

ROYAUME DU MAROC



Ministère de l'Agriculture et de la Pêche maritime

CONSEIL GENERAL DU DEVELOPPEMENT
AGRICOLE



**Le 2ème pilier du Plan Maroc Vert
*de la Stratégie à l'Action***

Application aux espaces montagnards
et oasiens

Note de cadrage

Ifrane, 25 et 26 Novembre

Table des matières

Introduction	3
Le Plan Maroc Vert et son 2 ^{ème} pilier	3
Les objectifs du Séminaire	4
I. les spécificités des agricultures de montagne et oasiennes.....	5
1. Miser sur la qualité des produits, des services et des terroirs et sur la synergie avec le tourisme.....	5
2. Professionnaliser et agréger la petite agriculture pour accéder au marché.....	7
3. Gérer et valoriser les ressources naturelles pour une agriculture durable plus productive.....	10
II. Un « modèle cible » de mise en œuvre : acteurs, fonctions et organisation....	14
1. Les acteurs locaux du développement agricole et leurs fonctions respectives.....	14
2. Les processus de formulation et de mise en œuvre de projets (territoires/exploitations)	19
3. L’animation de la mise en œuvre du 2 ^{ème} pilier aux niveaux régional et national : acteurs et fonctions, et l’évolutions de politiques	23
III. Tableau de synthèse et questionnement	27
Annexe	30
Cadre opérationnel des projets (modèle cible)	30

Introduction

Le Plan Maroc Vert et son 2^{ème} pilier

La nouvelle stratégie agricole du pays, le « *Plan Maroc Vert* », adoptée en avril 2008, réaffirme l’importance stratégique de l’agriculture pour le développement économique et social du pays. Le Plan initie une nouvelle dynamique d’engagement et d’action tournée vers les acteurs et opérateurs. Il a pour objectif le développement d’une agriculture plurielle, ouverte sur les marchés extérieurs, territorialement diversifiée et durable ; une mobilisation fortement renforcée des capitaux privés, publics, internationaux et sociaux ; la constitution de pôles de développement et la modernisation accélérée des petites et moyennes exploitations. Le *Plan Maroc Vert* entend mettre en valeur l’ensemble du potentiel agricole territorial et rompre avec l’image simplifiée d’une agriculture duale opposant un secteur moderne performant à un secteur « traditionnel » marginalisé. Il s’est donc donné l’ambition du « **million d’entreprises agricoles** », ce qui suppose la professionnalisation et la structuration des petites moyennes exploitations agricoles, leur intégration et passage dans des logiques d’entreprises, une meilleure valorisation des potentialités territoriales et opportunités de marché.

Le **2^{ème} pilier** consacré au développement solidaire de l’agriculture concerne principalement les zones plus difficiles (montagnes, oasis, plaines et plateaux du semi-aride) qui rassemblent la grande majorité des exploitations du pays, et les plus pauvres d’entre elles. Il vise à améliorer de façon substantielle dans les 10 ans le revenu de **500 à 600.000 exploitations**. Les enjeux sont à la fois de développement économique, de sortie de la pauvreté, de sécurité alimentaire et de stabilité, ce qui suppose aussi une prise en compte de l’objectif de gestion durable de l’environnement et des ressources naturelles, base du système productif. Pour atteindre cet objectif, le Plan propose la mise en œuvre de **300 à 400 projets** territorialisés pour un objectif d’investissement de 16 à 18 milliards DH sur 10 ans dont 11-12 sur l’amont et 5-6 sur l’aval. Ces projets devront être soutenus par le secteur financier marocain (CAM, microcrédit), et les investisseurs nationaux et bailleurs internationaux dans le cadre de **partenariats à long terme**.

Le Plan Maroc Vert est tourné vers les acteurs et opérateurs. La mise en œuvre des projets s’appuiera sur le tissu d’**opérateurs sociaux** (coopératives, GIE, associations professionnelles, ONG) ce qui conduira au renforcement du « capital social » (l’ensemble des réseaux sociaux et des institutions qui facilitent l’action collective), principale clef du développement agricole. Le *Plan Maroc Vert* a prévu la possibilité de **systèmes d’organisation à plusieurs niveaux** : groupements de base de quelques dizaines d’exploitations et leurs regroupements en coopératives, unions de coopératives ou GIE et coopératives d’aval ou opérateurs de marchés recrutés sur la base d’appels d’offre. Le cas échéant, des animateurs des groupements de base et GIE (encadreurs salariés) devront pouvoir être financés ou mis à disposition pendant quelques années (phase initiale). Les projets viseront la reconversion des cultures (ex : passage des céréales à l’arboriculture), l’intensification et la valorisation (céréales, élevage, arboriculture), la diversification et le développement des produits de niche et comprendre des actions de nature transversale (économie de l’eau, remembrement, ..).

La **région** constituant désormais le niveau incontournable de la décentralisation et déconcentration et celui pertinent pour un travail de planification tenant mieux compte de la diversité des situations, un premier travail de **planification régionale**, confié aux Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole et Directions Provinciales de l’Agriculture a été engagé en juillet 2008 pour aboutir à des premiers résultats en novembre. La planification régionale tient compte de la diversité des unités territoriales agricoles (UTA), lesquelles ont été définies en fonction des potentialités dominantes. La planification doit conduire à l’élaboration de **plans régionaux** et de **portefeuilles de projets**. Une première vague de 12 à 15 projets pilotes pourrait être engagée d’ici 12, 18 mois, suivie de nouvelles vagues (sur 24-36 mois) de 50 à 70 et 80 à 120 projets.

Les objectifs du Séminaire

Le **Séminaire** institutionnel du Conseil est un séminaire **orienté sur l'action** qui porte sur le « **comment** » mettre en œuvre le 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert, notamment dans les **montagnes et oasis**.

Le tableau ci-dessous montre l'importance relative des 5 grands agro-systèmes marocains. On peut constater que les 3 agro-systèmes dont l'agriculture se voit contrainte par des conditions naturelles difficiles - plaines et plateaux semi-arides, montagnes, zones présahariennes et sahariennes et leurs oasis - représentent les **2/3 de la SAU, 70% des exploitations** du pays et **80% de la population agricole** et rurale. Les **montagnes** représentent à elles seules une surface totale de 11,3 millions ha dont 7,5 de montagnes humides (Rif, Moyen Atlas, Hauts Atlas central et occidental) et 3,5 de montagnes arides (Haut Atlas oriental et AntiAtlas). On y compte 5 millions d'habitants en 1996 dont 74% de ruraux, 437.000 exploitations (30% du total national) et une population agricole de 2,68 millions. L'agro-système comprend 9 Unités Territoriales de l'Agriculture¹ (UTA) selon le découpage retenu dans l'atlas de l'agriculture du Maroc (CGDA, 2008). Les zones sahariennes et présahariennes et leurs **oasis** rassemblent 85.000 exploitations et une population agricole de 570.000 habitants. Elles représentent, comme les montagnes, un grand enjeu de développement/environnement et partagent avec elles des atouts et particularités remarquables. L'agro-système comprend 5 UTA. La majorité des oasis appartiennent aux UTA du Draa et du Tafilalet.

	Montagnes	Présahara et Sahara (oasis)	Plaines et plateaux semiaride	Plaines et collines bour favorable	Grands périmètres irrigués	Total
Nombre exploitations (1000)	437	85	520	288	100	1.493
Exploit moins de 3ha (%)	65%	82%	44%	47%	47%	53%
Population rurale (million)	3,72	0,86	5,12	3,05	*	12,75
Population agricole (m)	2,68	0,57	3,71	1,90	*	8,87
SAU (million ha)	1,66	0,24	3,84	2,28	0,71	8,73
SAU irriguée	0,22	0,14	0,08	0,10	0,71	1,25
SAU/sup totale agro-sys	15	---	29	60	100	12%

- Données du recensement de 1996. Les populations agricoles et rurales du semi-aride et du bour favorable incluent celles des grands périmètres irrigués respectifs.

Le Séminaire doit aboutir à des **propositions de nature conclusive**. La réflexion sur le « **comment** » portera sur les **acteurs** et sur l'évolution des **politiques, institutions et process (PIP)** pour que les projets du 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert soient pertinents, bien conçus, portés et efficacement mis en œuvre pour aboutir à des **dynamiques durables de développement agricole dans les territoires concernés**, au profit d'un nombre significatif d'exploitations. Des propositions pourront être formulées sur les **mécanismes d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'accompagnement du 2^{ème} pilier et de ses projets**, notamment en termes de financement, de renforcement de capacités, de recherche-formation et de systèmes d'information. La question de l'articulation des politiques agricoles avec les autres politiques contribuant à la mise en œuvre d'un développement rural durable en zones de montagne et oasiennes pourra aussi être abordée : le Plan Maroc Vert met en avant l'importance d'un développement rural intégré.

La présente note de cadrage rappelle les spécificités des agricultures montagnardes et oasiennes qui doivent être prises en compte dans la mise en œuvre du Plan et un « **modèle organisationnel et fonctionnel cible** » pour les projets. La question des politiques, institutions et process est ainsi abordée pour ouvrir à un nombre limité de « **questions** » auxquelles il est souhaité que les participants au Séminaire contribuent à apporter des réponses.

¹ Rif occidental, Rif central et oriental, Rif Sud, Haut Atlas occidental, Haut Atlas central, Haut Atlas oriental, Moyen Atlas occidental, Anti Atlas du Nord Ouest. La majorité des oasis se retrouvent des les 2 UTA : Présahara du Draa et Présahara du Guir et Tafilalet.

I. les spécificités des agricultures de montagne et oasiennes

Les agricultures de montagne et oasiennes ont 3 grandes **spécificités** qui doivent être prises en compte dans la mise en œuvre du 2^{ème} pilier :

- elles peuvent profiter de la **qualité** et de la **diversité des produits** et terroirs pour créer de la valeur ajoutée et se positionner avec succès dans les marchés,
- la **petite taille des exploitations** et leur répartition spatiale imposent des regroupements souvent de plusieurs niveaux pour permettre la professionnalisation de l'agriculture et la mise en marché,
- la gestion **des ressources naturelles** pour permettre d'augmenter les productions et les services rendus à l'environnement impose des approches innovantes valorisant les capacités des **communautés locales** et les performances des **exploitations**.

1. *Miser sur la qualité des produits, des services et des terroirs et sur la synergie avec le tourisme.*

Le développement agricole des 2 agro-systèmes, montagnard et oasien, est handicapé par la contrainte physique et climatique, l'enclavement, l'éloignement des grands centres urbains, le manque de terres ou d'eau, les taux très élevés de pauvreté et d'analphabétisme, la petite taille des exploitations, la faible compétitivité des systèmes actuels de production et la grande fragilité face à l'ouverture.

Il peut cependant s'appuyer sur des **atouts remarquables** qui sont :

- La **diversité, la typicité et la qualité des produits** et l'engagement nouveau du Maroc dans une politique de promotion des signes de qualité (IGP, AOP, labels),
- La **diversité et la qualité des terroirs, cultures et paysages** et l'important potentiel d'attractivité de ces régions pour un **tourisme vert** (agro-tourisme, éco-tourisme, tourisme rural) externe et domestique, lequel pourrait être valorisé,
- La **demande croissante** des touristes et des marchés nationaux et internationaux pour les produits de terroir, produits bio et produits « gourmands » et pour le tourisme vert,
- Les fortes **solidarités** des communautés locales, les hommes et les femmes avec leurs savoir-faire et disponibilité, les **nouveaux échanges** (tourisme, migrations) qui contribuent à ouvrir ces territoires sur l'extérieur et le rôle que peuvent jouer des émigrés, cadres et jeunes diplômés revenus au pays ou susceptibles de s'y investir et les **nouvelles dynamiques sociales** qui commencent à émerger.

Ceci signifie que l'ambition du 2^{ème} pilier doit donc être pour un maximum d'exploitations d'initier un développement vers **l'accroissement de la valeur ajoutée des produits (et pas seulement de la quantité) pour améliorer les revenus**. Le développement sera ainsi de type plus qualitatif que quantitatif.

Il pourra gagner à engager une dynamique de **qualification des produits** et d'une **synergie agriculture/tourisme** autour du concept de « terroir ». Cependant, il ne pourra pas s'agir d'un tourisme de masse, incompatible avec les ressources et le patrimoine culturel, mais bien d'un agrotourisme fondé sur les atouts spécifiques de ces territoires, comme les produits de terroir et l'authenticité de l'habitat rural traditionnel.

1.1 La qualification des produits

Parmi les produits des montagnes et oasis, plusieurs (safran de Taliouine, pommes de Middelt et Imlilchil, rose à parfum du Dadès et autres PAM, fromages de chèvres et figues de Chefchaouen, huile d'argan et viande de chevreau de l'arganeraie, huiles d'olives de certains terroirs, dattes du Draa et du Tafilalet, agneau de parcours, amandes et autres fruits secs, poulets bildi, farine de blé dur et couscous de Rich, etc...) disposent déjà d'une importante **réputation** et pourraient justifier de **signes de qualité** officiels (labels, appellations protégées, indications géographiques protégées). Des **transformations innovantes** (confitures de dattes, jus de fruits, ...) sont possibles et peuvent intéresser les marchés et générer d'importantes plus values. L'agriculture de ces régions est aussi essentiellement de type « **biologique** » et elle pourrait gagner à s'en prévaloir.

La promotion d'une politique de **produits de terroirs** de haute qualité et la nouvelle **loi sur les signes de qualité** pourraient donc trouver un terrain d'application privilégié dans les montagnes et oasis. Le Maroc pourrait aussi mettre à profit le classement par l'UNESCO en **réserves mondiales de la biosphère** des oasis du Sud (dont le Ministère de l'agriculture est l'autorité de gestion), de l'arganeraie et du Rif pour faire bénéficier les produits qui le justifient de ce label international prestigieux².

Tirer profit de cette nouvelle loi et de ces classements internationaux pour les produits de montagne et oasis suppose une mise en œuvre appropriée dans le cadre des projets du 2^{ème} pilier. Une telle mise en œuvre devra être proactive compte tenu des capacités encore limitées des partenaires professionnels locaux et de la nécessité de fixer des **cahiers des charges** et de **délimiter les territoires proposés** (aires d'appellations) des futures AOP et IGP, une tâche qui peut être complexe.

1.2 La synergie agriculture-tourisme

Dans cette vision de développement agricole, la création d'une **synergie réussie entre développement de l'agriculture et du tourisme** est importante. En effet :

- Les agriculteurs peuvent devenir des **acteurs majeurs** du développement du tourisme vert et le développement de **l'agrotourisme** (création dans les exploitations de gîtes, chambres et tables d'hôtes, auberges, aires de camping,...) peut permettre d'augmenter le revenu agricole de nombreuses exploitations,
- L'essor du tourisme dans les régions montagnardes et oasiennes ouvre pour les agriculteurs de **nouveaux marchés** locaux rémunérateurs, y compris pour les produits de base (céréales,

² Ce pourrait par exemple être le cas des nouveaux produits transformés à base de dattes molles (confiture, tartine, nectar,...) dont le développement s'inscrit remarquablement dans l'esprit du programme MAB (Man and biosphere) puisqu'il permet à la fois de créer une plus value très importante pour les producteurs locaux et de contribuer à sauvegarder l'exceptionnelle biodiversité du patrimoine phoenicicole.

légumes et fruits, lait, viande, huile d'olive, légumineuses,...) qui pendant longtemps vont encore constituer l'essentiel des productions,

- Les touristes, de retour dans leurs pays ou dans les villes du littoral, peuvent devenir des **ambassadeurs** des produits plus typiques de ces régions et contribuer au développement d'un commerce équitable,
- Le rôle des agriculteurs de **gestionnaire des terroirs** (savoir-faire, écosystèmes, paysages, petit patrimoine bâti) est essentiel pour que ceux-ci conservent leur qualité et attractivité patrimoniale et touristique,
- Les agriculteurs des montagnes et oasis et leurs communautés sont porteurs de fortes identités et cultures locales et peuvent contribuer à des évolutions du tourisme qui ne viennent pas les altérer,

Le développement du tourisme vert est susceptible de créer à terme un nombre non négligeable d'emplois et de réduire les pressions sur les terres. Le développement du tourisme domestique pourrait contribuer à de nouvelles rencontres entre les urbains du littoral et des grandes villes et les communautés des montagnes au profit du développement agricole.

Une **synergie** réussie suppose cependant que le développement du tourisme soit pensé en relation avec l'agriculture, maîtrisé et voulu par les communautés locales et une évolution et convergence des politiques, institutions et projets.

2. Professionnaliser et agréger la petite agriculture pour accéder au marché

2.1 La petite taille des exploitations et la double nécessité de regroupements professionnels et de passage à des stratégies d'entreprises

Les exploitations des montagnes et oasis sont principalement de type polyculture-élevage et pour beaucoup d'entre elles des agricultures de **subsistance**. La commercialisation ne concerne souvent que quelques produits particuliers. L'élevage, avec transhumance, occupe une place importante dans certains massifs. Le nombre moyen d'UGB par exploitation est de 2,5 (Rif Oriental et Anti Atlas), 3,9 (Rif occidental) et 4 (oasis du Tafilalet), 5 (Haut Atlas Occidental, Moyen Atlas oriental) et jusqu'à 8 (Moyen Atlas occidental) et 10 (Haut Atlas oriental). L'arboriculture fruitière tient une place significative puisqu'elle représente de 4 à 7% de la SAU (Moyen Atlas occidental et Rif occidental) à 22% (Rif Oriental) et 31% (Rif Sud).

La **très petite taille des exploitations agricoles** est une caractéristique essentielle. Les exploitations de moins de 3 ha sont en effet 65% du total d'exploitations en montagne et 82% dans le pré-Sahara alors qu'elles sont minoritaires dans les autres grands agro-systèmes. Dans le système traditionnel montagnard et oasien, la taille moyenne des exploitations est souvent de 1,5 ha ou 1 ha et il peut comprendre un nombre important de micro-exploitations qui consomment plus qu'elles ne peuvent produire.

La **professionnalisation de la petite agriculture paysanne** suppose de passer d'une stratégie de type patrimonial visant essentiellement la conservation du patrimoine, investissant peu et adverse au risque à une **stratégie de croissance** qui recherche un accroissement du revenu et manifeste une

dynamique entrepreneuriale avec la réalisation d'investissements et la prise de risque. Ce passage nécessite que l'exploitant concerné s'inscrive dans une **logique de projet**, c'est-à-dire une capacité à se projeter à au moins 2 ou 3 ans en se fixant des **objectifs** clairs de réalisation dans le cadre d'un « **plan de progrès** » (business plan).

Cependant, les unités de production agricole de ces zones sont trop petites, voire constituées de micro parcelles dispersées, et donc trop loin du seuil économique permettant une mise en marché susceptible de générer un revenu significatif pour le producteur. Un producteur seul, même si il souhaite passer à une logique d'entreprise, ne peut donc généralement pas accéder au marché et valoriser sa production. Pourtant, les surfaces consacrées à la production agricole peuvent être importantes et représenter un véritable potentiel économique, en particulier à l'échelle du douar.

Il en résulte que la professionnalisation de l'agriculture impose de s'organiser dans le cadre de **démarches fédératrices permettant de réunir les producteurs individuels volontaires** (tous ne le sont pas forcément et la réussite du groupe impose un engagement, une confiance et une discipline partagés) **dans une démarche organisationnelle collective permettant d'atteindre le seuil économique et la mise en marché**.

Cette approche de regroupement économique inspire le **Plan Maroc Vert**. Elle gagnera à être de type **inclusif** pour que les différentes exploitations d'un terroir, même celles qui ne sont pas prêtes à un moment donné (par exemple pour des raisons d'âge de l'exploitant) puissent le moment venu, s'inscrire dans la dynamique territoriale.

Des premiers exemples de groupements agricoles et petites coopératives de montagne à l'échelle d'un ou de plusieurs douars ou d'une commune, et de coopératives laitières ou de production de dattes à rayon d'approvisionnement plus large, en montrent la possibilité, mais l'essentiel reste à faire et c'est tout l'enjeu du 2^{ème} pilier.

2.2 Les échelles de territoires et l'organisation économique

L'échelle du **douar** ou de **quelques douars** peut être une échelle pertinente pour la constitution de **groupements de base** de type associatif. Leur regroupement à l'échelle par exemple d'une **commune** ou municipalité peut permettre de créer une **coopérative** qui peut avoir en charge la transformation et la commercialisation de volumes suffisants pour intéresser des marchés extérieurs à la commune. La **commune rurale** peut d'ailleurs jouer un rôle important en mettant à disposition du foncier et les infrastructures et services facilitant la réalisation des unités de conditionnement/transformations et commercialisation (unités pour le séchage des fruits, la production d'huile d'olive, de jus de fruits, de conditionnement des dattes et production de confiture, ateliers de découpe,...) qui joueront un rôle de déclenchement de la création de plus values et de professionnalisation de l'agriculture.

En poussant le raisonnement, ces coopératives peuvent se regrouper dans le cadre d'**unions de coopératives** ou **GIE** à des échelles territoriales plus importantes qui permettront d'intervenir sur des marchés régionaux, nationaux, voire internationaux, permettant une réussite de montée en échelle (scalling up).

L'importance de l'échelle de la **petite région agricole** (qui au Maroc correspond en simplifiant à celle du cercle administratif) doit à cet égard être soulignée. C'est en effet à cette échelle que peuvent se créer ou se consolider les différents **services** d'amont et d'aval nécessaires à la professionnalisation de l'agriculture : transports, agences de micro-crédit et de crédit agricole,

service de vulgarisation/conseil du développement, centres de formation rurale et de qualification, souks, fournitures d'intrants agricoles, petits abattoirs ruraux, services vétérinaires,... C'est aussi à cette échelle qu'une Union de coopératives peut avoir atteint une taille suffisante pour prendre place efficacement dans des marchés nationaux ou internationaux.

A cette échelle, la **filière** locale peut être organisée et consolidée en interprofession au sein de laquelle les producteurs et les partenaires commerciaux et autres (acteurs du tourisme,...) peuvent se retrouver sur les **questions de promotion et de régulation des produits et marchés**.

Ce peut être aussi le premier échelon d'élaboration de l'**information sur la mise en œuvre des projets du Plan Maroc Vert** et celui où l'action de vulgarisation peut s'organiser concrètement dans les communes et douars pour repérer les acteurs possibles de la dynamisation professionnelle, aider à la constitution de groupements et à la formulation des projets et accompagner leur mise en œuvre.

2.3 Démarches ascendantes et descendantes

L'approche ascendante présente le grand avantage de mobiliser les producteurs dans une dynamique de développement territorial et économique dans laquelle ils sont responsabilisés et unis autour d'un objectif commun et structurant. Cette démarche considère les exploitants comme des acteurs économiques à part entière, responsables de leurs décisions et de leurs actions au sein du territoire. L'intérêt de cette évolution par fédération de structures réside dans le maintien de la représentation du producteur tout le long de la chaîne. C'est une démarche de développement responsabilisé qui a largement fait ses preuves dans de nombreux pays. Lorsque les productions et marchés sont déjà existants sur le territoire, que des réussites locales portées par des petites exploitations et groupements peuvent déjà faire exemple et que des opérateurs sociaux existent et peuvent être consolidés et responsabilisés, la démarche ascendante apparaît comme celle qui devrait s'imposer dans un modèle type. Elle permettra de consolider les **opérateurs sociaux** comme interlocuteurs de l'administration et des institutions partenaires.

Cependant, des approches plus « **descendantes** » peuvent s'avérer nécessaires lorsque l'existence de débouchés commerciaux spécifiques pour des produits qui peuvent être très innovants permettent d'envisager l'implantation de nouvelles productions ou ateliers de transformation (par exemple : jus de pomme, miel, safran,...) qui permettront d'apporter du revenu aux agriculteurs. Dans ce cas, le projet pourra initier une démarche plus de type « amont » de mise en place d'une production dont le débouché paraît assuré. Cette démarche pourra le cas échéant s'appuyer sur des associations ou coopératives déjà existantes qui pourront ainsi diversifier leur production³.

La nécessité de combiner approches descendantes et ascendantes peut aussi s'avérer nécessaire lorsque les producteurs concernés sont particulièrement démunis et disposent de capacités très limitées. **L'INDH, (Initiative Nationale de Développement Humain)**, projet de règne, qui vise les zones les plus pauvres, a permis d'affirmer de nouveaux principes fondamentaux (le projet porté par

³ Un exemple peut être donné avec la mise en place il y'a un an à l'instigation de l'ORMVA du Tafilalet, d'un atelier moderne de transformation de la datte sur des produits très innovants mis au point par l'INRA, ayant permis à la coopérative féminine Alouaha d'Aoufouss, à l'origine une coopérative de brebis D'Man, de déjà transformer et commercialiser près de 8 tonnes en créant une forte plus values au bénéfice des 80 exploitations membres. Cette réussite pouvant aujourd'hui être constatée, d'autres coopératives ou groupements agricoles oasiens de la région existants ou nouveaux pourraient se donner le projet d'en créer à leur tour dans le cadre d'une démarche ascendante accompagnée efficacement. Un développement bien accompagné devrait pouvoir permettre de prendre une place importante sur le marché national et international d'ici quelques années pour ce type de produits.

les acteurs locaux, la programmation déconcentrée) et d'introduire des innovations intéressantes. La mise en œuvre du volet agricole de l'INDH (programme transversal) dans la province d'Errachidia, permet depuis un an de financer les micro projets de nombreuses micro-exploitations pauvres. Le projet est confié à un réseau de cinq opérateurs sociaux (ONG locales disposant de capacités minimum) répartis dans la province, lesquels font interface avec les associations locales. Chaque opérateur gère une somme de 1 million DH, dont 10% permettent de financer un animateur, les 90% restant étant confiés aux associations de base pour financer les projets des agriculteurs. Chaque famille peut recevoir 5000 DH pour financer son projet (ex : achat de quelques brebis, chèvres ou ruches) mais doit rembourser 70% de cette somme dans les 2 ans, somme récupérée pour aider de nouveaux projets. L'opération semble pouvoir permettre de sortir rapidement un grand nombre de familles agricoles très démunies de la pauvreté.

La mise en œuvre du volet agricole de l'INDH (qui ne se limite pas à son volet transversal) a été largement conçue par l'Office du Tafilalet et elle bénéficie d'un important appui, puisque 1ingénieur, 1 vétérinaire, 5 techniciens à mi temps et 25 techniciens des CMV (centres de mise en valeur) sont mobilisés pour garantir la crédibilité des projets, aider à l'élaboration des diagnostics participatifs des communes et assurer les études techniques. Cette approche est intéressante car elle permet d'atteindre effectivement les producteurs démunis, les responsabilise dans une logique de projet, ainsi que les associations locales et opérateurs sociaux. Elle apparaît paradoxalement mieux adaptée à la logique de « projet » que celle des politiques agricoles de ces dernières décennies, trop restées cantonnées dans des logiques peu responsabilisantes de « guichet » (aides du Fonds de Développement Agricole), de distributions gratuites de plants et de projets sectoriel descendants et standardisés prenant mal en compte la réalité des exploitations et exploitants agricoles de ces régions.

La mise en œuvre du 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert va donc demander des évolutions importantes.

3. Gérer et valoriser les ressources naturelles pour une agriculture durable et plus productive

Des progrès importants de production et de durabilité sont aussi possibles en amont, dans les exploitations et les terroirs par une meilleure **gestion et valorisation des ressources naturelles**. S'agissant des agricultures de montagne et oasienne, la question de la gestion de ses ressources est relativement complexe et peut avoir des conséquences très importantes sur l'**aval**, car il s'agit d'**agricultures de bassins versants nécessitant des modes de gouvernance particuliers**. Il convient par conséquent d'en faire ressortir toutes les spécificités.

- **l'agriculture irriguée et l'eau**

Le cœur du système productif est la **petite agriculture irriguée** en propriété privée (statut melk). Les agrosystèmes oasiens et montagnards représentent à eux seuls **28% du total irrigué du pays**, ce qui est important. Le développement de l'irrigation est contraint par le manque d'eau (surtout dans les oasis les plus en aval) et par le manque de sols (surtout dans les vallées de montagne).

Les **systèmes de culture** traditionnels sont souvent complexes et la diversité génétique des races et cultivars est exceptionnelle. Le cas le plus remarquable est celui des oasis anciennes bien pourvues en eau, où le développement du palmier dattier a permis de créer un microclimat favorable et 2 sous-étages de cultures (arboriculture fruitière, maraîchage et céréales) et où l'élevage intensif associé (brebis D'Man) maintient la fertilité des sols et permet des rendements élevés en culture biologique. Les propriétaires du sol, du droit d'eau et des palmiers peuvent ne pas être les mêmes.

Cependant, ces systèmes traditionnels sont souvent dégradés par un **déficit de gestion** (oliviers non taillés, palmiers dattiers non détouffés,...) qui s'explique peut être par la conjugaison d'une atomisation progressive du foncier (découpage des parcelles lors des transmissions), par un certain délitement des règles communautaires et par l'insuffisance de valorisation économique. Des progrès importants de production sont possibles par meilleure gestion et intensification.

Des **extensions** importantes par mise en cultures de collectifs (plantations de pommiers, d'oliviers, de palmiers dattiers) ont été réalisées ces dernières années grâce à l'introduction de la **motopompe**, à l'instigation notamment d'émigrés revenus au pays. En outre, de grandes exploitations capitalistiques, parfois de plusieurs centaines d'hectares, ont été récemment créées dans les zones présahariennes. Ces développements, conjugués avec la baisse des précipitations résultant du changement climatique, pourraient générer des déséquilibres hydriques locaux pouvant conduire à la remise en cause des investissements réalisés et contribuer à des dégradations agricoles et environnementales en aval. Déjà, des baisses des niveaux de certaines nappes alimentant les palmeraies situées le plus en aval (ex : plaine du Tafilalet) et une aggravation de la désertification (recul de la palmeraie, érosion éolienne et ensablement, salinisation) peuvent être constatés avec des risques de mise en péril à moyen terme de l'activité agricole et des équilibres sociaux. Cependant, des extensions dans certains bassins versants ou sur certaines nappes sont encore possibles.

Des progrès importants sont aussi possibles par :

- une meilleure **gestion des eaux de crues** et de ruissellement,
- le développement de la **petite hydraulique**,
- des mesures d'**économies d'eau**.

Des économies importantes peuvent être obtenues par le développement de l'irrigation localisée dans les nouvelles exploitations (alors que celle-ci se justifierait peu dans les palmeraies traditionnelles comme celles du Draa). La nécessité de maintenir les équilibres hydriques dans un contexte probable d'aggravation du changement climatique pourrait cependant nécessiter à terme une réduction ou suppression des superficies maraîchères ou de la luzerne sous palmeraies ou une évolution des cultures pour réduire la demande en eau agricole et maintenir des apports en eau suffisants pour les oasis traditionnelles et les besoins urbains. La réflexion prospective a conduit ainsi à mettre en avant le concept d'**agriculture paysagère**⁴.

▪ **Les autres ressources des exploitations**

Malgré les importantes extensions réalisées, la **part de la SAU dans la surface totale des agro-écosystèmes est très faible** : seulement 20% dans les montagnes humides, 5% dans les montagnes sèches et 1,2% dans l'UTA du Tafilalet (oasis). Les **espaces autour des douars (villages) et les grands parcours d'altitude et espaces forestiers**, qui relèvent des terres collectives et du domaine forestier, représentent des ressources complémentaires non négligeables pour les agriculteurs et éleveurs de montagne. Cependant ces ressources sont largement dégradées avec pour conséquence des pertes importantes de revenus pour les agriculteurs, la pénibilité accrue du travail notamment des femmes, la déforestation, l'érosion hydrique, et les conséquences économiques de ces

⁴ Ce concept, introduit par l'aménagement du territoire dans sa stratégie pour les oasis, demande cependant à être clarifié. La nécessité de restauration ou maintien de l'équilibre hydrique pourrait conduire à différencier agriculture d'extension et agriculture oasis traditionnelle. Pour maintenir la seconde qui représente un patrimoine unique à forte valeur paysagère et productive, l'enjeu sera principalement l'évolution de la première. et la nécessité d'en réguler le développement (interdiction de toute extension non justifiée et réduction le cas échéant des consommations en eau) tout en lui permettant de rester productive.

dégradations sur l'aval (comblement rapide des retenues des barrages, accroissement des risques d'inondations,...) et au niveau de l'environnement mondial (perte de biodiversité).

Les enjeux d'une bonne gestion des ressources naturelles et des écosystèmes sont donc nombreux : augmentation des productions et revenus des exploitations, sauvegarde des oasis, gestion des écosystèmes et paysages, conservation de la biodiversité, des eaux et des sols, prévention de l'envasement des retenues des barrages (qui permettent la grande irrigation des plaines atlantiques) et des risques d'inondations et feux de forêts.

- **Les paiements pour services environnementaux**

L'importance des enjeux et bénéfices environnementaux de l'agriculture de montagne a conduit la FAO et d'autres institutions à souligner la nécessité et le bien fondé de **PSE (paiements pour services environnementaux)**. Le financement par l'administration des Eaux et Forêts de mesures de **compensations** pour la mise en défens dans le cadre de conventions signées avec des groupements d'éleveurs et l'autorité locale est un exemple de mesure pertinente mais bien d'autres sont possibles et justifiables, ce qui nécessite de s'accorder sur le quoi (quel objectif sur tel territoire) et le comment.

- **La gestion des ressources : communautés locales et terroirs villageois**

La gestion des ressources en montagnes et oasis est restée principalement de type communautaire et organisée d'abord à l'échelle locale. La **communauté locale** et le **douar** (le village et son terroir), niveau élémentaire de l'organisation territoriale et sociale pour la gestion des ressources naturelles, sont donc au cœur de la problématique. Des accords intervillageois peuvent, le cas échéant, préciser les règles des systèmes d'accumulation et répartition des eaux le long d'une vallée ou périmètre/nappe ou de gestion des aires pastorales.

La gouvernance communautaire « interne » s'est trouvée cependant bousculée par les évolutions de droit et par le développement de pratiques agricoles plus individualistes. La loi sur les terres collectives (1919), bien que prise au départ pour protéger les communautés « ethniques », n'a pas été en mesure d'éviter une appropriation de fait par grignotage ni une exploitation minière des ressources car on n'a pas reconnu aux communautés locales concernées (douars) la responsabilité patrimoniale en matière de gestion. Les extensions réalisées ont introduit de nouveaux acteurs agricoles, ce qui devrait conduire à introduire de nouvelles règles de gouvernance. La décision de versement d'une partie des revenus forestiers aux communes rurales a pu avoir d'importants effets pervers, certaines communes privilégiant les intérêts financiers à court terme plutôt que les intérêts des communautés d'usagers des douars.

- **Vers des innovations de gestion pour des exploitations et des terroirs plus productifs et plus durables**

L'idée principale qui ressort des travaux et analyses d'experts est la nécessité d'un rapprochement entre gouvernance interne (communautaire) et externe (administrative) pour aboutir à la **négociation** avec les agriculteurs concernés d'une **gestion responsabilisée des ressources naturelles**, les objectifs pouvant être à la fois économiques et environnementaux. Les **AUEA** (associations d'usagers des eaux agricoles) et **coopératives d'éleveurs** s'appuyant sur les structures ethniques traditionnelles modernisées (création d'entités juridiques, implication de jeunes agriculteurs et éleveurs) créées ces dernières années sont devenues des interlocuteurs privilégiés de l'administration de l'agriculture. On note aussi la création de nombreuses associations de

développement des douars. Les AUEA, coopératives et associations ou leurs unions dans les provinces pourraient jouer un rôle important d'acteur du 2^{ème} pilier pour des interventions dans les exploitations, terroirs villageois et aires pastorales.

La valorisation et la gestion durable des ressources nécessitent un effort d'**innovation**. Plusieurs experts plaident notamment pour introduire le concept d'**opérations groupées d'aménagement des terroirs villageois (douars)**⁵ et de **plans de progrès exploitation par exploitation**. Il s'agit, au plan local, d'organiser une concertation autour de dispositions à prendre, travaux à faire individuellement sur le parcellaire et générant un bénéfice collectif et pour chaque exploitation. Ces opérations sont dotées d'un petit budget incitatif à la réalisation des actions prévues et décidées ensemble. Elles pourraient permettre d'organiser collectivement la remise en état de certaines oasis ou oliveraies actuellement en cours de dégradation, faute d'un entretien concerté, et de mettre en place des mesures adaptées de modernisation des exploitations et d'intensification de la production des parcelles cultivées. Les types de mesures envisageables (plantations, programmes de taille, amélioration de l'irrigation, amélioration variétale, promotion d'une agriculture de conservation productive, conservation des eaux et des sols, compostage et gestion de la matière organique, matériel agricole,...) sont très nombreux et doivent être adaptés à chaque situation. **La production s'en trouverait immédiatement améliorée au plan quantitatif et qualitatif, ce qui peut être déterminant pour la mise en marché ou pour l'émergence d'une indication géographique de qualité.** L'intensification de la production de la SAU aura aussi l'immense avantage de pouvoir **réduire les pressions** sur les espaces naturellement végétalisés (parcours et forêts) et donc de réduire la désertification et la pénibilité du travail des femmes.

Ce type d'approches pourrait permettre également de clarifier et conforter de façon officielle la réalité du parcellaire et des usages socio-fonciers en dessinant la *carte* de cette réalité (tous les membres du douar en connaissent *la carte mentale*) dans un **SIG (système d'information géographique) participatif**. Des projets en cours de mise en œuvre en Tunisie montrent la grande puissance d'un tel outil pour des progrès agricoles et environnementaux par une gestion concertée et le rôle essentiel que peuvent jouer des animateurs/intermédiaires locaux. Ce type d'action permettra notamment de faire ressortir sur des cartes la réalité des **exploitations** et des terroirs et de mettre en discussion les types d'action à entreprendre à l'échelle individuelle et collective.

Pour assurer un engagement des acteurs dépassant le temps du projet afin de garantir à long terme une restauration et gestion des ressources naturelles, la mise en place de **conventions ou chartes territoriales de développement agricole et de gestion concertée des ressources** pourrait en outre devenir un objectif affiché de certains projets. Ces chartes ou conventions permettraient de reconnaître officiellement les droits et devoirs des usagers gestionnaires des ressources, de leur confier une responsabilité claire dans leur gestion et le cas échéant de justifier des PSE (paiements pour services environnementaux) adaptés aux enjeux identifiés.

Ce type de convention ou charte peut aussi se justifier sur des territoires beaucoup plus étendus que les terroirs villageois (douars) et concerner par exemple de grandes aires pastorales ou la gestion concertée de l'eau agricole de périmètres hydrauliques/nappes. Dans les régions oasiennes, il faut signaler que l'hydrosystème est à la fois indépendant et relié : chaque nappe/périmètre constitue une entité en soi et nécessitant une gestion agriculture/eau appropriée mais est également relié par les crues, imposant une gestion globale maîtrisée à l'échelle du bassin versant

⁵ A l'exemple des OGAF, opérations groupées d'aménagement foncier (France) et OLAT, opérations locales d'aménagement de terroir (île de la Réunion).

II. Un « modèle cible » de mise en œuvre : acteurs, fonctions et organisation

La professionnalisation et la structuration de la petite agriculture des montagnes et oasis supposent le passage à une dynamique de « projets » portés par les acteurs professionnels et locaux.

Décrire un « **modèle cible** » de mise en œuvre suppose de s'interroger sur les **acteurs** dont l'engagement va être déterminant, et sur les **fonctions** qu'ils devront respectivement assurer pour permettre la réussite d'un développement responsabilisé. Il en résulte une **logique possible d'organisation à plusieurs niveaux territoriaux** et la nécessité d'un **environnement porteur** qui peut conduire à une évolution des politiques, notamment de financement et de crédit, et des institutions.

Les exploitations des montagnes et oasis relevant essentiellement du **niveau local**, c'est donc d'abord à cette échelle (de l'exploitation, au douar, à la petite région et jusqu'à la province) que la réflexion sur le modèle cible est importante. Seront successivement abordés les points suivants :

- **les acteurs locaux essentiels et leurs fonctions respectives possibles,**
- **la logique de « projet » et ses phases,**
- **L'animation de la mise en œuvre du 2^{ème} pilier aux niveaux national et régional et les évolutions de politiques publiques.**

1. *Les acteurs locaux du développement agricole et leurs fonctions respectives*

On peut distinguer 5 grands groupes d'acteurs/fonctions dont le rôle est fondamental pour une mise en œuvre locale du 2^{ème} pilier dans le cadre de « projets » mis en œuvre par les acteurs professionnels et locaux :

- **Les producteurs,**
- **Les groupements professionnels et l'opérateur social,**
- **Le « front office »,**
- **L'administration déconcentrée et le « back office »,**
- **Les établissements de crédit.**

1.1 **Les producteurs agricoles**

A la fois acteurs de base et bénéficiaires des projets, **les producteurs et leurs exploitations** sont la cible principale du *Plan Maroc Vert*. De leur capacité à se mobiliser, s'organiser et produire, dépend l'atteinte des objectifs du Plan : le million d'entreprises agricoles et la réussite du développement. C'est donc bien la consolidation des démarches individuelles et collectives conformes aux orientations des plans agricoles régionaux du Plan Maroc Vert, qui, dans le modèle cible, constituera le fondement des futurs projets du 2^{ème} pilier.

Les producteurs sont donc les acteurs fondamentaux. Ce sont d'ailleurs eux, qui, *in fine*, vont prendre le risque du développement en investissant et en contractant le cas échéant des crédits bancaires. Les **fonctions des producteurs** : produire, se fédérer, s'inscrire dans un projet (se projeter à 2 ou 3 ans), investir, interagir (au niveau du douar, du périmètre, de la petite région, de l'aire d'appellation du produit de qualité), etc, **sont à la base de la réussite du Plan Maroc Vert**. Le **renforcement de leurs capacités** (formations, appui à l'engagement dans une dynamique de projet ...) est essentiel.

1.2 Les opérateurs sociaux et groupements professionnels

L'opérateur social peut être une association, un GIE, une coopérative, une entreprise, ou tout autre acteur économique ou social qui pourra :

- **fédérer** en son sein les producteurs ou/et groupements de producteurs autour du projet, et jouer un rôle de chef de projet,
- **assurer le portage du projet en interface entre l'administration et les associations ou producteurs de base,**
- **assumer une responsabilité dans la gestion des financements alloués au projet** (mobilisation de financements, perception le cas échéant de remboursements individuels sur les crédits,...)

Les **fonctions de l'opérateur social**, chef de projet, sont donc :

- Portage du projet pour le compte des producteurs (formulation, mise en œuvre,...)
- Représentation des producteurs et de leurs associations,
- Contribution à la transmission de l'information auprès des producteurs,
- Collecte de l'information individuelle,
- Réalisation des diverses démarches administratives,
- Gestion de budgets, en particulier des éléments financiers du projet.

L'opérateur social et les groupements doivent donc pouvoir disposer d'une **capacité de conception, de négociation et de gestion** (notamment de financements alloués au projet), que le projet pourra prévoir d'appuyer par des **renforcements de capacités (formations) et/ou mise à disposition temporaire de personnel qualifié** (fonctionnaire) ou embauche aidée de **jeunes diplômés**. Les groupements rassemblés par l'opérateur social peuvent être de nature différente selon les objectifs du projet. Un projet qui agit à la fois sur l'aval (regroupement de l'offre, valorisation, commercialisation) et sur l'amont (intensification, modernisation des exploitations, gestion des ressources naturelles,...) ou plusieurs projets combinés permettant d'y pourvoir auront les meilleurs résultats. S'engager dans une démarche de signe de qualité doit conduire notamment à des progrès convergents dans les deux directions.

L'opérateur social peut être une structure existante dont le rôle pourrait être accru. Dans certaines situations, il est possible que cet opérateur social soit à créer en profitant de la dynamique que va impulser le *Plan Maroc Vert*, par exemple par la réunion d'acteurs concernés par une même filière et/ou la gestion des ressources naturelles sur un territoire donné dans le cadre d'une association ou union de groupements.

1.3 Le « front office »

Les leçons de la science moderne de l'organisation convergent pour souligner l'importance de disposer d'un appui de la **filière technologique** (appelée aussi **filière du progrès ou du savoir**)

dont l'élément de base peut être qualifié de « *front office* ». Celui-ci, au contact direct des porteurs et bénéficiaires de projets, doit en effet être distingué du « *back office* » plus spécialisé et plus éloigné. C'est notamment important en agriculture, spécialement dans les zones difficiles comme les montagnes ou les agriculteurs, leurs groupements et les opérateurs ont souvent des capacités limitées et besoin d'informations et d'appuis à plusieurs niveaux pour s'engager dans une dynamique de projet. L'action d'animation du développement y est donc essentielle.

Les **fonctions** d'un « *front office* » agricole de qualité dans un modèle type pourraient notamment être les suivantes :

- **Connaissance du territoire**, de ses acteurs et de son organisation sociale : pouvoir identifier les grands éléments structurants et établir un diagnostic simple de territoire,
- **Communication, information, sensibilisation, animation et intermédiation** : pouvoir donner les informations (notamment sur le Plan Maroc Vert et le PAR : Plan Agricole Régional), porter à connaissance, prendre connaissance des attentes, des questions, écouter les questionnements et les propositions, organiser des réunions, gérer les débats, en tirer les enseignements, pouvoir replacer ces informations dans la stratégie du PAR,
- **Capacité à repérer les exploitants et groupements** capables ou désireux de s'engager dans une dynamique de projet,
- **Appui à l'opérateur social, aux groupements de base et exploitations pour les aider à formuler le projet** : conseil généraliste, appui à la conception générale de projet, repérage des besoins de formation et mobilisation des ressources spécialisées du « *back office* » (agronomes, zootechniciens, génie rural, formateurs, conseil de gestion,...) : pouvoir accompagner les diverses phases de la formulation de projet, pouvoir identifier les problématiques et les axes de développement,
- **Connaissance des dispositifs réglementaires et financiers** : pouvoir appuyer la mise au point d'un programme d'actions et permettre l'élaboration d'un projet conforme au plan agricole régional (PAR) et aux règles administratives,
- **Appui au porteur de projet** pour monter le dossier de demande de financement et solliciter les organismes de crédit,
- **Fonction par conséquent d'interface** et de lien entre le territoire de projet et l'administration.

L'analyse et l'expérience internationales montrent que cette fonction ne peut être assurée de façon pertinente que par une **structure de proximité relevant de l'administration ou agréée par elle**. Une structure qui soit au contact des agriculteurs, connue sur le terrain et dont les agents sont susceptibles d'avoir la confiance des producteurs, et des différents autres acteurs. Pour atteindre les producteurs et groupements, les informer de la politique gouvernementale, les aider à formuler leurs demandes et à s'engager dans une dynamique de projet, se professionnaliser et se structurer, une présence très rapprochée peut être indispensable. La question du nombre de conseillers de développement agricole (en faut-il un par commune ?) voire la possibilité comme d'autres pays l'ont fait, de désigner dans chaque village un agriculteur correspondant peut être posée.

Les fonctions telles qu'énumérées sont nettement différentes de la vulgarisation agricole à l'ancienne puisque l'objectif ne consiste pas en effet à dire aux agriculteurs ce qu'ils doivent faire mais de se mettre à leur écoute pour jouer un rôle d'intermédiation, d'animation et d'appui à la formulation de demandes et de conception et mise en œuvre de projets. Le rôle du front office, tel que présenté, est d'une importance décisive pour la mise en œuvre du 2^{ème} pilier dans un modèle cible.

1.4 L'administration déconcentrée et les services du « back office »

▪ L'administration déconcentrée

L'administration dans son rôle régalien doit assurer des fonctions essentielles à une échelle proche du terrain pour mettre en œuvre la dynamique de projet :

- **Impulsion** par les informations et instructions données au front office et les appuis mobilisés du back office,
- **Instruction des projets** : pouvoir les comprendre, en déterminer les éléments d'opportunité et de recevabilité,
- **Ingénierie administrative et financière** : pouvoir suivre le parcours administratif des projets, rédiger les actes administratifs (décisions, conventions, ...) et piloter l'ensemble des phases financières, suivre les budgets, mobiliser les fonds, rendre compte.
- **Décision** : propre du responsable habilité de l'administration à engager les fonds publics,
- **Gestion du système d'information** » dont l'objet est de mettre à la disposition du Ministre et de l'ensemble de la chaîne administrative (voire des acteurs impliqués) les informations relatives à l'exécution physique et financière des projets et du programme. Le système d'information doit permettre de disposer en temps réel des informations sur l'avancement, de partager ces informations et de faciliter la mutualisation des expériences,
- **Contribution à la planification régionale.**

Le cas échéant, l'administration déconcentrée peut aussi jouer une fonction d'**ingénierie publique de travaux** : maîtrise d'ouvrage de travaux d'infrastructures (pistes rurales, aménagements hydro-agricoles, ...) ou maîtrise d'œuvre pour les collectivités et autres acteurs locaux.

La question du **niveau territorial** à laquelle cette fonction peut être la mieux assurée doit être posée. Le principe de subsidiarité milite pour que ce type de fonction puisse être assuré au niveau le plus proche du territoire qui a capacité à engager les crédits publics, c'est-à-dire normalement la **province**. Cependant, le problème de la taille critique peut se poser.

On peut noter que la création dans certains pays d'**agences nationales de développement agricole** a pu conduire à dissocier le rôle d'autorité de gestion assuré par l'administration de la fonction d'organisme payeur assurée par l'agence.

▪ Le « back office » et les services permettant le renforcement des capacités

La **filière technologique** (ou **du progrès**) ne se résume pas au « front office ». Les demandes des opérateurs sociaux, groupements et exploitations, pour concevoir et mener à bien leurs projets peuvent être très variés et les besoins à satisfaire pour réussir la professionnalisation et structuration de l'agriculture de montagne et oasienne sont importants. Concevoir et mettre en œuvre un bon projet peut nécessiter de mobiliser des experts agricoles (agronomes, zootechniciens, aménagement et gestion des ressources naturelles, économistes agricoles, sociologues), des formateurs (centres de qualification agricole, maisons familiales rurales,...), des conseillers de gestion, des bureaux d'études, des informations sur les marchés, ...etc, et de pouvoir disposer d'accès pertinents à une information large (accès internet,...).

Le renforcement des capacités sera une condition fondamentale de succès des projets du 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert et les actions y contribuant devront sûrement tenir une bonne place dans les projets.

- Pour les **producteurs**, les principaux besoins sont relatifs à :
 - L'**alphabétisation** (fonctionnelle),
 - La **formation technique**,
 - La **gestion de l'exploitation**,
 - L'**information/formation** relative à la dynamique mise en œuvre dans le cadre du projet : démarches, organisation du projet, engagements divers, institutions partenaires, etc...

Les **formations**, qui sont pour l'exploitant un investissement, contribuent à garantir la bonne utilisation des fonds publics. Elles pourraient donc prendre la forme de contreparties de l'engagement financier de l'Etat. Le fait que ces formations soient reliées au projet (concept de formation/action) doit pouvoir permettre une efficacité élevée.

- Pour les **groupements de producteurs et opérateurs sociaux**, les principaux besoins sont relatifs à :
 - l'**appui spécialisé à la formulation du projet**
 - la **gestion économique** : management de l'activité et du fonctionnement de la structure,
 - les **formations techniques**,
 - la **gestion de projet**.
- Pour les **structures de proximité (front office)** :
 - les **métiers du développement agricole**, le **diagnostic agricole** de territoire, les **méthodes d'élaboration de projets**, le suivi de projets, etc.

Répondre à ces besoins et demandes suppose de disposer d'un back office performant, c'est-à-dire une diversité de services capables de répondre aux demandes des porteurs de projets : certains peuvent être situés au niveau local/provincial (à proximité du front office) et d'autres plus éloignés (de nombreuses capacités de recherche, centres de formation ou universités sont de niveau régional ou national) ; certains peuvent faire partie de l'organisation ou de la sphère administrative (notamment de l'administration déconcentrée) et associative, d'autres appartenir aux métiers de consultants, voire de l'éducation. Le mot d'ordre des back offices devrait être la **qualité du service**, la rationalisation de l'organisation et l'économie des coûts.

Les questions de **masse critique** et d'**échelle de territoire** sont importantes. Si les équipes sont faibles et isolées, elles sont inefficaces, mais si on constitue des organisations aux personnels nombreux mais nécessairement éloignés des bénéficiaires, la performance n'est pas non plus au rendez-vous. Ceci a conduit certains pays à réunir dans une seule entité les chambres d'agriculture, directions déconcentrées de l'administration (sauf ses services régaliens de police), centres de formation agricole de ce niveau territorial et front offices.

La réflexion sur la mise en œuvre du 2^{ème} pilier au niveau du terrain doit donc porter sur les services qui devraient pouvoir être présents à l'échelle au moins provinciale, notamment dans les zones de

montagne et oasienne, territoires éloignés des grands centres urbains du littoral et sur l'évolution des institutions et organisations pour une mise en œuvre efficace. La question de la formation professionnelle et d'une offre locale adaptée est notamment fondamentale.

1.4 Les établissements de crédit

Le dernier acteur local essentiel pour permettre la mise en œuvre d'une dynamique de projets à ce niveau est l'**organisme de crédit**.

Des évolutions récentes importantes sont en cours au Maroc avec le développement des agences de **micro-crédit** et la mise en place par le Crédit Agricole du Maroc, qui a une mission de service public, de la **Société de financement pour le développement agricole (SFDA)**. Celle-ci doit permettre d'apporter enfin une offre de crédit adaptée aux besoins des petites et moyennes exploitations (PMEA) impliquées dans les projets du Plan Maroc Vert, en dépassant le problème de la non immatriculation foncière, le risque étant réduit par la pertinence des projets (garantir celle-ci est donc d'une importance fondamentale) et par la création d'un fonds de garantie soutenu par l'Etat.

L'objectif des agences de micro-crédit en milieu rural et du CAM est de disposer d'environ **300 antennes** pour couvrir le territoire national et pouvoir répondre aux demandes des exploitants et de leurs projets. Ceci conduit à souligner à nouveau l'importance de l'échelle du **cercle administratif** pour atteindre les exploitations et mettre en œuvre une politique de développement agricole.

2. Les processus de formulation et de mise en œuvre de projets (territoires/exploitations)

Un projet de développement agricole dans un modèle cible (développement responsabilisé) comprend classiquement 3 grandes phases.

2.1 L'étape de formulation du projet

La formulation du projet doit conduire à définir de façon claire :

- Les **acteurs** et partenaires et le **territoire** du projet,
- Les **objectifs à atteindre** en s'appuyant sur un diagnostic pertinent. Le diagnostic peut comprendre des aspects territoriaux, économiques (productions/marchés), environnementaux (mise en évidence des enjeux de gestion des ressources naturelles) et de gouvernance/acteurs.
- Les **axes du projet** justifiés par le diagnostic,
- Un **programme d'actions** proprement dit, ou « plan de progrès »,
- Un **plan de commercialisation**,
- Un **plan de financement**,
- Un **dossier du projet**.

Le **territoire de projet** peut être défini comme l'espace sur lequel les acteurs professionnels concernés se retrouvent sur une vision commune et peuvent se donner une ambition et donc des objectifs à atteindre. En pratique, on peut penser que le territoire de projet est en général inclus dans une UTA (unité territoriale agricole) et peut couvrir une petite région agricole, voire seulement un douar ou quelques douars ou communes lorsqu'il s'agit d'initier localement une nouvelle filière ou

une nouvelle approche intégrée de gestion des ressources naturelles. Il ne faut donc pas s'interdire une diversité possible de territoires selon les acteurs concernés et objectifs visés. Bien entendu, sur un plus grand territoire donné, l'objectif pourra être d'impulser et de soutenir l'émergence de plusieurs projets, chacun confié à un opérateur social et permettant d'engager un développement plus global et synergique à l'échelle d'une petite région, d'une UTA, voire de plusieurs UTA.

- **L'ambition et les objectifs à atteindre.** La définition des objectifs à atteindre traduit une ambition des acteurs concernés, nourrie par une vision stratégique qui féconde l'action. L'ambition et les objectifs du projet doivent pouvoir être de plusieurs niveaux : mise en place d'un signe de qualité, regroupement, valorisation et mise en marché de l'offre, gestion et valorisation des ressources naturelles, modernisation d'exploitations et intensification ou diversification de la production. Un projet porté par un opérateur social pourrait beaucoup gagner à comprendre des **mesures de niveau collectif** (investissements de transformation et commercialisation, gestion concertée de l'aménagement des terroirs, renforcement des capacités des groupements de base, etc) et des mesures permettant à chaque **exploitation** membre de renforcer ses propres capacités pour s'engager à son niveau dans un plan de progrès. La décision de se diriger vers la mise en place d'un **signe de qualité** peut avoir un effet fédérateur intéressant en montagnes et oasis en donnant l'occasion de progrès à plusieurs niveaux : élaboration collective d'un cahier des charges rassemblant de nombreux acteurs, investissements sur l'aval (transformation, commercialisation), amélioration du système productif en prenant en compte les enjeux environnementaux, développement de « paniers de biens », promotion globale des terroirs, etc.

Le **plan de progrès** est la traduction opérationnelle de la vision de développement. Il est normalement pluri-annuel (2 à 5 ans) et il décrit les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs, le calendrier de mise en œuvre, et les indicateurs de suivi et d'évaluation.

Les actions à entreprendre sont de plusieurs natures :

- les **investissements** à réaliser. Ils concernent aussi bien chaque producteur, association et opérateur social : investissements liés à la production, à la transformation, à la commercialisation,...
- les **actions d'accompagnement** : les études (techniques et commerciales), les actions de renforcement de capacité (formations, stages, voyages d'études), le personnel d'appui,...

Ce plan est rédigé par la structure de proximité en médiation continue avec l'ensemble des acteurs du territoire et l'opérateur social, porteur de l'agrégation, l'organisme de proximité pouvant faire appel en tant que de besoin à de l'appui technique ou économique spécialisé.

Le **plan de financement** permet d'évaluer le coût de l'ensemble du programme d'actions, action par action, et d'identifier le financement à mobiliser. La mise au point du plan de financement peut nécessiter des études complémentaires, qui détermineront la viabilité et la rentabilité du projet. L'origine du financement, selon les catégories de dépenses peut être :

- des fonds publics, provenant de l'Etat (FDA, FDR) ou des bailleurs internationaux et fonds sociaux qui s'impliqueraient dans le projet,
- des crédits bancaires (crédit agricole, microcrédit)
- de l'autofinancement mobilisé auprès des producteurs, notamment par l'intermédiaire des associations.

Le plan doit veiller à permettre un équilibre entre subvention, autofinancement et capacité à rembourser un crédit. La recherche de l'équilibre peut conduire à réviser les ambitions, ou bien à les étaler dans le temps. Des compétences technico économiques et en économie de l'exploitation agricole sont donc nécessaires.

Le **dossier de projet** réunit l'ensemble des éléments constitutifs du projet afin de permettre aux promoteurs du projet de disposer d'un document de référence et d'un instrument de dialogue avec l'administration et les organismes de crédit et aux pouvoirs publics (Administration, bailleurs), d'évaluer le projet par rapport aux objectifs du PAR (opportunité) en particulier :

- sa viabilité (rentabilité économique, durabilité, impact sur les exploitations),
- son impact environnemental et sur la gestion des ressources naturelles (objectifs généraux),
- son coût financier (impact budgétaire)
- et de décider d'engager ou non le projet et ses financements, et de le suivre dans son exécution.
-

2.2 L'étape d'instruction et de décision

Le processus de décision suppose de pouvoir juger le projet en opportunité, faisabilité technique et financière et de prendre les engagements juridiques et financiers correspondants. Ce processus est conduit à l'échelon ayant capacité à engager les crédits publics, le plus proche du territoire (par exemple provincial).

L'évaluation permet de prendre connaissance du projet et de porter un jugement sur différents aspects :

- le projet s'inscrit-il dans la stratégie du PAR ? En matière de développement agricole, de gestion des ressources naturelles (eau,...), de respect et protection de l'environnement ?
- est-il réglementairement acceptable au regard des différentes législations en vigueur (eau, urbanisme,...)
- est-il techniquement réalisable ?
- est-il économiquement viable ?
- est-il finançable ?
- les conditions réglementaires sont-elles respectées, existe-t-il la disponibilité financière ?

Si cette analyse peut être préparée techniquement par l'administration, l'avis sur l'acceptabilité du projet peut beaucoup gagner à impliquer les différents acteurs, autres que l'administration, impliqués à la fois dans la préparation du PAR et dans l'économie de la Province : professionnels (agriculture, représentants des filières concernées), secteur bancaire, organismes techniques, recherche, formation professionnelle, ONG,...

Il y a en effet intérêt à faire émerger un avis collégial qui permettra :

- de faire prendre connaissance aux différentes institutions impliquées dans la mise en œuvre du Plan Maroc Vert, des projets en préparation,
- de responsabiliser les parties prenantes autour du projet,
- de donner de la transparence aux décisions prises par la suite.

Cet avis pourrait donc être émis par une **commission** réunie et présidée par le gouverneur, ou par délégation, le directeur de l'administration agricole. Des grilles types d'évaluation des projets pourraient le cas échéant être produites au niveau déconcentré pour faciliter et harmoniser l'examen des projets.

Après avis de recevabilité du dossier, le représentant de l'administration dûment habilité décide de l'agrément du projet. Cet agrément suppose deux volets : un volet juridique qui déclare conforme et approuvé le dossier et qui engage l'administration ; un volet financier qui engage les crédits sur les budgets correspondants, et engage les garanties éventuellement apportées par l'Etat vis à vis des organismes de crédit. Cette fonction de décision relève exclusivement de l'Etat. La décision doit

normalement être rendue publique et notifiée aux différentes institutions impliquées, et à l'opérateur social.

2.3 L'étape de mise en œuvre

Le processus de mise en œuvre correspond à l'exécution de la décision prise par l'autorité relative à l'agrément du projet. Il concerne le niveau provincial mais également le niveau local pour ce qui relève du suivi de la mise en œuvre concrète des actions.

Le processus dans un modèle cible conduit logiquement à une **contractualisation** entre le représentant de l'Etat et l'opérateur social. Le contrat définit les actions à réaliser, les financements alloués, et les obligations de chacun. L'opérateur social agissant pour le compte de ses adhérents et des structures agrégées aura intérêt à formaliser ses relations avec ses mandants, en particulier parce que des opérations financières devront avoir lieu.

Après signature de la convention, il appartiendra à l'opérateur social de réaliser le programme d'action conventionné. Pour cela il se fera aider par la structure de proximité, en particulier pour mobiliser les différentes institutions impliquées : organismes de crédit, organismes de formation,... Disposant de crédits qui lui auront été remis après la signature de la convention, l'opérateur social effectuera les paiements et règlements des dépenses prévues au projet agréé.

A partir des informations qui remonteront par le canal de l'organisme de proximité, les services de l'administration ont normalement la charge d'effectuer le **suivi** global des projets : avancement général des projets, consommation des crédits, mobilisation des budgets. Enfin il revient à l'administration déconcentrée de mobiliser les budgets relatifs au PAR et d'informer et rendre compte à l'échelon régional et national de l'avancement technique (réalisations) et financier de la mise en œuvre du PAR. Au niveau local, l'organisme de proximité aura à accompagner l'opérateur social dans la réalisation concrète des actions et à en rendre compte aux services de l'administration déconcentrée en charge de l'exécution du PAR.

Lorsque l'ensemble des actions prévues au projet agréé sont réalisées et payées, ou lorsqu'il apparaît qu'un projet non achevé ne pourra pas l'être, il convient de le **clôturer**. Il s'agit d'une décision équivalente à la décision d'agrément du projet : constat de la fin des actions, bilan financier et calcul éventuel des sommes non consommées afin de les réaffecter au budget du PAR, information des instances régionales et nationales. Après la clôture administrative et financière, l'évaluation finale du projet permet de vérifier que : le projet a bien réalisé ce qui était prévu, que son impact et ses résultats sont conformes à ce qui était attendu, et que les objectifs ont bien été atteints, et sinon tenter d'expliquer pourquoi. L'**évaluation** permet de capitaliser l'expérience de chacun des projets et d'en faire bénéficier l'ensemble du Plan Maroc Vert. Elle peut être réalisée par un organisme indépendant ou spécifique de l'administration (bureau d'études, université, service indépendant des directions chargées de la mise en œuvre.). Enfin des contrôles peuvent être diligentés afin de s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics

3. L'animation de la mise en œuvre du 2^{ème} pilier aux niveaux régional et national : acteurs et fonctions, et l'évolutions de politiques

3.1 Le niveau régional et ses fonctions

L'échelon régional est celui de la **planification régionale** et donc de l'élaboration du Plan Agricole Régional, élaboration actuellement en cours à la demande du Ministre. Il est aussi celui de l'**impulsion** et du **contrôle des échelons locaux**.

Les « fonctions » de niveau régional, dans un modèle cible, sont donc importantes et peuvent notamment comprendre :

- **Construction d'une « vison »** : être capable d'évaluer la situation régionale de l'agriculture de façon globale et par UTA, les enjeux économiques, sociaux, environnementaux et culturels, les contraintes et atouts, forces et faiblesses.
- Définition des ambitions régionales et objectifs à atteindre en les plaçant dans la stratégie nationale, élaboration d'une planification, suivi et évaluation, adaptation en cas de besoin,
- **Appui à la mise en œuvre du Plan** : identification des domaines sur lesquels agir pour atteindre les objectifs,
- **Programmation** : identification des actions à conduire (axes de développement), évaluation des besoins financiers, définition du calendrier à mettre en œuvre, choix des indicateurs de réalisation et de résultat à retenir,
- **Impulsion et contrôle des échelons de niveau local** : animation des réunions, recueil des propositions de projet, appui à l'élaboration et mise en œuvre des projets par mobilisation du back office de niveau régional ou national (expertise technique), suivi de l'avancement de la mise en œuvre et relance des échelons locaux en cas de retards patents, etc.
- Interface entre l'administration centrale et locale

Toutes ces fonctions présentent un **caractère stratégique** et les assurer justifie pour un Ministère de disposer de **services régionaux de haut niveau, dotés d'une forte autorité et de capacités d'analyse stratégique et prospective** en même temps que de gestion administrative. Le niveau régional doit pouvoir le cas échéant engager des études pour aider à préciser la vision et ses évolutions possibles. La consolidation de bureaux d'études, centres de ressources et établissements de recherche ou universitaires est importante à ce niveau. Le niveau régional est notamment un niveau pertinent pour la **recherche agronomique** qui peut contribuer à :

- clarifier les atouts, faiblesses et ambitions possibles pour les différentes UTA et pour la région dans son ensemble,
- accompagner la formulation et la mise en œuvre des projets,
- conduire des projets de recherche/action, etc.
-

3.2 Le niveau national et ses fonctions

Plusieurs **fonctions** doivent être assurées au niveau national pour animer la mise en œuvre du 2^{ème} pilier et mieux prendre en compte les spécificités agricoles des systèmes montagnards et oasiens :

- la définition et l'adaptation de la **stratégie**,
- le **suivi, évaluation et communication**, la mise en place d'un système d'information,
- le renforcement des capacités et l'appui méthodologique,

- le **budget et les finances**, la mise en œuvre du Plan, l'évolution des politiques de financement de l'agriculture et du développement rural, la négociation avec les bailleurs de fonds,
- l'**adaptation des autres politiques agricoles** (foncier, politique sociale, politique agri-environnementale, formation et recherche,...)
- l'organisation de la recherche/développement
- la **négociation avec les autres Départements** contribuant à un développement rural durable pour la création d'un policy mix pertinent.

Bien assurer ces fonctions peut nécessiter des **évolutions institutionnelles** importantes. Une réflexion est en cours sur l'évolution possible de la **structure du Département** et une **agence nationale** de développement agricole sera prochainement créée.

■ **La stratégie et son suivi**

Il revient au niveau national de proposer au gouvernement la stratégie, et par conséquent les futures adaptations du 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert en fonction de l'avancement, des résultats obtenus et des évolutions enregistrées, ce qui suppose un **système d'information** et une **capacité d'évaluation**. Un système interne d'**évaluation des projets**, indépendant des directions chargées de la mise en œuvre, peut se justifier.

Le système d'information a vocation à être la colonne vertébrale du dispositif de mise en œuvre du Plan Maroc Vert. Un tel système peut être ouvert (par habilitations spécifiques) à chacun des acteurs impliqués aux différents niveaux (local, provincial, régional et national) qui peut ainsi saisir les informations relatives à son domaine de compétence et consulter les informations globales du projet et du Plan. Le système peut permettre ainsi d'informer en temps réel les différents partenaires institutionnels de l'avancement du programme et des projets et de leurs impacts et faciliter analyses et évaluations.

L'information alimentant le système peut concerner : les éléments de chaque projet, les engagements et consommations financières, et des éléments réglementaires. Il peut également comprendre des volets d'information géographique, le système pouvant rendre compte des réalisations par région, par UTA, etc. La prise en compte des UTA devrait permettre d'informer aussi des avancées obtenues par grands agro-systèmes, notamment les montagnes et régions oasiennes. Le système d'information, ouvert et communiquant est à construire en technologie internet.

La mise en place du système d'information facilitera la fonction de **communication** sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du Plan.

■ **Le renforcement des capacités et l'appui méthodologique**

Le renforcement des capacités - donner les moyens aux acteurs concernés les moyens d'accomplir leur mission - est **au cœur de la réussite de la mise en œuvre du 2^{ème} pilier**, ce qui peut justifier des programmes spécifiques de **formation** :

- élaboration de stratégies de développement (notamment conditions d'adaptation au marché agricole), évaluation de programmes et contrôles ... pour les **échelons régionaux**,
- ingénierie administrative : évaluation de projet par rapport aux aspects réglementaires et stratégiques, préparation des décisions ; gestion budgétaire et financière, suivi de programmes ... pour les **échelons provinciaux**,

- métiers du développement agricole, diagnostic de territoire, méthodes d'élaboration de projet, suivi de projets ... pour les **structures de proximité agréées**,
- pilotage au niveau central de la mise en œuvre du 2^{ème} pilier, mise en place d'un système d'information ... pour les **directions centrales concernées et l'agence**,

et le **renforcement du système national de formation agricole et rurale** pour répondre aux besoins des exploitations et de leurs groupements, notamment ceux exprimés dans le cadre des PAR et projets du 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert.

A côté des programmes de formation, il peut être utile de prévoir l'existence d'une **cellule d'appui méthodologique** pour apporter des appuis ponctuels aux échelons nationaux, régionaux ou provinciaux et animer une réflexion détachée de la tâche directe de mise en œuvre. Le fait que l'agriculture du Maroc recouvre **5 grands agro-systèmes**, dont les montagnes et zones pré-sahariennes, peut aussi justifier une **action d'analyse et d'appui spécifique**. Les 5 agro-systèmes ne recoupent pas en effet les délimitations régionales (chacun relève de plusieurs régions administratives) alors que les problèmes, enjeux et solutions possibles sont largement communs et justifient des analyses transversales.

▪ **Le budget et le financement**

Le cadrage budgétaire du Plan est à faire au niveau national.

Des **enveloppes budgétaires** peuvent être définies, et notifiées à chaque région en fonction des besoins évalués et des efforts à faire. Elles devront ensuite être suivies et, le cas échéant adaptées. C'est aussi à ce niveau que doivent être conduites **les négociations avec les bailleurs** de fonds.

La mise en œuvre du 2^{ème} pilier, notamment en zones de montagnes et oasiennes, demandera des évolutions importantes dans les **modalités de financement du développement agricole**. Les aides aux exploitations actuellement apportées par le **FDA** (fonds de développement agricole) répondent mal aux besoins des petites exploitations et de l'agriculture de ces régions. Seule une petite minorité d'entre elles peut en bénéficier et, pour celles qui peuvent y avoir accès, les aides peuvent générer des effets indésirables, notamment pour l'environnement. Le fonds s'inscrit en outre dans une logique de « guichet » et non dans celle de « **projet** » que le Plan Maroc Vert va introduire.

Une **souplesse** sera nécessaire car l'agrément par l'Etat des projets mis en œuvre par les opérateurs sociaux devra ouvrir l'accès à l'ensemble des financements prévus ainsi que l'accès au crédit (SFDA)⁶ et les dépenses peuvent être de nature diverse : aides aux exploitations, équipements collectifs de transformation et commercialisation, fonctionnement des groupements : aide à la trésorerie de démarrage, moyens pour l'embauche de jeunes diplômés, etc.. Certaines dépenses peuvent être de type multi-filières (maison de l'agriculture, maison de produits de terroir, structuration de souks,...) et justifier de financements du **FDR** (fonds de développement rural). L'expérience de terrain à laquelle le Séminaire fera appel doit permettre de mieux cerner les problèmes actuels de financement du développement agricole et zone de montagne et oasienne et les **innovations ou évolutions** qu'il serait souhaitable d'introduire.

⁶ Les prêts SFDA devront être adaptés à la durée d'entrée en production (différé d'amortissement) et à la durée d'amortissement de l'investissement. (exemple : 5 ans pour le matériel, 10 ans pour les plantations...)

- **L'adaptation et l'enrichissement des autres composantes de politique agricole**

Le 2^{ème} pilier du Plan Maroc Vert ne peut pas se résumer à une addition de projets, aussi réussis soient-ils. Sa durabilité est liée aux mouvements qu'il va imprimer à la société agricole, notamment dans les régions de montagne et oasiennes. Il gagnera par conséquent à être accompagné et soutenu par des **politiques adjacentes ou complémentaires importantes pour la professionnalisation de la petite agriculture et le développement durable de ces régions spécifiques**.

Un des aspects importants de politique à initier ou renforcer sera tout le **volet socio-structurel** des politiques agricoles : assurance maladie, système de retraite agricole qui permettrait de libérer des terres sans avoir d'incidence sur le marché de l'emploi, aides à l'installation de nouveaux agriculteurs formés. Pour le **foncier et la gestion des ressources naturelles**, la mise en place évoquée plus haut d'opérations concertées (d'amélioration foncière et de gestion des ressources) et de chartes, fondées sur une approche d'intermédiation locale, peut justifier des décisions spécifiques, de **même que la consolidation d'une politique agri environnementale avec la mise en place de paiements pour services environnementaux**.

- **L'accompagnement de la mise en œuvre du 2^{ème} pilier par la recherche/développement et les associations de niveau national**

La recherche a un rôle essentiel à jouer pour accompagner la mise en œuvre du 2^{ème} pilier, notamment en zones de montagne et oasiennes. Certaines associations professionnelles de niveau national comme l'ANOC peuvent également jouer un rôle très actif.

- **La négociation avec les autres Départements pour contribuer à un développement rural durable pour la création d'un « policy mix » pertinent**

La réussite du développement agricole et des projets du 2^{ème} pilier est en partie conditionnée par **d'autres politiques**, institutions ou projets concernant les mêmes territoires. Sont notamment en cause le tourisme, l'eau, les infrastructures rurales (notamment les pistes qui font encore souvent défaut en montagne), les eaux et forêts, la gestion des terres collectives, les aides de la politique de compensation et l'INDH. Une synergie essentielle à réussir sera celle du développement agricole et du développement du **tourisme vert** que la nouvelle future Vision du tourisme va préciser. Ce point mérite une réflexion spécifique sur les moyens d'une synergie et convergence opérationnelle réussie sur le terrain. Un autre point vital est la synergie avec la **politique de l'eau**, notamment dans les oasis, une ambition minimum devant déjà être un échange régulier d'informations sur les ressources et demandes en eau. Mais la coopération pourrait aussi conduire à la signature de conventions beaucoup plus ambitieuses. Enfin, la réforme de la **Caisse de compensation** pourrait donner l'occasion d'introduire des paiements pour services environnementaux pour les familles rurales les plus pauvres. Ce point mérite discussion.

- **Les évolutions institutionnelles de niveau national et régional**

La mise en évidence des fonctions montre que des **évolutions institutionnelles** importantes seront nécessaires au niveau régional et national. Au niveau régional, la fonction de planification et de contrôle et d'impulsion des échelons locaux justifiera de directions régionales. Au niveau central, il convient de préciser le rôle éventuel d'opérateur social et financier de l'Agence dans la mise en œuvre du 2^{ème} pilier.

III. Tableau de synthèse et questionnement

Le tableau ci-après propose une synthèse des niveaux d'interventions, acteurs et enjeux pour la mise en œuvre du 2^{ème} pilier. Les réponses au questionnement doivent permettre de mieux préciser les éléments d'une doctrine nationale d'action permettant une mise en œuvre raisonnée du Pilier II dans les zones de montagne et oasiennes.

Niveaux d'intervention	Acteurs, enjeux	Questions politiques, institutions et process
Exploitations	Producteurs, rôle central et décisif Enjeu de la professionnalisation	1-Comment financer des plans de progrès pour les petites exploitations ? Part respective et articulation efficace entre autofinancement, crédit et subventions. Quel type d'auto-financement ? 2-Quelle évolution/adaptation du FDA pour les petites et moyennes exploitations de montagne et oasis ?
Terroirs villageois (douars), Périmètres/nappes Aires pastorales	Exploitations, AUEA, ADL, coopératives Des exploitations et des terroirs qui produisent plus et aussi des biens environnementaux Aménagement concerté des terroirs avec SIG participatif : définir la réalité des terroirs, exploitations et usages et les mesures à financer au niveau collectif et dans les exploitations (plans de progrès : taille concertée, diversification, intensification, protection et gestion durable des ressources naturelles fragiles)	3. Comment intégrer ce type d'approche de gestion concertée des terroirs villageois dans les projets ? 4. Comment mettre en place des chartes territoriales de développement agricole durable, négociées, permettant de garantir les droits et devoirs des différents acteurs 5. Quels types de paiements pour services environnementaux et pour quels services ?
Petite région agricole	Monter en échelle « scaling up » atteindre un niveau économique suffisant pour prendre place sur les marchés régionaux, nationaux et si possible internationaux. Disposer des services de proximité essentiels pour le	6. Structurer le niveau du cercle ? 7. Front offices: comment passer des structures de proximité actuelles (CT, CMV) à des front offices de qualité : priorités d'action (formation, recrutements, reconversion de profils, bâtiments de qualité avec internet et

	<p>développement agricole.</p> <p>Rôle vital du front office (cf texte) et de l'agence de crédit.</p>	<p>espace de réunion...? Des structures internes à l'administration ou mandatées par elle ? Des conseillers agricoles dans chaque commune et des agriculteurs correspondants dans chaque douar ?</p> <p>8. Quels autres services para-agricoles structurer en priorité à cette échelle : souks, abattoirs, centres de formation (MFR, CQA)... ?</p>
Aires d'appellation, Signes de qualité	<p>Agriculteurs, coopératives, GIE, acteurs du tourisme,...</p> <p>Valoriser les produits de terroir, la qualité, la diversité, la typicité pour créer de la plus value et positionner le développement agricole pour réussir dans la durée.</p>	<p>9. Comment mettre en œuvre la loi sur les signes de qualité en montagne et oasis ?</p> <p>10. Quel rôle pour la recherche/innovation dans la dynamique locale de qualification (cahier des charges, process, valorisation..) ?</p>
Territoire de projet et projet	<p>Opérateur social, groupements et exploitations soudés par un objectif commun.</p> <p>Rôle clef du front office pour faire émerger les projets.</p> <p>Des dynamiques durables de développement dans les territoires.</p>	<p>11. Quelle option pour assurer un encadrement adéquat des groupements et opérateurs sociaux (financer des jeunes diplômés ou mettre à disposition des cadres de l'administration) ?</p> <p>12. Quels contrats entre l'Etat et l'opérateur social, l'opérateur et les groupements, les groupements et exploitations de base ? Et quel niveau de dévolution des financements accordés aux acteurs ?</p>
Province	<p>Administration de décision proche du terrain. Appui technique spécialisé (back office).</p> <p>Des « services » (back office) efficaces</p>	<p>13. Province, échelle pertinente ? Evolution institutionnelle ?</p> <p>14. Mettre en place des commissions paritaires Etat profession (chambres, coopératives, associations professionnelles) pour évaluer les projets ?</p>
Région	<p>Planification et impulsion des échelons locaux.</p> <p>Décliner le 2^{ème} pilier en tenant compte des spécificités et enjeux de la région et de ses UTA.</p> <p>Rôle stratégique de vision et mise en cohérence</p>	<p>15. Articulation des futures directions régionales avec les chambres régionales d'agriculture?</p>
Etat	Agence nationale	<p>18. Rôle dans l'ingénierie sociale et financière du 2^{ème} pilier ?</p>
	Ministère agriculture Rôle stratégie, mise en œuvre financière, etc..	<p>19. Quel système d'information efficace pour le suivi du 2^{ème} pilier ?</p>

	Evolution des politiques Négociation avec les bailleurs	20. Comment assurer l'appui méthodologique et le renforcement des capacités. 21. Enrichissement des politiques : formation, politique socio-structurelle, gestion territoriale concertée du foncier et des ressources. Quelles priorités ?
	FDR, Autres politiques	22. Quelles synergies opérationnelles avec le tourisme rural ? 23 Pour quelles activités mobiliser le FDR dans le cadre de la mise en œuvre du Pilier II (des maisons de produits de terroir et circuits d'agro-tourisme ? 24 Quel policy mix : convergence autres politiques (eau, INDH, compensation, travaux publics) : quelle priorité, quel mécanisme pour réussir le 2 ^{ème} pilier ?
	Offre sociale Maroc (Portefeuille de projets)	25. Comment mobiliser et engager les bailleurs de fonds et investisseurs sociaux ?

Annexe

Cadre opérationnel des projets (modèle cible)

N°		Eléments du projet	Fonction à mettre en œuvre	Comment	Nature de la fonction	Acteurs
1	Formulation du projet	Un territoire de projet en général au sein de l'UTA	Connaissance du terrain, des enjeux et des acteurs du territoire, des dynamiques existantes, notamment des associations et groupements existants ; Informer des objectifs du PMV, du PAR Se situer dans les différents niveaux de l'organisation territoriale	Repérage et identification des acteurs, Information, communication	Connaissance locale Animation de proximité	Organisme de proximité, agréé par l'administration (approche généraliste)
2	Formulation du projet	Un objectif à atteindre inscrit dans le plan	Début du processus de formalisation du projet Qualification du territoire par rapport aux UTA, aux objectifs du PAR ; Diagnostic du territoire/acteurs/filières : Faiblesses/atouts ; enjeux, identification des acteurs (y compris des exploitations), des filières et marchés existants et potentiels	Construire une vision à moyen, long terme de la place de la production agricole dans le territoire concerné par le projet : ambition et objectifs à atteindre	Animation, Médiation, Etudes, enquêtes	Organisme de proximité, agréé par l'administration, Bureaux d'études, spécialistes de l'administration .

3	<p>Un porteur de projet, structure d'agrégation, opérateur social, existant ou à créer.</p>	<p>Identifier, et <u>justifier</u> le porteur de projet à partir du diagnostic de territoire</p> <p>Evaluer la situation du porteur de projet, diagnostic économique, et sa capacité à porter administrativement, juridiquement et financièrement le projet.</p>	<p>Etablir fiche descriptive : Statut, sociétariat, objet social, fonctionnement, gouvernance, implication dans le territoire, accès au marché situation économique,.... Forces et faiblesses (renforcement de capacité). Evaluer les besoins en encadrement de l'opérateur social</p>	<p>Expertise juridique et économique, commerciale</p>	<p>Organisation professionnelle, administration, Bureau d'études</p>
4	<p>Des acteurs locaux, acteurs socio économiques, exploitations et exploitants agricoles</p>	<p>Connaissance des agriculteurs, producteurs et des aspirations, potentialités individuelles ; Utilisation des espaces agricoles, pastoraux et forestiers</p> <p>Cartographie des exploitations (SIG)</p>	<p>Enquêtes de terrain : qui exploite quoi, comment, combien, identification des problèmes individuels, des usages et des projets ; Diagnostic socio foncier dynamique</p> <p>Repérer les personnes ressources.</p>	<p>Animation, intermédiation, sociologie, cartographie</p>	<p>Organisme de proximité, agréé par l'administration, écoles et université (stagiaires)</p>

5	Un plan de progrès = programme de développement : investissements à réaliser, actions à conduire, y compris d'accompagnement (études, renforcement de capacité, formations,...) avec calendrier et indicateurs d'évaluation	Traduire les résultats du diagnostic en vision, ambition pour le territoire ; programme d'actions pluriannuel : Les infrastructures, Les investissements de production, transformation, commercialisation Les actions individuelles Les actions d'accompagnement. Evaluer l'impact attendu du projet par rapport aux objectifs	Expertises techniques, Programmation Identifier les indicateurs d'impact et de réalisation.	Conseil technique et de gestion, expertise technique, animation, intermédiation	Organisme de proximité, agréé par l'administration, bureau d'études spécialisés, université, recherche
6	Un plan de financement	Chiffrer les investissements, identifier les sources de financements. Construire l'équilibre subvention/crédit/autofinancement évaluer la, capacité de remboursement, la rentabilité du projet	Etudes technico économiques prévisionnelle Ingénierie financière	Economie de l'exploitation agricole	Organisme de proximité, agréé par l'administration, bureau d'études, centre de gestion, Crédit agricole
7	Un dossier de projet	Présenter l'ensemble des éléments du projet en vue de son évaluation et des décisions à prendre	Montage administratif et réglementaire	Appui conseil	Organisme de proximité, agréé par l'administration, bureau d'études
8	Une évaluation : opportunité, viabilité, durabilité	Début du processus décisionnel Analyser le projet : complétude, éligibilités réglementaire, Opportunité par rapport aux orientations du PAR Evaluation de la rentabilité du projet	Elaborer une grille d'analyse des projets : critères de sélection ; Mise en place d'un comité d'évaluation et de sélection des projets associant les partenaires de l'administration (profession, crédit, coopératives,...)	Administrative, économique et financière	Services de l'administration déconcentrée, Niveau Province.

9	Une décision (administrative, juridique, financière)	Prendre la décision d'engagement juridique : agrément du projet Décision d'engagement financier Contractualisation	Ordonner la mise en œuvre	Ordonnateur	Niveau Province. Administration déconcentrée agissant pour le compte de l'Etat et les bailleurs de fonds internationaux ; Organismes de crédit.	
10	Contractualisation	Signer un contrat entre l'administration déconcentrée et le porteur de projet	Mettre au point les termes d'un contrat entre l'administration et le porteur de projet avec description des engagements réciproques	Ordonnateur	Administration déconcentrée ; porteur de projet	
10	Un processus de mise en œuvre et d'accompagnement	Réaliser les démarches administratives, juridiques, techniques et financières pour démarrer le projet et l'accompagner Solliciter la mise en place des financements (publics et crédits bancaires)	Animation, appui et conseil (notamment sur l'utilisation des crédits bancaires (remboursement), conseil de gestion, Reporting auprès de l'administration	Appui, conseil, animation	Opérateur social, organisme de proximité, centre de gestion,...	
11	Mise en œuvre	Un processus de suivi individuel du projet	Suivre individuellement les projets	Recueil des informations relatives à l'avancement des étapes du projet, des réalisations, des engagements et des dépenses.	Administration, ingénierie administrative et financière publique	Organisme de proximité, agréé par l'administration, opérateur social, Administration déconcentrée

12	Clôture	Une évaluation finale	Clôturer le projet : administrativement, financièrement ; Capitaliser : évaluation de l'atteinte des objectifs	Recueil des informations relatives aux réalisations physiques et financières du projet	Administration Expertise	Organisme de proximité, agréé par l'administration, opérateur social, Administration déconcentrée
----	---------	-----------------------	--	--	--------------------------	---