



Des hommes et des arbres : relation entre acteurs dans les projets du Pilier II du Plan Maroc Vert

Nicolas Faysse^{1,2} Mohamed El Amrani¹, Mostafa Errahj¹, Hind Addou³, Zineb Slaoui³, Louisanne Thomas⁴, Sara Mkadmi³

¹Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès, ²UMR G-Eau, CIRAD ; ³ Lauréate Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès ; ⁴ AgroParisTech. Contact : faysse@cirad.fr

Résumé

Nous présentons ici une analyse des relations entre acteurs dans la conception et la réalisation de 8 projets du Pilier II à vocation arboricole, situés dans les provinces de Meknès, El Hajeb, Ifrane et Séfrou. Dans quelques projets, les agriculteurs ont activement négocié le contenu de ces projets, tandis que dans les autres cas, ils ont accepté un projet déjà conçu. La phase de réalisation est marquée par la relation peu structurée entre entrepreneurs et agriculteurs, qui n'ont que peu de pouvoir d'action lorsqu'ils estiment que les entrepreneurs n'effectuent pas correctement les tâches prévues. Les projets ont permis de réaliser des plantations et, dans un cas, une amélioration des conditions de commercialisation de leur production (la composante de commercialisation n'était pas encore mise en œuvre dans la plupart des projets étudiés). De plus, ces projets ont permis à certains collectifs d'agriculteurs de renforcer leurs capacités à définir des projets et les proposer à l'administration. Ceci justifie l'intérêt d'une réflexion au niveau des territoires, car ces nouvelles capacités ne concernent que quelques groupes d'agriculteurs disposant de ressources (formation, réseaux sociaux, etc.). Par ailleurs, certaines organisations professionnelles agricoles ont été conçues spécifiquement comme un moyen pour mener à bien les projets. Leur développement et leur pérennité méritent d'être plus mis au centre des actions de développement.

Mots clés : Plan Maroc Vert ; projet de développement ; conception ; arboriculture

Introduction

Cinq ans après le lancement officiel du Plan Maroc Vert en 2008, de nombreux projets du Pilier II de ce plan ont été mis en œuvre. Ceci permet une première analyse des acquis de ces projets et des contraintes auxquelles ils ont fait face. Cette analyse permet d'alimenter la réflexion sur une évolution dans la conception et la mise en œuvre de tels projets dans le futur.

Nous présentons ici une synthèse réalisée à partir d'études dans les provinces de Meknès, El Hajeb, Ifrane et Séfrou (Addou, 2013 ; Thomas, 2013 ; Slaoui, 2013 ; Faysse et al. à paraître), avec deux projets étudiés dans chaque province. Ces études ont porté sur l'analyse de la conception de 8 projets, et la mise en œuvre de 7 d'entre eux (fin 2013, seul un des deux projets dans la province de Séfrou avait débuté), en donnant une importance particulière aux relations entre acteurs lors de la conception et mise en œuvre de ces projets.¹

Les 8 projets étudiés sont à vocation arboricole (Tableau 1). Dans la province de Meknès, les deux projets étudiés portent sur la production d'olives et d'huile d'olive, et la commercialisation de l'huile. L'approche se veut intégrée avec : i) la plantation de jeunes plants d'olivier et la taille de régénération des anciens arbres ; ii) un don de matériels de traitement et de récolte ; iii) des formations techniques ; iv) la fourniture d'une unité de trituration. La plantation et l'entretien des jeunes plants d'olivier durant

les deux premières années sont délégués à des entrepreneurs. L'entrepreneur est en charge, pendant ces 2 ans, de la fertilisation, de l'irrigation et du gardiennage dans la journée, pour éviter que les troupeaux de moutons abiment les jeunes plants. Le choix d'embaucher un entrepreneur, plutôt que de contractualiser avec une organisation d'agriculteurs, est fait à la fois pour une raison administrative (le versement d'un financement pour activités menées doit se faire suite à un appel d'offre), d'économie d'échelle (l'administration n'a qu'un seul interlocuteur) mais aussi avec l'hypothèse que les entrepreneurs feront un meilleur travail que s'il s'agit des agriculteurs. Dans la province d'Ifrane, il s'agit d'un projet sur la filière pomme et un sur la filière cerisier avec, dans l'ensemble, les mêmes composantes que dans la province de Meknès. Dans la province d'El Hajeb, il s'agit d'un projet d'olivier et un d'amandier, selon la même conception générale, et avec une composante supplémentaire d'épierrage. Enfin, dans la province de Séfrou, il s'agit de deux projets combinant la plantation de pommiers et la construction d'unités frigorifiques.

Ces projets sont quasiment entièrement financés par l'Etat (les agriculteurs de la province de Sefrou ont dû cependant acquérir le terrain où l'unité frigorifique sera construite). Chaque projet nécessite l'implication d'une organisation professionnelle représentant les bénéficiaires, parfois préexistante au projet, parfois créée spécifiquement pour celui-ci (Tableau 1).

¹ Nous avons délibérément choisi de ne pas nommer ni situer les projets décrits ici. Cette communication n'a pas l'ambition d'une évaluation spécifique de chacun de ces projets. Notre propos est plutôt de discuter de façon transversale les démarches et les processus de leur mise en place, de façon à en tirer des premiers enseignements et de contribuer au débat sur ces premières expériences liées au Plan Maroc Vert.

La conception des projets : une participation des agriculteurs souvent timide, parfois plus active

La plupart des projets étudiés ont été parmi les premiers projets élaborés dans chaque province. Les Directions Régionales de l'Agriculture avaient pré-identifié ces projets lors de l'élaboration des Plans d'Action Régionaux, et ont ensuite contacté les agriculteurs pour leur proposer la

thématique du projet (par exemple, les plantations d'oliviers). Dans 6 des 8 projets, les agriculteurs n'ont discuté qu'à la marge les termes du projet.

Dans au moins 4 des projets étudiés, les agriculteurs étaient principalement intéressés par des composantes autres que celles de la plantation, que ce soit les unités frigorifiques ou l'épierrage. En effet, ce sont des actions bien plus difficiles à mettre en œuvre par eux sans l'aide de l'administration. Il s'ensuit, notamment dans le cas de l'épierrage, que ces agriculteurs n'ont pas toujours donné une grande importance aux plantations d'arbres.

Tableau 1. Présentation des projets Pilier II étudiés

Province	Meknès		El Hajeb		Ifrane		Sefrou	
Filière	Olive	Olive	Olive	Amande	Pomme	Cerise	Pomme	Pomme
Nombre de bénéficiaires	60	38	600	600	90	230	108	111
Organisation représentant les agriculteurs	Préexistant	Créée spécifique	Créée spécifique	Créée spécifique	Préexistante	Préexistante	Préexistante	Créée spécifique
Surface plantée fin 2012 (ha)	35	50	612	515	100	200	0	0
Superficie qui reste à planter dans le cadre du projet (ha)	0	0	388	485	0	0	80	100
Principale autre(s) composante(s) du projet	Unité de trituration, bétonnage de séguia	Unité de trituration	Pressoir, épierrage	Epierrage	Unité frigorifique	Aménagement canaux	Unité frigorifique	Unité frigorifique

Sources : les études présentées en fin d'article

Dans les deux autres projets en revanche (projets de la province de Sefrou), les agriculteurs ont été actifs dans la négociation pour la conception du projet. En effet, la densité de plantation de pommiers proposée par l'Agence de Développement Agricole était faible (625 pieds par ha). Les arguments avancés étaient la faible capacité d'agriculteurs relevant du Pilier II de planter de façon plus dense, mais aussi de pouvoir maximiser le nombre de bénéficiaires – et la surface plantée – avec un budget donné. Les agriculteurs de ces deux projets ont initialement refusé cette faible densité, arguant de la faible taille de leur parcelle et de leur capacité de cultiver avec une forte densité de plants. Ces agriculteurs voulaient une densité de 1600 pieds par ha, correspondant au système de culture intensif du pommier telle que pratiquée dans les grandes exploitations et reposant sur un palissage des plants, qui permet une rentabilité plus rapide et plus importante des vergers.

Dans les deux cas, les agriculteurs n'ont cependant pas obtenu le changement de la densité souhaité. Dans un des cas, les agriculteurs ont opté pour financer eux-mêmes les plants à ajouter pour passer de la densité initiale financée par les projets Pilier II à la densité qu'ils souhaitaient. Dans le second cas, le groupe d'agriculteurs a proposé d'annuler la composante « plantation d'arbres » de leur projet et d'utiliser la somme d'argent prévue pour cette plantation pour le financement d'une autre composante du projet initialement à la charge des agriculteurs. Ils ont par ailleurs proposé de planter eux-mêmes les superficies initialement prévues à la place d'un entrepreneur, sachant l'importance de cet indicateur de performance pour l'administration au niveau régional et national.

La mise en œuvre : l'enjeu des relations des entrepreneurs avec les agriculteurs et l'administration

Les agriculteurs considèrent souvent que leurs relations avec les entrepreneurs sont problématiques. Dans 7 des 8 projets étudiés ici, les associations de bénéficiaires n'ont pas participé à l'ouverture des plis concernant le choix de l'entrepreneur (les procédures existantes au moment de la conception de ces projets ne prévoyaient pas une telle présence). Les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) n'ont pas donné le cahier des charges des entrepreneurs aux associations d'agriculteurs bénéficiaires, qui dans deux des cas ont pu cependant le télécharger d'internet. Les nouvelles procédures pour la conception des projets Pilier II, édictées en juillet 2012, prévoient maintenant que les associations de bénéficiaires soient associées à la rédaction du cahier des charges et présentes lors de l'ouverture des plis.

Dans 5 des 6 collectifs de bénéficiaires où les entrepreneurs avaient déjà planté lorsque notre étude a été effectuée, les agriculteurs interviewés se sont plaints de la qualité du travail de ou des entrepreneurs (dans certains projets, la superficie à planter a été divisée en plusieurs lots ou tranches). Dans le dernier cas, ils se sont déclarés en majorité satisfaits. De nombreux agriculteurs de ces cinq collectifs ont estimé que les entrepreneurs n'ont pas creusé de trous suffisamment profonds pour installer les plants.

Les membres d'un de ces collectifs ont estimé aussi que les entrepreneurs n'ont pas creusé de cuvettes pour l'irrigation, et qu'ils n'ont pas assuré le gardiennage. Selon les agriculteurs de ce collectif, l'entrepreneur a irrigué

de façon très insuffisante. De plus, selon eux, l'entrepreneur n'a effectué le suivi que des oliviers situés sur les sols plats, et a délaissé les plantations situées sur les parties en pente, où le travail est plus difficile.

Les agriculteurs n'ont officiellement pas de relation directe avec les entrepreneurs. Ils sont censés faire part aux DPA de leurs observations, éventuellement lors du suivi que ces dernières effectuent sur le terrain. Les agriculteurs estiment cependant que leurs recours auprès des DPA pour changer les pratiques des entrepreneurs ont été souvent peu efficaces. De plus, les agriculteurs choisissent en général de ne pas entrer en conflit avec l'administration, principalement parce qu'ils souhaitent conserver de bonnes relations avec la DPA pour pouvoir obtenir des financements futurs.

Par ailleurs, en théorie, les agriculteurs doivent laisser leur champ à disposition de l'entrepreneur pendant 2 ans (ils peuvent éventuellement semer à condition de laisser de larges espaces autour des pieds plantés). En pratique, les agriculteurs ont eu parfois à investir et à faire eux-mêmes le suivi de leurs plants. En effet, dans deux des 6 projets où des plantations ont déjà été réalisées, comme l'entrepreneur ne faisait pas les tâches prévues, certains agriculteurs n'ont pas attendu et ont eux-mêmes creusé les cuvettes, irrigué et mis de l'engrais.

Une autre pratique, observée sur deux des 6 projets où des entrepreneurs avaient déjà planté, est que l'entrepreneur finance les agriculteurs pour qu'ils réalisent eux-mêmes une partie des tâches prévues. Dans un des cas, l'entrepreneur a même signé un contrat individuel avec la plupart des agriculteurs qui explicite quelles tâches sont à la charge des agriculteurs et le montant que l'entrepreneur paiera aux agriculteurs pour ces tâches.

Quant aux entrepreneurs, ils se plaignent du manque de collaboration des agriculteurs, qui par exemple plantent des céréales très proches des plantations, contrairement à ce qui était prévu au début du projet, et rendent ainsi difficile le travail de suivi des entrepreneurs (dépôt d'engrais et irrigation notamment).

Face à ces difficultés, le manque de moyens, à la fois humains et matériels, pour assurer un suivi correct du travail des entrepreneurs, est parfois mis en avant au niveau des DPA. Dans quatre des 6 cas où les entrepreneurs ont déjà planté, les DPA ont embauché, pour les tranches plus récentes des projets, un bureau d'étude pour faire le suivi des travaux de plantation effectués par les entrepreneurs. Par ailleurs, un entrepreneur avait été jugé par les agriculteurs d'un des projets étudiés comme n'ayant pas travaillé correctement lors d'une première tranche du projet. Les agriculteurs ne voulaient plus travailler avec lui. La DPA a sélectionné pour la phase suivante du projet un consortium, qui in fine a délégué le travail à ce même entrepreneur. Ainsi, ni les agriculteurs ni la DPA n'ont été en position de choisir qui allait réellement faire le travail dans les champs.

Impacts des projets

Réalisations

Dans les 6 projets déjà réalisés, les plantations ont été effectuées ou ont débuté (dans certains projets, la plantation se fait par tranche et certaines tranches sont encore en cours). Dans deux de ces 6 projets, les agriculteurs ont aussi bénéficié d'une unité de trituration d'huile d'olive. Dans un de ces deux projets, le groupe d'agriculteurs a entamé une réflexion autour d'une possibilité d'exportation de cette huile en Europe,

grâce à un autre projet. Dans les 3 autres projets qui concernent l'olivier, les composantes d'appui à la transformation et commercialisation (des olives produites avant le projet comme celles spécifiquement produites avec les nouveaux arbres plantés) existent aussi mais connaissent du retard par rapport aux plantations.

Des niveaux d'apprentissage très différents

Les apprentissages des agriculteurs lors de la conception et mise en œuvre de ces projets ont été très différents. Dans certains des cas étudiés, les organisations professionnelles locales ont pu comprendre la logique et le fonctionnement des programmes de financement de projets, à la fois le Pilier II du Plan Maroc Vert et l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH). Ces groupes ont souvent une expérience passée d'action collective et des leaders diplômés. La participation à un premier projet de développement local leur a permis d'apprendre à concevoir des projets pour les soumettre à financement, au niveau du Pilier II comme de l'INDH.

Par exemple, dans un des cas étudiés, un groupe d'agriculteurs était partie prenante de 5 projets récemment financés ou en cours de conception pour financement soit par l'INDH soit par le Plan Maroc Vert. La plupart de ces projets ont été conçus par le groupe lui-même, qui a pris contact avec les administrations en charge de ces deux politiques publiques pour structurer un projet. Les leaders de ce groupe ont fait une demande écrite à la DPA pour un de ces projets, accompagnée d'une ébauche d'étude de faisabilité indiquant les surfaces existantes, les rendements, et le nombre d'agriculteurs intéressés.

Dans un autre des projets étudiés, les agriculteurs n'avaient pas d'expérience d'action collective. La plupart des 7 membres de l'association créée spécifiquement pour être le partenaire de l'administration pour le projet, n'a pas de diplôme. Ces agriculteurs n'ont quasiment pas amélioré leur capacité à prendre des initiatives collectives et à gérer leurs relations avec l'administration. Les deux projets de plantation qui sont en cours de mise en œuvre dans la zone, suite au premier projet, ont été conçus à l'initiative de la DPA. Ces agriculteurs continuent à se sentir impuissants face à la fois à l'administration et aux entrepreneurs.





Plants d'oliviers et de cerisiers dans les projets étudiés

Des organisations d'agriculteurs créées spécifiquement pour les projets qui restent parfois fragiles

Dans 4 des 8 cas, les organisations professionnelles qui gèrent le projet ont été créées spécifiquement pour cette occasion. La composante de commercialisation, comme l'unité de trituration pourrait permettre à ces organisations professionnelles de perdurer suite à la fin du projet. Dans un des cas étudiés, où l'unité de trituration n'avait pas été distribuée aux bénéficiaires du projet (car la mise en place d'une unité au niveau d'un groupement d'intérêt économique provincial est maintenant préféré), l'association de développement créée spécifiquement pour le projet est devenue complètement inactive après la fin du projet. Dans 3 des 8 cas, de nombreux bénéficiaires ne sont pas en pratique membres de l'association. Cette dernière joue alors avant tout le rôle d'un intermédiaire pour la réalisation du projet, et non celui d'un espace pour

penser des actions collectives de développement au niveau de l'ensemble des bénéficiaires des projets. Dans ces associations, le plus souvent, seulement quelques personnes du conseil d'administration, voire le président seul, ont des contacts fréquents avec l'administration lors du déroulement du projet.

Quelques réflexions à partir de ces expériences

Quelles évolutions des relations entre les acteurs ?

Malgré une trame générale commune, les huit projets Pilier II étudiés ont été conçus et mis en œuvre de façon très différente. Dans trois des cas, les agriculteurs ont montré de fortes capacités de négociation avec l'administration. Alors que dans les autres cas, les associations ou coopératives ont eu une capacité bien moindre de négocier le contenu des projets.

Ces expériences montrent aussi l'utilité de clarifier les relations dans le triangle formé par l'administration locale, les agriculteurs et l'entrepreneur, et notamment la communication entre ces deux derniers acteurs.

Le schéma actuel des projets (tout du moins dans sa composante de plantation) met les agriculteurs dans une posture de « bénéficiaires passifs » : ils doivent laisser le champ aux entrepreneurs, et n'ont pas à participer à la mise en œuvre des projets. Il serait souhaitable d'envisager que les agriculteurs deviennent officiellement partie prenante de la mise en œuvre de la plantation, avec des tâches sous leur responsabilité, mais aussi un rôle mieux reconnu dans le contrôle de la façon dont les

entrepreneurs mettent en œuvre les tâches qui leurs incombent. Ceci permettrait que les agriculteurs deviennent co-responsables aussi bien au niveau de la conception que de la mise en œuvre de la composante « plantation » de ces projets.

Implications pour une réflexion au niveau des territoires

Comment peut se faire la multiplication des expériences de projets Pilier II à une échelle plus large ? Une idée fréquemment avancée est que cela pourrait se faire selon un principe de « tâche d'huile », c'est-à-dire que les agriculteurs proches d'un projet réussi seront convaincus et prendront l'initiative de contacter les administrations publiques locales pour concevoir et financer leur propre projet.

En pratique, dans les territoires des zones étudiées, cela ne fonctionne pas comme cela au niveau des douars aux alentours des douars où les projets étudiés ont été mis en œuvre. Dans les différentes zones d'étude, ce sont les agriculteurs les mieux dotés en ressources (connaissances, expériences de l'action collective, réseaux sociaux, diplômes) qui ont pu être présents lors de la première phase du projet, et qui sont, maintenant, à même de « frapper à la porte » de l'administration avec des propositions de projets. Les agriculteurs moins dotés en ces ressources trouvent de grandes difficultés à constituer des collectifs à même d'interagir avec l'administration.

Par ailleurs, dans un des projets étudiés, la grande majorité des arboriculteurs du douar sont membres de la coopérative locale et font partie du projet. En revanche, le groupe d'agriculteurs mentionné ci-dessus qui a 5 projets réalisés ou en cours, est constitué d'une vingtaine de membres, c'est-à-dire une faible proportion des habitants du douar. Ce

groupe établit clairement une différence, dans l'utilisation du matériel reçu dans le cadre de ces projets (par exemple un pressoir) entre les adhérents et non-adhérents au groupe. Les autres habitants du douar voient avec envie le succès de ce groupe, mais n'ont pas les ressources et les capacités pour concevoir eux aussi des projets.

Dans deux des cas étudiés, les agriculteurs qui conçoivent des projets ont cherché à limiter l'augmentation du nombre de participants, arguant qu'avec un trop grand nombre l'action collective serait bien plus fragile, surtout s'il s'agit d'une association ou coopérative récemment créée. Si cet argument peut être considéré comme légitime, il implique qu'il devient particulièrement pertinent d'appuyer la conception de projets d'autres collectifs moins bien ou pas structurés.

Certains ingénieurs des DPA font part de l'importance de cet enjeu de l'inégalité des agriculteurs dans leurs capacités à interagir avec l'administration pour concevoir des projets. Cependant, ils estiment n'avoir ni le budget ni le temps officiellement reconnu pour mettre en œuvre un travail d'accompagnement des agriculteurs avec les communautés locales, moins dotées en ressources, pour concevoir des projets. De ce fait, les actions de l'administration du Ministère de l'Agriculture pour communiquer autour de la possibilité de financement de projets Pilier II se limitent ainsi souvent à des réunions de présentation du Plan Maroc Vert organisées dans chaque commune rurale et des émissions radiotélévisées.

Ces expériences montrent ainsi un réel enjeu d'accompagnement des groupes d'agriculteurs qui n'ont pas les capacités de venir déposer leur propre projet. Il apparaît pertinent de continuer la réflexion sur les moyens et méthodes pour accompagner des collectifs d'agriculteurs,

initialement peu dotés des ressources nécessaires pour concevoir collectivement des projets, pour que ces collectifs puissent être acteurs à part entière de la conception et la mise en œuvre de projets de développement.

Des hommes et des arbres, plutôt que des hommes pour des arbres ?

Lors de la conception et du suivi des projets Pilier II étudiés, un critère important d'évaluation des actions menées dans le cadre du PMV a été la surface plantée en arbres. Ce critère est facilement mesurable, et intégrable dans des tableaux d'évolution des productions, qui permettent de montrer la mise en œuvre des Plans d'Action Régionaux. Cependant, cette importance donnée à ce critère quantitatif a conduit à une moindre importance donnée aux renforcements des capacités des agriculteurs, notamment celles qui ne sont pas liés simplement à la maîtrise d'une culture spécifique. L'organisation des agriculteurs devient alors un moyen pour assurer la valorisation de ces plantations. C'est le point de vue de l'administration...mais aussi des agriculteurs de plusieurs des cas étudiés, qui ne voient en l'association qu'un moyen pour accéder aux financements.

Cependant, on pourrait envisager de donner plus d'importance à une construction différente, c'est-à-dire de voir les projets de plantation comme un moyen de développer et renforcer des organisations professionnelles agricoles locales qui pourront devenir plus autonomes et s'investir dans d'autres activités que celles pour lesquelles elles ont été initialement conçues, et ce d'autant plus que les conjonctures économiques évoluent toujours. L'arboriculture est actuellement rentable, mais peut-être demain les agriculteurs familiaux du Pilier II

auront à développer d'autres productions ou à améliorer la productivité des plantations ou la commercialisation des fruits pour maintenir leurs exploitations. Le développement des capacités individuelles et collectives des agriculteurs est moins visible et moins facilement mesurable que des hectares plantés, mais c'est assurément un élément clé pour une agriculture pérenne. Les projets Pilier II sont une excellente opportunité pour un tel renforcement des capacités.

Quant à la recherche, elle a aussi un rôle important à jouer pour proposer des méthodes et indicateurs, utilisables dans le cadre de la préparation et le suivi des projets de développement, pour qualifier ces capacités individuelles et collectives.

Pour en savoir plus

Addou, H. 2013. *Contribution à l'étude d'accompagnement et d'appui conseil prodigués aux organisations professionnelles agricoles impliquées dans le cadre des projets pilier 2 du Plan Maroc Vert. Cas de la région d'El Hajeb*. Mémoire de projet de fin d'étude, Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès.

Faysse, N., El Mkadmi, S., Errahj, M. Soumis. Les nouveaux projets locaux de développement agricole au Maroc: évolution des modes d'action et apprentissages. Article soumis à *Etudes Rurales*.

Slaoui, Z. 2013. *L'analyse des relations entretenues entre les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des projets pilier 2 du*

Plan Maroc Vert : Cas de la province Azrou-Ifrane. Mémoire de projet de fin d'étude, Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès.

Thomas, L. 2013. *Rôle de l'agriculture familiale dans la conception des projets Plan Maroc Vert pilier 2. Exemple de la filière pomme.* Mémoire de stage de césure, AgroParisTech.