



Les activités de la Coopération technique Belge (CTB) dans le domaine du développement agricole au Maroc : quelques enseignements tirés des projets pilier 2 PMV

Mano Demeure

Représentant résident de la CTB au Maroc

Dans le domaine du développement agricole et rural, dans quelles zones du Maroc la CTB intervient-elle ?

Depuis 45 ans et dans les différents domaines d'intervention de la CTB, 85% des actions se sont concentrés dans le sud du Maroc et plus particulièrement dans la région Souss-Massa-Draâ. Dans le domaine agricole et rural, plusieurs projets et programmes ont été exécutés dans cette région : les projets SIGMADRA (gestion de l'eau), GEDINDRA (gestion intégrée des ressources en eau dans la vallée du Draa et appui à la phoeniculture), un Projet de Développement Agricole Intégré (PDAI) dans deux communes rurales considérées comme particulièrement pauvres de cette région (Iknioun et Ait El Fersi). Plus récemment, le projet de développement des filières du Safran et de la Datte a été lancé et comme les précédents, en partenariat étroit avec l'Office Régional de

mise en valeur (ORMVA) d'Ouarzazate. Ce projet « Safran-Dattes » vient en appui à ces deux filières, avec comme objectif principal d'accroître la part de la plus-value qui revient aux producteurs (équité dans les filières) mais aussi d'améliorer la qualité des produits mis sur le marché. Ce projet bénéficie d'un don de 12 millions d'euros de la part du gouvernement belge en appui à un financement du budget de l'état de 24 millions d'euros.

La Belgique et le Maroc ont aussi convenu d'un appui belge au gouvernement marocain pour assurer la durabilité des investissements récemment réalisés dans le cadre du projet financé par le Millenium Challenge Account (MCA-USA), plus particulièrement les 7 unités de stockage/conservation et de triage de dattes construites dans les vallées du Draa, du Ziz mais aussi dans d'autres oasis. Ce programme d'appui aux groupements d'intérêt économique (GIE) de la filière Dattes, qui sont amenés à gérer ces unités, est en cours de formulation avec les

partenaires marocains et bénéficiera d'une aide de la Belgique de 13,5 millions d'euros. Il s'agira de professionnaliser la gestion des GIE, en renforçant les compétences des leaders de ces OPA et du personnel engagé. Ce programme couvrira toute la zone des oasis productrices de dattes. Dans ce contexte il faut que l'Etat aide à créer des structures fonctionnelles mais aussi les accompagne dans la durée.

Dans la région de l'Oriental, le programme d'appui à la filière amandier (PROFAO) a pour objectif de développer avec les agriculteurs 6000 ha de plantation d'amandiers en bour, en convertissant des zones céréalières en vergers d'amandiers. Le projet, qui a débuté en 2010, correspond à une nouvelle concentration géographique de la Belgique, définie lors de la commission mixte belgo-marocaine de novembre 2009.

Jusqu'à-là, la CTB avait concentré ses activités dans les régions situées au-delà de la chaîne Atlasique (à l'est et au sud-est du pays) ce qui était déjà un très grand espace. Le lancement du PROFAO a ainsi accru les défis opérationnels et logistiques posés à la CTB sur le terrain.

Quels sont les projets que vous accompagnez actuellement dans le cadre du Plan Maroc Vert ?

Deux projets s'inscrivent pleinement dans le Plan Maroc Vert (PMV) pilier 2 et ont été formulés en partenariat avec l'Agence de Développement Agricole (ADA) et les structures déconcentrées du Ministère de l'agriculture : le PROFAO avec la DRA de l'Oriental et le projet Safran-Datte en partenariat avec l'ORMVA de Ouarzazate. Il s'agit dans les deux

cas d'améliorer la production, en qualité et en quantité, et de renforcer l'équité dans les filières et l'efficacité de tous les maillons de la chaîne de valeur. Notre approche est basée sur le renforcement des capacités d'intervention, de gestion et de réflexion des différents acteurs des filières et avant tout des agriculteurs et de leurs organisations professionnelles. Le prochain programme en appui à la filière Datte (en particulier aux GIE) sera élaboré dans le cadre du PMV et donc en concertation avec les différentes structures publiques partie-prenante comme celles du Ministère de l'agriculture (ADA, ONCA, CRP2, ANDZOA et ONSSA au niveau central et national, ainsi que les DRA, DPA et ORMVA, aux niveaux locaux¹.

Comment intervenez-vous dans ces projets ? Quelle est votre philosophie ?

La CTB vient en appui aux politiques nationales et cherche à encourager les synergies entre les acteurs nationaux et les bailleurs de fonds. Il est important pour cela de mobiliser les différentes catégories d'acteurs dont les agriculteurs et leurs représentants, les commerçants, les transformateurs,... Il convient aussi, selon nous, de contribuer à « décloisonner » le secteur agricole. Il y a beaucoup d'interventions en milieu rural mais les acteurs et opérateurs du développement ne communiquent pas assez entre eux. Nous cherchons aussi à favoriser le dialogue interinstitutionnel et intersectoriel.

¹ CRP2 : Centre de Ressources Pilier II ; ANZOA : Agence nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier ; ONSSA : Office National de Sécurité Sanitaire des Produits Alimentaires.



Triage et contrôle de la qualité des dattes (Zagora)



Appui à l'agriculture familiale en zone oasienne (Vallée du Draa)

Tous nos projets se réalisent sur base d'un don de l'Etat belge, avec une contrepartie, financière et/ou en nature, du budget de l'état marocain. Par exemple pour le projet Safran-Dattes, la contribution de la Belgique est de 12 millions d'euros avec une contrepartie de 24 millions d'euros du trésor marocain, comprenant les salaires des fonctionnaires du fonctionnement et des investissements. On évalue le circuit de la chaîne de dépenses et, ensuite on met en place les modalités de mise en œuvre et les dispositifs de gestion, généralement avec un ordonnateur national et un co-ordonnateur CTB. La mise en œuvre des projets se fait souvent en cogestion selon les règles et systèmes de gestion publique marocain et belge. On cherche à optimiser le choix des dispositifs de gestion en fonction d'un diagnostic de l'existant, afin de garder une souplesse

d'intervention et une capacité d'adaptation aux différents contextes d'intervention.

Nos interventions ne s'appuient pas sur des Unités de Gestion de Projet (UGP) autonomes, mais le personnel que la CTB recrute avec les partenaires est mis à disposition des institutions partenaires de mise en œuvre (maître d'œuvre, maître d'ouvrage). Il peut s'agir d'assistants techniques, nationaux et/ou internationaux, de techniciens et de personnels d'appui, généralement recrutés localement. On constitue ainsi des équipes multiculturelles. Par exemple, l'équipe du PROFAO est intégrée à la DPA de l'Oriental et comprend du personnel fonctionnaire et du personnel recruté par la CTB. On va aussi ouvrir un bureau du projet au sein de la DRA à Oujda pour faciliter la coordination régionale.

La CTB dispose d'un programme de bourses pour appuyer des formations professionnelles ou académiques. On privilégie la formation des agents des structures publiques partenaires, qui vont rester ensuite dans le secteur agricole. Il s'agit de renforcer les capacités des personnes, mais aussi des institutions. Ce programme peut aussi bénéficier aux professionnels, par exemple la CTB a financé fin 2013 des stages en Tunisie pour les futurs gérants des GIE Datte et leur personnel, suite à l'arrêt du projet MCA. Ce programme comprend ainsi des bourses d'étude de 3^e cycle, des formations de courte durée au Maroc et à l'étranger et l'organisation d'ateliers de formation ou de stages, sur place ou en Belgique.

Pour les projets agricoles et ruraux, nos partenaires sont les structures du Ministère de l'Agriculture et des Pêches Maritimes (MAPM - c'est à dire l'ADA, DRA, DPA, ORMVA), ONCA, l'ANDZOA et l'ONSSA ; avec parfois des conventions avec l'INRA, le CRP2 et l'IAV. Les bénéficiaires directs des projets et programmes soutenus par la CTB, sont les agriculteurs et les OPA du premier et second ordre (coopératives, associations, GIE). Les bénéficiaires indirects sont les institutions partenaires citées ci-dessus ; mais aussi toutes les structures professionnelles en relation avec ces agriculteurs et les filières concernés par les projets.

On vise avant tout (i) à développer le partenariat entre les acteurs concernés par le même problème, (ii) à orienter les acteurs vers une gestion participative (d'une filière, d'une ressource, ...) par un renforcement des capacités des acteurs et (iii) à assurer la durabilité de l'intervention par l'appropriation. Ceci n'est pas du discours théorique mais le fondement même de nos interventions et caractérise notre coopération comme une coopération de proximité stratégique.

Quels sont les aspects sur lesquels vous insistez plus particulièrement dans ces projets ?

Tout d'abord **la gestion axée sur les résultats** (GAR) est devenue indispensable. Elle implique la nécessité de mettre en place **des systèmes de suivi et d'évaluation durables**, en renforçant les capacités des institutions marocaines dans ce secteur. Souvent ces institutions privilégient l'action et l'obtention de résultats physiques sur le terrain, ce qui est honorable. Mais cela se fait au détriment du suivi-évaluation qui reste indispensable pour réorienter les interventions si nécessaire, et contribue à assurer la durabilité de ce qui a été mis en place (système de production, de commercialisation et filière...). C'est pourquoi nous avons développé des contacts rapprochés avec les services des statistiques et de suivi-évaluation du MAPM et nous avons convenu de concevoir nos Systèmes d'Information Géographique (SIG) en tenant compte du nouveau système « géoportail du MAPM » de géo-référencement des interventions dans tous les nouveaux projets. Pour cela nous contribuons au renforcement des capacités dans ce domaine par la formation de cadres marocains dans tous les projets mais aussi des structures partenaires (par exemple les communes gèrent des Plans de développement avec cet outil et un SIG). Les SIG des projets seront progressivement intégrés dans les systèmes de suivi-évaluation des projets, qui comprennent tous des caractérisations des situations de référence (en début de projet). A cela s'ajoute la mise en place de bases de données gérées par les agents des projets pour éviter une centralisation qui cause des retards et une non appropriation des outils

par les acteurs de terrain. Mais ces bases de données seront disponibles pour tous.

Le deuxième point important est **la conception des projets selon une approche systémique et en fonction de résultats à atteindre**. Pour cela nous avons besoin de définir des indicateurs mesurables pour les différents objectifs définis et donc un système de suivi-évaluation fonctionnel et fiable.

Nous mettons de plus en plus la priorité sur **le renforcement des capacités** des différentes catégories d'acteurs (l'aspect « soft ») donc les ressources humaines, sans se focaliser uniquement sur des résultats physiques mais pas toujours durables (les aspects « hard »). D'où l'importance de l'approche (développée avec l'AFD en appui à l'ONCA) de mise en place de pilotes de conseil en gestion pour les agriculteurs et les OPA, qui leur permettra d'être plus autonomes et d'améliorer leurs performances technico-économiques. Par exemple, dans la zone d'intervention du PROFAO, il est important que les agriculteurs gèrent leurs vergers d'amandiers de façon professionnelle en étant capable de faire des bilans en fin d'année et de corriger leurs pratiques pour la campagne suivante. De même les coopératives que nous aidons à mettre en place doivent gérer elles-mêmes leurs activités (logistique, trésorerie, conflits, montage de projets, entretien et amortissement des équipements, ...).

Plus récemment, depuis la dernière Commission Mixte de 2009, nous mettons l'accent sur les questions transversales du **Genre et du respect de l'Environnement** dans tous nos projets. Pour cela les projets sont organisés pour, ensemble, mutualiser le recrutement de deux experts à temps plein. Ils viennent en appui aux projets pour s'assurer que ces

questions soient effectivement abordées et prises en compte dans les activités. Il faut des personnes compétentes qui s'assurent que ces questions soient prises en compte car les techniciens sur le terrain sont souvent d'abord préoccupés par des questions techniques. Ces deux personnes visitent périodiquement les projets pour cela.

Enfin, avec le projet PROFAO on contribue à faire **évoluer l'approche « clé en main » prônée par le PMV pour le pilier 2**, qui préconise la mise en place des plantations et leur entretien pendant les 2 premières années réalisées par contractualisation à des entreprises privées. Le « tout gratuit » sans implication des bénéficiaires pendant ces 2 premières années a montré ses limites : les travaux n'étaient pas toujours de qualité acceptable et les agriculteurs bénéficiaires ne se responsabilisent pas assez. Actuellement le PROFAO fait évoluer l'approche « clé en main » : l'investissement reste gratuit pour le moment pour les agriculteurs mais ils sont prêts à contribuer par leur travail et même financièrement aux plantations. Le projet leur demande d'être présents sur les parcelles lors de la plantation et des entretiens. Parfois même, ils travaillent pour les entreprises qui réalisent les travaux.



Oasis d'Agdz dans la vallée du Draa

Quelles sont les enseignements que vous tirez de ces expériences, par exemple les éléments importants pour la réussite de la conception et de la mise en œuvre des projets agricoles et ruraux ?

La participation des bénéficiaires à la définition des objectifs des projets doit être effective et renforcée. Il faut aller plus en amont que de simples échanges avec les agriculteurs et les associer très tôt à la conception des projets. Cela prend du temps. Il faut concevoir des projets avec une certaine flexibilité dans la mise en œuvre et consacrer plus de temps au début pour impliquer les bénéficiaires, renforcer leurs capacités, les former,

L'implication des bénéficiaires dans le coût de l'investissement paraît nécessaire pour qu'ils se responsabilisent très tôt et se sentent responsables de la réussite du projet. Un vieux proverbe espagnol dit « On ne regarde pas les dents d'un cheval que l'on a reçu ». On peut appliquer ce proverbe aux projets pilier 2 pour les améliorer.

Il y a aussi une nécessité de **faire évoluer l'approche trop technique (voire trop technocratique) du développement agricole** au Maroc. Par exemple la conception du conseil agricole ne peut pas s'appuyer seulement sur les aspects techniques et la fourniture d'outils (sophistiqués) de communication et d'analyse de sol. Le conseil sait avant tout renforcer les capacités de gestion des agriculteurs (gestion technique mais aussi économique). C'est ce que l'on propose de faire avec l'initiative

portée par l'ONCA sur les expériences pilotes de conseil de gestion pour les exploitations agricoles et les OPA.

La durabilité des changements et dispositifs générés par les projets ne se décrète pas, elle se construit lentement et patiemment, dans la durée. Il faut être selon moi, plus modeste à court terme. On peut construire plus facilement si l'on s'inscrit dans la durée et le long terme mais cela demande plus de moyens pour les actions de renforcement des capacités, les aspects « soft ». Mais les agriculteurs veulent aussi du concret tout de suite. L'ONCA aura dans ses programmes à prendre en compte cette difficulté : comment obtenir l'adhésion rapide des agriculteurs tout en travaillant avec eux à renforcer leurs capacités individuelles et collectives à long terme ?

Quelles sont les autres thématiques qu'il vous semblerait intéressant d'aborder plus dans le futur ?

Il me semble qu'il faudrait **responsabiliser davantage les fonctionnaires pour l'atteinte de résultats**. Il faut des fonctionnaires plus présents sur le terrain et moins cantonnés dans les bureaux. Mais cette présence accrue sur le terrain demande plus de moyens humains, logistiques et matériels. Il faudrait explorer dans le cadre de nos projets les modalités pratiques pour rapprocher les agents des services publics des agriculteurs bénéficiaires.

Enfin, il y a lieu de réfléchir à différentes modalités de *joint-ventures* fonctionnelles entre l'Etat et les bénéficiaires, sous forme de partenariats public-privé, pour les différentes catégories d'agriculteurs. Le Maroc a une expérience ancienne d'agriculture contractuelle avec des filières intégrées ce qui a été repris avec le principe de l'agrégation par le PMV. Mais certaines filières (datte, amandier, ...) ne peuvent pas bénéficier du processus d'agrégation car ce sont des filières « orphelines » peu organisées, pour des marchés de niche et ne disposant pas d'agrégateurs volontaristes et compétents (pas encore).

Entretien réalisé par Patrick Dugué en mars 2014.