petits projets similaires. La diffusion des outils existants susceptibles de faciliter la préparation, l'analyse, le suivi et l'évaluation des petits projets[20], pourrait constituer une première étape.

La *mobilisation des compétences existantes* en matière d'appui aux micro-entreprises peut aussi être envisagée à court terme, au moins pour les projets comportant des volets dédiés au soutien des activités génératrices de revenus. Les associations oeuvrant dans le domaine du microcrédit pourraient notamment mettre à la disposition des opérateurs de projets de développement rural, les outils et méthodes de travail qu'elles ont développés.

20. Comme la méthodologie RuralInvest élaborée par le Centre d'investissement de la Fao et pour laquelle il y a un réel intérêt au Maroc.

III.3. Développer et utiliser de nouveaux outils et systèmes de financement

Mettre en place des mécanismes incitatifs. Le diagnostic a montré les limites de l'approche participative telle que pratiquée au Maroc lorsqu'il s'agit d'appuyer des activités productives. Une solution consisterait à concevoir des programmes de développement économique et à laisser aux opérateurs (exploitants agricoles, etc.) l'initiative d'adhérer ou pas aux programmes proposés. Cela impliquerait de mettre en place des mécanismes d'incitations - sous la forme de subventions - selon des procédures simples. Le recours aux subventions permettrait d'améliorer le ciblage de la dépense publique, d'augmenter l'effet de cette dépense, de minimiser les coûts et de concilier objectifs des politiques agricoles et approches ascendantes. A cet effet, il est recommandé de procéder à un *ajustement des niveaux de contribution* des bénéficiaires pour en faire un réel outil d'incitation, en les différenciant en fonction de l'importance stratégique des mesures proposées, et de généraliser l'adoption de *critères d'éligibilité* déduits des objectifs des projets.

Appuyer le développement des institutions de micro-finance en milieu rural. A ce titre, l'urgence est : (i) d'amender la législation actuelle sur le micro-crédit de manière à introduire la possibilité de *mobiliser l'épargne* ; (ii) d'apporter un appui financier à l'implantation des institutions de micro-finance expérimentées en zones rurales ; et, (iii) d'appuyer la création d'un système de crédit alternatif basé sur des coopératives d'épargne.

Réviser et harmoniser les cadres juridiques de l'investissement. Il est recommandé de procéder à une révision du Code des investissements agricoles et de la Charte de l'investissement, pour encourager l'investissement et la diversification des activités économiques en milieu rural.

III.4. Dynamiser les filières commerciales

L'une des recommandations fondamentales de la Stratégie 2020 porte sur l'*intégration aval des filières agricoles*. Les efforts dans ce sens doivent être renforcés de manière à dynamiser les filières commerciales et à dégager une plus grande valeur ajoutée en zones rurales, à travers une amélioration des modes de commercialisation et de valorisation des productions agricoles.

Les actions à mettre en œuvre doivent être adaptées aux différentes productions et terroirs. L'organisation de la commercialisation peut ainsi être simplement envisagée comme une vente groupée ou aller plus loin en englobant le conditionnement voire une première transformation. L'amélioration de la valorisation peut aussi être réalisée à travers une différenciation des productions en encourageant l'utilisation de labels voire des appellations d'origine.

Pour ce qui est du mode de mise en œuvre, les acteurs publics n'ont pas à se substituer aux opérateurs privés pour organiser la commercialisation et la valorisation des produits. L'action de dynamisation des filières commerciales doit donc obligatoirement être conçue avec un double objectif : (i) appuyer l'*organisation professionnelle* et éventuellement le lien entre organisations professionnelles et secteur privé ; et (ii) appuyer la mise en place d'*activités structurantes*. Les expériences positives en ce sens devraient être mieux étudiées et valorisées.

Appendice : Liste des projets analysés sur le terrain

Tableau : Liste des projets analysés sur le terrain	
TYPE DE PROJET	NOM DU PROJET
Projets de petite et moyenne hydraulique	Projet de petite et moyenne hydraulique de Tiznit
	Projet d'aménagement hydro-agricole du périmètre de Korimat
Projets de développement de périmètres de mise en valeur en bour	PMVB de Tanant
	PMVB d'Ouled Dlim
	PMVB de Reggada
	PMVB d'Akermoud-Moulay Bouzerktoune
	PMVB de Sidi Ahmad ou Moussa
Projets d'aménagement de bassins versants	Projet de développement participatif des zones forestières et péri-forestières de la province de Chefchaouen
	Projet d'aménagement anti-érosif du bassin versant de Sidi Driss
	Projet d'aménagement du bassin versant de l'Oued Lakhdar
	Projet d'aménagement intégré du bassin versant du barrage d'Abdelmoumen
Projets de développement pastoral	Projet Tafilalet/Dadès et Errachidia
Projets environnementaux	Projet de conservation de la biodiversité par la transhumance dans le versant sud du Haut-Atlas
Projets de développement rural intégré	Projet de développement rural des zones montagneuses de la Province d'Al Haouz[21]
	Projet de Développement Rural Intégré centré sur la Petite et Moyenne Hydraulique (DRI-PMH)[22]

21. Projet dont l'évaluation et le démarrage ont coïncidé avec l'élaboration de la Stratégie.
22 Il s'agit du premier projet qui fait explicitement référence à la Stratégie 2020. En effet, le document d'évaluation de ce projet spécifie que « Le programme proposé de développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique (DRI-PMH) sera le premier du Gouvernement marocain vers une application concrète de sa nouvelle « Stratégie 2020 de développement rural » qui préconise une approche davantage participative et intégrée du développement rural » (Cf. Banque mondiale, Rapport n° 22002-MGR, Document d'évaluation de projet, 30 avril 2001).