



HAL
open science

Les conditions de mise en œuvre des politiques publiques en faveur du développement des arrière-pays au Maroc : l'exemple du Pilier II du Plan Maroc Vert dans l'arganeraie et la région Souss Massa

Jean-Paul Dubeuf, Said Boujrouf, Bruno Romagny, Habiba El Mazouni

► To cite this version:

Jean-Paul Dubeuf, Said Boujrouf, Bruno Romagny, Habiba El Mazouni. Les conditions de mise en œuvre des politiques publiques en faveur du développement des arrière-pays au Maroc : l'exemple du Pilier II du Plan Maroc Vert dans l'arganeraie et la région Souss Massa. 4ème Congrès de l'Arganier, Nov 2017, Agadir, Maroc. , 2017. hal-02162573

HAL Id: hal-02162573

<https://hal.science/hal-02162573v1>

Submitted on 3 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les conditions de mise en œuvre des politiques publiques en faveur du développement des arrières – pays au Maroc : l'exemple du Pilier II du Plan Maroc Vert dans l'arganeraie et la région Souss Massa

Dubeuf, J.-P.¹, Boujrouf, S.², Romagny, B.³, El Mazouni, H⁴.

¹INRA-SAD, LRDE, UR045, F-20250 Corte, France; Email: jean-paul.dubeuf@inra.fr

²Université Cadi Ayyad, LMI Mediter, Marrakech, Maroc; Email: boujrouf@yahoo.fr

³IRD, LMI Mediter; Faculté des lettres et des sciences humaines, site Irfane. BP 1040 Rabat Maroc; Email: bruno.romagny@ird.fr

⁴ Institut d'Etudes politiques d'Aix en Provence, France; Email: habibaelmazouni93@gmail.com

Résumé

L'objectif de cette communication est d'analyser les modalités de mise en œuvre opérationnelle du Pilier II du plan Maroc Vert en faveur de l'agriculture solidaire dans la région Souss Massa dans l'arganeraie et de comprendre les différentes articulations de cette politique et ses leviers. Elle s'appuie pour cela sur une documentation diversifiée, des documents programmatiques et des entretiens compréhensifs avec un échantillon d'agents en charge de l'opérationnalité des projets et de représentants professionnels ou associatifs de la région.

Cette politique a suscité la création de nombreuses associations et coopératives avec une forte mobilisation des acteurs concernés. Les entretiens mettent en évidence la grande réflexivité des acteurs vis-à-vis du programme mis en place qui fond preuve d'une grande capacité d'analyse critique sur les conditions de mise en œuvre des différents projets. Ces observations soulignent que les démarches suivies sont souvent inspirées de succès observés dans d'autres régions mais n'intègrent pas suffisamment les réalités marocaines. La plupart des projets sont élaborés de manière descendante en mettant l'accent sur la spécialisation et la professionnalisation des activités en référence au modèle dominant d'intensification. Ces constats interrogent sur l'impact des projets du Pilier II, leur gouvernance, leur appropriation et leur adéquation avec les enjeux de développement des zones d'oasis, de montagnes et d'agriculture solidaire. La création d'activités génératrices de revenus, pourrait être favorisée par la promotion de la pluri-activité, inhérente au monde rural marocain. De plus, un besoin important de formation professionnelle à grande échelle pour les communautés rurales a été identifié.

Mots-clés : Politiques publiques, développement durable, gouvernance, Maroc, région Souss Massa

The conditions for implementing public policies in favor of the hinterlands development in Morocco: the example of the “Green Morocco Plan” and its Pillar II in the Argan tree area and the Souss Massa region

Dubeuf, J.-P.¹, Boujrouf, S.², Romagny, B.³, El Mazouni, H⁴.

¹INRA-SAD, LRDE, UR045, F-20250 Corte, France; Email: jean-paul.dubeuf@inra.fr

²Université Cadi Ayyad, LMI Mediter , Marrakech, Maroc; Email: boujrouf@yahoo.fr

³ IRD , LMI Mediter ; Faculté des lettres et des sciences humaines, site Irfane. BP 1040 Rabat Maroc ; Email: bruno.romagny@ird.fr

⁴ Institut d'Etudes politiques d'Aix en Provence, France ; Email : habibaelmazouni93@gmail.com

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the operational implementation of Pillar II of the Green Morocco plan in the Souss Massa region in the argane forest and to understand the main articulations of this policy and levers. It relies on a diversified documentation, programmatic documents and comprehensive interviews with a sample of agents in charge of the operability of projects and regional professional or associative representatives. We highlight that this policy has led to the creation of numerous associations and cooperatives with a strong mobilization of the actors concerned. The interviews highlight the great reflexivity and capacity for critical analysis on the conditions of implementation of the different projects. These observations underline that the several approaches have been inspired by successes observed in other regions and do not sufficiently integrate Moroccan realities. Most projects are developed in a top-down manner with emphasis on specialization and professionalization of activities and references to the dominant model of intensification. These findings question the impact of Pillar II projects, their governance, their appropriation and their adequacy with the development challenges of the oasis and mountains areas and solidarity farming. The creation of income - generating activities could be promoted by pluri - activity which is inherent in rural Morocco. In addition, an important need for large-scale training programs of rural communities have been identified.

Keywords: Public policies, sustainable development, governance, Morocco, Souss Massa region

Introduction

Le Plan Maroc Vert est un projet politique volontariste et ambitieux du gouvernement marocain (CGDA, 2009, MAPM Maroc et MAAP France, 2010). Il vise à concilier des objectifs de croissance, de sécurité alimentaire et d'exportation des produits agricoles et agroalimentaires (Pilier I) avec la lutte contre la pauvreté, l'agriculture solidaire, le développement des zones rurales reculées (Pilier II).

L'objectif de cette communication est d'identifier les différentes composantes institutionnelles impliquées dans la mise en œuvre de ce projet interagissant entre elles, comment elles s'approprient ses orientations et comment elles s'articulent avec les acteurs et la société civile. Nous tentons d'identifier les éléments de cohérence des objectifs poursuivis ou au contraire les facteurs de tension avec les réalités locales et les difficultés rencontrés pour leur mise en œuvre. Ce travail a été circonscrit à la région Souss Massa, dont l'arganeraie constitue une grande partie, région à forts enjeux sociaux, environnementaux et économiques et concerne donc principalement les projets du Pilier II

Matériel et méthodes

Cette étude s'appuie sur le cadre théorique de l'analyse cognitive des politiques publiques développé en particulier par Muller (2000). Pour celui-ci, l'élaboration d'une politique publique est basée sur des représentations de la réalité sur laquelle elle est censée intervenir et qu'il convient d'identifier. Dans une première étape, un travail de recherche a été conduit en 2014 avec une analyse lexicologique des projets et actions et une identification des représentations et paradigmes qui les portent pour évaluer les conditions de leur mise en œuvre (Dubeuf, 2015 ; Dubeuf et al., 2015). Puis, nous avons cherché à approfondir les relations des services déconcentrés des différentes administrations, entre elles, avec leurs tutelles ainsi qu'avec les organisations professionnelles et de la société civile. Nous avons cherché à comprendre par des entretiens ouverts et par une documentation importante issue des institutions enquêtées comment les acteurs régionaux de la mise en place du Plan Maroc Vert perçoivent leur action et comment ils s'efforcent (ou non) d'introduire de la cohérence dans leur activité et quels sont les mécanismes (formels ou informels), ou des acteurs qui assurent cette mise en cohérence si elle existe? L'hypothèse générale retenue est qu'une politique de développement ne peut être analysée uniquement en terme de réussite ou d'échec, d'objectifs atteints ou non mais qu'elle va susciter l'émergence de nouveaux collectifs, qu'elle va modifier l'ensemble du paysage social et institutionnel, créer de nouveaux déséquilibres et rapports de force mais aussi de nouvelles initiatives.

22 entretiens semi directifs ont été réalisées auprès des représentants de niveaux divers d'administrations et offices publics (DRA/DPA, ORMVA, ANDZOA, ONCA, ADA¹) d'ONG et d'organismes interprofessionnels ou associatifs représentant différentes filières (Argane, safran, miel, agro – tourisme), du secteur bancaire (Crédit agricole du Maroc), de différentes ONG, du monde universitaire et d'un bureau d'études.

Résultats et Discussion

Organisation générale de la mise en œuvre du Pilier II

C'est le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (MAPM) qui a en charge la gestion de la mise en place du Plan Maroc Vert (PMV, Pilier I et Pilier II). Les grandes orientations du PMV au niveau régional sont définies par les DRA (12) qui disposent de compétences étendues depuis la loi de décentralisation. La négociation et la mise en œuvre des projets PMV au sens strict sont mis en place et gérées par les DPA. Dans les territoires où des Plans des Mise en Valeur sont mis en place (zones irriguées en particulier), ce sont les ORMVA (9) qui mettent en place ces projets.

Les projets PMV prévoient les investissements matériels (plants, matériels, matériels génétiques, bâtiments), et immatériels (formation et communication). Ils sont complémentaires et n'incluent pas les financements d'infrastructures (pas nécessairement agricoles et portés par l'ANDZOA ou l'INDH) ou de suivi et d'accompagnement post projet (par l'Office national du Conseil Agricole qui ont repris cette mission aux DPA) ou les Chambres d'agriculture qui disposent également des budgets.). Le développement agricole et rural dépend donc de plusieurs sources de financement.

De nombreuses démarches innovantes mais beaucoup d'interrogations critiques et réflexives de la part des acteurs des filières de la région Souss Massa

Les entretiens conduits dans le cadre de cette recherche montrent que dans chaque filière, cette politique a suscité un véritable bouillonnement d'idées avec la création de nombreuses associations et coopératives et une forte mobilisation des acteurs rencontrés. De nombreux acteurs interrogés soulignent par exemple que pour chaque projet, il n'y a généralement pas eu de diagnostic ex ante et ex post sur la situation de chaque secteur et son évolution. Ces entretiens ont concerné les principales filières de produits de terroirs ayant donné lieu à des initiatives de qualification dans la région Souss Massa.

La filière de l'argane est celle dont l'impact économique est le plus important dans la région (Romagny, 2010). Les différentes enquêtes mettent en évidence la prise de conscience des services locaux sur les limites de l'action en faveur des coopératives féminines dans la mesure où un seul acteur monopolise aujourd'hui 60% de l'exportation d'huile d'argane. Ceci est

¹ Directions régionales et provinciales de l'Agriculture, Offices Régionaux de Mise en Valeur, Agence Nationale pour le Développement des zones oasiennes et de l'Arganier, Office National du Conseil Agricole, Agence du Développement agricole

exprimé par l'affirmation que certains acteurs n'auraient pas intérêt à la structuration de la filière ni à une application de l'IGP Argane permettant de réserver l'utilisation exclusive de la dénomination Argane ou huile d'argane pour des huiles fabriquées et conditionnées dans l'arganeraie avec les contrôles appropriés. Pour contourner cette difficulté, la mise en place récente d'une marque collective est en cours dans la Province d'Esasouira (région de Marakech Safi) avec le soutien de la DPA pour mettre en avant une démarche territoriale.

Les entretiens autour de la filière apicole soulignent l'écart entre les visions administratives et la réalité du système local. Ainsi, les projets mettent en avant une apiculture spécialisée alors que pour la plupart des apiculteurs, il s'agit d'une activité de complément toujours marquée par une logique de cueillette donc difficile à professionnaliser. Les apiculteurs restent très individualistes et acceptent difficilement de s'agréger dans des coopératives structurées qui seules peuvent avoir accès aux aides, ce qui limite le développement de la transhumance pourtant nécessaire en raison de l'importance des périodes de sécheresse et des changements climatiques.

L'aire géographique assez réduite de la culture du safran autour de Taliouine semble un atout pour la structuration de la filière. Dans ce cas là, la dynamique mise en place depuis une trentaine d'années a été initiée par une association et les pouvoirs publics ont pris le relais après 2005 pour aboutir à la mise en place d'une AOP. Pour les acteurs rencontrés, la dynamique du safran a favorisé la pluriactivité des petits paysans locaux qui ont d'autres productions (fromage, huile d'olive, d'argane, fromage de chèvre,...). Comme pour d'autres appellations la lutte contre la fraude et l'éducation des consommateurs sont des enjeux importants

Observations transversales

Les projets autour du Pilier II ont été confrontés à un certain nombre de difficultés. Un manque d'articulation entre vision stratégique et mise en opérationnalité et une absence de connexions entre les différentes structures avec des conflits et des ambiguïtés sur les domaines d'intervention. Il existe une forte convergence d'opinions sur le manque de coordination entre les différents services en charge et la perception d'un grand flou sur la répartition des compétences dévolues et leur articulation compte tenu du grand nombre et de la restructuration des services publics concernés, De même, la coordination entre filières et les approches territoriales restent faibles sauf à Essaouira.

Les projets de coopération internationale comme ceux lancés par la GTZ allemande ont eu un rôle d'amorçage et d'entraînement dans l'émergence des projets. Le rôle des notables des lettrés, des émigrants qui reviennent au pays, la création et la gouvernance des associations et coopératives est souligné pour palier l'absence de formation initiale des acteurs de base. Les processus, les dispositifs, les initiatives issues de l'étranger sont souvent reproduites sans analyse préalable.

Pour ces raisons, plusieurs réponses soulignent que le pilier II, renforcé par des financements du pilier I, mieux doté financièrement, bénéficierait d'abord aux entrepreneurs déjà installés avec un impact sur la situation de la majorité de la population qui pourrait être très limité.

Conclusion

Le Plan Maroc Vert a été particulièrement novateur dans le domaine des politiques publiques en introduisant un volet en faveur d'une agriculture solidaire. Les procédures mises en place s'affichent comme participatives tant au niveau de la conception que de la gouvernance des projets. Pourtant le constat est partagé et général d'une faible participation des agriculteurs. Il rejoint les observations de Faysse et al., (2015) qui considèrent que les motivations des communautés rurales, les niveaux de décision, les processus en mouvement devraient être mieux pris en compte pour renforcer leurs capacités de compréhension des processus de financement et d'interaction avec les pouvoirs publics. Nos observations rejoignent aussi et précisent au niveau de la région Souss Massa, l'analyse critique du PMV d'Akesbi (2011) qui soulignait en particulier les limites d'une approche sectorielle standard pour des réalités spécifiques et dont les enjeux ne peuvent se limiter à l'accès aux marchés organisés.

Compte tenu des espoirs suscités, l'empreinte du plan actuel, dépendra des moyens qui seront dédiés à la formation de base des ruraux, à la participation des acteurs et de leur inscription dans la durée mais aussi aux visions stratégiques et prospectives qui seront définies pour ces territoires en tenant compte des ressources disponibles.

Cette recherche et cette étude ont bénéficié de l'appui et de la contribution financière de l'Agence Nationale de la Recherche (France) dans le cadre du projet ANR MED-INN-LOCAL /ANR-12-TMED-0001.

Références

Akesbi, N., 2011. *Le Plan Maroc Vert : une analyse critique*, Question d'économie marocaine, Rabat (Morocco).

C.G.D.A., 2009. *Pilier II du Plan Maroc Vert; de la stratégie à l'action*; Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime (Morocco).

Dubeuf, J.-P., Romagny, B., Boujrouf, S., Chatibi, S., 2015. Les politiques publiques en faveur des Indications géographiques au Maroc impactent-elles le développement territorial de l'arganeraie et de ses ressources et dans quelles directions? Actes du 3ème Congrès International de l'Arganier • AGADIR • 17 au 19 Décembre 2015

Dubeuf, J., P., 2015. Les politiques publiques en faveur des arrières pays et du pastoralisme en Méditerranée : Poids des logiques institutionnelles, des représentations et des rapports de force entre acteurs locaux pouvoirs publics et financeurs - Mise en oeuvre et impacts des projets, Rapport de recherche ; ANR Med InnLocal, 33 pp.

Faysse, N., El Mkadmmi, S., Errahj, M.; 2015. Capacités d'action des agriculteurs dans les projets locaux de développement agricole du Maroc. *Revue Tiers Monde* 2015/4 (N°224), p. 143-162.

M.A.P.M Maroc, M.A.A.P. France; 2010. Terroirs et origine : leçons d'une lecture croisée des expériences du Maroc et de la France pour une Méditerranée durable, 85p., M.A.P.M., Maroc, M.A.A.P., France.

Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques, vers une sociologie politique de l'action publique, *Revue française de Science politique*, Année 2000 Volume 50, numéro 2 pp. 189-208.

Romagny, B. ; 2010. L'IGP Argane entre patrimonialisation et marchandisation des ressources. *Maghreb-Machrek CCII* (2010) : 85-114

