
**Stratégies 2020
du développement rural au Maroc**

Stratégies 2020 du développement rural au Maroc

Mohamed Aït Kadi

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Monsieur le Ministre de l'Agriculture du Développement rural et des Pêches maritimes dans son message, dont j'ai eu le plaisir de vous donner lecture vous a présenté les enjeux et les grandes options de la stratégie de développement rural que le Maroc entend mettre en œuvre au cours des deux décennies qui viennent. Il m'incombe de vous en présenter les principes d'action ainsi que les approches qui devraient nous permettre de changer nos méthodes de travail dans le monde rural. À cet égard, je vous précise que cette stratégie peut effectivement promouvoir un développement rural conçu et mis en œuvre **avec** le monde rural et non pas, comme cela a été le cas jusqu'à aujourd'hui, conçu par l'administration **pour** le monde rural.

Je vous dirai, tout d'abord, ce à quoi nous souhaitons arriver dans deux décennies. Pour être en mesure de nous fixer des objectifs successifs, il nous faut avoir une idée claire des résultats que nous souhaitons atteindre et que nous pensons être réalisables. Il nous faut en même temps un cadre de cohérence qui nous permette de coordonner et faire converger les politiques et les programmes d'action que nous apprêtons à mettre en œuvre, et ceci dès le prochain Plan Quinquennal 2000-2004. Seule une vision à long terme peut nous donner un tel cadre de mise en cohérence.

Je vous indiquerai ensuite quelles sont ces politiques dont la convergence nous paraît être le moyen de traduire en résultats les grandes options stratégiques qui vous ont été présentées dans le message de Monsieur le Ministre.

Pour mettre en œuvre ces politiques, garantir leur convergence, permettre au monde rural de devenir le principal acteur du développement rural et donner à l'État un nouveau rôle dans ce processus, il nous faut adopter de nouvelles façons de travailler qui impliqueraient le monde rural dans le « comment faire » que fonde notre stratégie sur les nouveaux paradigmes qui ont déjà été évoqués. J'ajouterais que le changement de notre façon de faire suppose l'adoption d'un processus permettant de passer de la stratégie aux plans d'action.

Il me faut, encore une fois, souligner que nous nous engageons dans des voies nouvelles dont nous devons tester les méthodologies en permanence pour tirer le meilleur parti, aussi bien des erreurs commises que des réussites. Nous aurons donc besoin en permanence de conseils et d'avis. Comment pourrions-nous mieux disposer de ces conseils et de cette expérience sinon en coopérant avec les pays du Sud qui partagent les mêmes contraintes et avec ceux du Nord qui ont une plus grande expérience de développement ? Notre séminaire offre un premier forum pour mettre ces idées de coopération en pratique.

J'espère sincèrement que ce forum s'institutionnalisera au sein du CIHEAM comme un réseau permanent de collaboration en matière de recherche-développement sur le développement rural.

Notre stratégie de développement rural projetée à l'horizon de deux décennies a pour objectif central de créer les conditions pour que les populations rurales entrent dans un processus dynamique continu, permettant de corriger les déséquilibres et de préserver et valoriser le potentiel des zones rurales. Elle se manifesterait par un ensemble de politiques accompagnées, de réformes et de moyens adéquats

permettant d'affronter les causes et les contraintes qui sont à l'origine des problèmes actuels. Elle se réfère de ce fait à quelques principes fondamentaux :

- ❑ le développement humain constitue la finalité du développement rural. L'équité et la solidarité sont considérées comme la base de l'équilibre social. La solidarité ne doit pas s'apparenter à de « l'assistanat », elle doit s'inscrire dans une réelle perspective de développement économique et social des zones rurales ;
- ❑ la recherche de l'efficacité économique est une valeur partagée par tous. Mais souvent, la prééminence d'une logique brutale de rentabilité financière induit l'acceptation des disparités régionales et la recrudescence de la pauvreté ;
- ❑ le développement rural se fonde sur une participation démocratique et sur le dialogue.

Notre stratégie a pour point de départ un constat essentiel : le développement rural ne doit pas être considéré comme un programme émanant uniquement de l'État. Il doit être un phénomène de société et se fonder sur les initiatives des acteurs ainsi que sur la mise en cohérence des multiples projets qu'ils formuleront. Dans cette perspective, nous pensons que le rôle de l'État est à reconsidérer.

Que peut-on attendre de cette stratégie si, comme nous le souhaitons, elle était mise en œuvre avec volonté et persévérance ? Quels changements dans deux décennies témoigneraient de sa réussite ? La vision que l'on pourrait en projeter doit être claire pour tous car, dans une large mesure, elle constitue aussi un "objectif de société". Nous pensons que la stratégie 2020 aura atteint ses objectifs si, dans quelque vingt années, les processus économiques, sociaux et politiques qu'elle aura déterminés, auront été effectivement engagés avec pour résultats :

- ❑ d'avoir fait des ruraux des acteurs responsables du développement,
- ❑ d'avoir créé les conditions pour une intégration effective des femmes rurales dans le processus de développement,
- ❑ d'avoir mieux formé les populations et en particulier les jeunes pour améliorer leur compétitivité,
- ❑ d'avoir développé le potentiel économique des zones rurales,
- ❑ d'avoir fait les progrès nécessaires au plan de la production agricole et de l'accroissement des revenus pour assurer la sécurité alimentaire,
- ❑ d'avoir préservé l'environnement et créé les conditions pour la durabilité de sa gestion,
- ❑ d'avoir réduit les disparités entre villes et campagnes en matière d'éducation, de santé et de services sociaux,
- ❑ d'avoir créé un environnement politique et institutionnel propre à favoriser durablement le processus de développement.

La « stratégie 2020 de développement rural » constitue une orientation spécifique de la stratégie de développement du pays dans son ensemble. Sa mise en œuvre se fonde sur la convergence de politiques susceptibles d'apporter des réponses aux multiples problèmes rencontrés dans les zones rurales dont les résultats à long terme seraient en conformité avec les visions que je viens de vous présenter, celles d'un monde rural vivant beaucoup mieux qu'aujourd'hui, contribuant à l'économie du pays et pleinement intégré à la société nationale.

La stratégie offre un cadre conceptuel et opérationnel qui doit permettre une mise en cohérence des diverses politiques sectorielles intervenant dans le milieu rural. Les principaux champs de ces politiques sont essentiellement :

- ❑ une politique macro-économique favorable au développement agricole et à la promotion des zones rurales,
- ❑ des politiques pour une croissance agricole efficace et à forte intensité de main-d'œuvre, prenant en compte la maîtrise de l'aléa, une meilleure valorisation de la ressource en eau et la diversité des exploitations agricoles,
- ❑ une politique de gestion des ressources naturelles, fondée sur la responsabilisation des usagers et sur la sauvegarde du patrimoine,
- ❑ une politique spécifique d'emploi des ruraux et de lutte contre la pauvreté,

- ❑ une politique de diversification des activités rurales, dans le cadre d'une politique d'urbanisation intermédiaire,
- ❑ une politique d'équipement des zones rurales raisonnée, dans le cadre d'une politique concertée d'aménagement du territoire,
- ❑ une dynamisation des politiques pour un meilleur accès aux soins de santé, à l'éducation et aux autres services sociaux,
- ❑ une politique pour le développement des capacités professionnelles des populations rurales et pour l'enrichissement de leur environnement culturel, social et politique,
- ❑ une politique d'intégration effective de la femme rurale dans le processus du développement.

L'expérience cumulée par le Maroc en matière de développement rural et la situation objective du monde rural aujourd'hui nous amènent à affirmer que, face à l'ampleur des enjeux, les recettes du passé s'essouffent. Il y a lieu de réviser notre copie. Nous avons besoin d'une nouvelle gestion du développement rural, fondée sur de nouveaux paradigmes, à savoir :

- ❑ l'intégration et l'approche holistique,
- ❑ la territorialisation et la décentralisation,
- ❑ la participation et la responsabilisation,
- ❑ le partenariat, la négociation et la contractualisation.

Le tout s'inscrivant dans une perspective de durabilité.

Monsieur le Ministre dans son message a commenté quelques-uns de ces points ; je voudrais rajouter rapidement quelques observations :

D'abord en ce qui concerne l'intégration, notre programmation résulte actuellement d'une agrégation de projets, conçus indépendamment les uns des autres par les diverses administrations et dont la réalisation se fait au travers de mécanismes budgétaires sectorialisés.

Aujourd'hui, les choses commencent à changer avec la décentralisation, mais on aboutirait au même résultat qu'auparavant si l'on se contentait de produire à l'échelle régionale et locale les mêmes pratiques sectorielles.

La stratégie 2020 met en avant le paradigme du « *développement intégré* ». C'est une idée ancienne, mais que l'on reprend d'une manière nouvelle. Le concept "*d'intégration*" signifie que le développement rural doit prendre en compte les interdépendances qui existent entre les diverses actions de développement s'adressant à la population rurale. C'est en fonction de ces interdépendances que doivent être établies les priorités. La mise en œuvre de la stratégie 2020 implique donc une nouvelle méthode de travail, une nouvelle façon d'impliquer les acteurs dans le développement.

Un autre paradigme essentiel est celui de la « *territorialisation* ». Cette notion signifie que la programmation doit se faire sur des bases locales, non seulement celles de la région mais aussi celles des petites zones rurales, des communes, des villages, des douars qui ont chacun des caractéristiques et des problèmes spécifiques. C'est à ces niveaux de territorialisation que l'on doit identifier les vocations dominantes en fonction desquelles on pourra agir et définir le développement. Il est cependant indispensable que tous les acteurs concernés se retrouvent dans une même aire de programmation locale. La stratégie 2020 propose que cet espace de base soit celle des "petites régions rurales" qui seraient définies progressivement dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Il reste enfin à parler des « *espaces-projets* » dont les dimensions peuvent varier selon les projets et les programmes. Ils s'inscrivent selon les cas dans les divers niveaux territoriaux. L'expérience que nous avons des projets de mise en valeur en sec nous invite cependant à donner une nette préférence à de petites aires de projet qui associeraient divers établissements humains en grappe de villages ou communes rurales.

Au concept de « *territorialisation* » se rattache un autre paradigme, celui de la « *décentralisation* ». L'institution de la région correspond à une mise en application de cette notion. Mais dans un processus de développement rural bien compris, le processus de décentralisation ne doit pas s'arrêter là. La

décentralisation, en effet, doit devenir un principe d'action déterminant au niveau des communes rurales et même à celui des diverses communautés de base qui constituent le tissu social du milieu rural.

En traitant de la décentralisation, la stratégie 2020 met en avant un principe important, celui de la subsidiarité. Les villages ou les douars, doivent ainsi avoir un pouvoir de décision pour les affaires qui les concernent directement, les communes interviennent pour des décisions qui sortent du cadre villageois, et ainsi de suite jusqu'à la région.

Le Maroc, habitué à une procédure de décision descendante, n'a pas encore de pratique d'une procédure inverse. Une telle procédure reflète, en fait, l'avancée du processus de démocratisation et l'on ne peut la développer que progressivement. Ce processus a été initié récemment avec la mise en œuvre du programme gouvernemental d'urgence pour la lutte contre les effets de la sécheresse, car il est nécessaire dans ce genre de circonstance d'assurer le maximum d'adéquation entre les actions et les attentes des populations rurales affectées.

Ces observations sur la décentralisation conduisent à un paradigme tout à fait complémentaire, celui de la « *participation* ». Dans l'esprit de la stratégie 2020, cette notion s'applique aux acteurs de développement. Ce sont, en effet, les acteurs directement concernés qui doivent, à leurs niveaux de décision respectifs, identifier, formuler, négocier les projets et suivre leur mise en œuvre.

Il s'agit là d'une approche nouvelle qui va à l'encontre d'une pratique laissant à l'administration la responsabilité principale de l'élaboration des programmes.

Mais la difficulté que l'on rencontre est que le monde rural ne dispose pas encore de compétences pour pouvoir participer et agir de cette manière. Il doit donc être assisté par des structures de proximité. On doit ainsi réfléchir à la mise en place de mécanismes nouveaux qui permettraient aux acteurs, à tous les niveaux, d'imaginer des solutions à leurs problèmes et de les traduire en projets de développement, qu'il s'agisse de micro-projets, ou même de projets d'envergure. Leur rôle serait ainsi de susciter l'émergence d'une multiplicité de projets suffisamment solides pour que l'on puisse envisager le financement par des institutions de crédit ou un co-financement sur des fonds publics.

Enfin, à ces notions de participation, se rattache la notion de partenariat contractuel. Cette notion suppose donc l'établissement de relations nouvelles entre l'administration et les autres acteurs de développement. Aux relations de tutelle et de dépendance de l'administration doivent donc se substituer des relations paritaires entre partenaires se situant sur un même plan. Ces relations nouvelles doivent être formalisées par des systèmes de contractualisation. Le partenariat contractuel devra s'exercer à tous les niveaux qu'il s'agisse d'associations d'usagers, de coopératives, d'associations villageoises, de communes rurales, etc. La région qui est le réceptacle de ces multiples initiatives doit elle-même entrer dans cette problématique contractuelle.

C'est en effet, comme le suggère la stratégie, au travers de contrats-plans passés avec l'État, que cette institution pourra disposer des moyens lui permettant de soutenir les initiatives des acteurs de développement dans la région et de devenir elle-même l'un des principaux partenaires de ces acteurs.

Je ne saurais terminer mon intervention sans vous faire part de quelques difficultés que nous rencontrons quand il s'agit de passer de la stratégie au plan d'action.

Notre première priorité consiste à mettre les programmes en cours ou prévus en cohérence avec les orientations de la stratégie 2020. Ce travail doit être fait à tous les échelons de l'organisation territoriale : national, régional et même local.

Le gouvernement a lancé un large débat national sur l'aménagement du territoire, notre attention doit porter sur la complémentarité qui doit s'établir entre les orientations de la stratégie 2020 et les propositions en matière d'aménagement du territoire. Nous devons encore définir le cadre territorial de base dans lequel ces stratégies se rencontreront. La mise en place de structures de proximité pour aider les populations à s'engager dans une "programmation participative" constitue un point de passage obligé.

Des considérations qui précèdent découlent les deux autres : comment mettre au point les méthodes de travail de ces structures de proximité et comment former des cadres pour les mettre en œuvre ? Ce

problème doit être examiné en ayant le souci de parvenir à des approches méthodologiques homogènes, bien que différenciées dans leurs applications régionales.

Un autre problème est celui de la définition de programmes d'action à l'échelle locale. Comment doit-on les formuler pour concilier la programmation participative avec des procédures budgétaires et de financements extérieurs ? Quelles en seraient les implications ? Quels mécanismes de financement ? Quel serait le rôle des instances élues (communes et région) dans les procédures d'approbation des programmes ?

Comment, par ailleurs, mettre pratiquement en œuvre les convergences de politiques recommandées par la Stratégie 2020 ? Comment pourrait-on procéder au niveau régional et au niveau local ? Dans quelle mesure de "*contrats de Plan*" avec les régions pourraient-ils faciliter cette démarche ?

Quelles sont les priorités régionales d'une mise en œuvre de la Stratégie ?

Quel type de calendrier d'actions est-on en mesure d'établir aujourd'hui ? Faudrait-il commencer par une phase de mise en place ?