

Les notes d'analyse du CIHEAM

N°27 – Novembre 2007

La décentralisation et la mise en œuvre de stratégies participatives de développement rural au Maroc

Mohammed BAJEDDI
Expert international en développement rural

La décentralisation et la mise en œuvre de stratégies participatives de développement rural au Maroc

Mohammed BAJEDDI

*Ingénieur en chef, agroéconomiste
Expert international en développement rural et sécurité alimentaire*

Introduction

Les avances de la démocratie dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est, et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait massif de l'Etat, qui prend trois formes principales: privatisation, dérégulation et décentralisation. Les institutions chargées du développement rural connaissent de ce fait un processus de restructuration également massif.

La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de l'Etat, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. Les ministères chargés du développement rural et du secteur agricole, quant à eux, doivent être réorientés vers leurs fonctions spécifiques de service public.

Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des bailleurs de fonds mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural.

Le Maroc, à l'image des pays en voie de développement, a été contraint de se conformer aux instructions des institutions financières internationales et a mis en œuvre une politique de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel caractérisée par un retrait massif de l'Etat, surtout en milieu rural et plus particulièrement dans les zones d'agriculture pluviale qui connaissent le plus de dégradation et de pauvreté.

Depuis lors, le Maroc cherche à inclure dans ses projets et ses programmes les mécanismes les plus adéquats pour la restructuration des institutions chargées du développement rural dans le cadre de la décentralisation. Le résultat espéré est que la décentralisation devrait permettre d'augmenter l'efficacité de l'Etat dans la mesure où ses services d'appui s'approchent des besoins des producteurs, ce qui augmente l'opportunité et l'adéquation de ces services aux nécessités de la production, sur la base de diagnostics locaux réalisés par ceux qui ont l'information la plus pertinente.

Parallèlement, le Maroc a introduit la stratégie participative de développement rural au niveau de quelques projets de terrain en nombre très limité et sans toutefois constituer une référence à méditer à l'échelle régionale voire locale.

Quels sont les enseignements qu'on peut dégager depuis que le Maroc a entamé la mise en pratique de la décentralisation du développement rural ?

1. La problématique de la décentralisation du développement rural au Maroc

Si le discours officiel public semble relater en long et large la volonté de mettre en œuvre une décentralisation véritable, il faut reconnaître néanmoins qu'il existe au Maroc un héritage structurel des politiques centralisées de développement rural, dont il faut tenir compte pour évaluer les efforts accomplis en la matière et identifier les lacunes à combler pour créer l'environnement propice à l'évolution de la décentralisation. Ainsi, il était nécessaire dès le début de concevoir un paquet de politiques d'accompagnement indispensables pour réussir la décentralisation. Cette méthodologie devrait mettre en avant la nécessité d'un effort particulier de création et de renforcement des associations intermédiaires représentatives de l'ensemble de la population rurale, et dont la vocation serait d'être le maillon central du dialogue entre l'Etat et les autres acteurs du développement rural.

Au Maroc, il faut aussi reconnaître que les avances de la décentralisation du développement rural concernent essentiellement une dimension formelle et institutionnelle; l'absence de capacités réelles pour approfondir le processus de décentralisation a empêché d'atteindre les résultats attendus: augmenter la participation sociale dans la prise de décisions conformément aux principes démocratiques.

D'une manière générale, depuis le premier plan de développement économique et social du Maroc, les politiques centralisées de développement rural étaient orientées par une logique pure de l'offre, qui se traduisait en une stratégie globale de développement qui ne prenait pas en compte les spécificités locales. Ces politiques ont bien permis aux zones d'agriculture irriguée et aux grands propriétaires terriens de tirer le maximum de profit au dépens de larges couches sociales rurales et urbaines. Le résultat en est l'inefficacité de ces politiques car elles n'avaient pas les mécanismes leur permettant de focaliser leurs instruments en fonction des problématiques spécifiques à chaque région, à chaque filière ou à chaque type de producteurs.

Face aux inefficacités d'une intervention orientée par l'offre, le Maroc a été contraint dans le cadre du programme d'ajustement structurel, d'orienter ses interventions en fonction d'une logique pure de la demande. Ce type d'intervention, si elle avait été bien menée aurait eu certes la vertu de prendre en compte les circonstances particulières de chaque localité ou type de producteurs. Mais malheureusement la décentralisation tant décriée par les pouvoirs publics est loin d'atteindre ses objectifs de départ, et des problèmes multiples ont surgi à tous les niveaux.

2. Augmentation des écarts entre les localités/ filières/ types de producteurs, héritage des politiques centralisées

La traduction concrète du discours officiel relatif à la décentralisation et sa mise en œuvre en milieu rural en est les restrictions budgétaires et le retrait subit de l'Etat (atrophie des structures d'encadrement local et du budget d'investissement en milieu rural).

Suite à la décentralisation hâtive et éparse, les populations les plus pauvres qui n'arrivent pas à assurer leur alimentation quotidienne ni par l'autoproduction ni par un revenu non agricole durable qui sont en train de subir toutes les formes de dégradation et de malheurs sociaux. Ainsi toute la tranche des populations rurales pauvres (80% de la population rurale) se trouve en marge du processus de développement rural. Dans ce cas comment peut-on comptabiliser le coût d'une vie humaine vivant dans la misère absolue et laissée à son sort à cause d'une stratégie de développement rural dite décentralisée ?

D'autant plus que, souvent les analystes ont tendance à omettre l'évolution naturelle qu'aura le milieu rural sans l'intervention massive de l'Etat et ce au nom du sacro-principe de la décentralisation. Toutes les tendances factuelles indiquent que si aucune mesure n'est prise actuellement pour assurer les conditions favorables de développement rural les chances de le faire dans l'avenir s'amenuisent en raison de la dégradation sans cesse des ressources naturelles et humaines. Par la même on a la certitude que le développement socio-économique général du Maroc ne peut être amorcé, car les investissements de l'Etat dans les zones rurales pauvres a des effets indirects et induits qui peuvent redynamiser tout le processus de développement économique et social général. De ce fait, chaque investissement et dépenses engagés a des effets sur toute la chaîne de production, de commercialisation et d'épargne. Ces effets sont apparents dans un système où l'investissement dans de tels projets est de grande envergure. L'enseignement à retenir est que la décentralisation ne signifie aucunement la démission de la collectivité nationale de ses obligations prioritaires de développement équilibré et général à toutes les couches sociales de la société.

3. Absence d'une logique d'ensemble dans la définition des stratégies de développement rural

La décentralisation au Maroc manque d'une logique d'ensemble, car plusieurs décisions et appuis pris d'une manière décentralisée, peuvent être particulièrement qualifiés de grave dans la mesure où ils n'ont pas d'évidence empirique que leur addition produise nécessairement une solution d'ensemble à la problématique du développement rural, ni les meilleurs et les plus stables niveaux d'investissement, d'emploi et de production. La cause en est la multiplication des acteurs administratifs impliqués dans le développement rural et le manque flagrant entre ces différentes structures administratives aux niveaux central ou local.

4. Absence de système d'information descendant "asymétrie d'information"

Malgré le discours officiel de décentralisation du développement rural l'information globale et pertinente est toujours centralisée et elle n'est pas distribuée d'une manière symétrique au niveau des villes (Directions provinciales). Quand elle existe, l'information est concentrée aux niveaux centraux du gouvernement, ce qui ôte la possibilité aux populations rurales d'avoir une connaissance de l'environnement institutionnel, économique et technologique dans lequel elles évoluent et de participer efficacement à la formulation des politiques.

L'information nationale toujours plus centralisée ne permet pas aux populations rurales d'y accéder pour prendre les décisions pertinentes. Autrement dit, les efforts de développement local consentis par les populations rurales, bien qu'imprégnées d'une forte connaissance des conditions précises de chaque problématique au niveau local, peuvent très bien ne pas être cohérentes dans une logique régionale et, encore plus, du point de vue du modèle global de développement par manque d'information générale sur les contraintes et les opportunités posées par le nouveau contexte institutionnel et économique. La possibilité de participation populaire ouverte par la décentralisation ne suffit donc pas. Il faut encore créer les conditions de cette participation. La symétrie d'information est une condition de base pour la coordination d'activités.

5. Consolidation de l'héritage du paternalisme

Les politiques centralisées partaient du principe que seule l'intervention de l'Etat sous forme d'investissement et de distribution de subventions pouvait corriger les défaillances de production et permettre aux populations rurales d'avancer dans la voie du développement. L'approche paternaliste du développement, a profité uniquement aux gros producteurs.

L'intervention de l'Etat doit être orientée vers les petits et moyens producteurs qui ne sont pas à même de profiter des interventions de l'Etat en raison de leur méconnaissance flagrante des procédures et institutions. Ce type de producteurs, qui n'a ni la capacité ni les ressources pour trouver des solutions à leurs propres problèmes, a vu sa capacité d'action autonome et d'initiative diminuer voire se neutraliser.

6. Absence de transfert des compétences à l'échelle locale

La décentralisation traduite par un retrait de l'Etat –diminution du taux d'encadrement local des producteurs et faiblesse des investissements- a produit des vides institutionnels et une diminution de l'offre de services d'appui aux petits et moyens agriculteurs. Cette façon de faire a tendance à renforcer la polarisation entre les différents types de producteurs, à élargir le fossé entre l'agriculture commerciale et l'agriculture paysanne et, d'une manière générale, à approfondir les disparités de la répartition des revenus.

La raison de cette situation anachronique venait du fait que le transfert de quelques fonctions de développement rural vers des niveaux provinciaux ou vers des organisations de producteurs n'était pas accompagné d'un transfert des compétences nécessaires à l'accomplissement des fonctions décentralisées à l'échelle vraiment locale.

7. Absence de politique de formation

L'exigence de la formation se pose également d'une manière décisive dans la mesure où, dans le contexte d'une politique de décentralisation qui met l'accent la participation des populations bénéficiaires et le niveau des personnes qui les représente au niveau des organisations et institutions locales, régionales et nationales, il doit être reconnu que la capacité de gestion des affaires publiques locales et par-là de l'évolution du développement rural n'est pas symétrique entre les différentes localités et organisations de producteurs. Cette capacité dépend en effet d'une accumulation préalable de capital social et d'expériences particulières d'organisation.

Au Maroc en l'absence de politique très forte de formation, la décentralisation a créé des effets pervers défavorables au développement. Elle a en outre favorisé les localités et les organisations les plus riches et mieux organisées, qui ne sont pas nécessairement celles qui ont le plus besoin d'appui mais simplement parce que ce sont elles qui ont le plus de capacité de formulation de leurs demandes en termes de projets de développement et de les appuyer aux différents niveaux de la sphère de l'Etat pour. La formation doit donc s'orienter en priorité vers les localités et organisations de producteurs qui ont un potentiel productif mais qui ont une faible capacité de formulation de demandes.

8. Développement accru de la tradition du clientélisme

Les modalités d'allocation de ressources des politiques centralisées de développement rural au Maroc ont alimenté les clientèles de l'Etat, qui étaient celles :

- ayant une plus grande capacité de formulation claire et cohérente de leurs besoins en termes de projets et de programmes ;
- possédant un niveau d'organisation qui leur permettait de faire pression sur l'Etat pour recevoir la plus grande partie des dépenses publiques consacrées au développement rural ;
- étant des acteurs actifs de prise de décision et de formulation des politiques centralisées.

Ainsi, depuis la déclaration officielle de la décentralisation du développement rural matérialisée par une diminution sensible du budget d'investissement, la structure clientéliste connaît l'émergence d'activités cherchant l'appropriation de la rente institutionnelle et par une solidarité croissante entre les niveaux centraux du gouvernement et les grands producteurs qui sont les seuls interlocuteurs de l'Etat et tirent tous les bénéfices de leur intervention. Ceci a été un vecteur important de la polarisation de la politique agricole sur ces grands producteurs et de l'hétérogénéité structurelle de l'espace rural.

L'asymétrie des niveaux d'organisation au sein des populations rurales a permis l'appropriation de la part des élites locales des fonctions et des ressources transférées par la décentralisation. On assiste alors à une substitution du clientélisme entre l'administration et les grands producteurs par une addition de clientèles locales, qui sont entre autres les communes rurales, les organisations et les personnalités les plus riches, les mieux organisées et qui participent à la formulation de politique nationale. Plus grave encore, la réduction de la présence de l'Etat dans l'espace rural, en absence d'associations intermédiaires locales et régionales fortes et représentatives, a placé le devenir du monde rural dans l'incertitude totale.

9. Rigidité institutionnelle et rythme de la décentralisation

Les niveaux intermédiaire et local des institutions centralisées (Directions provinciales) ont été conçus pour mettre en oeuvre des politiques dont la définition leur échappe. De ce fait, ils sont caractérisés par un certain manque de flexibilité pour s'adapter à un environnement changeant et pour prendre en compte les nouvelles conditions de formulation des politiques participatives et décentralisées. Ce qui signifie que la décentralisation au Maroc se traduit par une faiblesse ou une paralysie des niveaux intermédiaire et local de l'administration ainsi que des organisations de producteurs, qui n'arrivent pas à suivre les défis de la politique de décentralisation.

Il apparaît qu'il est totalement erroné de penser qu'il suffit d'adopter une loi de la décentralisation pour que celle-ci s'applique d'une manière immédiate et cohérente, sans se poser le problème du rythme souhaitable de la décentralisation. Il faudrait à ce propos souligner que le Maroc a opté pour un rythme démesuré (tantôt rapide et tantôt lent) qui freine définitivement le processus de décentralisation général et plus particulièrement la décentralisation du développement rural.

Conclusion

En guise de conclusion de cette partie, on peut affirmer que l'orientation de la décentralisation vers un développement de l'espace rural, pour que celui-ci soit un espace de reproduction élargie a eu un effet pervers sur les populations dans le monde rural. Les formes traditionnelles d'intervention de l'Etat centralisé continuent de se renforcer et quand une action "décentralisée" est initiée, elle est exclusivement focalisée sur les grands producteurs laissant de côté les petits et moyens producteurs où au niveau des localités dont relèvent les concepteurs des politiques de développement rural. Le modèle de décentralisation doit donc se traduire par une réorientation des ressources humaines et financières vers l'espace rural et, dans cet espace, vers les populations les plus défavorisées. Ce qui suppose de reconnaître qu'investir dans le développement rural durable coûtera beaucoup moins dans le long terme que résoudre les problèmes sociaux que produit le manque de développement rural.