

Grigori Lazarev

Les politiques agraires au Maroc 1956-2006

Un témoignage engagé

Les politiques agraires au Maroc

1956-2006

Un témoignage engagé

Economie critique

dirigée par Noureddine El Aoufi

« Economie critique » est une collection de la revue *Critique économique*. Sa vocation est de produire des analyses approfondies et originales sur les problématiques théoriques et empiriques de l'économie d'aujourd'hui.

Privilegiant le champ de l'économie nationale, la collection propose un décryptage des fonctionnements macro-économiques institutionnels et réels, des comportements des acteurs, des configurations des entreprises, des grands enjeux nationaux et internationaux.

Au-delà des éclairages pertinents qu'elle apporte, « Economie critique » vise également à susciter le débat et à animer la vie intellectuelle nationale.

Dans la même collection

Noureddine El Aoufi (dir.), *le Maroc solidaire. Projet pour une société de confiance* (2011)

Noureddine El Aoufi, Mohammed Bensaïd, *les Jeunes, mode d'emploi. Chômage et employabilité au Maroc* (2008)

Najib Akesbi, Driss Benatya, Noureddine El Aoufi, *L'agriculture marocaine à l'épreuve de la libéralisation* (2008)

Michel Hollard, *Une petite désillusion. Comment peut-on être coopérant au Maroc ? Journal, 2001-2002* (2006)

En co-édition avec l'Harmattan, Paris

Mohammed Bensaïd, Noureddine El Aoufi, Michel Hollard (dir.), *Economie des organisations. Tendances actuelles* (2007)

Jean Lapèze (dir.), *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement* (2007)

Jean Lapèze, Nacer El Kadiri, Nouzha Lamrani (dir.), *Éléments d'analyse sur le développement territorial. Aspects théoriques et empiriques* (2007)

Claude Courlet (dir.), *Territoire et développement économique au Maroc. Le cas des systèmes productifs localisés* (2006)

© Economie critique, 2012

Contact : *Babel com* : Tél. : 05 37 77 92 74, e-mail : babel.come@gmail.com

Grigori Lazarev

Les politiques agraires au Maroc
1956-2006

Un témoignage engagé

Préface de Mohamed Aït Kadi

Postface de Mohamed Naciri

Economie
Critique

Cet ouvrage est publié avec le concours de
la Fondation **Mémoire pour l'Avenir**

Maquette et pré-presse : *Babel com*
Impression : *El Maârif Al Jadida*

Préface

Grigori Lazarev a réussi dans ce livre non seulement à exposer clairement l'essentiel d'une vie de travail et d'engagement en faveur du développement agricole et rural dans notre pays, mais aussi à transmettre d'une façon lumineuse un savoir et une expérience immenses ainsi qu'une réflexion de fond sur le sujet. Il énonce une « théorie du changement » qui insiste sur l'importance du contexte historique : le stade de développement où se trouve le pays influe sur la direction qu'il peut prendre en matière de développement agricole et rural. Il montre que les réformes doivent être mises en place de façon pragmatique, en s'attachant à ce qui peut être fait concrètement plutôt qu'à ce qu'il faudrait faire dans un monde idéal. Il montre aussi que le rythme du changement est fonction de facteurs sociaux et politiques et que des réformes radicales ne sont pas toujours possibles. Il importe d'agir dans des domaines où des opportunités se présentent : chaque initiative prise peut faire progresser le changement si elle est correctement conçue. Mais le changement doit être le résultat d'un processus auquel participent les acteurs en tant que citoyens et en tant qu'opérateurs susceptibles de prendre des initiatives, de formuler des projets et de les réaliser. En quelque sorte, il doit devenir un « fait de société » dont l'Etat, en tant que représentation du corps collectif de la nation, donne les orientations et que son administration soutient là où elle le peut et là où elle le doit. Ces grands enseignements, ainsi que les analyses détaillées et les nombreux exemples qui figurent tout au long du livre en font véritablement un ouvrage de référence.

Oui, ce livre est un itinéraire de vie, une vie dont de nombreuses périodes ont croisé des moments importants de l'histoire agraire du Maroc. Cet itinéraire est aussi celui d'une longue amitié avec notre pays, celui d'un intérêt profond pour ses hommes et pour ses territoires. Les circonstances ont amené l'auteur à être un observateur des politiques agraires qui ont, au cours de cinq décennies, façonné l'agriculture et le monde rural du Maroc d'aujourd'hui. Mais elles l'ont, aussi, souvent amené à être un témoin engagé dans les événements, les réflexions et les processus qui ont orienté son évolution.

Le livre qu'il nous propose prend sa propre expérience comme fil conducteur, mais il n'est pas, pour autant, un essai biographique. Les étapes de sa vie, qui donnent

leur sens à la succession des chapitres, sont en effet un prétexte pour nous restituer le contexte historique des politiques agraires qu'il a rencontrées. En un sens, ce livre apparaît plus comme un exercice de mémoire collective que comme un souvenir de vie. Grigori Lazarev nous le dit bien dans son introduction, il a en effet souhaité partager le capital de son passé avec les générations plus jeunes qui ne connaissent souvent pas les efforts, les problèmes et les réussites qui ont jalonné le difficile chemin de la transformation du monde rural marocain. Il m'a souvent dit que ce chemin de mémoire, il le faisait surtout pour payer sa dette envers un pays qui lui avait apporté la plus grande richesse de son parcours personnel et professionnel.

Les lecteurs liront avec intérêt ce qu'il nous rapporte sur des moments oubliés ou peu connus de l'histoire agraire de notre pays, souvent en y apportant l'éclairage de l'expérience vécue. Avec lui, on revivra les derniers moments du Protectorat et les premiers pas des politiques agraires de l'Indépendance. On sera entraîné dans son évocation des débats de l'époque sur la question agraire et dans celle de la genèse du premier plan quinquennal. On le suivra dans ce qu'il nous rapporte de la grande aventure de l'Office national des irrigations, puis de celle qu'il a vécue avec le Projet Sebou. Ses fonctions auprès de la FAO le conduisirent, plus tard, à un engagement dans plusieurs grands projets qui ont marqué des changements importants dans les approches du développement agraire de notre pays.

La dernière partie de son livre me touche plus particulièrement, car nous l'avons vécue ensemble depuis 1998. Notre collaboration commença dans le contexte, novateur pour le Maroc, de l'alternance dite consensuelle. Celle-ci fut le point de départ d'un processus de changement qui trouve aujourd'hui une incontestable affirmation dans la réforme constitutionnelle de juillet 2011.

L'alternance fut marquée par le lancement d'une réflexion sur le devenir possible du monde rural, si longtemps marginalisé dans une économie pourtant largement dominée par l'activité agricole. Ce fut le temps de la *Stratégie 2020 de développement rural* dont le ministre de l'Agriculture et du Développement rural confia la responsabilité au Conseil général du développement agricole. J'eus le privilège d'être assisté par une petite équipe d'hommes d'expérience et d'indépendance d'esprit dont Grigori Lazarev fut l'un des pivots. Notre travail s'acheva lorsqu'il fut présenté, en juillet 2000, au colloque national de l'agriculture qui fut l'occasion d'une rencontre exceptionnelle de personnalités de la profession, d'élus et de cadres de l'administration de l'Agriculture.

Je ne résiste pas au souvenir d'un rappel, tant ce que nous avançons alors demeure d'actualité. Les politiques proposées pour le développement rural impliquaient une démarche nouvelle pour le Maroc et, en particulier, celle d'une mise en cohérence "horizontale" des programmes sectoriels, alors conçus et gérés à partir du centre. Un cadre territorial multidimensionnel était mis en avant comme la structure d'accueil la plus adaptée pour mettre en œuvre cette transversalité.

La *Stratégie 2020* donnait également une importance cardinale aux approches qui favorisaient la responsabilisation des acteurs et leur implication, par la "participation",

dans les processus de programmation, de décision et d'exécution des actions de développement. Elle prônait de nouveaux types de rapport entre les administrations et les autres acteurs du développement, principalement en instaurant des formules de partenariat, un changement profond dans les pratiques de l'État. La mise en pratique effective du concept d'intégration et d'adaptation des politiques selon la différenciation des situations locales était recommandée comme une expérience novatrice, en rupture avec l'expérience passée. Mais ce qui apparaissait comme le plus nouveau et le plus immédiatement perceptible pour les acteurs et l'opinion publique tenait dans la manifestation concrète de deux changements de méthode, l'un concernant les méthodes de travail de l'administration, l'autre la reconnaissance, par l'action, du rôle déterminant des hommes dans la mise en œuvre des politiques de développement rural.

L'Administration avait, jusqu'alors, été le principal acteur des politiques de développement. Pour que quelque chose change, il fallait d'abord qu'elle apprenne à changer. Ceci signifiait beaucoup plus qu'une refonte des programmes, mais bien une réelle réforme des mentalités. Pour cela, la condition première, pour la *Stratégie 2020*, était de développer chez les cadres de l'Administration de nouvelles aptitudes pour comprendre la nécessité et les voies du changement et pour en devenir des agents actifs. Parmi les premières exigences figurait l'affirmation d'une continuité des politiques. Le développement rural est un processus de longue durée, il était donc essentiel que les politiques qui l'accompagnent aient une même continuité. Il était également indispensable de confronter ces politiques à leurs résultats, de les évaluer en permanence et d'en débattre avec les intéressés. Le discours devait être vérifié par l'action.

Le deuxième changement concernait la reconnaissance du rôle déterminant des hommes dans la mise en œuvre des politiques de développement rural. L'État devait apprendre à leur reconnaître la qualité d'acteurs du développement et donc, par là même, une pleine capacité à exercer une responsabilité dans le développement, une capacité à prendre des décisions. Pour y parvenir et combler les déficits d'expérience, il fallait agir – et sans attendre – dans les domaines qui avaient le plus contribué à la marginalisation des ruraux en tant que “décideurs responsables”, le domaine de *l'information*, le domaine de la *formation*. Là aussi, l'acquisition d'une aptitude au changement était indispensable.

La *Stratégie 2020 de développement rural* constitue aujourd'hui un fondement historique du Pilier II du Plan Maroc Vert. Ce Plan, lancé en 2008, réaffirme l'importance stratégique de l'agriculture pour le développement économique et social du pays, et il se propose d'être l'instrument d'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 et accompagnée d'une forte mobilisation des capitaux privés, publics, internationaux et sociaux. Parallèlement à des politiques de relance d'une agriculture moderne hautement compétitive, le Plan Maroc Vert se propose de

mettre en œuvre des approches spécifiques pour moderniser et intégrer au marché les petites et moyennes exploitations. Une très grande importance est donnée aux régions montagneuses, qui rassemblent près du tiers de la population rurale, aux oasis et aux poches de pauvreté rurale dans d'autres régions. Ces politiques spécifiques, conçues autour de l'idée d'une agriculture solidaire, constituent le deuxième pilier du Plan Maroc Vert. Elles se situent dans la droite ligne de la *Stratégie 2020 de développement rural*.

Ces nouvelles politiques se mettent progressivement en marche dans tout le pays. Elles se heurtent certes à des difficultés de mise en œuvre car les changements de l'administration et l'acquisition, par les acteurs, d'une compétence responsable – sur lesquels insistait tant la *Stratégie 2020* – sont des processus lents et difficiles. Nul ne doute cependant que les nouvelles orientations pour une régionalisation volontariste et une forte promotion de la gouvernance locale leur donneront, dans les prochaines années, un irréversible coup d'accélérateur.

Ce rappel personnel des dernières années évoquées dans le livre de Grigori Lazarev, il me fallait le faire pour mettre en lumière la grande leçon des six décennies de l'histoire agraire du Maroc indépendant. Le progrès dans l'agriculture et la transformation des paysanneries ne sont ni linéaires ni rapides, et il faut accepter avec pragmatisme les temps de l'incubation du changement. Le progrès se construit dans la capitalisation des expériences – erreurs et réussites, dans l'innovation et, surtout, dans la volonté d'entraîner les acteurs dans une réflexion continue sur leur propre situation et sur les options d'un futur possible. C'est là tout l'enjeu d'une politique de développement du monde rural.

Mohamed Aït Kadi

Sommaire

Préface de Mohamed Aït Kadi	5
Introduction	11
1. Découvertes	15
Marrakech, l'éveil dans la palmeraie	15
Zaër, Moyen-Atlas, l'apprentissage de la découverte	16
Hivers dans le Haut-Atlas	18
Randonnées dans le Sud marocain	19
Rencontre avec la paysannerie	22
Villages et paysans du Prérif	24
Le Rif, un monde rural dans la crise (1958)	25
Steppes de l'Oriental, un pastoralisme en mutation	29
De quelques autres voyages	31
2. La « question agraire », le premier plan quinquennal	33
Ce que l'on savait du monde rural	33
La fin du Protectorat, la découverte tardive du « fellah »	35
Les politiques agricoles et rurales des premières années	39
L'émergence de la « question agraire »	40
Le premier plan quinquennal	43
Le Conseil supérieur du plan	46
3. L'Office national des irrigations	53
La création de l'Office national des irrigations	53
Le Bureau de recherches générales	56
L'étude des structures agraires des grands périmètres	57
« Chamandar », la betterave à sucre	60
Les propositions de réforme foncière	62
4. Le Projet Sebou	67
Le Projet Sebou, à pile ou face	67
Le temps du Projet Sebou	68

Le Projet Sebou	75
Ressources humaines	76
Enquêtes et connaissance du milieu humain	79
La synthèse des travaux sur les « institutions rurales »	82
Epilogue	87
Travaux de recherche	93
5. La politique des projets de développement rural	97
L'agriculture au début des années 70	98
L'irrigation dans le Rharb, le Projet Sebou, dix ans plus tard	99
Retour au Maroc avec le Centre d'investissement de la FAO	103
Le projet de développement intégré de Karia Tissa	105
Le renouveau de la petite et moyenne irrigation	109
Le Plan céréalière	118
Les montagnes pastorales, du Moyen-Atlas à Azilal	130
L'assistance du Maroc au Projet Oasis de Mauritanie	135
Ma dernière mission au Maroc pour le Centre d'investissement de la FAO	140
6. Un nouvel engagement dans les politiques de la ruralité	143
Le Projet pastoral de l'Oriental	144
Le Projet de développement de Safi Abda	152
L'agriculture à la fin des années 90	157
La Stratégie 2020 de développement rural	162
Le Conseil général du développement agricole	166
Le retour aux travaux de recherche	171
7. La pratique des politiques de développement	175
Un regard en arrière, un regard en avant sur la société rurale	176
L'économie du développement, une rupture dans la pensée économique	179
L'héritage de l'histoire précoloniale et du Protectorat	181
L'Etat dans le Maroc précolonial	181
Le temps du Protectorat	182
Les premiers questionnements sur le développement	183
La production d'instruments de l'action publique dans l'agriculture	185
Le rôle de la technostructure internationale et des experts du développement	186
La production endogène des messages de développement	188
La pratique de la gouvernementalité	189
L'efficacité des messages et des instruments	190
La relation avec la société rurale	192
La relation avec le système de pouvoir	194
La double rationalité de la souveraineté	196
Postface de Mohamed Naciri	199
Publications et travaux sur le Maroc de Grigori Lazarev	229

Introduction

Les circonstances de ma vie professionnelle m'ont amené pendant cinq décennies à être, d'une façon ou d'une autre, un observateur de l'histoire agraire du Maroc. J'en ai été un témoin et, plusieurs fois, un acteur, bien que plus ou moins impliqué. J'ai résidé au Maroc pendant les premières décennies de cette histoire mais, par la suite, c'est par des retours récurrents que j'ai suivi ou participé aux activités du développement rural. Je suis de la sorte un observateur atypique, à la fois enraciné et extérieur. Enraciné, je l'ai été suffisamment par mes premières années professionnelles au Maroc pour que mes amis dans ce pays – les plus anciens, bien sûr, mais aussi ceux qui vinrent plus tard – m'aient souvent dit : tu es des nôtres. Mais en même temps, extérieur, car pendant de longues années, j'ai partagé le Maroc avec le reste du monde où me conduisait ma raison sociale de fonctionnaire international. J'ai vécu avec cette contradiction, mais elle ne m'a jamais gêné car le Maroc ne ressemblait, pour moi, à aucun autre pays. Et mes amis m'ont toujours montré qu'ils le savaient et qu'ils m'accueillaient sans me tenir rigueur de mon extranéité.

Plusieurs raisons m'ont amené à écrire ce livre. L'une des premières a été de me rendre compte que j'étais, très probablement, un témoin assez privilégié. Rares sont ceux qui, comme moi, ont été associés pendant cinquante ans, et de cette façon, aux politiques agraires du pays. Les hasards m'y ont amené alors que j'étais encore étudiant, l'enchaînement de la vie a fait que j'ai continué, bien après en avoir terminé formellement avec ma carrière internationale. Je ne sais pas si cette situation exceptionnelle m'a donné un privilège pour parler de mon itinéraire, mais elle m'a, sans nul doute, donné des raisons de témoigner de ce qu'il m'a été permis de voir et de savoir. J'ai, comme sociologue, souvent appris en recueillant la mémoire des "anciens", et j'ai toujours été frustré d'apprendre ce que j'avais manqué en n'entendant pas ceux qui étaient déjà partis. Je suis désormais l'un de ces anciens. J'ai donc, moi aussi, un devoir de mémoire, tout au moins parce que je me suis trouvé là, tout au long d'une histoire qui remonte au tout début de l'Indépendance et dans laquelle je suis encore engagé au moment où j'écris ces lignes.

L'intérêt que j'ai trouvé dans un partage du passé avec des générations plus jeunes a été une autre raison de l'écriture de ce livre. Après avoir été longtemps un "jeune" dans mon milieu professionnel, j'ai, comme tout le monde, pris de l'âge et me suis

trouvé à travailler avec ceux qui étaient désormais mes “jeunes”. Au Maroc, cette expérience m’a beaucoup marqué, car je découvrais que mon passé me donnait une sorte de statut personnel. Curieusement, il n’impliquait pas de distance d’âge. J’ai toujours été surpris par la simplicité des relations qui s’établissaient, un tutoiement réciproque, des échanges sans barrière des années. Mais, en même temps, chaque fois qu’il m’arrivait d’évoquer une anecdote de mon passé, je voyais un intérêt pour des périodes ou des événements d’une histoire dont les plus jeunes ne savaient pas grand-chose. Ces moments m’ont aidé à comprendre ce que la connaissance du passé récent, si mal enseignée, pouvait apporter à de jeunes générations, grandes trop vite dans une histoire écrite au jour le jour, dans une actualité immédiate et constamment renouvelée. En racontant un itinéraire confronté à une petite partie de l’histoire du Maroc indépendant, je pouvais contribuer à une réhabilitation de la connaissance du passé, et, par les leçons des expériences des prédécesseurs, en montrer l’intérêt pour une meilleure connaissance du présent et des options du futur. J’ai, à cet égard, une pensée pour Lamia Radi, qui a créé une fondation de la mémoire et a soutenu mon initiative. Elle représente bien cette nouvelle génération en quête de son passé..

Je dois aussi mon entreprise d’écriture à ceux de mes amis, surtout ceux qui étaient plus proches de ma génération, qui m’ont encouragé à écrire. Ils m’ont convaincu de mon devoir de mémoire. Je me tourne vers Mohamed Aït Kadi, qui m’a fait l’honneur d’écrire la préface de ce livre et dont j’ai suivi depuis plus de dix ans le chemin intellectuel et admiré le profond engagement dans la transformation de l’agriculture et la ruralité de son pays. Je pense aussi au Professeur Mohamed Naciri, un ami depuis les bancs de la faculté, qui m’a fait, lui aussi, l’honneur d’ajouter une postface à cet ouvrage. Voici des années qu’il m’encourage à écrire l’expérience que j’ai vécue, et je le remercie de m’avoir soutenu dans cette aventure. Je pense aussi à Abdelouahed Radi et à Ahmed Lahlimi, qui furent mes compagnons de travail dans les années soixante, à l’époque du Projet Sebou, que j’ai souvent retrouvés par la suite et qui m’ont, eux aussi, encouragé lorsque je leur ai fait part de mon projet. Je pense aussi à tous mes autres vieux amis avec lesquels j’ai partagé mes souvenirs, Nejib Bouderbala, Mohamed Allaoui, Mohamed Lahbabi, Khalid El Harizi, Mohamed El Alaoui, les regrettés Paul Pascon et Anis Bahraoui et tant d’autres. Il me faut aussi une pensée reconnaissante et empreinte d’amitié pour le Professeur Noureddine El Aoufi qui m’a fait comprendre l’intérêt de mon livre et m’en a proposé la publication dans une collection qu’il dirige.

Je n’ai pas écrit ce livre comme un récit de mémoires. Il y a certes un peu de cela dans les premières pages, mais seulement pour donner le cadre de mon apprentissage de la ruralité. Mon itinéraire personnel me sert, en fait, de fil conducteur pour raconter des moments de l’histoire des politiques agraires dont j’ai été le contemporain. Je me suis efforcé chaque fois d’en retracer le contexte historique. Le récit que j’en donne ne doit pas être compris comme un livre de souvenirs, mais comme le regard d’un témoin sur une partie de l’histoire politique du Maroc.

Mes premières expériences coïncident avec les débats sur la question agraire et la genèse du plan quinquennal. Je fus immédiatement après entraîné dans la brève mais combien passionnante aventure de l'Office national des irrigations. Une nouvelle circonstance me fit, peu après, participer à cet immense laboratoire d'idées et de propositions que fut le Projet Sebou. Mon métier "d'expert" de la FAO me fit, ensuite, revenir au Maroc de façon récurrente. Ce fut une grande période, car je fus responsable de la préparation de quelques projets promus par des institutions internationales, la Banque mondiale notamment, et qui furent associés à des tournants des politiques agraires. Libéré de ma carrière à la FAO, j'eus, comme consultant, une nouvelle vie professionnelle qui me ramena souvent au Maroc. Un dernier enchaînement de circonstances me donna le privilège d'être associé à l'élaboration de la *Stratégie 2020 de développement rural*, et, de là, à de nombreux travaux de ce véritable creuset d'idées qu'est le Conseil général du développement agricole.

Quand j'ai entrepris de mettre ces fragments bout à bout, je me suis rendu compte qu'ils marquaient effectivement la plupart des moments importants de l'histoire agraire du Maroc indépendant. C'est cette histoire que j'ai tenté de reconstruire en suivant le chemin de l'itinéraire personnel qui l'a accompagnée¹.

¹ En décembre 2010, j'ai été invité par le Professeur Noureddine El Aoufi à faire une conférence dans le cadre de l'Association marocaine de sciences économiques (AMSE). Je m'étais proposé de demander à ce public averti de bien vouloir réagir sur les thèmes qui constituent l'ossature du chapitre de conclusion de ce livre et dont j'avais fait la matière de ma conférence. Le débat fut fructueux, et j'ai tenu compte de plusieurs remarques qui me furent faites pour revoir mon premier texte. Je remercie ces participants de leurs contributions, avec une mention particulière pour mon ami Mohamed Allaoui qui m'a envoyé de longs commentaires écrits. Les intervenants pourront, dans le texte final, retrouver ou non leurs suggestions ou regretter que je ne me sois pas prononcé sur des désaccords. J'ai dû faire mes choix pour rester en cohérence avec le développement de mon livre, et j'en endosse pleinement la responsabilité.

CHAPITRE 1

Découvertes

Marrakech, l'éveil dans la palmeraie

J'appartiens à l'une de ces dernières générations de citadins modernes qui, enfants, vivaient encore dans des villes à proximité des champs et des saisons agricoles. Je suis né à Marrakech, dans une villa entourée d'un jardin, dans l'avenue Landais, aujourd'hui avenue Zerkouni. Cette avenue était bordée de magnifiques jacarandas qui disparurent lorsque les villas furent remplacées par les immeubles actuels. Au bout de la rue, il y avait le carrefour du Café des négociants, l'arrêt des cars de la Compagnie marocaine des transports et le restaurant franco-belge. A l'autre extrémité, juste après notre maison, commençait la palmeraie. Une petite ferme marocaine, enclavée dans les villas, avait résisté à la construction moderne, et nos réveils étaient ponctués par les chants des coqs et les aboiements des chiens. C'était pendant la Seconde Guerre mondiale, que nous vécûmes comme des privilégiés, n'entendant parler que de loin de toutes les horreurs que connaissait l'Europe.

Pour aller à l'école primaire, nous marchions tous les matins le long d'une route qui bordait des champs de la palmeraie. Notre année scolaire suivait le rythme des champs. Octobre accompagnait les labours et les semailles, puis nous pouvions voir croître le blé jusqu'à sa maturation et sa récolte à la main quand l'année se terminait. Notre terrain de jeu, c'était la palmeraie dont nous connaissions tous les chemins. On y arrivait en passant devant un moulin qui existait encore il y a quelques années et dont j'avais retrouvé, comme un parfum d'enfance, l'odeur de mouture, si caractéristique. Nous connaissions chaque *rhettara*² que nous explorions avec des audaces d'aventurier. Nous aimions tant nous y cacher, en écoutant couler l'eau et toucher les capillaires. Nous savions aussi les cycles des seguias, et nous étions bien connus des aiguadiers qui ouvraient ou fermaient l'arrivée des eaux. Un grand bassin d'irrigation, avec son aspect de ruine ancienne, alimentait nos fantasmes de lieux mystérieux. Quand vint le temps du lycée, le lycée Mangin, aujourd'hui le lycée Victor Hugo, le chemin devint plus long. Notre route, si froide en hiver, longeait les bigaradiers et les oliviers que des canaux irriguaient, en pleine

² Les canaux souterrains qui irriguent Marrakech.

ville, avec cette fréquence que nous avions appris à connaître. Le jardin du Hartsî était un enchantement, et nous allions y prendre quelques plantes pour peupler nos herbiers. Parfois, je m'aventurais, en bicyclette, dans la steppe au-delà de la palmeraie. Je découvrais alors le contraste si fort entre l'oasis et l'aridité. Ce fut ma première sensation du désert.

Les saisons, nous les vivions surtout par la succession des fruits. En octobre, c'était le moment des dattes, puis arrivaient les premières mandarines suivies des navels et, plus tard des autres oranges. Chaque fruit n'avait qu'une période courte. Il y avait, vers le printemps, un moment creux que l'on comblait par les dattes et les figues sèches, jusqu'à ce qu'arrivent les premières amandes fraîches. Les derniers mois de l'école étaient plantureux car on entraînait dans l'abondance des abricots (*mechmech*). Pendant l'été, nous avions des melons, des pastèques, des figues et des grenades, puis arrivait le gros raisin rouge des Doukkala qui durait jusqu'au début de septembre. Nous ne connaissions ni les pommes ni les autres fruits qui étaient des raretés. Les jujubes et les figues de Barbarie nous venaient occasionnellement, les noix étaient exceptionnelles.

Mon père, en bon Cosaque, avait, avant la guerre, acheté deux chevaux, et il n'avait dû que faire rabaisser le trousséquin pour qu'un artisan transforme une selle arabe en une selle cosaque. J'eus la tristesse de voir Orlik, notre beau cheval noir, terminer sa vie en tirant une charrette de livraison de caisses de vin. Les pénuries de ces temps de guerre ne nous avaient pas permis de le garder. De toutes ces premières années, j'ai gardé le souvenir enchanteur d'une nature belle et fiable. Il fallut les famines des années 1945 et 1946 pour que nous en découvrions les risques et les rigueurs. Marrakech fut frappée par l'épidémie de typhus, il y avait une grande misère que nous ne pouvions pas ignorer tant elle était visible dans les rues. Les invasions répétées des sauterelles étaient l'occasion ludique du tintamarre que nous faisions pour chasser leurs vols des jardins. Mais c'est avec une immense peine d'enfant que l'on découvrait ensuite la dévastation de la palmeraie.

Zaër, Moyen-Atlas, l'apprentissage de la découverte

Lorsque nous arrivâmes à Rabat, il y avait encore quelques champs entre notre maison, près de la Tour Hassan, notre nouveau terrain de jeu, et le lycée Gouraud, aujourd'hui le lycée Hassan II. Les années scolaires continuèrent ainsi à suivre quelque peu le cycle des cultures. Mais il manquait décidément à ces champs, étriés et enclavés, la merveilleuse exubérance de la palmeraie qui avait constitué mon premier environnement. Il n'y avait pas, non plus, la rencontre continuelle avec ces hommes et ces femmes que l'on voyait travailler et irriguer la terre. Ce furent d'autres circonstances qui me ramenèrent à la nature et à la proximité du monde rural.

A la fin des années 40 et au début des années 50, le scoutisme était la seule activité collective offerte aux jeunes. Cette institution avait, après la guerre, connu une explosion

au Maroc. Il y avait de tout, des scouts catholiques, protestants, musulmans, israélites, des groupes pour les garçons et d'autres pour les filles. Il y avait aussi des mouvements laïcs dont je fis partie. Ceux-ci ne regroupaient au Maroc que des Européens. Mais j'eus la chance d'appartenir à un groupe, tout à fait surprenant dans le climat ségrégationniste du Protectorat. Sous l'impulsion d'un jeune fonctionnaire venu au Maroc au sortir de la Résistance en France, notre groupe fut en effet le premier et le seul à accueillir des jeunes venant de tous les milieux et de toutes les confessions. Le noyau était certes constitué de fils de fonctionnaires européens, mais nous pûmes attirer des musulmans, des israélites, des fils de commerçants, des enfants espagnols du quartier populaire de l'Océan. Les écoliers du lycée se mélangeaient à ceux du collège, effaçant une barrière sociale si particulièrement marquée à Rabat. Nous créâmes une fraternité durable, qui se dressait contre tous les préjugés de l'époque. C'est dans ce groupe que j'ai connu Paul Pascon qui en devint le chef pendant trois ans. J'y ai aussi connu celui qui est devenu mon premier et plus ancien ami marocain³ et qui, pensez bien à l'époque, succéda à Paul comme chef de ce groupe interconfessionnel. Mais c'est surtout dans ce cadre que j'ai commencé ma découverte des régions rurales du Maroc.

Notre grande activité, c'était en effet d'entreprendre de longues marches de découverte que nous ponctuions de bivouacs auprès des sources. Près de Rabat, nous découvrîmes le pays Zaër. De grandes fermes céréalières s'étendaient autour de Romani, mais le reste de la région était encore resté largement pastoral. La *khaima* était l'habitat dominant dès que l'on s'éloignait des routes. Les champs, dispersés, étaient laissés entre labours et récoltes, tandis que les tentes et les troupeaux de moutons se déplaçaient sur d'autres parcours. La steppe à *chamaerops*, le fameux *doum*, occupait des espaces considérables, et son exploitation fournissait la matière première d'une industrie aujourd'hui disparue, celle du crin végétal. Les *koubba* qu'accompagnaient les silhouettes des aloès, devenus si représentatifs du paysage du nord du Maroc depuis qu'ils avaient été importés des Amériques, étaient les seules constructions en dur dans cet espace. J'en ai fait de nombreux dessins. Nous aimions aussi voir la silhouette des peupliers qui nous indiquaient, de loin, la présence d'un point d'eau. C'est à cette époque que j'ai découvert le livre d'Emile Laoust, *les Mots et choses berbères*. Ce fut mon entrée dans une passion ethnographique qui ne m'a jamais quitté.

L'été, nous parcourions le Moyen-Atlas. C'était de longues marches sur les plateaux calcaires creusés de dolines, les cheminements pacifiants dans les majestueuses cédraies, accompagnés de centaines de singes, le bonheur de retrouver l'eau et la menthe sauvage dans les sources du *dir*, à Aïn Leuh ou à El Hammam. Les sources de l'Oum er Rbia avaient une beauté grandiose et sauvage, et l'arrivée à l'Aguelman de Sidi Ali, après la traversée torride des sombres basaltes, était une récompense suprême. Pendant ces mois de l'année, nous rencontrions partout des tentes, des bergers, d'immenses troupeaux de moutons. Lorsque nous approchions des tentes pour nous enquérir de notre chemin ou pour acheter un poulet pour le

³ Seddik Lalaoui.

soir, nous étions toujours accueillis par une offrande de lait. Nous croisions, parfois, une famille entière qui se déplaçait avec sa tente et ses ustensiles, chargés sur des ânes ou des mulets, et que suivaient des masses bêlantes gardées par des chiens hargneux. Près des villages, que nous retrouvions sur les bordures des plateaux, les cimetières offraient aux regards l'infinie variation des stèles de bois de cèdre découpé plantées sur les tombes. J'appris, dans ces marches, les premières profondeurs des sociétés pastorales que je n'ai cessé d'étudier depuis.

Hivers dans le Haut-Atlas

En hiver et au printemps, nous allions vers le Haut-Atlas, presque toujours dans la vallée de l'Azzaden. Nous y avions construit, avec l'aide matérielle du service de la Jeunesse et des Sports, un refuge qui, à 2 300 mètres, aux *azibs Tamsoult*, servait de relais entre la vallée et le refuge Neltner, dernier arrêt, à 3 000 mètres, avant l'ascension des 4 000 mètres de la haute falaise du Tazararht ou des cimes de l'Ouanekrim. Nous arrivions en train à Marrakech. Nous allions, invariablement, faire un tour dans les souks, puis sur une place Jmaa el Fna qui n'existe plus. Elle était alors le lieu de rencontre et de distraction des Marrakchis. Des barbiers, des arracheurs de dents, des écrivains publics, des vendeurs d'herbes et de poudres médicinales ainsi que de charmes aux vertus mystérieuses, offraient leurs produits ou leurs services, abrités par une natte en palmes ovale, disposée sur trois supports en bois et que l'on tournait avec le déplacement du soleil. Les conteurs, les comédiens, les acrobates, les charmeurs de serpents, les gnaoua avec leurs tambours entretenaient un public bruyant et jamais lassé. Le tourisme était encore d'une infinie discrétion. Nous aimions imaginer que nous étions aux portes d'une Afrique mystérieuse, et les quelques hommes bleus que nous croisions nous donnaient un souffle de désert.

Nous partions vers Asni, juchés sur l'impériale d'un car brinqueballant, dont nous étions les seuls passagers en vêtements européens, et nous parcourions sans peur les dangereux lacets de l'oued Reghariya. D'Asni, nous marchions jusqu'à Imlil avant de faire la longue montée du col du Tizi Mzik et avant d'arriver, fourbus, dans le haut Azzaden, au village de Tizi Oussem où nous étions accueillis dans la maison de l'amghar Aomar. Combien savions-nous alors apprécier la petite chaleur du *kanoun*, près duquel séchaient nos effets trempés, tandis que, si souvent, la neige couvrait le village. Aomar nous faisait préparer un repas dont nous lui achetions les produits. Les villageois nous parlaient de leur famille, de leurs cultures, de leurs noyers, de leurs séguias, de leurs animaux. C'était un bout du monde. Il n'y avait pas d'école. Périodiquement, les hommes franchissaient le col pour aller au souk d'Imlil. Les femmes ne connaissaient que leur vallée. Aucune formation ne peut être meilleure que celle de la marche en montagne pour comprendre la complexité de l'organisation des terroirs, les étagements de l'occupation du sol, les mille variantes des systèmes d'irrigation. Ce fut un enseignement inoubliable et inoublié.

Je suis retourné, il y a quelques années, faire l'ascension du Tazararht, accompagné d'un vieux guide que j'avais connu longtemps avant quand je fréquentais le Club alpin. Cette ascension est, pour moi, l'une des plus belles du Haut-Atlas. Lorsque l'on arrive au premier sommet, l'itinéraire se poursuit en longeant la bordure de la falaise nord de cet impressionnant plateau, dont on voit si bien la silhouette depuis Marrakech. La vue s'étend sur tout le Haouz, vers le nord et vers les vallées oasiennes au sud. Vers le nord-est, le regard ne quitte pas les sommets dentelés des 4000 mètres de l'Ouanekrim, qui semblent si proches et à la même hauteur. La masse arrondie du Toubkal en constitue l'arrière plan. La descente se fait par de vertigineux couloirs glacés que l'on ne peut pas franchir sans crampons. Au retour, je me suis arrêté au village de Tizi Oussem. Aomar n'était plus, mais ses héritiers ont continué sa tradition d'accueil. Ils ont transformé une partie de leur demeure en gîte rural. Il y a de l'eau courante et un générateur fournit de l'électricité. En été, le gîte reçoit sans discontinuer des amateurs de trekking, nos "marches" d'autrefois. Il n'y avait toujours pas de route, et c'est à dos de mulet que j'ai descendu toute la vallée jusqu'à l'hôtel d'Ouergane. Le paysage avait changé, une partie des champs et des jardins avait été emportée par les crues exceptionnelles des années précédentes.

Randonnées dans le Sud marocain

En 1952, j'ai fait mon premier voyage dans le Sud du Maroc. Auparavant, je n'avais fait, enfant, qu'un bref séjour à Ouarzazate où j'avais été accueilli par une tante, alors infirmière militaire. Je me souviens de la route hallucinante du Tichka, que l'on parcourait en car, en évitant soigneusement les heures pendant lesquelles la chaussée non asphaltée était occupée par les longs convois des camions miniers. Je me rappelle ma première découverte des paysages oasiens, si différents de ce que je connaissais à Marrakech. J'ai aussi gardé le souvenir de la gentillesse des Allemands qui avaient fui le nazisme mais qui avaient été internés à Ouarzazate pendant la durée de la guerre.

Ce premier voyage dans le Sud, je le fis, pendant l'été, avec deux amis qui appartenaient aux scouts musulmans. Cela ne se faisait pas de voyager en telle compagnie pendant le Protectorat. Nous découvrîmes ensemble l'itinéraire, si classique depuis, qui, après avoir traversé le Moyen-Atlas, conduit de Midelt à Errachidia, alors Ksar es Souk, puis de là à Ouarzazate et Marrakech, par Tineghir et Boulmane. Je me souviens particulièrement de la halte à Tinjdad. Le Sud était alors zone militaire, et j'étais tenu de me présenter à l'officier chef de poste. En été, les visiteurs étaient rares, et l'officier m'offrit l'hospitalité d'une chambre d'hôte. Lorsque je lui annonçai que je voyageais avec deux amis marocains, il m'expliqua qu'il ne pouvait pas les loger. Je déclinai son offre.

Mes amis me suggérèrent d'aller demander l'hospitalité au *caïd*. Celui-ci résidait à Asrir, alors séparé de Tinjdad par quelques kilomètres de belles palmeraies et de

cultures irriguées. Nous fûmes accueillis dans son ksar avec la sympathie que n'avait pas su manifester l'officier, et ce fut une leçon importante pour moi. Ce *caïd*, était, je l'ai su peu à peu, une personnalité exceptionnelle. Il avait commandé l'une des dernières résistances à l'armée française et ne s'était rendu qu'en 1932, peu avant le dernier combat des Français contre les Ait Atta. Sa famille occupait la même charge depuis des générations. La politique coloniale de l'époque était en général de rendre leur commandement aux chefs vaincus. Il était en poste depuis ce temps là. Deux pièces de réception avaient été arrangées dans cette haute et vieille bâtisse en pisé tenu par des entrelacs de troncs de palmiers. On y montait par un escalier sombre et irrégulier mais, arrivés, on découvrait la richesse d'un plafond peint par un artisan renommé venu de Fès. Nous jouissions du magnifique panorama des étages des cultures oasiennes, et nous distinguions, sur l'horizon, les masses bleutées et noires du Jbel Saghro. Nous fûmes somptueusement traités, ce qui nous changeait des casse-croûtes hâtifs de nos haltes précédentes.

Mais le meilleur fut pour la fin. Nous étions, par hasard, venus un soir de fête. Après le repas, nous descendîmes dans la cour du ksar qui s'était bien remplie depuis notre arrivée. Tous les hommes du village étaient là, avec leurs *gandouras* et leurs turbans blancs. Les femmes avaient mis tous leurs bijoux, noirci leurs yeux d'un *kohl* abondant et rafraîchi leurs tatouages au henné. Il y avait de grands feux pour éclairer la cour sombre, enfoncée entre les hauts murs du ksar. C'est alors que la danse commença et qu'il me fut donné d'assister pour la première fois à une *heouach*, les hommes frappant leurs tambourins en chantant et rythmant leurs pas, les femmes leurs répondant par leurs chants, leurs *yoyou* et leurs pas de danse. Jusqu'au moment où le silence se fit pour laisser entrer deux personnages, chacun suivi de deux tambourinaires. On m'expliqua que le grand moment était venu, celui de l'affrontement du poète du ksar d'Asrir et d'un poète du ksar voisin. J'assistai pour la première fois à une joute poétique, qui évoquait pour moi les anciens jeux floraux. La joute fut magnifique, on m'en traduisait les phrases en berbère qui allaient de l'évocation de la valeur des hommes du ksar à la beauté des femmes, de la richesse des récoltes aux défauts des habitants de l'autre ksar. Épopée, tendresse, anecdotes, ironie, moqueries et farce, tout y était et personne n'en perdait une parole. Ce fut ma première immersion dans la culture berbère des campagnes.

En 2007, je suis retourné à Asrir, je n'avais jamais eu l'occasion de m'y arrêter lors des nombreux voyages dans le Sud que j'ai faits depuis. J'eus du mal à retrouver les paysages. De Tinjdad à Asrir, en effet, il n'y avait plus qu'une route goudronnée, longée, de façon ininterrompue, par des constructions nouvelles. On distinguait par derrière les silhouettes des palmiers, mais on ne voyait plus l'eau couler dans les champs vert foncé. Asrir était devenue une petite ville. L'orgueilleux ksar caïdal était encerclé de maisons. Il n'était plus habité et, lorsque l'on y entrait, par un long couloir obscur, on découvrait dans la cour intérieure des pans entiers de pièces écroulées. J'étais confronté, encore une fois, à tous ces ksour ruinés et abandonnés que je venais de rencontrer le long des routes du Sud. Tout un patrimoine architectural

s'en allait, gommant l'histoire d'une culture séculaire. Le petit neveu de Si Mohamed ben Larabiould Moha, le *caïd* que j'avais connu, m'attendait, curieux de rencontrer quelqu'un qui avait connu son prestigieux ancêtre. Il me fit la surprise de me conduire dans la salle de réception qui avait été préservée et dont le magnifique plafond était resté intact. Les tapis étaient là et le thé vint aussitôt. Nous parlâmes du passé, de la personnalité du *caïd*. Il était heureux que l'on fasse revivre la mémoire d'un héros et que l'on remette à sa place la marque infamante de la collaboration administrative avec le Protectorat (qui fut, de plus, honorée d'une Légion d'honneur dont on me montra le diplôme avec fierté). Le jeune fonctionnaire qui m'accompagnait depuis Rabat découvrait tout un monde nouveau. La mémoire historique est un point faible des générations d'aujourd'hui. Soudainement, mon compagnon comprenait que cette personnalité *caïdale* avait été un grand homme de la résistance marocaine. Moi-même, j'avais fait une excursion dans un passé très personnel. Nous étions tous émus, bien que pour des raisons toute différentes. En partant, notre hôte tint à m'offrir quelque chose en souvenir. Il me donna une vieille serrure en bois qui traînait dans les ruines. Curieuse rencontre, car j'ai, au long de ma vie, collectionné les serrures en bois. J'avais acheté la première cinquante ans plus tôt, à Tinjdad. J'y vis comme le symbole d'une jeune vie qui s'était ouverte avec une serrure et qui se refermait avec une autre serrure. Le Maroc était devenu autre chose.

Mon second voyage dans le Sud marocain se fit l'année suivante, en 1953. Suivant les traces de Paul Pascon qui m'avait précédé deux ans auparavant, j'avais, moi aussi, concouru pour obtenir une bourse de voyage de la Fondation Zellidja. Celle-ci offrait à quelques dizaines de candidats sélectionnés dans tous les lycées français de quoi faire un voyage autour d'un thème d'étude. J'avais choisi l'étude de la décoration dans l'architecture et dans les produits de l'artisanat du Sud. Ce fut une belle aventure, qui me permit de connaître beaucoup mieux la vie dans les ksour du Sud. Mais j'ai un grand souvenir, celui de ma halte nocturne, au pied du Bou Gafer, alors que je me rendais de Alnif jusqu'à Iknioun, au cœur du Jbel Saghro, à pied, une *guerba* d'eau attachée à mon sac (à l'époque, il n'y avait plus de piste entre ces deux postes). Juste avant le premier col, j'avais été frappé par les alignements de pierre qui témoignaient encore, comme un souvenir de légion romaine, du campement fortifié que l'armée française avait installé lorsqu'elle engagea, contre les Ait Atta, la dernière bataille de ce qu'elle appelait la "pacification". Cette bataille eut lieu dans la montagne du Bou Gafer, une haute montagne sombre, faite des plus anciennes roches de la terre. L'armée française, après de grosses pertes, dut recourir à des bombardements aériens pour vaincre cette ultime résistance. C'était en 1933. J'ai dormi au pied de cette montagne symbolique une nuit d'août 1953. Le surlendemain, arrivé à Iknioun, j'apprenais des autorités militaires françaises que le sultan Mohamed ben Youssef avait été déposé au cours de la nuit que j'avais passée dans le Bou Gafer. J'ai réalisé plus tard la signification de la rencontre de ces dates : ma vie d'adulte commençait avec la fin du Protectorat. Dans le Jbel Saghro, le Protectorat n'avait duré que vingt ans.

Rencontre avec la paysannerie

Trois ans plus tard, l'un de mes professeurs du Musée de l'Homme me fit rencontrer, à Paris, un personnage peu commun. Bernard Estérez était agronome. Jeune attaché de cabinet, il avait débuté une carrière politique ambitieuse. Lorsque l'indépendance du Maroc survint, il eut l'idée de créer un bureau d'études, la SERESA. Estérez était un vendeur exceptionnel. Il vint expliquer au premier ministre de l'Agriculture, Mansour Nejjaï (qui avait été le premier grand agriculteur moderne du Maroc) que le Maroc devait repartir sur des bases nouvelles et s'affranchir de savoirs et de compétences administratives qui ne répondaient qu'aux besoins de la colonisation agricole. Étonnamment convainquant, il obtint un très gros marché d'études par lequel il s'engageait à trouver des hommes nouveaux qui parcourraient les régions du Maroc pour en analyser, avec un regard neuf, les situations et les possibilités. Toutes ces études avaient pour ambition d'être les briques d'un futur plan de développement de l'agriculture.

Pour réussir, il lui fallait cependant trouver l'expertise qu'il avait promise et, à l'époque, ce n'était pas facile. Pour l'agronomie, l'élevage, il alla puiser dans un vivier d'anciens coloniaux de Madagascar et de Tunisie. Mais l'économie et la sociologie du développement étaient alors un domaine inexploré. Il n'existait pas d'expertise. Estérez fit un pari, celui de trouver des jeunes diplômés, sans expérience mais déjà nourris de quelques notions de sociologie ou d'économie, et de les mettre en équipe avec les coloniaux chevronnés. M'ayant rencontré, ainsi que quelques autres de mes compagnons encore étudiants, Paul Pascon, Marc Ollivier, Pierre Gentelle, avec lesquels j'avais partagé une expérience collective de travail ethnographique en Corse, Estérez réussit à nous convaincre de distraire quelques mois sur l'année universitaire pour nous joindre aux équipes qu'il constituait pour le Maroc. Curieux de nous lancer dans une aventure si nouvelle, puissamment motivés par notre idéologie tiers-mondiste (c'était l'époque de Franz Fanon et d'Aimé Césaire), nous acceptâmes ce compromis, et nous eûmes tous la chance de ne perdre aucune année universitaire, en dépit de ce temps partagé.

Le Maroc fut divisé en 45 "régions naturelles" par Julien Couleau, l'un des meilleurs connaisseurs du monde rural à l'époque, devenu conseiller du ministre de l'Agriculture. Estérez trouva un chef de projet talentueux⁴ qui lança dans ces régions cinq ou six équipes, composées, chacune, d'un agronome, d'un économiste et d'un sociologue. Estérez eut de la chance car, curieusement, quelques équipes se formèrent de façon solide et réussirent à présenter des études qui étaient, pour l'époque, assez valables. En économie et en sociologie, nous n'avions aucune expérience. Nous allions puiser dans les livres d'économie de Ch. Bettelheim, nous nous inspirions

⁴ Il s'agissait de M. Demelle qui avait dirigé, jusqu'à l'Indépendance, le service de Modernisation du paysannat en Tunisie. M. Demelle, atteint par la limite d'âge, fut remplacé par Jacques de Chalendar, un très grand personnage qui, après l'effondrement de la SERESA, devint le premier directeur de la toute nouvelle Banque nationale du développement.

de A. Sauvy, le gourou des dynamiques de population, de G. Balandier, qui avait lancé une “sociologie du développement” et des “ruptures coloniales”. Nous devions cependant inventer sans cesse. Peu à peu, notre petit groupe de Paris parvint à construire un modèle d’étude régionale qui servit de canevas collectif. La grande idée consistait à choisir des douars représentatifs des zones d’une région et de les passer au crible en interrogeant tous les chefs de famille. On appela cette approche, la méthode des “grilles de douar”⁵. Nous fûmes ainsi lancés dans des dizaines de villages dont on finissait par connaître la structure agraire, la démographie, la stratification sociale et les budgets familiaux. Rien de tel n’avait été fait auparavant. Partant de là, nous finîmes par avoir souvent une bonne idée des dynamiques régionales. Notre expérience devint une émergence d’expertise. Paul Pascon devint un spécialiste du Haouz et des Chaouia. Je devins le connaisseur du Prérif, du Rif et des steppes de l’Oriental.

Estérez était sans doute un vendeur d’exception, mais il menait la grande vie et n’avait vraiment aucune compétence financière. Après trois années, ses comptes se trouvèrent en faillite, il dut s’enfuir au Canada, laissant inachevé le travail entrepris, abandonnant ses équipes sans honorer leurs contrats d’emploi. Notre petit groupe, qui était parti avant la débâcle, décida de revenir travailler au Maroc. C’est alors qu’avec Paul Pascon, Marc Ollivier, Negib Bouderbala et d’autres, nous créâmes l’EIRESH, l’Equipe interdisciplinaire de recherche en sciences humaines. La carrière de Paul Pascon est partie de cette aventure. Mon itinéraire personnel lui doit aussi beaucoup. Personne, dans le ministère de l’Agriculture, n’était alors en mesure d’exploiter les études qui avaient été réalisées par la SERESA. Ses cadres étaient encore tous des fonctionnaires du Protectorat qui n’avaient aucune sympathie pour les approches que nous avions développées, et les rares agronomes marocains – Mohamed Tahiri, Abdelhafid Kadiri – avaient dû, tous, occuper des postes politiques. Les analyses régionales furent enterrées⁶. Les ministres de l’Agriculture qui se succédèrent pendant cette période – Omar Ben Abdeljallil (1956-1958), Abdelhafid Kadiri (1958) et Thami Ammar (1959-1960) – eurent, pour leur part, à s’occuper de programmes immédiats avec des objectifs plus réalistes, à court terme, que les planifications régionales. Les études de la SERESA tombèrent dans l’oubli, jusqu’à disparaître complètement des archives administratives. Mais heureusement, il n’en fut pas ainsi de l’expérience que nous avions acquise.

⁵ Paul Pascon rappelle cette expérience dans un article qu’il publia dans *le Bulletin économique et social du Maroc* («Méthode d’analyse des structures agraires au niveau villageois», *BESM* n° 128-129). En en tirant les leçons, il avait relancé cette méthode pour les stages que les étudiants de l’Institut agronomique et vétérinaire Hassan II effectuaient, chaque année, pour apprendre à connaître le milieu rural. J’en ai moi-même repris le principe dans les enquêtes que j’ai pu conduire dans le cadre du Projet Sebou, entre 1964 et 1967.

⁶ Ce n’est qu’en 2000, avec *la Stratégie 2020 de développement rural*, que l’on recommença à poser la problématique d’une régionalisation de l’agriculture. Le Maroc avait changé depuis le découpage de Julien Couleau, mais les 31 Unités de Territorialisation de l’Agriculture qui furent identifiées par l’Atlas de l’Agriculture de 2002 retrouvèrent souvent son travail pionnier.

Villages et paysans du Prérif

Je me souviens avec une certaine émotion des travaux de terrain dans lesquels nous fûmes engagés pendant cette période de la SERESA. Ce fut une époque de découverte absolue. Ma première immersion fut dans le Prérif, de Had Kourt au pays des Tsoul de Taza. L'économiste était Marc Ollivier. L'agronome et chef d'équipe était Pierre Feuille, qui avait longuement travaillé en Tunisie et qui connaissait bien l'agriculture maghrébine. Nous dûmes beaucoup à Pierre. Nettement plus âgé que nous, d'opinions politiques souvent opposées aux nôtres, il eut la patience d'un maître pour nous faire comprendre une science agronomique qui nous était vraiment étrangère. Mais nous eûmes la surprise de trouver en lui un interlocuteur curieux et ouvert à nos interrogations sur l'économie et la sociologie. Nous fîmes, ensemble, de réels progrès.

Le Prérif était alors très peu parcouru par les routes et les pistes. La plupart des villages ne pouvaient être atteints qu'à cheval. Nous choisissions ces villages pour qu'ils soient bien représentatifs de la moyenne. Nous commençâmes ainsi une longue période de visites, presque toujours précédées de belles cavalcades. Souvent, nous dormions dans les villages. Nous visitions aussi tous les souks pour mieux comprendre l'économie locale. Nous étions accompagnés d'agents de l'Agriculture, en général d'origine citadine, qui découvraient souvent, eux aussi, une réalité rurale que leur formation dans l'agriculture moderne leur avait fait largement ignorer. Il faut se représenter ce que de telles visites pouvaient signifier pour les populations locales. A l'époque, les agents d'autorité, les fonctionnaires de l'impôt rural et, parfois, le garde-forestier étaient les seuls visiteurs de l'Etat. Nous arrivions avec une autre étiquette pour parler avec les paysans, pour nous initier à leurs problèmes, pour les connaître. Nous apportions une démarche qu'ils n'avaient jamais imaginée de personnes envoyées par l'Etat. Pour nos interlocuteurs des villages, nous venions conforter l'extraordinaire souffle d'optimisme que l'Indépendance leur avait insufflé. Nous étions accueillis comme les porteurs du changement politique, et nous eûmes la chance de partager une collaboration enthousiaste et sans réserve. Parfois, quand je repense à cette période et aux difficiles relations qui s'établirent, par la suite, entre l'Etat et la paysannerie, j'éprouve le sentiment d'avoir été l'auteur d'un abus de confiance. J'ai, mentalement, envie de m'excuser pour avoir contribué à leur faire croire que nous étions parmi les annonciateurs d'une nouvelle vie. Mais, à notre décharge, nous y croyions vraiment aussi.

Village après village, souk après souk, nous amassions une information considérable. Nous découvrions la complexité savante de la gestion des terroirs, de la culture de l'olivier; on comptait, on mesurait, et, pour la première fois, on pouvait se faire une idée de la stratification sociale. On voyait comment les contrats agricoles permettaient à chacun de participer, selon ses moyens, à la production. On apprenait la force des institutions communautaires et toutes les solidarités qu'elles garantissaient. Mais on vérifiait aussi les situations inverses qui résultaient

de l'exploitation traditionnelle des grandes propriétés appartenant à la bourgeoisie de Fès. Nos échanges les plus riches portaient sur la vision que les paysans avaient du monde, sur leurs attentes, sur l'image du progrès qu'ils se représentaient. Il y avait parfois une radio dans le village, mais les informations circulaient surtout par les conversations de souk et, parfois, par des réunions de partis politiques tenues dans ces souks. L'image du progrès, c'était d'abord l'école. Dans un nombre considérable de villages, les habitants s'étaient cotisés pour construire une école, sans même savoir si un instituteur y serait nommé. Le meilleur scénario était de voir un enfant de la famille devenir fonctionnaire ou militaire. Chacune de nos visites était vécue comme une fête. On nous donnait les meilleurs chevaux, et je me souviens particulièrement de ceux de Tissa qui furent, quelques années plus tard, honorés par la Fête du cheval. Nos réunions étaient l'occasion d'un repas collectif qui, selon le cas, était offert par un notable ou par une contribution de chaque *adam*. L'arrivée de la suite de tagines que l'on déposait à un bout de la longue pièce était un point particulièrement fort de nos journées. Les plats cuisinés avec cette huile d'olive du Prérif, si fragrante, apportaient toujours leur note d'enchantement. J'eut plus tard l'occasion de travailler à nouveau dans ces régions. Mais jamais plus je n'ai retrouvé la confiance et l'espoir que nous avions rencontrés lors de notre première découverte.

Une partie de nos enquêtes portaient sur la démographie, et nous enregistrions toutes les naissances et tous les décès au cours de l'année précédente. Lorsque nous rassemblâmes nos données avec celles des équipes travaillant dans d'autres régions, nous trouvâmes avec constance un taux de croissance de la population se situant entre 2 et 2,5 %. Nous avions du mal à croire que l'on pouvait généraliser ces résultats, car le Maroc vivait, alors, sur l'idée d'une croissance de la population de 1,5-1,6 %. Quelques années plus tard, le premier recensement de la population après l'Indépendance fit l'effet d'une bombe : la population augmentait bien à un rythme de 2,5 % par an. Ce fut le début de la problématique de l'explosion démographique et de toutes ses conséquences à venir. Rétrospectivement, nous nous étions dit que, finalement, nos choix des villages n'étaient pas si mauvais et avaient fini par constituer un échantillon étonnamment représentatif.

Le Rif, un monde rural en crise (1958)

En 1958, deux ans après la réunification du Maroc, l'ancienne zone Nord constituait encore un monde à part. Le gouvernement avait certes installé une administration nouvelle dans les villes et remplacé les *interventores* de l'administration locale du Protectorat espagnol par des *caïds*, le plus souvent venus des villes du Sud ; mais pour l'essentiel, rien n'avait encore changé. Les villes – Larache, Tétouan, Alhoceima, Nador – avaient encore leur population espagnole, et la culture urbaine avait conservé tout son cachet hispanique. Horaires des repas, *paseo* dans la rue principale, en fin d'après-midi, uniformes de la police, plaques de signalisation, restaurants et hôtels, bateaux de pêche et ports, prix en pesetas malgré l'unification

monétaire, tout était resté espagnol. Quant au Rif rural, on n'en n'avait aucune connaissance dans la zone Sud.

Mes connaissances de l'espagnol me firent choisir pour une des premières explorations de ces régions. Ce fut le début d'une aventure qui me fit successivement connaître les tribus de l'Ouest, autour de la montagne des Beni Aros, alors couverte de maquis méditerranéen, le pays Ghomara, qu'entre les cistes, les lentisques et les arbousiers, on parcourait à dos de mulet, le pays des Ketama, où l'on cultivait le *cannabis*, les vallées méditerranéennes et ses pêcheurs, de part et d'autre de Torres de Alcala, Targuist et le pays aride et déboisé des Beni Ouriaghel, puis les pays du Rif oriental, depuis les reliefs d'Aknoul jusqu'à Nador, par la région pastorale des Beni Bou Yahi. En bon géographe, je m'étais attaché à identifier, selon leur milieu et les types d'économie, les diverses unités humaines qui constituaient ce vaste ensemble de montagnes. J'avais commencé à me faire une bonne idée de la problématique de la région, quand mon travail fut interrompu par la révolte du Rif qui commença, justement, dans les zones où je me trouvais alors.

Je connaissais alors assez bien les problèmes pour comprendre comment une convergence de causes avait pu préparer le terrain d'une insurrection. Il y eut certes quelques circonstances qui servirent de détonateur. Mais il y eut d'abord la montée en pression du mécontentement et du désarroi collectif d'une population, de plus en plus confrontée à une accumulation de difficultés nouvelles. Ces causes s'ajoutèrent à des héritages de l'histoire, dont on ne parlait pas mais qui n'ont jamais cessé d'être présents dans la mémoire rifaine. La cause la plus immédiate, mais qui n'est que l'une des causes, fut sans conteste l'incompétence qui présida à la désignation des nouveaux agents d'autorité. Pour bien marquer l'unification du pays, ceux-ci furent, pour l'essentiel, choisis dans la zone Sud. Le principe aurait été justifié si ces agents avaient eu un minimum de qualifications. Ce ne fut pas le cas. Les postes furent donnés comme des récompenses politiques à des cadres de parti ou à des résistants. Ceux-ci ne parlaient ni l'espagnol ni le berbère rifain. Ils provenaient généralement de la ville et n'avaient aucune expérience administrative. La priorité avait été donnée à leur loyauté politique. Lors de mes visites de village, je n'entendais que des récriminations contre ces agents. Comment ne pouvais-je pas les partager quand j'étais reçu, par exemple à Targuist, par un *caïd*, ancien résistant de Casablanca, qui paraissait en bottes de cheval, comme son prédécesseur espagnol ? La mise en place d'une administration fiscale chargée de la perception de l'impôt rural, le *tertib*, plus efficace que celle des Espagnols, vint s'ajouter aux perceptions négatives que les populations du Rif avaient de la nouvelle présence de l'Etat.

Une autre raison fut déterminée par la guerre d'Algérie. Depuis le début du siècle, une masse considérable de Rifains partait quelques mois en Algérie, principalement en Oranie, pour les travaux agricoles dans les fermes de colonisation. Ces migrations constituaient une source importante des revenus des populations. En 1957, les militaires français décidèrent de sceller la frontière marocaine pour empêcher les infiltrations du FLN à partir de régions sanctuarisées au Maroc. La ligne Morice,

qui fut construite, stoppa peut-être le FLN, mais elle mit un obstacle définitif aux migrations des travailleurs rifains.

La culture du cannabis avait été autorisée par Franco chez les Kétama et quelques uns de leurs voisins, en échange de leur alliance avec l'armée franquiste. Il y avait encore en 1958, à Kétama, le monument érigé par Franco pour commémorer la date et le point de départ de sa conquête de l'Espagne républicaine. L'une des premières mesures du gouvernement marocain fut d'interdire la culture du cannabis et de lui substituer celle du maïs. Les agents d'autorité, qui ne s'en privèrent pas, étaient chargés de faire respecter ces mesures, par la force si nécessaire. Le cannabis n'était alors cultivé que dans une petite partie du Rif, mais son économie faisait vivre un nombre considérable d'intermédiaires et de passeurs vers la zone Sud. Son interdiction fut très mal vécue. Quelques années plus tard, le gouvernement n'eut, d'ailleurs, d'autre choix que d'en tolérer la production et, bien hypocritement, de n'en sanctionner que la commercialisation. La suppression de la frontière entre la zone Nord et la zone Sud fut aussi un facteur de déstabilisation. L'existence de la frontière avait, pour corollaire, des activités de contrebande qui apportaient des revenus non négligeables aux très nombreuses familles rurales engagées dans ces filières. Il y eut, là aussi, des manques à gagner qui ne furent pas compensés par de nouvelles activités. La suppression de la frontière s'accompagna en même temps de la montée du commerce du Sud qui s'avéra plus compétitif que le commerce local.

Il y eut enfin l'application au Nord de la législation forestière du Sud. Au moment de l'Indépendance, une grande partie du Rif était encore couverte de végétation. Il y avait certes quelques belles forêts de production (chêne-liège, chênes zen et taulzin, cèdres et sapins), mais, pour l'essentiel, la végétation était constituée de maquis méditerranéen et d'autres formes de matoral, ce que l'on appelait la petite forêt, la *ghaba sghira*. Les forêts de production avaient un régime domanial ou privé. La propriété et l'usage du matoral avaient, par contre, été laissés aux communautés qui en avaient la jouissance traditionnelle. Ce matoral était parfois défriché pour étendre les cultures, mais il était surtout utilisé pour des cultures principalement de seigle dont la paille constituait le meilleur matériau de couverture des maisons. La culture se faisait par brûlis avec un repos de cinq ou six ans. Cette rotation était plus ou moins contrôlée par les agents de l'administration espagnole. Du point de vue de l'écosystème, cette pratique était un moindre mal. L'application de la législation forestière du Sud se traduisit par l'interdiction immédiate et définitive de ces pratiques. Un personnage nouveau, le garde-forestier, apparut dans le paysage humain des paysans rifains, avec tous ses moyens de pénalisation et de contrainte. Ce changement fut vécu comme une véritable expropriation des droits collectifs. Très mal ressentie, elle fut une cause importante du malaise. Les paysans répondirent en défrichant définitivement les terres, autrefois soumises à la rotation des brûlis, amorçant ainsi un processus qui, au cours des années suivantes, devint un facteur majeur de dégradation des terres. Faute de délimitations et de moyens de contrôle, les gardes-forestiers furent incapables de prévenir ces défrichements qui se faisaient

par grignotages progressifs. A ces raisons d'hostilité envers le Service forestier s'ajouta la réglementation, qui se proposait de limiter le nombre des chèvres admises dans le matoral devenu domaine forestier. Cette réglementation ne fut, faute de moyens de contrôle, que rarement appliquée. Mais ses dispositions furent suffisamment diffusées pour alimenter, encore un peu plus, les récriminations des populations.

Ma première rencontre avec la rébellion se fit dans la région d'Aknoul. Les autorités locales, conscientes du malaise, avaient tenu à nous faire accompagner de gardes armés. A un détour de la piste, nous vîmes le premier groupe armé, rassemblé sous un arbre, observant la piste. Cette vision soudaine avait un goût d'histoire ancienne, quand, lorsque les tribus entraient en *siba*, les hommes quittaient le village avec leurs armes pour être prêts au combat. L'usage voulait que les villages, avec les femmes et les enfants, soient respectés. Puis, nous vîmes de plus en plus de groupes armés de vieux fusils. Arrivés au village que nous devions visiter, des hommes armés nous firent comprendre que nous n'étions pas les bienvenus. Nous leurs dîmes que s'ils avaient des problèmes, nous pouvions être au moins là pour les écouter. Nous fûmes finalement reçus, mais les gardes armés durent rester bien à l'écart du village, sous la surveillance de quelques fusils villageois. Nous ne fîmes pas notre travail habituel, mais nous reçûmes des montagnes de doléances. La dégradation sociale était entrée dans de grandes profondeurs, et les autorités ne s'en étaient pas vraiment rendu compte. La *siba* n'exclut pas les devoirs de l'hospitalité, et nos hôtes allèrent jusqu'à faire porter de la nourriture à nos malheureux gardes, nos *mokhaznis*. Nous partîmes très préoccupés. Les plans d'avenir butaient sur des malentendus et des incompréhensions qui fermaient l'horizon immédiat.

Poursuivant notre route vers le nord, nous constatâmes que l'insurrection se généralisait. Partout, les villageois armés avaient gagné des points de surveillance et observaient les mouvements sur les pistes. Plus tard, au souk *Tleta des Beni Ouriaghel*, au cœur de la principale tribu qui soutint Abdelkrim, nous ne pûmes que mesurer l'ampleur du malaise. Contrairement aux usages, les hommes étaient venus armés au souk. On discutait partout, en petits groupes. Il n'y avait aucune présence de l'Etat. Nous restâmes quelque temps dans la région jusqu'à ce qu'il devienne évident que notre travail était compromis pour longtemps. Quelques affrontements eurent lieu avec les forces de l'ordre. La réponse fut rapide, et une véritable guerre fut déclarée. Le souk que nous avions visité fut bombardé, et ce fut le début d'une dure répression. Tout le Rif central se referma sur lui-même, sur son orgueil historique. La monarchie le mit en quarantaine politique. Ce n'est qu'avec Mohammed VI, presque un demi-siècle plus tard, que les plaies commencèrent à se fermer.

J'ai gardé, de ce premier contact avec le Rif, l'impression d'un monde à part, avec une personnalité puissante, bien qu'exprimée dans une extrême diversité. Mais j'ai eu aussi la même impression dans d'autres régions du Maroc, et j'ai commencé à comprendre que la force de ce pays résidait autant dans la puissance de ses différences que dans leur confluence séculaire dans une continuité historique, rare dans l'histoire du monde. Cette continuité m'a frappé lorsque, échangeant avec les

anciens du village en *siba* que nous visitâmes, je me rendis compte que les conseils villageois avaient spontanément fait revivre la très ancienne institution intertribale des *asht n'arbain*, ces conseils des 40, dont la trace se retrouve aussi bien chez les Aït Atta du Saghro que dans l'épopée almohade. Cette institution fut à la base de l'engagement des tribus du Rif derrière Abdelkrim. Je la voyais renaître dans un conflit des années 50.

Steppes de l'Oriental, un pastoralisme en mutation

Lorsque j'arrivai dans les steppes de l'Oriental, dans le cadre des études de la SERESA, j'avais encore une idée très romantique du nomadisme. Je savais que, traditionnellement, le nomadisme était le fait de groupes importants, armés et rassemblant, à divers niveaux de segmentation, tous les membres d'une même tribu, d'une même fraction, d'un même lignage. Ces groupes s'étaient partagé le territoire en zones d'influence dont les centres de gravité se situaient autour des terres de culture collectives et des points d'eau utilisés en été, ce que l'on appelait les *wulfes seïf*. Des accords multiples favorisaient la mobilité de ces groupements, celle-ci étant dictée par deux impératifs, la recherche des pâturages, elle-même soumise aux variations climatiques et aux complémentarités entre parcours d'hiver et d'été, et les déplacements vers les marchés. Ces derniers formaient alors les trois pôles de la vie nomade : en automne le Tafilalet, pour les dattes ; en hiver, Figuig pour les vêtements ; en été, Missour ou Oujda pour les céréales, chaque catégorie de produits étant échangée contre des moutons.

Mais je devais vite remarquer que, des années 20 aux années 50-60, plusieurs facteurs avaient profondément transformé le nomadisme traditionnel, tout particulièrement la généralisation de la sécurité, la création de marchés nouveaux et, dans les années 30-50, l'ouverture des mines et des chantiers de l'*alfa*. La sécurité avait entraîné l'éclatement du groupe nomade de grande taille, celle-ci permettant d'assurer la défense. Quand j'ai visité les steppes de l'Oriental, à la fin des années 50, le nomadisme, encore dominant, était devenu un phénomène de petits groupes. Les tentes isolées étaient devenues fréquentes, tandis que les campements les plus importants n'en rassemblaient qu'une dizaine, réunissant autour du maître, des parents plus ou moins clients, les bergers et les serviteurs. C'est à cette époque que les plus petits éleveurs commencèrent à abandonner les déplacements de longue distance.

La création de marchés nouveaux au milieu de la steppe – Aïn Beni Mathar (alors Berguent), Tendrara, Bouarfa – avait favorisé le commerce du mouton – à l'époque largement tourné vers l'exportation – transformant des pasteurs à élevage vivrier en pasteurs à élevage marchand, parfois même en éleveurs spéculateurs, rompant ainsi le cycle des marchés traditionnels. Enfin, l'accès aux revenus nouveaux procurés par le travail dans les mines, les chantiers de l'*alfa* et l'émigration avait rendu une grande partie des populations de la steppe tributaire des revenus salariés. A la fin des années 50, on pouvait parler d'une sorte de "prolétarianisation" de la steppe, largement

soumise à la politique de crédit des “économats”, ces comptoirs de vente de l’entreprise qui suivaient les chantiers alfatiers. De très nombreux ruraux (près du quart des familles rurales), dont les troupeaux avaient été décimés par les sécheresses de 1945-1946, ne dépendaient plus que de ces revenus, tandis qu’une masse importante de petits éleveurs vivait d’un système mixte fondé sur l’élevage à court rayon et le salariat temporaire. Le travail dans les mines était une importante source de revenu puisqu’une famille sur trois comptait un ouvrier mineur. Le chemin de fer minier, alors aussi utilisé pour le transport moutonnier, et, dans les années 50, l’apparition des premiers camions chez les plus gros éleveurs s’étaient ajoutés aux facteurs précédents pour accélérer les transformations. Le dromadaire, jusqu’alors compagnon indispensable des déplacements nomades, était devenu de moins en moins présent, inutile chez les petits éleveurs, remplacé par le camion chez les plus gros.

J’ai revisité ces régions des années plus tard. Au cours des années 60, les entreprises d’exploitation de l’*alfa* avaient cessé leur activité tandis que les mines (Bouarfa, Boubeker, Taourit, Zellidja, Jerada) s’étaient progressivement fermées à partir des années 70. Chaque fois qu’ils le purent, les foyers qui dépendaient essentiellement de ces revenus retournèrent à l’agriculture et l’activité pastorale, mais souvent en prenant attache dans les centres urbains. Il en fut de même pour ceux qui n’avaient plus de troupeau et qui, vivant en ville, conservaient leurs droits, manifestés à l’occasion, sur les parcours et les terres de culture. L’extension de l’agriculture dans la steppe, pourtant définitivement aléatoire, donna un nouveau visage à la région, avec des points de sédentarisation de plus en plus nombreux autour des forages. L’implantation dans les centres urbains des grands et moyens éleveurs s’intensifia, donnant lieu à une vie familiale bipolaire, en partie rurale et en partie urbaine. La société pastorale, déjà déstructurée dans les années 50, avait ainsi encore changé et était devenue une autre société.

J’ai, lors de mes premières visites de la fin des années 50, sillonné la steppe en tous sens. J’ai été émerveillé par les systèmes d’irrigation de Figuig et la science hydraulique de leurs partiteurs. Mais mon séjour a été obscurci par une invasion de sauterelles qui avait dévasté les meilleures ressources pastorales de la steppe. J’avais eu une peine particulière pour les habitants de l’oasis d’Ich. La surveillance que l’armée française exerçait sur la frontière avec le Maroc avait confiné dans l’isolement cette petite oasis frontalière. Lorsque nous y allâmes, nous étions les premiers visiteurs de l’État depuis deux ans. Nous avons dû étaler de grands drapeaux marocains sur le capot pour éviter d’être pris pour cible par les patrouilles de l’aviation française. L’oasis ne vivait que de ses ressources et des produits que des maquisards du FLN, qui y trouvaient un refuge sûr, leur apportaient plus ou moins régulièrement. Ich était alors un morceau de Maroc complètement abandonné de l’État. Lorsque nous partîmes, nous traversâmes les nuées de sauterelles. Nous savions que, quelques heures plus tard, ces nuées allaient dévaster les arbres et les cultures de cette malheureuse bourgade.

De quelques autres voyages

Après la SERESA, plusieurs autres voyages dans le Maroc s'ajoutèrent aux premiers pour enrichir mon patrimoine de découvertes. Il y en a deux ou trois dont j'aime me souvenir. Le premier nous vit rassemblés à Ouarzazate avec des kayaks et des dinghies que nous avait prêtés l'Institut scientifique chérifien. Nous avons fait un réveillon de fortune, le 31 décembre 1960, en nous approvisionnant chez l'épicier grec. Le lendemain, nous commençâmes la descente des gorges du Drâa qui devait durer trois jours. Cette traversée n'avait été faite qu'une seule fois par un ingénieur des TP, en 1939. Nous avons choisi une période de hautes eaux, mais nous vécûmes dans la crainte permanente d'un orage en montagne et d'une crue soudaine. La nuit, nous campions dans des niches de la falaise. Nous sortîmes des gorges en aval d'Agdz. La paix des berges cultivées nous fit comprendre, quand elles apparurent, toute l'angoisse que chacun de nous avait cachée. Nous eûmes un grand moment de soulagement et de bonheur. Depuis la construction du barrage de Zaouya n'Ourbaz, il ne sera probablement plus jamais possible de revivre cette aventure. Pas plus que l'on ne pourra revoir, dans le coude du Drâa, la Daya Iriqui inondée et peuplée de milliers de flamands roses comme nous l'avions vue, au cours d'un voyage d'étude de l'Institut scientifique, avant la construction du barrage, lors de la dernière crue exceptionnelle de l'oued Drâa.

L'expédition de l'Institut scientifique à laquelle je fus invité en 1961 avait été organisée pour faire une reconnaissance de la province de Tarfaya, qui n'avait été rattachée au Maroc que deux ans plus tôt. Elle rassemblait les noms de la recherche d'alors au Maroc : Joly, pour la géographie, Sauvage, pour la botanique, Panouse pour la zoologie, Rungs pour l'entomologie, André, un cartographe, un taxidermiste, un docteur et l'abbé de Noroît, un ornithologue puissamment original qui avait combattu dans le Vercors et en avait gardé la tenue camouflée allemande qu'il porta pendant toute l'expédition. Paul Pascon et moi-même partagions la sociologie. Il n'y avait pas encore de chercheurs marocains. Notre logistique était assurée par les véhicules et le matériel de la lutte antiacridienne, qui n'avaient pas été mobilisés cette année-là.

L'expédition nous permit de découvrir des milieux que nous n'imaginions pas. La province de Tarfaya est balayée par les alizés qui apportent de l'humidité sur une profondeur d'une centaine de kilomètres. Le désert est ainsi largement couvert d'une végétation, souvent utilisable pour le parcours mais aussi souvent constituée de plantes xérophiles et d'euphorbes non comestibles. Des bas-fonds, les *graara*, sont souvent cultivables, et ils sont alors partagés entre les familles présentes. En mai, il n'y avait plus beaucoup de dromadaires et de petits ruminants. Les Tekna étaient déjà remontés vers les pâturages au nord du Drâa. Tantan n'était alors qu'un tout petit poste administratif. Les premiers jardins se créaient et les tentes s'entouraient de murs avant qu'elles ne fassent place aux constructions qui apparurent au cours des années suivantes. Tarfaya semblait ne pas avoir changé depuis que Saint Exupéry avait atterri

à Cap Juby. Un vieil hangar de tôles était la seule infrastructure d'un aéroport ensablé et battu par les vents. Quelques bancs en *azulejos* délimitaient une sorte de place centrale, lui donnant un aspect hispanique incongru. Sur l'île, les ruines du fort des Mac Kenzie rappelaient la tentative d'implantation commerciale des anglais au XIX^e siècle. Les fusils et les tissus anglais s'échangeaient contre les cuivres et les instruments en cuivre que les nomades prélevaient sur les épaves rejetées chaque année à la côte par les alizés. Nous vîmes d'ailleurs l'un de ces navires que l'on démontait en pièces de même qu'une baleine échouée que toute une population avait découpée en lots familiaux pour la dépecer et en retirer la graisse. A Santa Cruz de Mar Pequeña, on voyait les ruines d'un fort ensablé⁷, et une courte traversée à la nage vers les îles herbeuses nous amenait au milieu de milliers de flamands roses que nous aimions faire s'envoler. Nous n'avions pas de radio, et nos deux arrêts à des bases recherche pétrolière de l'ENI furent notre seul contact avec le monde extérieur.

C'est d'ailleurs ainsi que nous apprîmes le putsch des généraux à Alger. Nous dûmes décider de continuer ou non l'expédition, nous étions tous Français – étrange pour une expédition scientifique du Maroc mais c'était l'époque – et tous concernés. Nous décidâmes de continuer. Le comportement des soldats du contingent qui refusèrent l'aventure putschiste me décida à faire mon service militaire quand j'aurais épuisé toutes les ressources des sursis universitaires. Nous passâmes quelques jours dans la *hamada* intérieure. Nous traversâmes l'Ouarkiz et le Bani pour une dernière étape à Aouinet Torkoz, pour un dernier campement dans la base saharienne de l'Institut scientifique, disparue depuis. Ce fut le début de la passion de Paul Pascon pour cette région, une passion à laquelle il devait plus tard payer un prix terrible avec la mort tragique de ses enfants. J'étais allé moi-même dans d'autres directions. Je me souviens cependant du voyage que nous fîmes, plus tard, à Tantan pour assister au premier *mouggar*, ce grand rassemblement des tribus dont la tradition s'était perdue. Un arrangement entre les autorités avait permis – ce ne fut fait qu'une seule fois – l'organisation d'un *mouggar* circulaire, qui avait commencé à El Aioun, alors sous administration espagnole, puis à Tantan, enfin à Tindouf, alors encore sous administration française. Des centaines de tentes et des milliers de dromadaires étaient rassemblés. Certains participants arrivaient de la lointaine Mauritanie. Des dizaines de camions avaient profité de cette exceptionnelle ouverture des frontières.

Mes années de découverte m'avaient appris à connaître le Maroc et quelques-unes de ses populations rurales. J'avais amorcé une interrogation sur quelques grandes questions posées par le changement social dans un milieu rural. Je crois que je commençais à être prêt à mettre ces connaissances au service d'un travail utile. Je ne savais pas encore que mon itinéraire me ferait croiser, à de multiples reprises, les politiques et les questionnements sur le développement et la transformation du monde rural au Maroc.

⁷ Ces ruines et leurs liens avec les tentatives d'implantation de l'Espagne dans le Sahara occidental ont fait l'objet d'un article de Paul Pascon (« Les ruines d'Agoutir de Khnifis, Santa Cruz de Mar Pequena, étude archéologique dans la province de Tarfaya », Etudes du ministère des Affaires étrangères, 1963, 29 p.).

CHAPITRE 2

La « question agraire », le premier plan quinquennal

Ce que l'on savait du monde rural

Aux débuts de l'Indépendance, au moment où nous étions quelques-uns à vouloir nous engager dans la connaissance du monde rural, que savait-on de ce monde ? A la fois beaucoup et très peu. Beaucoup, car on disposait d'une information considérable sur le monde rural. Très peu, car la société dominante de l'époque du Protectorat, Européens et bourgeoisie citadine marocaine, ignorait profondément les problèmes de ce monde. Pour les Européens, l'agriculture, c'était celle des colons, la ruralité, c'était le folklore des fantasias et des somptueuses diaffas caïdales que rapportait la presse. Pour les bourgeois de Fès ou de Marrakech, les ruraux, c'étaient ces pauvres hères qui apportaient à l'entrée des demeures de famille les sacs de blé dus aux propriétaires ou livraient, pour eux, des olives au pressoir. L'agriculture ne revenait vraiment sur le devant de la scène que lors des sécheresses et des famines, comme celle qui frappa le Maroc en 1945-1946.

L'information était pourtant très vaste, mais elle ne sortait pas d'un cercle restreint d'experts. Les autorités de l'administration du Protectorat connaissaient en général très bien leurs circonscriptions. Particulièrement nombreux furent les monographies et les rapports qu'elles laissèrent dans les archives. Mais ce furent les inspecteurs du *tertib*, l'impôt agricole, qui eurent la meilleure connaissance de la paysannerie, de la colonisation européenne, de la richesse des propriétaires citadins et des caïds locaux. Ces inspecteurs, pratiquement tous des agronomes, dressaient chaque année l'état de la production agricole sur la base de laquelle l'impôt était prélevé. Ils passaient plusieurs mois dans les campagnes, ils connaissaient toutes les tribus et toutes les régions agricoles⁸. Souvent aussi, ils prenaient le temps d'une étude

⁸ Les agronomes inspecteurs du *tertib* formaient un groupe professionnel qui s'opposait en tout aux ingénieurs du ministère de l'Agriculture. Les premiers étaient des hommes de terrain au contact des hommes. Ils avaient, pour la plupart, une compréhension réelle de l'agriculture marocaine. Les seconds étaient, en majorité, des techniciens dont le travail passait par le béton ou par les seringues vétérinaires. Les hommes du béton, tous du GR, formaient une sorte d'aristocratie car ils disposaient des moyens budgétaires les plus importants. A l'époque de la SERESA, la personne la plus puissante au ministère était un ingénieur général du GR, M. Trémolière, un protestant autoritaire, qui avait un mal fou à accepter

sur le milieu rural, et on leur doit, en particulier, des analyses très fines des baux agricoles traditionnels. Les archives du *tertib* ont constitué une mémoire étonnante de l'agriculture au Maroc depuis les débuts du Protectorat. On y retrouvait des données annuelles, superficies cultivées, rendements et production, sur tous les douars, sur toutes les fractions du pays. Les archives par tribus, toutes écrites à la main sur des formulaires imprimés, étaient rangées, à Rabat, dans les tiroirs à battant horizontal de ces hauts meubles de casiers en bois, si caractéristiques du mobilier administratif du début du dernier siècle. Le *tertib* fut remplacé par un impôt foncier en 1962. Le Projet Sebou fut le dernier organisme à en faire usage pour connaître la production agricole des dernières cinq années dans les 150 communes rurales de l'aire d'étude (il y en avait alors quelque 600 au Maroc). Je ne sais pas ce que sont devenues ces archives du *tertib* et si elles ont été conservées quelque part⁹. Si elles ont disparu, c'est dommage car c'est une bonne partie de la mémoire de l'agriculture marocaine qui aurait été perdue.

Au moment de l'Indépendance, on disposait de nombreuses études sociologiques et ethnographiques qui décrivaient méticuleusement les campagnes aux débuts du Protectorat, comme, par exemple, celles publiées dans les Archives marocaines ou dans la série des "Villes et tribus". On disposait également de travaux ethnographiques de Laoust, Doutté, Bourrily et d'autres, de même que d'études sociopolitiques de la ruralité, comme celles de Michaux Bellaire et, plus tard, celle de R. Montagne sur « Les Berbères et le Makhzen ». Mais tous ces travaux étaient anciens. Ce n'est que tardivement, vers la fin du Protectorat, que des chercheurs relancèrent des travaux sur l'évolution du milieu rural. J. Dresch pour le Haut-Atlas, M. Lesne pour les Zemmour, J. Piersuis pour les collectivités du Rharb furent parmi les premiers, géographes ou sociologues, à s'intéresser à la description contemporaine des situations rurales. Jacques Berque avait déjà publié quelques articles novateurs sur le milieu rural, mais sa thèse sur les Seksawa du Haut-Atlas, qui proposa une autre manière de voir la ruralité, ne fut connue qu'au moment de l'Indépendance. La grande étude de R. Montagne sur la « Naissance du prolétariat marocain » fut la première à montrer, indirectement, au travers de l'analyse des mouvements migratoires, l'ampleur des transformations que connaissait le milieu rural dans les années 50. Lors des Journées de la modernisation rurale, en 1946, le géographe de l'époque du Protectorat, J. Célérier, exposant aux participants ses réflexions sur « les données pour l'étude scientifique des milieux ruraux », mettait en évidence les connaissances que l'on devait encore acquérir pour comprendre ces milieux :

l'intrusion de sociologues et d'économistes dans les domaines réservés de l'agriculture. Ses rapports étaient difficiles avec Mohamed Tahiri et avec Julien Couleau, qui venait du *tertib*, tous deux conseillers du ministre de l'Agriculture. M. Trémolière avait succédé à M. Trintignac, un grand personnage de l'agriculture, des années 40 jusqu'à la fin du Protectorat.

⁹ J'avais, en 1965, demandé à mon ami, Yahya Ibn Toumert, qui était, à cette époque, directeur des Impôts ruraux, de préserver les archives du *tertib*, dont personne ne se servait plus. Il m'a assuré que des mesures avaient été prises.

« Avant tout autre recherche, il importe de définir ce que l'on entend par « milieu rural ». Sans doute, la réponse est simple et personne ne contestera que le milieu rural est constitué essentiellement par ceux qui vivent de l'exploitation du sol, selon deux techniques, plus ou moins associées, l'agriculture et l'élevage. Mais on a plus de difficultés à préciser l'extension de ce milieu... On voit déjà que la définition du milieu rural n'a pas la simplicité que l'on imagine au premier abord. Dans la réalité vivante, il n'y a pas le milieu rural mais DES milieux ruraux entre lesquels les différences sont au moins aussi marquées que les traits communs... Pour se reconnaître dans la diversité rurale, établir une systématique qui permette les comparaisons, une hiérarchie de différenciation, une analyse méthodique est indispensable. Un certain nombre de critères, ou si l'on veut, de points de vue, s'imposent... substrat territorial, activités productrices, outillage, « superstructures sociales »... Tous ces aspects n'ont pas la même valeur. Des simplifications sont inévitables ou nécessaires par suite de l'intensité de la circulation, de la hausse des niveaux de vie. Mais il importe de respecter celles des formes qui correspondent à des réalités objectives et permanentes. La formule souple du SMP a été précisément adoptée pour répondre à ces nécessités impérieuses et fécondes de la vie ¹⁰. »

La fin du Protectorat, la découverte tardive du “fellah”

Au moment où le Maroc indépendant allait devoir s'intéresser à son agriculture et formuler les premières politiques, il héritait d'un Maroc rural qui n'était déjà plus celui du “Maroc d'autrefois”¹¹. La colonisation l'avait perturbé dans toutes les régions où elle s'était implantée ; dans d'autres régions, plus périphériques, les conséquences des grandes famines des années 45-46 et l'appel de main-d'œuvre de villes en plein “boom” économique avaient drainé les flux immenses des ruraux qui allaient constituer le “prolétariat marocain” de R. Montagne. Elle avait aussi connu, vers la fin du Protectorat, quelques frémissements qui avaient impulsé une politique nouvelle pour améliorer le sort du “fellah marocain”. Mais elle avait aussi connu, dans les dernières années, les traumatismes des troubles qui précédèrent l'Indépendance.

Le Protectorat s'était surtout préoccupé de créer des infrastructures qui pouvaient favoriser les progrès agricoles de la colonisation. Les premiers grands périmètres d'irrigation, celui de Sidi Slimane, sur l'oued Beht, des Beni Amir, sur l'Oum er Rbia, et du Haouz, à partir du Nfis, se proposaient surtout d'irriguer les fermes

¹⁰ Jean Célérier, « Journées de la modernisation rurale », *Bulletin d'information du Maroc*, mars 1946, p. 133.

¹¹ Vers 1920, les cultures occupaient 1,5 million ha. Elles occupaient 4,5 millions ha en 1954, dont 3,5 millions pour les exploitants marocains. La population rurale marocaine, 5,2 millions en 1936, était de 6,1 millions en 1952 (la population marocaine, rurale et urbaine, était de l'ordre de 4 millions en 1921 et de 8 millions en 1952).

de la colonisation¹². Ces périmètres englobaient des terres de tribus mais peu de choses avaient été faites pour les intégrer au processus de modernisation. Dans le Tadla, cet effort fut fait mais il rencontra une énorme résistance des Beni Amir et des Beni Moussa qui se refusaient à abandonner leur mode de vie agro-pastoral et à se soumettre aux contraintes d'une agriculture irriguée, particulièrement dirigiste¹³. Dans le Rharb, de grands travaux furent entrepris pour assécher les *merjas*, mais sans qu'ils puissent résoudre le problème de la gestion collective de ces terres, dont une toute petite partie seulement fut distribuée en lots. La politique, dans l'agriculture traditionnelle, ne s'était préoccupée que de ce que l'on appellerait aujourd'hui des "filets de sécurité" pour faire face à la pauvreté. Dès 1917, en effet, le Protectorat avait créé, sur le modèle de l'Algérie et de la Tunisie, des Sociétés indigènes de prévoyance, qui furent rebaptisées en 1954 Sociétés marocaines de prévoyance. Ces organismes avançaient des semences et des crédits de campagne et facilitaient la commercialisation en achetant des céréales qui étaient stockées dans des silos coopératifs, les SCAM. Les SOMAP jouaient un rôle important les années de mauvaise récolte en avançant des grains aux agriculteurs. Les quelques travaux d'amélioration des réseaux d'irrigation traditionnels étaient à la charge des autorités locales qui avaient peu de technicité dans ce domaine.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, les responsables du Protectorat sentirent qu'il fallait faire quelque chose pour la paysannerie marocaine. Il y eut un frémissement pour retrouver le "fellah". L'impulsion fut donnée par J. Berque et J. Couleau qui se firent les avocats d'une modernisation de l'agriculture marocaine. Leurs idées débouchèrent, en 1944, sur la création des Secteurs de Modernisation du Paysannat, les SMP. Ces idées furent développées dans un article célèbre de J. Berque¹⁴, dont quelques formules, comme « mettre la *jmaa* sur le tracteur » ou « le

¹² Au moment de l'Indépendance, la situation de la grande irrigation était la suivante : Périmètre de Sidi Slimane, Rharb (barrage Oued Beht, 1934), irrigable 17 000 ha, irrigué, 9 000 ha, dont 2 000 ha dans des exploitations marocaines. Périmètre des Beni Amir, Tadla (barrage de Kasbah Tadla sur l'Oum er Rbia, 1938), irrigable 41 000 ha, irrigué 23 000 ha. Périmètre des Beni Moussa, Tadla (construction du barrage de Bin el Ouidane sur l'oued El Abid, achevée). Périmètre du Haouz (barrage du Nfis), irrigué, 5 000 ha. Périmètre des Abda Doukkala (barrage d'Imfout, sur l'oum er-Rbia, 1946), irrigable, 130 000 ha, non encore irrigué. Périmètre des Triffa (barrage de Mechra Hmadi sur l'oum er-Rbia, en construction), irrigable 40 000 ha, après construction du barrage de Mechra Klila. Source : A. Guillaume, *L'Évolution économique de la société rurale marocaine*, Institut des hautes études marocaines, 1955.

¹³ Après l'opposition manifestée par les Beni Amir qui entraîna la destitution du contrôleur civil de l'époque, il fallut toute l'autorité du contrôleur civil suivant, C. Tallec, pour reconvertir un certain nombre de collectivistes des Beni Amir en agriculteurs "irrigués". En 1946, C. Tallec constatait que sa méthode avait été effective (« Journées de la modernisation rurale », *Bulletin d'information du Maroc*, mars 1946, p. 260). Mohamed Tahiri, directeur de l'Office national de l'irrigation, qui, comme la majorité des cadres de l'époque, soutenait la politique d'une intervention massive de l'État pour moderniser l'agriculture, devait me confier un jour le respect que l'on devait avoir pour C. Tallec qui avait, selon lui, ouvert la voie à l'action dirigiste de l'État pour transformer l'agriculture traditionnelle.

¹⁴ Le Conseil supérieur du paysannat fut créé en novembre 1944. La "doctrine du paysannat" fut présentée pour la première fois dans un article de Jacques Berque et Julien Couleau : « La modernisation du paysannat marocain », *Bulletin économique et social du Maroc*, juillet 1945. Cette politique fut, par

progrès sera total ou ne sera pas », marquèrent le langage politique de l'époque. En 1946, cinq SMP avaient été créés, et un bilan particulièrement optimiste de cette expérience fut fait lors des Journées de la modernisation rurale¹⁵. L'idée était alors d'associer le progrès agricole à la mécanisation, aux engrais mais aussi à l'école et aux soins de santé¹⁶. Les SMP intervinrent en priorité dans les terres collectives, première étape avant de pouvoir agir aussi dans le contexte plus difficile des propriétés privées. La plus grande opération concernait alors le défrichement de nouvelles terres. Ces nouvelles terres, ajoutées à des terres collectives déjà cultivées, devaient être partagées en « biens de famille »¹⁷, une approche qui anticipait les futures discussions que l'on devait avoir, plus tard, à l'ONI pour définir le concept « d'exploitation viable ». La politique des SMP, c'était donc, bien avant que l'on n'en parle, une véritable charte de « développement rural ». Pendant la même période, le Protectorat se rendit compte de la nécessité d'une participation plus grande de la population à la vie sociale et politique, et il inventa une structure de représentation, les *jmaa* administratives, où devaient figurer des représentants élus¹⁸. Le langage du Protectorat, en 1945-1946, surprend par certaines de ses connotations progressistes. Intervenant en conclusion des Journées de la modernisation rurale, Léon Marchal, ministre plénipotentiaire délégué auprès de la Résidence, fait cet étonnant constat :

« Avant 1940, dans un monde aveugle, insensible et sourd, aux menaces qui pesaient sur son précaire équilibre, les hommes d'affaires, les économistes et les gouvernants ne paraissaient avoir qu'une seule inquiétude, celle de la surabondance de la production... Les cultivateurs réclamaient l'intervention

la suite, développée dans une publication du Protectorat : « Vers la modernisation rurale », *Bulletin d'information du Maroc*, octobre 1945.

¹⁵ « Journées de la modernisation rurale » (*Bulletin d'information du Maroc*, mars 1946). Les cinq premiers SMP furent ceux de Ouled Gnaou (Tadla), Dkhissa (Meknès), Madagh-Beni Snassen (Basse-Moulouya), El Kelaa des Sgraghna, El Hajeb. Au moment de l'Indépendance, il y avait 57 SMP au Maroc. Ceux-ci furent transformés en Centre de travaux. Ce changement fut significatif. La notion du SMP comme centre de soutien à la modernisation et comme centre de progrès social fut en effet abandonnée au profit d'une vision plus fonctionnaliste de l'intervention de l'Etat, celle d'un prestataire de services.

¹⁶ Le plan d'équipement du SMP des Dkhissa prévoyait un espace de réunion, un bloc mécanisation, un bloc social avec école et infirmerie, un espace commercial, le souk hebdomadaire. Il est intéressant de noter que lors des Journées de la modernisation rurale, un représentant des colons objecta que si la condition des agriculteurs s'améliorait trop, les colons pourraient avoir des difficultés à recruter leur main-d'œuvre salariée car, alors, la condition des ouvriers serait moins bonne que celle des agriculteurs !

¹⁷ Un dahir du 8 février 1945 avait créé un « bien de famille marocain ». Il s'agissait de définir une exploitation indivisible, permettant à une famille de vivre et devant être protégée d'une division successorale (un seul héritier par exploitation, les autres héritiers mâles pouvant recevoir de nouvelles terres défrichées ou devant trouver un autre emploi). Les normes du bien de famille devaient être fixées régionalement. Dans le cercle de Sefrou, un arrêté viziriel du 20 novembre 1945 précise que la superficie du « bien de famille » est fixée à 7,5 ha en terrain sec, 1,5 ha en terrain irrigué et à 0,75 ha en terrain complanté. Cette notion de bien de famille a cependant rapidement disparu des programmes d'action des SMP.

¹⁸ Il est intéressant de rappeler que le premier texte portant sur les communes rurales au Maroc était un calque quasi intégral du texte du Protectorat sur les *jmaa administratives*. J'avais rappelé cette rencontre dans un article publié, sans mon nom, dans l'*Avant-Garde*, le journal de l'UMT.

de l'Etat pour résorber leurs excédents... Il y avait trop de blé, et pourtant des hommes avaient faim. Il y avait trop de laine et trop de coton, et pourtant les hommes étaient mal vêtus. Il y avait trop de bois, trop de fer et trop de ciment, et pourtant les hommes étaient sans abri. Le libéralisme à son déclin s'est avéré impuissant à résoudre cette contradiction fondamentale. L'amère leçon de la pénurie universelle (référence à la Seconde Guerre mondiale) nous contraint aujourd'hui à formuler le problème dans des termes nouveaux. C'est aux besoins des hommes et non aux possibilités de bénéfices, c'est à l'élévation progressive des niveaux de vie et non à la rentabilité des entreprises ou à la stabilité des dividendes qu'il faut ajuster les plans et les modalités d'exploitation des ressources naturelles¹⁹. »

Cette ouverture ne dura pas longtemps. La déposition de Mohamed ben Youssef et les troubles qui se généralisèrent peu après s'accompagnèrent d'un durcissement de la politique du Protectorat, qui entraînait définitivement dans une logique de régression politique et de répression. Les réactions rurales furent nombreuses, et elles se manifestèrent dans pratiquement toutes les régions du Maroc. Les attentats contre des fermes de colonisation se multiplièrent, l'insécurité sur les routes se généralisa, des violences locales explosèrent, comme à Oued Zem. Le Rif et le Moyen-Atlas furent le terreau de l'Armée de libération nationale qui, contre elle, mobilisa l'armée française et rendit nécessaire le rappel de réservistes résidant au Maroc. Pendant deux ans, les campagnes vécurent dans le climat pesant des contrôles policiers et militaires, écoutant en revanche les messages nationalistes qui leur parvenaient du Caire. Les campagnes entraînent, malgré les inerties qui leur étaient prêtées, dans une conscience politique nationale. A cette époque, les journaux du Protectorat parlèrent d'un "tueur du Tadla", une espèce de fou sanguinaire contre qui il fallut mobiliser plusieurs bataillons de l'armée française. On sut plus tard que l'histoire, immensément médiatisée, de ce "tueur du Tadla" avait servi à dissimuler une vaste insurrection tribale dans une région de montagne qui avait une très longue tradition de *siba*.

C'est à ce Maroc rural, traumatisé par la colonisation et meurtri par les troubles des dernières années du Protectorat, que s'adressèrent les premières politiques agricoles du Maroc indépendant²⁰.

¹⁹ Léon Marchal, « Les principes, les méthodes et les buts de la modernisation rurale au Maroc », in « Journées de la modernisation rurale », *Bulletin d'information du Maroc*, mars 1946, p. 303.

²⁰ La dernière vision de l'agriculture à la fin du Protectorat fut donnée par l'étude de Albert Guillaume, *L'évolution économique de la société rurale marocaine*, Institut des hautes études marocaines, Librairie de droit et de jurisprudence, Paris, 1955. La bibliographie qui y est donnée montre qu'en dehors des publications sur des problèmes techniques, on ne disposait pas d'autre chose que d'articles de généralités sur l'agriculture traditionnelle. Dans la Note sur la situation économique du Maroc qui fut préparée, en mars 1956, par G. Oved, conseiller économique du gouvernement en vue des négociations franco-marocaines de 1956, l'auteur inscrivait parmi les urgences en matière de connaissances économiques la réalisation d'une enquête sur la situation foncière agricole. Sur le plan de l'information économique et sociale, il n'est pas, à l'heure présente, de tâche plus importante que cette enquête.

Les politiques agricoles et rurales des premières années

Les illusions d'un plan national du développement agricole, qu'avait imaginé le promoteur de la SERESA, avaient fait long feu. On n'en parla plus. On revint par contre à l'une des grandes idées des SMP, celle d'apporter aux agriculteurs traditionnels, principalement en agriculture pluviale, les moyens du progrès de la mécanisation. Ce fut l'Opération labour, lancée par le Roi Mohammed V en personne. Cette opération fut un point de départ particulièrement riche de sens politique. Partant de là, en effet, la politique agricole fit le choix de s'ancrer, pour de longues années, dans la notion d'un Etat prestataire de services. Les travaux mécaniques, les engrais et les semences furent offerts à des prix subventionnés aux agriculteurs. Les SMP furent transformés en Centres de travaux (CT), dont le nombre s'accrût considérablement²¹. Les résultats furent inégaux, mais il est certain que cet engagement de l'Etat profita largement aux agriculteurs moyens et grands qui étaient choisis de préférence par les CT car disposant de superficies mieux adaptées à une bonne gestion des coûts opérationnels de la mécanisation. Cette relance de la politique agricole dut beaucoup au quatrième ministre de l'Agriculture, le très dynamique Thami Ammar (1959-1960).

Cette aide à la mécanisation transforma en peu d'années l'agriculture des très nombreuses exploitations des plaines atlantiques. Elle accéléra la disparition des formes d'associations agricoles traditionnelles et des *khammas* qui furent remplacés par des contrats de location des terres et de salariat. Le nombre des tracteurs privés s'accrût. Cette mécanisation fut d'autant mieux acceptée qu'elle affranchissait les propriétaires des complications sociales de l'agriculture traditionnelle. Avec le recul, elle fut le seul indicateur mesurable d'un progrès dans l'agriculture. Le reste, engrais, semences améliorées, meilleures pratiques, ne suivit que très peu. Les rendements augmentèrent certes, mais, hormis des exceptions qui étaient toujours montrées, l'agriculture ainsi modernisée fit peu de progrès de productivité, elle devait rester longtemps une "agriculture traditionnelle mécanisée". L'Etat avait certes su maîtriser les services du tracteur mais, faute de moyens humains et matériels, faute aussi d'une bonne approche de la paysannerie, il n'avait que faiblement réussi à promouvoir une vulgarisation en profondeur et à changer l'agriculture. Au contraire de la grande irrigation, quelques années plus tard, la modernisation de l'agriculture pluviale ne fut pas le levier de développement que l'on avait imaginé.

Dans les régions pauvres, les montagnes, les oasis, les régions les plus arides, la mécanisation ne pouvait pas être le point d'appui de la politique de l'Etat en milieu rural. L'Etat lui substitua la formule des chantiers qui devaient être institutionnalisés

²¹ Les activités des Centres de travaux furent organisées et coordonnées par un office central, la Centrale des travaux agricoles. Cet organisme devait, en 1961, devenir l'Office national de la mise en valeur rurale, l'ONMR, peu après la création de l'Office national des irrigations. Ses compétences s'étendaient à toutes les régions situées en dehors des grands périmètres d'irrigation. Il était considéré comme une sorte d'office de l'agriculture pluviale.

en 1961 sous la forme de la Promotion nationale. Ces chantiers concernèrent aussi bien la création de nouvelles pistes que des travaux de DRS, des constructions d'écoles ou des infrastructures de souk. Le chantier le plus emblématique fut celui qui rassembla des milliers de jeunes pour la construction d'une route qui, de Taounate à Kétama, devait symboliser l'unité entre les anciennes zones Nord et Sud. Ces chantiers de travaux et, ensuite, la Promotion nationale, eurent, dans les premières années de l'Indépendance, une importance sociale considérable. Les ressources qu'ils apportaient aux familles des régions défavorisées limitèrent, un temps, les pressions de l'exode rural, et elles réduisirent, sans nul doute, les tensions sociales. Mais cette politique avait un coût dont l'Etat n'avait pas les moyens sur la durée. C'est en grande partie en accord avec cette ligne politique que fut lancé, en 1959, le premier grand projet régional de la FAO, le DERRO (Développement rural du Rif occidental), dont les activités furent principalement centrées sur des chantiers de plantations fruitières et de DRS.

La politique dans les campagnes aux débuts de l'Indépendance eut aussi une composante de redistribution de terres. Celle-ci porta principalement sur des terres domaniales et sur quelques terres de colonisation d'origine collective, les Aliénations perpétuelles de jouissance. Ces distributions eurent un caractère symbolique fort mais elles ne jetèrent pas les bases d'une réforme des structures agraires²².

L'émergence de la "question agraire"

Mes rencontres avec les politiques agraires commencèrent dans ce contexte. Les études de terrain que nous avons conduites avec la SERESA avaient donné à notre petit groupe, dont Paul Pascon était déjà une figure émergente, une bonne connaissance du milieu rural. Notre "avantage comparatif" était surtout d'avoir pu l'analyser avec un regard différent de celui qu'en avaient les fonctionnaires des services de l'Agriculture du Protectorat qui occupaient encore tous les postes techniques. A leurs connaissances, indubitablement grandes mais définitivement orientées par les choix d'une politique "coloniale" qui ne correspondait plus aux problématiques nouvelles, nous proposons de substituer une connaissance et une vision fondées sur le changement social. Avec le recul, j'ai du mal à réaliser qu'à l'époque notre petit groupe d'Européens de bonne volonté était l'un des seuls dépositaires de cette nouvelle connaissance du rural.

²² En 1956, 3 400 ha de terres domaniales furent distribués à 267 attributaires (Merja du Rharb et Basse Moulouya). En 1957, 2 600 ha de terres domaniales furent distribués dans le Rharb (156 attributaires) et 1 097 ha en Basse-Moulouya (197 attributaires). Le dahir de récupération des terres de colonisation APJ (40 000 ha) fut signé en 1957. Certaines de ces terres récupérées furent distribuées à partir de 1959 (en 1959, 8 046 ha distribués à 911 attributaires du Rharb, du Tadla, des Doukkala, du Haouz) – les terres APJ restantes furent maintenues sous un régime d'exploitation administrative jusqu'à ce que, confondues avec les autres terres de colonisation récupérées, elles soient en partie distribuées dans le cadre des allotissements de la Réforme agraire des années 70. Dans le Haouz eut lieu la distribution, hautement symbolique, de quelques terres ayant appartenu au Caid El Glaoui.

Mais nous n'étions, en aucune manière, perturbés par notre particularisme national. Nous étions alors intensément engagés dans l'action politique. La guerre d'Algérie dominait nos choix. Nous avions dû faire, seuls – car la gauche française nous avait lâchement abandonnés à nos décisions individuelles – des choix de vie décisifs. Quelques-uns, dont je fus, prolongèrent aussi longtemps que possible la durée des sursis d'incorporation en prenant chaque année une inscription nouvelle dans une université. D'autres, qui n'avaient plus de marge, avaient pris la difficile décision de la désertion. Nous étions fondamentalement "tiers-mondistes", notre combat personnel était le même que celui des cadres politiques qui construisaient le Maroc nouveau. Nous nous sentions les membres d'une même internationale. A l'époque, la classe politique progressiste n'avait pas encore été fragmentée par les clivages des partis. On se connaissait tous. Les cadres politiques marocains n'avaient pas encore de villas, et c'est la terrasse de l'hôtel Balima, à Rabat, qui constituait le forum politique le plus vivant.

La "question agraire" devint vite un thème important de nos débats. Dans ce domaine, la pensée politique internationale progressiste était alors dominée par les réformes agraires. Nous étions fascinés par la réforme que la toute jeune République populaire de Chine avait entreprise, de même que Cuba qui venait de se libérer de Batista. Nous suivions, avec passion, les mouvements paysans de l'Amérique latine, et nous avions un regard intéressé pour la réforme yougoslave qui nous semblait une bonne alternative à la collectivisation soviétique. Nombreux étaient ceux, parmi les Marocains progressistes, qui se demandaient ce qu'il fallait faire au Maroc. Nous fûmes, par exemple, consultés par le Parti communiste sur son projet de réforme agraire. Nous mesurâmes, à cette occasion, le décalage qui existait entre les idéologies et la réalité. Ce projet partait d'une stratification imaginaire de la société rurale marocaine selon la stratification fameuse de Mao Tse Toung. Il y avait, d'un côté les "bons", paysans sans terres, paysans pauvres, une partie de la paysannerie "moyenne", et, de l'autre, tous les "exploiteurs". Le fer de lance de la révolution agraire ne pouvait être que la strate des plus défavorisés et, tout particulièrement, celle des *khammas*. Nous essayâmes, sans grand succès, d'expliquer que ce schéma ne correspondait pas au milieu rural et aux relations qui se tissaient dans la société rurale traditionnelle. Cela n'empêcha pas la publication d'un document que nous lûmes avec consternation.

Les hasards firent que je fus quelque temps proche de l'UMT, dont le journal hebdomadaire, *l'Avant-Garde*, exprimait alors les choix politiques les plus avancés et les plus internationalistes. C'était la grande époque de Bandoung, de la Tri-Continental, de l'Union syndicale panafricaine, qui avait été lancée par Tom M'boya, du Kenya, Modibo Keita, du Mali et Mahjoub ben Seddik, de l'UMT. Ce fut aussi l'époque du Panafricanisme qui avait été notamment célébré par la rencontre à Casablanca de Mohammed V, de Sekou Touré, de la Guinée, et de N'krumah, du Ghana. J'avais fini par convaincre Mahjoub ben Seddik, le secrétaire général du syndicat, que l'UMT devait prendre position sur la "question agraire". Dans mes

échanges avec lui et ses cadres, je pus mesurer à quel point ces militants, tellement engagés pour un changement de société, connaissaient peu les réalités rurales. Notre travail politique finit par déboucher sur un texte qui fut publié dans l'*Avant Garde*, sous le titre « Qui possède la terre au Maroc ? ». L'article faisait un inventaire des problèmes posés par les différents statuts fonciers et les types de propriété (colonisation européenne, terres des "féodaux", grande propriété absentéiste, terres collectives et guich, propriétés *habous*, terres domaniales, forêts). Chaque analyse était suivie d'une prise de position politique de l'UMT²³.

Quand je relis ce texte, je me rends compte qu'il avait, pour l'époque, un caractère novateur. Il avait évité de revendiquer une réforme agraire expropriatrice et redistributrice qui était irréaliste et s'était, par contre, concentré sur des réformes qui entraient dans le domaine du possible. L'UMT apportait ainsi son soutien à des mesures de récupération complète des terres de colonisation. Le gouvernement Ibrahim avait amorcé ce processus en reprenant 40 000 ha de terres de colonisation constituées sur des terres collectives, dites « en aliénation perpétuelle de jouissance ». Mais à l'époque, les intentions du gouvernement sur le devenir des autres terres de colonisation n'avaient pas encore fait l'objet d'une clarification et d'une prise de position nette – ce qui, d'ailleurs, se traduisait par une gestion attentiste des fermes et par la mise en sommeil des renouvellements de maintenance et des investissements nouveaux, dans les plantations notamment. L'UMT se prononçait aussi sur la redistribution des terres des "grands féodaux" – les grands caïds du Protectorat, comme le Glaoui ou le caïd Amaroq – qui avaient été placées sous séquestre au lendemain de l'Indépendance²⁴. L'UMT prenait, par ailleurs, position sur une réforme des baux ruraux pour réduire les rentes foncières des grands propriétaires et des propriétaires citadins absentéistes et pour consolider la position des métayers. L'UMT demandait la redistribution des terres agricoles du domaine public, et elle prenait position sur les terres collectives et guich dont le statut ne permettait pas la mise en valeur. Dans cette perspective, elle recommandait, en particulier, le regroupement de toutes les terres qui ne relevaient pas d'un statut privé (terres collectives des *jmaa*, terres *guich*, propriétés reprises à la colonisation, propriétés féodales confisquées, *habous*, etc.) sous un régime juridique unique au sein d'un Office foncier²⁵. Elle proposait d'en confier l'exploitation, selon des méthodes

²³ Ce texte fut, par la suite, publié dans un petit livret intitulé *Qui possède la terre au Maroc ?*, Union marocaine du travail, Cahiers d'information syndicale, série La question paysanne, 1959, 29 p. Ce livret reprenait l'article paru dans l'*Avant Garde* et le complétait par des descriptions de quelques situations représentatives des structures agraires des campagnes marocaines.

²⁴ Ces terres ne firent généralement l'objet d'aucune redistribution, à l'exception de la distribution symbolique de quelques terres du Glaoui dans le Haouz. Souvent relouées par les Domaines à leurs anciens propriétaires ou à d'autres grands propriétaires, elles finirent par se diluer dans de nouvelles appropriations.

²⁵ Il est intéressant de noter que cette proposition fut reprise dans le plan quinquennal (voir ci-dessous). Elle fut également reprise, au début des années 60, dans le texte du gouvernement sur le « Fonds commun des terres ». C'est à ce texte que se référa le Projet Sebou (voir plus loin) pour proposer le plan de réaménagement foncier dans le Rharb.

modernes, à des collectivités de “travailleurs ruraux”. L’UMT recommandait également un regroupement des terres *melk* des petits et moyens agriculteurs en unités d’exploitation modernes, gérées selon les méthodes coopératives.

Le premier plan quinquennal

Le grand tournant dans ma première vie professionnelle se fit lorsque je fus appelé à travailler avec le service du Plan pour la préparation du premier plan quinquennal. Ce plan avait été lancé par Abderrahim Bouabid, alors ministre de l’Economie et des Finances²⁶. Pour le préparer, il avait demandé à tous les ministères d’élaborer des programmes d’investissement sur cinq ans. Cette demande s’adressait à des administrations dont le personnel technique était encore presque entièrement composé de fonctionnaires du Protectorat. Les réponses à la demande du ministre de l’Economie entraient en partie dans leurs compétences habituelles. Il leur était en effet demandé de préparer sur cinq ans des programmes d’investissement qui, pensaient-ils, étaient du même type que les programmes budgétaires pluriannuels qu’ils étaient tenus de préparer pour le budget d’investissement du Protectorat²⁷. Il leur était cependant demandé de tenir compte des grandes orientations qui avaient été décidées par le gouvernement, ce qui constituait une démarche nouvelle. Les machines administratives se mirent à fonctionner et, quelque temps plus tard, d’énormes dossiers vinrent s’accumuler au service du Plan qui devait en faire la synthèse.

A l’époque, le service du Plan était une structure nouvelle avec très peu de moyens humains. Il était alors dirigé par un Algérien, Pierre Mahroug, qui devait plus tard devenir, sous le nom de Smail Mahroug, le premier ministre des Finances de l’Algérie indépendante. Il n’y avait, pour l’aider, que trois fonctionnaires qui n’avaient, pas plus que lui, l’expérience de la préparation d’un plan. La France en avait, avec Massé, lancé les approches méthodologiques, mais personne n’en avait la pratique au Maroc. Mahroug pouvait cependant compter sur un élément solide en matière de macro-économie, en la personne de Raymondeau, qui venait tout juste de mettre en place un

²⁶ A. Bouabid resta ministre de 1955 à 1960, dans les quatre premiers gouvernements du Maroc indépendant (deux gouvernements Bekkai, gouvernements Balafrej et Abdallah Ibrahim). Pendant cette période, les ministres de l’Agriculture furent successivement : Mansour Nejjaï, Omar Ben Abdeljelil, Abdelhafid Kadiri, Thami Ammar et Hassan Zemmouri.

²⁷ Après les plans de “grands travaux”, élaborés et mis en œuvre par la direction des Travaux publics, le Protectorat avait institué, en 1948, un premier plan quadriennal de modernisation et d’équipement. Ce plan, basé sur des connaissances économiques insuffisantes, n’avait que des objectifs sommaires (par exemple, équilibrer la balance commerciale ou éviter à la métropole des dépenses en devises). Pour l’essentiel, ce plan concernait le développement des équipements et infrastructures de base. Le deuxième plan quadriennal, élaboré en 1952, donna une importance plus grande aux moyens de production, en particulier pour l’agriculture, « condition indispensable d’une amélioration du niveau de vie ». Les investissements devaient notamment renforcer les moyens matériels de la direction de l’Agriculture. L’évolution politique rendit ce plan caduc.

nouveau système de comptabilité nationale²⁸. En soutien, le Plan pouvait aussi compter sur les conseils de Georges Oved, alors conseiller économique du gouvernement.

Passer des documents des ministères à un document de synthèse était une tâche immense. P. Mahroug sollicita de l'aide, et, je ne sais pas par quel canal, il fut fait appel à l'EIRESH à laquelle il fut demandé de travailler sur le dossier Agriculture. C'est ainsi que nous nous retrouvâmes, Paul Pascon et moi-même, pour un mois de travail au Plan. Le mois écoulé, nous n'avions qu'à peine pris connaissance des dossiers, mais cela nous avait suffi pour mesurer la distance qu'il y avait entre les propositions qui étaient faites pour des investissements dans des infrastructures et du matériel et les besoins que nous avions commencé à identifier pour un autre développement de l'agriculture. Il devint évident qu'un compromis était nécessaire et qu'il fallait notamment repenser le chapitre sur l'agriculture. P. Mahroug en était bien conscient, et il me proposa de poursuivre le travail engagé en me joignant à son équipe du Plan. Paul Pascon avait, lui, préféré d'autres travaux avec l'EIRESH qui entraient mieux dans ses compétences de sociologue. J'acceptais la proposition avec d'autant plus d'intérêt que je venais tout juste de recevoir un diplôme d'économie et que cette offre me semblait être une opportunité exceptionnelle. Je sortis donc de l'EIRESH pour devenir coopérant contractuel du service du Plan. Je devais y rester près d'un an et demi.

La construction du chapitre "Agriculture" du Plan fut une expérience passionnante. Au départ, je disposais des dossiers techniques qui décrivaient, quantifiaient et justifiaient les investissements proposés dans le secteur agricole. Le gros morceau allait au béton et aux travaux de génie rural. L'accent était mis sur les nouvelles irrigations mais aussi sur l'amélioration des pistes rurales, l'aménagement des points d'eau et des souks, la construction de nouveaux CT. Des fonds substantiels étaient prévus pour augmenter le parc de matériel agricole de l'Etat. Les services vétérinaires et la lutte antiacridienne bénéficiaient aussi d'un bon financement. Ce qui était nouveau, par rapport aux programmes d'investissement précédents, c'était la priorité accordée à l'irrigation et celle donnée aux travaux d'équipement des campagnes. Mais ces priorités ne dégageaient pas vraiment les lignes directrices d'une nouvelle politique. Celle-ci était à inventer.

C'est Abderrahim Bouabid lui-même qui énonça les grandes orientations qu'il souhaitait voir figurer dans le chapitre "Agriculture" du Plan. Il voulait que l'on commence par une bonne description du milieu rural et que l'on montre bien les retards de l'agriculture traditionnelle ainsi que les contraintes foncières qui handicapaient sa modernisation. Il demandait aussi que soit conduite une réflexion sur ce qu'il ne craignait pas d'appeler une "réforme agraire". Le secteur agricole, selon A. Bouabid, disposait de l'avantage d'un immense capital de travail. L'agriculture devait se développer pour nourrir la population, pour augmenter les exportations et pour dégager un surplus permettant le développement des activités secondaires de

²⁸ Ce n'est qu'en 1951-1952 que fut établie une balance des comptes du Maroc. Celle-ci fut jugée sommaire et peu satisfaisante par les experts qui examinèrent la situation économique au moment de l'Indépendance (G. Oved, « Note sur la situation économique du Maroc en vue des négociations franco-marocaines », mars 1956).

l'économie. Cette ligne directrice reflétait bien la pensée économique progressiste de l'époque. En ligne avec Charles Bettelheim, le gourou d'alors de la "planification socialiste", l'idée prédominait que c'était l'agriculture qui devait dégager le surplus nécessaire au développement des autres secteurs.

Le chapitre "Agriculture" refléta fidèlement ces directives. G. Oved, le conseiller économique du gouvernement, en suivit l'élaboration pas à pas, tenant A. Bouabid informé tout au long du processus. Pour le contenu, je dus me fonder sur ce que j'avais appris du milieu rural. La description des structures agraires et des régimes fonciers avait un grand caractère de nouveauté. Des propositions furent faites pour une "réforme agraire" qui prenait notamment en compte la récupération et la redistribution des terres de colonisation, la réforme des baux ruraux, la modernisation du statut des terres collectives et *guich*, la réglementation des indivisions, etc. A. Bouabid n'avait pas craint que l'on introduise une disposition pour étudier une limitation possible de la propriété. Le chapitre "Agriculture" montrait ainsi une agriculture fortement orientée vers la modernisation mais aussi une agriculture "sociale" qui se proposait d'intégrer la paysannerie dans l'économie nationale. Quelques textes rappelaient la nécessité d'une régionalisation de l'agriculture, une dimension du développement agricole qui dut attendre quatre décennies avant de réapparaître dans la *Stratégie 2020 de développement rural*.

Deux anecdotes me reviennent à l'esprit. La première concerne les statistiques foncières. A l'époque, on ne disposait d'aucune évaluation. Tout au plus pouvait-on compter sur les données fragmentaires que nous avions élaborées lors des études SERESA. G. Oved me fit valoir que ma description était trop qualitative et qu'il fallait quelques chiffres pour frapper les imaginations. Je me rendis à ses arguments et, rassemblant tous les fragments de connaissance, je me fis une idée quantifiée de la stratification possible de la propriété terrienne au Maroc. Ces données furent imprimées et devinrent, pendant plusieurs années, la source qui était citée pour décrire la situation du foncier. Le piquant de cette histoire, c'est que ces estimations, parties d'une sorte de "guess work", se révélèrent, plus tard, assez proches de la réalité, lorsque celle-ci fut, pour la première fois, quantifiée par une enquête du service des Statistiques. La seconde anecdote concerne une rencontre. Je vis un jour entrer dans mon bureau un jeune économiste marocain, Anis Bahraoui, qui, envoyé par A. Bouabid, venait prendre un exemplaire du projet de plan quinquennal pour le remettre à Mehdi ben Barka. Je ne savais pas, alors, que la comparaison méticuleuse que fit Ben Barka du premier projet et de la version imprimée finale, devait plus tard déboucher sur une analyse politique critique de la Réforme agraire du plan quinquennal²⁹. Ce livre reprochait notamment au gouvernement d'avoir déformé le plan original préparé par A. Bouabid, ce qui était en partie vrai. Je devais revoir

²⁹ Mehdi Ben Barka, « Les conditions d'une véritable réforme agraire au Maroc », in *Réforme agraire au Maghreb*, actes du séminaire organisé à Paris, en janvier 1962, par l'Union nationale des étudiants du Maroc à Paris. Publié par Maspéro, coll. « Textes à l'appui », Paris, 1963. (Sur cette polémique, voir ci-dessous "le plan quinquennal".)

Anis Bahraoui, quelques années plus tard, lorsqu'il devint le directeur national du Projet Sebou. Il devait aussi devenir l'un de mes meilleurs amis.

Mon travail au Plan ne s'acheva pas avec le chapitre "Agriculture". On me demanda, en effet, de me joindre aux autres fonctionnaires du Plan pour mettre en forme les autres chapitres du plan quinquennal. Le principal travail était de trouver des lignes directrices qui permettraient, dans chacun des secteurs, de donner une cohérence aux listes de projets d'investissement. Nous étions peu nombreux pour un travail immense qui concernait, le plus souvent, des secteurs dont nous ignorions presque tout. Je mis, pour ma part, la main à la pâte, au total pour environ le tiers des pages du Plan. Je dus, par exemple, m'immerger dans des problèmes de travaux publics ou de télécommunications. Ce fut un rude apprentissage.

Le Conseil supérieur du plan

Le gouvernement Abdellah Ibrahim avait prévu que le premier texte du plan quinquennal serait présenté au Conseil supérieur du plan en juin 1960. La préparation des textes avait été conduite de façon à respecter ce calendrier. Entre temps, cependant, une situation de crise avait conduit au départ du gouvernement A. Ibrahim. Le Roi Mohammed V avait, sous son autorité, formé un nouveau conseil de gouvernement dont il avait confié la vice-présidence à son fils Hassan, Prince héritier³⁰. Abderrahim Bouabid fut remplacé par M'hamed Douiri, de l'Istiqlal, comme ministre de l'Economie et des Finances. Dès son entrée en fonction, le ministre Douiri eut à traiter du dossier plan quinquennal. Le projet était achevé, et sa présentation au Conseil supérieur du plan était prévue à une date fixée quelques semaines plus tard. Ne pouvant plus intervenir dans cette dynamique et n'ayant pas, par ailleurs, de bonnes raisons de remettre en question un travail collectif qui avait mobilisé toutes les administrations, le nouveau gouvernement n'eut d'autre choix que de maintenir la présentation au Conseil du projet de plan quinquennal. Nous en fûmes informés par le ministre lui-même, qui demanda à prendre connaissance du contenu du plan.

Le Conseil supérieur du plan se tint en juin 1960 dans la grande salle de la Mamounia à Rabat, qui avait été le siège de la première Assemblée nationale consultative du Maroc indépendant. Cette assemblée ayant été dissoute, le Conseil supérieur du plan restait le seul organisme représentant ce que l'on pouvait appeler le "système consultatif". Le Conseil était composé de représentants des partis politiques, des organisations professionnelles et des Chambres consulaires, du syndicat (il n'y en avait qu'un à cette époque), de hauts fonctionnaires et de quelques élus locaux. Sa composition donnait une image particulièrement représentative des forces vives du pays. Le Conseil était appelé à

³⁰ Le cinquième gouvernement du Maroc, présidé par Mohammed V, dura une année, jusqu'en mai 1961. Le sixième gouvernement fut présidé par Hassan II. Ces deux gouvernements n'eurent pas de ministre de l'Agriculture. Le septième et le huitième gouvernements, également présidés par le roi Hassan II (période juin 1961 à novembre 1963), eurent Ahmed Reda Guedira comme ministre de l'Agriculture. Celui-ci était en même temps ministre de l'Intérieur.

débattre démocratiquement du projet de plan quinquennal dont le texte avait été envoyé préalablement à tous ses membres. Le Conseil fut ouvert par le ministre de l'Economie, M. Douiri, qui présenta très honnêtement le Plan préparé par son prédécesseur et eut l'élégance de reconnaître ce que ce travail devait à Abderrahim Bouabid. Le jour suivant, cependant, le Prince héritier, vice-président du conseil de gouvernement, prit la parole pour présenter ce qu'il considérait comme un discours-programme.

Lorsque le Prince héritier eut terminé son discours, le conseil fut saisi d'un incroyable sentiment d'incrédulité. Dans ce discours, en effet, le chef du gouvernement venait de dire que le temps n'était plus celui d'un plan quinquennal, mais qu'il fallait s'engager dans un plan plus court, sur deux trois ans, avec des priorités fortes pour l'industrialisation, notamment en lançant une industrie nationale de l'armement, qui serait l'héritière de l'historique *Maquina* de Fès. Alors que le plan quinquennal était construit sur un large appel à l'épargne nationale, le discours-programme en divergeait en donnant la priorité aux capitaux étrangers. Le discours relevait aussi que certaines propositions, notamment celles sur la réforme agraire, n'étaient pas compatibles avec la politique du nouveau gouvernement. Le Prince héritier invitait le conseil à réfléchir aux orientations qu'il venait de donner. Le ministre Douiri était effondré, car il ne savait plus comment gérer la situation. Après le départ du chef du gouvernement, il nous demanda – nous, le service du Plan – des suggestions. Nous lui fîmes valoir que l'on ne pouvait pas traiter de la sorte tous ces corps sociaux qui étaient venus débattre du projet de Plan. Nous lui suggérâmes un discours alambiqué qui pourrait, à la fois relancer les débats prévus et indiquer que le service du Plan se mettrait au travail pour voir comment intégrer dans le Plan les orientations définies par le chef du gouvernement. Je fus chargé de rédiger rapidement un texte de circonstance résumant cette proposition. On m'installa dans le bureau royal pour écrire ce discours pendant la pause.

Les travaux du conseil reprirent mais dans une grande confusion³¹. Les participants ne savaient plus en effet s'ils devaient débattre du projet de Plan, s'il fallait envoyer ce

³¹ Dans une publication relative au Conseil supérieur du Plan (*Cahiers d'information syndicale*, n° 2, 1960), l'Union marocaine du travail rapportait l'intervention de Medkouri, l'un de ses représentants : « Nous avons étudié très soigneusement les documents (du Projet de plan quinquennal) et nous avons préparé, à partir de cette étude, les critiques et suggestions que nous comptons présenter au Conseil supérieur du plan... Or nous sommes à présent tout à fait déconcertés. Dès l'ouverture de la présente session, le projet de plan nous a été présenté dans deux discours, l'un de SAR le Prince héritier, vice-président du conseil, qualifié de capital par les services officiels, et l'autre de Monsieur le ministre de l'Economie nationale et des Finances que nous avons entendu hier. Ces deux déclarations sont en contradiction flagrante sur des points très importants. Ainsi, dès l'ouverture de cette session, nous voici en présence, non plus de l'avant-projet qui nous avait été soumis, mais de deux orientations différentes, l'une présentée par le ministre de l'Economie nationale, l'autre par SAR le Prince héritier, qui dénie tout caractère sérieux à la première. Nous sommes fondés à nous poser la question, quelle est la bonne ? Lors de la dernière séance, le Prince héritier intervint en conclusion en faisant la déclaration suivante : « La patience étant l'apprentissage de la démocratie et le Maroc étant, dans ce domaine, à l'orée de son avènement, je me dois d'avoir beaucoup de patience. Je ne voudrais pas revenir sur ce que j'ai dit l'autre jour. Je répète cependant qu'il n'y a aucune divergence entre l'avant-projet de plan quinquennal et le programme biennal. Ceci dit, je clos le débat et vous rappelle que nous sommes tous dans la même galère. » (Propos rapportés dans le document de l'UMT.) Le syndicat UMT constatait que l'échec du Conseil supérieur du plan, après la dissolution de l'Assemblée consultative, démontrait la faillite du système consultatif au Maroc.

projet aux oubliettes, s'il fallait repartir sur une nouvelle base. Ce qui est certain, c'est que beaucoup de participants se sentirent profondément bafoués. Le débat démocratique avait, dès son début, tourné court. Il y eut quelques discussions et des remarques furent faites sur des points de contenu³². Mais la réunion se termina dans un profond malaise. Plus tard, je réalisai que ce conseil fut l'une des dernières rencontres "démocratiques" des débuts de l'Indépendance. Une longue mise en sommeil allait suivre.

Quelques jours plus tard, le ministre Douiri convoqua le service du Plan dans son bureau. Je m'y rendis car j'étais "le service du Plan". Les autres fonctionnaires avaient, en effet, pris, au lendemain du Conseil supérieur du plan, un congé prévu de longue date et qui venait après le long stress de la préparation du Plan. Dernier arrivé, on me confia les clés de la maison. Douiri, qui n'en était pas gêné, me fit savoir que nous allions immédiatement partir pour la Primature pour une réunion sur les suites à donner au Conseil supérieur du plan. Nous fûmes reçus par le Prince héritier qui nous fit entrer dans la grande salle du conseil des ministres où siégeaient déjà quelques ministres dont, notamment, Reda Guedira. Se trouvaient aussi là deux conseillers français de Guedira. Le premier, Papion, avait occupé le poste de conseiller principal lors de la création du Bureau d'études et de participations industrielles, le BEPI, qui avait été dirigé par Mohamed Lahbabi. Je l'avais rencontré à l'occasion d'une étude sur l'industrialisation de l'*alfa*. Le second était Yves Amyot. Yves, un fils de famille, s'était marié, au grand dam de son milieu, avec une Algérienne qui fut aussi de nos amies. Pour éviter à son fils les contradictions d'une incorporation en Algérie, le père Amyot, qui avait le bras long, s'arrangea pour que son fils soit envoyé en coopération au Maroc, bénéficiant, je ne sais pas trop comment, d'une disposition qui existait pour l'Afrique subsaharienne mais qui n'avait pas encore été appliquée au Maroc. J'appris vite que ces deux personnages avaient été les chevilles ouvrières du discours que le Prince héritier avait prononcé devant le Conseil supérieur du plan.

Notre réunion eut un caractère d'irréalité, et j'ai du mal à l'imaginer aujourd'hui. Le Prince héritier, après nous avoir souhaité la bienvenue, donna la parole à Papion qui expliqua les raisons des orientations qui avaient été présentées dans le fameux discours. Douiri, qui ne connaissait pas suffisamment le dossier, me demanda de répondre. Mon argumentation fut de rappeler que le plan quinquennal était l'aboutissement d'un long travail collectif de toutes les administrations et qu'il n'y avait pas de raisons objectives pour que ses composantes soient remises en cause par un changement de gouvernement. Je reconnaissais, cependant, que quelques affirmations pouvaient ne pas convenir aux orientations du nouveau gouvernement, et j'assurais que le service du Plan pourrait proposer des ajustements sur les points qui lui seraient indiqués afin de pouvoir mettre le texte du Plan en forme finale. C'est là qu'intervint Y. Amyot, qui se lança dans une critique effrénée du Plan. Douiri me fit signe que je pouvais répondre, mais, devant le chef du gouvernement et les ministres médusés, cette réponse déclencha une réaction agressive de Y. Amyot qui

³² Comme on pouvait s'y attendre, l'UMT soutint la proposition de limitation de la propriété, tandis que l'Union marocaine des agriculteurs s'y opposait farouchement.

entraîna une même réaction de ma part. Ce fut le Prince héritier lui-même qui dut calmer le jeu. Avec amabilité et diplomatie, il nous invita à mieux nous connaître pour pouvoir travailler ensemble, et il nous suggéra de “jouer au tennis ensemble”³³. L’essentiel fut cependant que le chef du gouvernement donna instruction à Douiri de finaliser le Plan en tenant compte de certains ajustements. On ne reparla que bien plus tard d’un Plan triennal³⁴.

Peu de choses, en définitive, furent modifiées dans la version finale. La “réforme agraire” devint une “réforme agricole”, on changea certaines formulations. Quelques paragraphes furent enlevés pour que cette Réforme agricole apparaisse comme différente de la Réforme agraire. Mais le contenu des dispositions sur le foncier et les modalités d’exploitation, qui avaient été proposées dans le texte soumis au Conseil supérieur du plan, resta inchangé. Pour l’essentiel, le plan quinquennal qui fut avalisé par le gouvernement et promulgué sous forme de loi en novembre 1960³⁵, était le Plan de Abderrahim Bouabid. Mehdi ben Barka crut bon, pour fustiger le gouvernement, de prouver, dans son livre, que la version finale du Plan trahissait l’original. Ce n’était vrai que pour quelques points seulement. Débattant de cette polémique avec des amis progressistes, je leur dis mon regret que la position de la gauche fut celle d’une critique du document final du Plan. Je pensais alors que la bonne ligne politique aurait été de dire que ce plan était, pour l’essentiel, celui de Bouabid et qu’il fallait mettre le gouvernement au défi de le réaliser – c’est d’ailleurs ce que fit l’ONI lorsqu’il prépara son dossier législatif sur la réforme des structures agraires dans les périmètres de sa compétence. En fait, ce débat n’avait plus beaucoup d’importance, car d’autres évolutions politiques se chargèrent d’enterrer les grandes idées de ce premier plan.

Avec le temps, le plan quinquennal devint une sorte de référence qui rappelait, de façon quasiment mythique, la période progressiste des premiers temps de l’Indépendance. Malgré le faible soutien qu’il reçut du gouvernement après sa promulgation, le Plan eut plusieurs dérivées concrètes. Il est ainsi indéniable qu’il imprima une nouvelle orientation à l’agriculture, en donnant une priorité forte à l’irrigation et en proposant la création d’un Office des irrigations. Une autre de ses dérivées partit du texte sur la Réforme agraire, renommée Réforme agricole. Ce texte, devenu loi avec la promulgation du plan quinquennal, devait en effet servir de référence légale aux propositions qui, une année plus tard, furent faites par l’Office national des irrigations, lorsque celui-ci, conformément à son mandat, élaborait un dossier législatif sur les structures agraires – un dossier dont la présentation devait

³³ Non seulement nous ne cherchâmes pas à nous lier d’amitié, mais nous poursuivîmes indirectement notre polémique. Yves Amyot, qui était le principal rédacteur du journal *les Phares*, se servit de ce journal pour adresser au Plan de vénéneuses critiques, bien entendu sans signature. A l’occasion, je lui répondis en envoyant quelques articles à *l’Avant-Garde*, également sans signature.

³⁴ Le Plan triennal (1965-1967) fut mis en œuvre après la période de cinq ans couverte par le Premier plan quinquennal.

³⁵ Dahir du 17 novembre 1960, portant approbation du Plan de développement économique et social 1960-1964, signé par S.M. Sidi Mohamed ben Youssef.

largement contribuer à la chute de son directeur général, et, quelque temps plus tard, à la dissolution de l'ONI. Pour la mémoire de l'histoire des politiques agraires, il n'est pas inutile rappeler, au moins pour l'essentiel, ce que contenait cette Réforme agricole qui fut tellement décriée. Avec le recul, on est quand même surpris que ce texte ait pu paraître dans un document approuvé par loi.

« La Réforme agricole se propose de réduire les écarts existant entre les différentes catégories de propriétaires et les paysans sans terre. A cet effet, il sera procédé à la redistribution au profit de ces derniers et des plus petits propriétaires du produit de toutes les terres qui pourront être contrôlées par l'Etat et sur lesquelles ils seront appelés à travailler. (...) La Réforme agricole se basera sur la distribution des terres en jouissance usufructière et sur la transformation des baux ruraux. Ces interventions permettront de parvenir à de nouvelles formes d'exploitation sur la base desquelles sera effectivement promue la relance agricole.

« (...) La Réforme agricole devra se donner comme objectif la constitution d'exploitations d'un format satisfaisant et adaptées aux conditions de la modernisation des techniques, de la rentabilité et de l'emploi. On cherchera à faire accepter des formes collectives d'exploitation en s'orientant vers la constitution de coopératives. L'Etat interviendra en priorité auprès des paysans qui accepteront ces formes d'organisation.

« (...) L'Etat reconnaîtra comme biens d'Etat, récupérera et regroupera sous un statut unique les terres suivantes : les terres domaniales cultivées ; les terres domaniales cultivables après défrichement ou assainissement ; les terres domaniales, guich et habous partagées en "lots de colonisation officielle" par le Protectorat français (environ 160 000 ha³⁶) ; les mêmes terres partagées au profit de la colonisation par le Protectorat espagnol ; l'ensemble des terres, primitivement domaniales, guich, habous ou melk acquises par la colonisation privée, tant dans l'ancien Protectorat français (environ 660 000 ha³⁷) que dans l'ancien Protectorat espagnol ; les terres collectives aliénées ou louées en "jouissance perpétuelle" au profit de la colonisation officielle (40 000 ha en zone Sud) ou privée ; les biens mis sous séquestre appartenant aux individus frappés d'indignité nationale ; les terres récupérées en application des mesures du présent texte et concernant la propriété privée. L'ensemble de ces terres sera regroupé par les soins d'un Office foncier.

« Considérant que certains statuts fonciers s'opposent à une mise en valeur rationnelle, l'Etat, sans contester leurs droits de propriétaires aux institutions ou collectivités propriétaires de ces terres, s'assurera d'un droit de contrôle quant à leur utilisation, conformément aux exigences de la mise en valeur. Ces dispositions concerneront les terres cultivables appartenant à l'institution des habous ; les terres guich faisant encore l'objet de règles d'attribution collective, les autres

³⁶ Ces données sur la superficie des terres de colonisation, données par le plan quinquennal, ont été corrigées par la suite (voir note page 47).

³⁷ Voir note précédente.

guich étant considérées comme des propriétés privées : les terres collectives que l'on propose d'exploiter selon des parts locatives d'un format "rationnel" et dont le revenu pourrait revenir aux collectivistes en surnombre (le constat est en effet fait de l'impossibilité de concilier un partage entre tous les ayants droit et les exigences d'un partage en unités d'exploitation "rationnelles"). La question est posée de savoir si l'on ne doit pas envisager le transfert aux communes rurales des droits des collectivités incluses dans chaque commune. Les mesures proposées pour les terres collectives tiendront cependant compte de l'appropriation *de facto* de collectifs partagés définitivement depuis longtemps.

« La Réforme dispose, par ailleurs, d'une réglementation concernant la propriété privée. Elle prévoit ainsi un contrôle des transactions, avec droit de préemption, pour éviter la concentration des terres au-delà de certains seuils. Elle prévoit, par ailleurs, la récupération, sous forme de terres, d'une compensation de la plus-value apportée aux fonds par des aménagements réalisés par l'Etat (irrigation, défrichement, assainissement). Des dispositions analogues pourront s'appliquer aux grandes propriétés insuffisamment mises en valeur (concept d'obligation de mise en valeur). Elle prévoit la possibilité d'une limitation de la propriété latifundiaire, selon des critères déterminés localement. Elle prévoit enfin des mesures pour limiter la division des terres lors des partages successoraux.

« La redistribution de ces terres doit, à long terme, permettre la constitution d'exploitations "viables" susceptibles de se regrouper en unités coopératives modernes. La Réforme prend cependant acte de l'insuffisance des moyens de l'Etat pour encadrer la formation, à grande échelle, de telles exploitations modernes. En ce qui concerne les terres cultivées traditionnellement, elle privilégie donc des formes transitoires, celles-ci donnant aux paysans des raisons de s'intéresser à la terre et de s'y attacher. La formule retenue est celle de la distribution individuelle de lots "viables" (de l'ordre de 10 ha en sec et de 5 ha en irrigué) en jouissance usufruitière sans limite de temps. Les modalités d'attribution sont décrites dans un schéma de cahier des charges, celui-ci donnant la priorité aux ayants droit et aux exploitants non propriétaires et aux plus petits propriétaires. La Réforme prévoit que la gestion des terres constituées en exploitations modernes soit décidée au cas par cas en fonction de critères techniques (partage ou maintien en grande unité d'exploitation).

« La Réforme prévoit, en outre, une réforme des baux ruraux, celle-ci affectant principalement les latifundia et les propriétaires absentéistes. L'application de la Réforme pourrait faire apparaître progressivement six grands secteurs d'exploitation, les modalités d'intervention de l'Etat se différenciant selon les secteurs : des fermes d'Etat ; des fermes communales coopératives ; des exploitations individuelles à cahier des charges, constituées sur les terres directement ou indirectement contrôlées par l'Etat (terres relevant du statut unique et autres terres contrôlées par l'Etat, comme les collectifs) ; des exploitations données à ferme sur des terres privées (suite à la réforme des baux ruraux) ; des exploitations moyennes en faire-valoir direct ; des petites exploitations en faire-valoir direct.

«La Réforme repose sur les soutiens qui pourront être apportés par plusieurs organismes associés au développement agricole : l'Office foncier (à créer); la Centrale de travaux agricoles, pour l'aide directe aux agriculteurs et la redistribution des terres; l'Office des irrigations (à créer); le Crédit agricole. La Réforme agricole mentionne également la réforme de l'impôt agricole en instituant une progressivité de l'impôt.»

Mehdi Ben Barka, alors en exil, avait procédé à une minutieuse analyse comparative du texte soumis au Conseil supérieur du plan et du texte final approuvé par loi³⁸. Il notait que la Réforme agraire était devenue une Réforme agricole, et il constatait la suppression de quelques paragraphes qui justifiaient politiquement le concept de Réforme agraire. La critique qu'il faisait était tout à fait justifiée sur le plan de la mutation des intentions politiques. Mais cette critique ne soulignait pas un fait essentiel, celui de la complète similitude du contenu des mesures proposées par le Plan dans les deux textes³⁹.

Je dois quelques explications. Lorsque je fus chargé⁴⁰ par le ministre Douiri de finaliser un texte en tenant compte des remarques qui avaient été faites lors du Conseil supérieur du plan ainsi que des directives du Prince héritier, il me fut essentiellement demandé de limer le texte sur la Réforme agraire, un concept jugé trop politisé, pour en faire un texte plus technocratique portant sur une Réforme agricole. Curieusement, il ne me fut demandé aucune modification sur le contenu des mesures, et j'ai pensé, par la suite, que cela fut essentiellement dû au fait que personne, dans le cabinet du ministre, ne les avait vraiment étudiées. Pour faire passer le contenu, je suivis les instructions qui m'avaient été données en gommant les quelques paragraphes qui donnaient une justification plus idéologique du concept de réforme agraire. Je ne pouvais pas prévoir le travail comparatif que devait faire Mehdi Ben Barka, et j'ai, par la suite regretté d'avoir fait ces suppressions sans avoir cherché à les réécrire sous une forme plus neutre. Poursuivant son analyse pour définir les priorités d'une réforme agraire⁴¹, Mehdi Ben Barka ne faisait que reprendre, mais avec un puissant langage de combattant politique, les mesures inscrites dans la Réforme agricole. La convergence n'était pas fortuite puisqu'elle procédait des mêmes sources politiques de l'UNFP.

³⁸ Mehdi Ben Barka, «Les conditions d'une véritable réforme agraire au Maroc», actes du séminaire organisé à Paris, en janvier 1962, par l'Union nationale des étudiants du Maroc à Paris, auquel participaient Jean Dresh, René Dumont, Jacques Berque, P. Marthelot, Yves Goussault et Mehdi Ben Barka. Publié par Maspéro, coll. «Textes à l'appui», Paris, 1963.

³⁹ Le seul changement de contenu que note Mehdi Ben Barka concerne la suppression d'une disposition relative au «rachat, par l'Etat, des terres appartenant à la colonisation privée, soit 650 000 ha» (*op. cit.*, p. 122). Il y a là, malheureusement une erreur de lecture. Dans le texte officiel, en effet, il n'est plus question de «rachat». Au contraire, le texte final est beaucoup plus radical que le précédent puisqu'il stipule que «l'Etat reconnaîtra comme bien d'Etat, récupérera et regroupera sous un statut unique les terres suivantes... 7° l'ensemble des terres primitivement domaniales, guich, habous ou melk, acquises par la colonisation privée (plan quinquennal, p. 87).

⁴⁰ En juillet 1960, lorsque le texte du Plan fut finalisé, j'assurais encore, par défaut pourrais-je dire, l'intérim du responsable du service du Plan.

⁴¹ Benbarka, art. cit.

CHAPITRE 3

L'Office national des irrigations

La création de l'Office national des irrigations

Je travaillais encore au service du Plan pour la finalisation du texte du plan quinquennal quand, un matin, je vis entrer Mohamed Tahiri. Je le connaissais depuis les temps de la SERESA. Il me raconta que les recommandations du plan quinquennal pour une plus grande efficacité des structures chargées de développer l'irrigation, allaient se matérialiser dans un grand projet, celui de l'Office national des irrigations. Il me demanda si je voulais me joindre à l'équipe de base qu'il était en train de constituer. Je lui manifestai mon grand intérêt et lui donnai mon accord pour le rejoindre dès que j'en aurais fini avec le service du Plan. Il m'invita cependant à trouver un peu de temps pour participer, sans attendre, à certaines des réunions qu'il tenait avec son équipe pour définir les structures et les modalités de travail du nouvel office. Le dispositif juridique de création de l'ONI était alors encore en cours de finalisation.

Lorsque je me rendis, pour la première fois, à ces réunions, je découvris le premier bureau de l'ONI. Là où se dresse aujourd'hui la wilaya de Rabat, il y avait, au milieu d'un jardin, de très vieilles bâtisses en bois qui avaient servi de première résidence à Lyautey. Elles avaient ensuite abrité les services municipaux. Le bâtiment central, alors désaffecté, avait été emprunté par Tahiri. Lorsque l'on pense à l'énorme organisation qu'allait devenir l'ONI, on ne peut qu'avoir un sourire en se remémorant les conditions de ses débuts. Imaginez une grande salle octogonale qui servait pour les mariages. On avait disposé en cercle, contre les parois, plusieurs bureaux de bois qui avaient été, chacun, affectés aux personnalités qui devaient devenir les pivots de l'ONI. Derrière le premier bureau se trouvait Rattier, un ingénieur des Ponts, venant des TP, et qui devait devenir le directeur des Equipements. David Berdugo, à un autre bureau, était appelé au poste de directeur des Etudes. Raynaud, un GR, était le futur directeur de la Mise en valeur et il était accompagné de Jean Scalabre qui devait promouvoir la vulgarisation et l'organisation des paysans. Il y avait aussi un bureau pour moi, mais je ne savais pas encore ce que j'allais y faire. Il y avait deux portes latérales dans cette grande salle, l'une donnait sur le bureau de Mohamed Tahiri, le directeur pressenti de l'ONI, et l'autre sur celui de Raymond Aubrac, futur secrétaire général.

L'Office des irrigations est né d'un constat, celui de la fragmentation des opérateurs de l'Etat qui intervenaient dans l'irrigation. A l'époque, la gestion des ressources hydrauliques et la construction des barrages étaient de la compétence des Travaux publics. L'équipement des réseaux internes dépendait du Génie rural, tandis que la mise en valeur dépendait des services agricoles et des CT. Chacune de ces administrations travaillait selon son propre calendrier, et il en résultait des décalages énormes entre les différentes phases du développement des irrigations. Dans un souci de plus grande efficacité, une idée nouvelle fit son chemin, celle de regrouper tous les services qui touchaient à l'eau et à l'irrigation dans un même Office des irrigations. Deux personnalités exceptionnelles, Mohamed Tahiri et Raymond Aubrac, furent les principaux porteurs de ce projet. Il avait fallu l'esprit de renouveau qui avait suivi les débuts de l'Indépendance pour qu'un projet aussi révolutionnaire puisse être conçu. Il allait en effet contre les lourds héritages de l'administration française, qui opposaient traditionnellement les ingénieurs des travaux publics à ceux du génie rural, ceux-ci aux ingénieurs des services agricoles, l'Agriculture à l'Intérieur. La décision fut cependant prise alors que A. Bouabid était encore ministre de l'Economie. Le gouvernement suivant endossa la dynamique qui avait été créée.

On devait se rendre compte, plus tard, des conséquences de cette décision. L'Office des irrigations allait, en effet, devenir une sorte d'Etat dans l'Etat. Il disposait du plus gros budget de développement du pays, il avait une autonomie de décision qui l'affranchissait largement des conseils de gouvernement, il disposa vite des meilleurs cadres techniques du pays. Les grands ministères des Travaux publics et de l'Agriculture se trouvèrent soudainement rétrécis, privés d'une grande partie du pouvoir que donnaient les budgets d'équipement. L'Agriculture n'avait plus compétence que pour les activités de services dans l'agriculture pluviale et la vulgarisation en dehors des grands périmètres d'irrigation ainsi que dans l'élevage – hormis ses autres tâches traditionnelles de protection des végétaux, de contrôle des fraudes, de statistiques agricoles, etc. Ses compétences se réduisirent encore lorsque, pour créer un pendant à l'ONI en dehors des grands périmètres d'irrigation, les services de la Centrale des travaux agricoles furent constituées en un Office national de la modernisation rurale, l'ONMR.

La création de l'ONI suscita un engouement considérable chez les ingénieurs des services qui furent intégrés à la nouvelle structure. Leur majorité était encore constituée de cadres français, mais elle comprenait parmi elle des ingénieurs encore jeunes qui étaient fascinés par les perspectives professionnelles que leur offrait l'ONI. Tahiri sut les choisir un à un, mais il sut surtout insuffler un esprit d'équipe qui, de façon étonnante, fut en mesure de gommer très largement les traditionnelles oppositions des écoles d'ingénieurs. Il n'y eut, au début, que peu de cadres marocains, car le vivier ne disposait alors que de ressources humaines limitées. Mais ce "peu" fut de très grande qualité. Mustapha Faris devint vite directeur de l'Equipeement, épaulé par Rattier qui devint son adjoint. El Mehdi Dadi prit rapidement de l'importance dans la direction de la Mise en valeur. Abdel Hariki se révéla être un directeur

administratif particulièrement capable. Il sut faire, de toutes les pièces du puzzle, une structure cohérente. David Berdugo, qui venait du commerce, nous étonna par sa capacité à comprendre et négocier les contrats d'études techniques. Raymond Hazan, qui devait périr trop tôt dans un accident d'avion, fut le premier ingénieur marocain en mesure de maîtriser les difficiles questions des ressources hydrauliques.

Les activités qui furent immédiatement entreprises par l'ONI apparurent, dans le paysage du développement, comme une explosion de nouveauté et de dynamisme. On mit à l'étude les travaux pour rattraper les retards des équipements internes de l'irrigation. Des mesures nouvelles furent prises pour relancer le coton et les cultures intensives. On débattait alors beaucoup des améliorations de la trame B et de la forme des "exploitations viables". Celles-ci furent d'ailleurs expérimentées dans les "lotissements" que l'ONI créa sans attendre sur les terres de colonisation APJ qui avaient été récupérées. Des études ambitieuses furent lancées pour étendre les irrigations dans le Tadla et la Moulouya, pour créer de nouveaux périmètres dans le Haouz, le Tafilalet, le Drâa, et, bientôt, dans le Rharb avec le projet Sebou. L'une des grandes idées fut de lancer des études de faisabilité pour l'introduction et la transformation industrielle de la betterave sucrière. L'ONI, dont le pouvoir apparut excessif dans le contexte marocain, fut mis sous contrôle après le départ de Tahiri, en 1963⁴². Il fut supprimé en 1965 et remplacé par l'Office de mise en valeur agricole, une institution provisoire qui regroupait l'ONI et l'ONMR. L'OMVA fut dissoute l'année suivante pour laisser la place à sept Offices de mise en valeur, centrés sur les grands périmètres d'irrigation⁴³. Mais l'impulsion avait été donnée. Pendant de longues années, le développement de l'irrigation au Maroc vécut sur la dynamique créée par l'ONI.

Aujourd'hui, avec le recul, on peut penser que la politique de l'irrigation de cette époque était excessivement dirigiste et technocratique. Les agriculteurs étaient tenus d'entrer dans des plans d'assolement "rationnels" et n'avaient que très peu de liberté de choix. La commercialisation, les livraisons du coton ou de la betterave à sucre aux usines, toutes étatiques, étaient étroitement contrôlées. Mais pouvait-on éviter cette étape? Le dirigisme était défendu par des hommes de bonne volonté qui croyaient vraiment au progrès. On ne se rendit compte que plus tard que l'on avait un peu oublié les hommes et que l'on n'avait que trop cru que des perspectives de revenus suffisaient à les motiver. Il fallut du temps pour qu'on les considère aussi comme des "personnes" responsables.

⁴² Pendant toute la période du directorat de Mohamed Tahiri, il y eut une sorte de vide au ministère de l'Agriculture, cette fonction étant exercée depuis 1961 (jusqu'en novembre 1963) par Reda Guedira, alors ministre de l'Intérieur.

⁴³ Rharb, Loukkos, Basse-Moulouya, Tafilalet, Haouz, Doukkala et Ouarzazate.

Le Bureau de recherches générales

Je fus associé aux premières réflexions sur l'organisation de l'Office. On me proposa de prendre une responsabilité dans l'un des services projetés, mais je déclinai cette proposition. Je n'éprouvais aucune attirance pour la gestion administrative et, d'ailleurs, je n'avais aucune expérience pour cela⁴⁴. J'arguais, par contre, que mon expérience était celle du terrain et que celle-ci pouvait servir à l'élaboration d'une meilleure connaissance des milieux paysans dans lesquels l'ONI allait être appelé à intervenir. Ma plaidoirie fut entendue et je fus chargé de créer un "Bureau de recherches générales" dont les missions étaient de rassembler de l'information sur la situation économique et sociale des agriculteurs et de tester les approches nouvelles que l'on se proposait de mettre en œuvre pour mieux intégrer les agriculteurs dans le processus de développement. Le BRG était administrativement rattaché à la direction des Etudes, mais il rendait compte, prioritairement, au directeur général.

C'est à ce point que l'EIRESH revint dans mon horizon professionnel. Cette équipe, qu'animait Paul Pascon, rassemblait des experts jeunes mais qui avaient des connaissances du monde rural parmi les meilleures pour l'époque. Tahiri avait évidemment souhaité rattacher cette expertise à l'ONI, mais l'EIRESH lui avait indiqué qu'elle entendait conserver son indépendance et que, par ailleurs, ses membres ne souhaitaient pas travailler dans un cadre contractuel individuel. Un compromis fut trouvé sur la base d'un contrat de l'ONI avec l'EIRESH, qui précisait que les missions des membres de l'équipe seraient, collectivement, celles confiées au BRG. Comme il fallait que ce bureau ait un responsable appartenant à la structure administrative de l'ONI, il me fut demandé par Mohamed Tahiri de prendre la direction formelle du BRG. Je devins donc agent contractuel de l'Office, responsable d'une unité dont toutes les ressources humaines étaient fournies par l'EIRESH. J'étais moi-même membre fondateur de l'EIRESH et me retrouvais dans la situation ambiguë d'être à la fois le "patron" et l'un des membres de l'EIRESH. Mais cela ne fut pas un problème, car nous continuâmes à travailler en équipe comme nous avions l'habitude de le faire. Mon rôle administratif était d'être le porte-parole de l'équipe ainsi que la courroie de transmission avec la direction. Mais dans la pratique, ce rapport était le plus souvent remplacé par des réunions de la direction et de toute l'équipe.

Je me dois de rappeler les noms des membres de cette équipe. Il y avait d'abord Paul Pascon. Après l'ONI, Paul fut amené à rejoindre l'Office du Haouz. Il y fut un précurseur en matière de dialogue entre l'administration et les paysans. Il engagea, dans cette région, des travaux de recherche qui débouchèrent sur une thèse de grande valeur. Son expérience du développement et de la sociologie rurale fut

⁴⁴ Un peu plus tard, Mohamed Tahiri et Raymond Aubrac me proposèrent de prendre un poste de responsabilité au Secrétariat général de l'Office. Je déclinai pour les mêmes raisons. Le poste fut pris par Brunet, un jeune et brillant administrateur qui devint, plus tard, l'un des directeurs de la Banque de France.

particulièrement valorisée lorsqu'il fut appelé par Abdallah Bekkali pour créer un département de sociologie au sein du tout nouvel Institut agronomique et vétérinaire de Rabat. Paul est parti trop tôt, victime d'un accident en Mauritanie. Il n'avait jamais cessé, jusqu'à sa disparition, d'écrire et de débattre des problématiques du développement rural. Ses articles dans *Lamalif* en témoignent notamment. L'équipe comprenait aussi Marc Ollivier, un économiste de talent, qui devint plus tard l'un des pivots de l'Ecole d'Agriculture de El Harrach, à Alger. Il y avait aussi l'agronome Pierre Feuille, mon complice des temps de la SERESA, qui devait faire ensuite une longue carrière dans la FAO. A ce noyau s'aggrégèrent d'autres personnes pareillement motivées, Jean-Pierre Delilez, Nejib Bouderbala, Paule Bolo, Paul Moity. Notre expérience collective fut une grande période dans chacune de nos vies.

L'étude des structures agraires des grands périmètres

Aux débuts de l'ONI, le BRG reçut deux missions de la direction. D'une part, étudier les meilleures formules pour créer des "lotissements viables", d'autre part, dresser un inventaire des structures agraires dans les grandes zones où pouvait se développer la grande irrigation, la Basse-Moulouya, le Tadla, le Rharrb le Haouz et le Doukkala.

Il y avait eu quelques expériences de lotissements de terres appartenant à l'Etat. Elles avaient essentiellement concerné l'attribution, sous le Protectorat, de terres dans les *merjas* asséchées du Rharrb et celle de quelques terres domaniales lors de l'Indépendance. L'expérience de l'ONI se voulait exemplaire. Les terres à distribuer provenaient de la récupération de terres de colonisation, dites APJ. Les blocs, délimités dans des périmètres irrigués, devaient être divisés en lots "viables" et équipés selon le fameux schéma de la trame B (qui permettait de disposer les lots ou les champs individuels selon deux axes, l'un correspondant à la structure longitudinale des canaux qui dérivait l'irrigation d'une "main d'eau", et l'autre correspondant à l'affectation transversale des cultures de l'assolement déterminé par les techniciens). On imaginait d'organiser les attributaires en coopératives. Les tout premiers lotissements avaient été entièrement pilotés par des ingénieurs du GR, et Tahiri nous avait demandé de travailler sur un cahier des charges qui pût définir, sur une base "humanisée", les devoirs et les droits de l'Etat et des attributaires. Ce travail nous avait conduits à des discussions infinies sur ce que devait être l'exploitation "viable".

Le "Rapport sur les lotissements d'Etat" de l'ONI (mai 1961) montrait que «si certains résultats positifs avaient été obtenus, force était de constater que les lotissements n'avaient pas correspondu aux objectifs visés». Dans certains cas, les attributaires n'ont pas accepté de s'installer sur les lots; dans d'autres cas, l'attributaire, estimant avoir "reçu" de la terre dont il pouvait disposer à son gré, renonça à la mettre en valeur lui-même. D'une manière générale, l'attributaire n'obéit pas à l'Etat, quel que soit le type de formule adopté. L'Etat n'a pas été en mesure de faire face à la passivité généralisée des paysans attributaires. Le rapport concluait que l'échec de l'Etat tenait

dans l'insuffisance de son intervention. L'étude proposait une nouvelle démarche pour sélectionner les attributaires et pour les intéresser à la gestion de leurs lots.

Nous nous étions répartis les études sur la structure agraire des périmètres irrigués⁴⁵. J'eus à m'occuper du Tadla. Le travail de terrain se fit en été dans une chaleur que j'ai rarement éprouvée. Des pièces torrides, sans mobilier, nous accueillèrent pour la nuit. On était encore loin de ces clubs confortables qui furent, plus tard, créés par les offices. Pour analyser les structures agraires, nous reprîmes la méthodologie des "grilles de douar" que nous avions mise au point lors des travaux de la SERESA. Nous dûmes compléter ces données par diverses enquêtes externes pour, d'une part, regrouper les données disponibles sur les régimes fonciers et, par ailleurs, saisir les exploitations de la colonisation et des grands propriétaires marocains que nous ne pouvions pas appréhender à l'échelle des douars. Dans le Tadla, par exemple, les enquêtes portèrent sur 1 772 foyers répartis dans 24 douars et totalisant 7 % de la population rurale de l'aire de l'Office. Outre l'analyse structurelle des exploitations, l'étude portait sur la différenciation des systèmes de production dans chacune des grandes zones constituant l'aire d'action de chaque Office ainsi que sur la comptabilité des types d'exploitation agricole.

L'une des questions qui nous préoccupaient particulièrement concernait la typologie des exploitations agricoles. Nous étions alors en pleine recherche, et nous devons construire nous-mêmes nos catégories d'analyse. Nous avons beaucoup de difficultés pour définir des catégories permettant de classer, de façon cohérente, les différents types d'exploitation que l'on rencontrait au Maroc. J'avais, dans mon étude sur le Tadla, cherché à innover en m'interrogeant sur les modalités d'emploi des facteurs de production et sur les différenciations qui en résultaient. Mais d'autres typologies avaient été proposées par les autres membres de l'équipe. Cette diversité reflétait la nouveauté de notre interrogation.

Mon approche dans le Tadla était partie d'une analyse factuelle des données de l'enquête dans les douars et sur la détermination de seuils reflétant la mobilisation des facteurs de production. J'avais ainsi distingué les *micro-exploitations de subsistance partielle* (moins de 2 ha). Celles-ci se caractérisaient par un déficit généralisé en moyens de production, sauf en travail, qu'il fallait valoriser, pour subsister, par le travail salarié hors de l'exploitation. Les *petites exploitations vivrières à travail familial* (2 à 6 ha). Ces exploitations se caractérisaient par une productivité faible et un sous-emploi net des facteurs de production disponibles. On y notait une tendance à l'ajustement par le faire-valoir indirect. La *moyenne exploitation à travail familial* (6 à 11 ha). Cette catégorie se caractérisait par un très bon taux d'emploi des facteurs de production et par l'importance du faire-valoir indirect (jusqu'au tiers des terres cultivées) ainsi que par l'importance marquée de l'élevage. La *grande exploitation à travail salarié*

⁴⁵ Ces études furent réalisées dans l'ordre suivant : le *Tadla*, G. Lazarev, novembre 1961 ; la *Basse-Moulouya*, Pierre Feuille, décembre 1961 ; les *Doukkala*, Paul Pascon, décembre 1961 ; le *Rharb*, J.P. Delilez, décembre 1961 ; le *Haouz*, Paul Pascon et J. Pilleboue, juin 1962.

(11-16 ha) caractérisée par un fort équipement en attelages et un recours à l'emploi salarié. La *petite entreprise semi-capitaliste* (16-30 ha) caractérisée par un bon équipement en attelages, des plantations arboricoles en irrigué, un élevage important. Le caractère semi capitaliste indiquait une transition entre un système fondé sur la mobilisation traditionnelle des moyens de production et un système faisant appel à des investissements ou des moyens de travail modernes. La *moyenne et grande entreprise semi-capitaliste* (à partir de 30 ha). Celle-ci se caractérisait par la place de la mécanisation, mais en même temps, par des pratiques extensives en céréaliculture extensive et en irrigué (laissé en faire-valoir indirect), enfin par l'absentéisme du propriétaire. La *moyenne et grande entreprise capitaliste* (au-dessus de 30 ha). Celle-ci se caractérisait par l'équipement en moyens de mécanisation, l'utilisation intensive de l'eau, des investissements dans les plantations, une diversification des cultures, le recours à des ouvriers salariés, mais avec une place négligeable de l'élevage. On ne trouvait pas de *grandes exploitations latifundiaires* de type traditionnel dans le périmètre de l'Office (propriétés réparties en unités de métayage ou de *khammassat* supervisées par des gérants).

P. Pascon était, lui, parti d'une compréhension des dynamiques de systèmes. Dans les Doukkala, il avait classé les *exploitations en trois grands groupes : les exploitations à reproduction simple, les exploitations patrimoniales et les exploitations capitalistes*. Les premières exploitations se présentaient sous une forme "achevée" ou équilibrée ou sous des formes dégradées selon que l'un ou plusieurs des facteurs de production était sous-employé ou déficient. La seconde forme correspondait à des systèmes de gestion indirects, avec des variantes selon l'importance relative des formes de métayage, de mécanisation, de recours au travail salarié. JP Delilez avait, pour sa part, fondé son analyse sur une approche très marxiste des systèmes de production. Il distinguait un système capitaliste, un système semi-féodal, fondé sur le contrôle des hommes et sur la monopolisation de certains facteurs rares, et enfin un système, lui-même différencié, de petites exploitations familiales, plus ou moins autarciques et souvent insérées dans des rapports de semi-féodalisme. Il y identifiait des *exploitations vivrières complémentaires*, des *exploitations vivrières familiales*, des *petites exploitations familiales avec tendances à la commercialisation*, des *exploitations familiales avec des cultures non vivrières*. Il distinguait, par ailleurs, différents types d'entreprises capitalistes selon leur taille, leurs spéculations et leurs niveaux d'investissement en matériel, aménagements fonciers et plantations.

Je crois que si mon approche typologique a souvent été reprise, c'est parce qu'elle avait évité de faire des choix systémiques *a priori*. Elle partait d'une analyse des faits et en déduisait des catégories que, finalement, on pouvait retrouver un peu partout, sous réserve de faire varier la valeur des seuils selon les conditions locales⁴⁶.

⁴⁶ Le texte de ma typologie des exploitations agricole du Tadla fut publié, après mon départ, dans un article auquel Paul Pascon avait ajouté des analyses pertinentes du fonctionnement des exploitations agricoles. Voir : Grigori Lazarev et Paul Pascon, « Les types d'exploitations agricoles au Maroc », revue *L'Eau, la terre et les hommes*, n° 2, 1962, 15 p., Maroc.

Ce sont ces études des structures agraires qui nous servirent de base pour réfléchir aux problématiques d'une réforme foncière dans les périmètres irrigués⁴⁷.

“Chamandar”, la betterave à sucre

L'aventure de la betterave sucrière fut un grand moment de l'ONI et également un grand moment pour notre équipe qui fut entièrement engagée dans la campagne d'information et de communication qui prépara la première année de cette nouvelle culture. Nous passâmes de l'écriture de nos rapports à une action directe auprès des populations. Je n'ai moi-même vécu que les tout débuts de cette opération, car je dus quitter l'ONI avant qu'elle ne prenne toute son ampleur. Mais ce que m'en dirent mes compagnons de l'équipe m'y a indirectement associé.

L'introduction de la betterave sucrière fut l'un des grands paris de l'ONI. On savait depuis longtemps que la production de sucre était possible au Maroc. Al Bekri, par exemple, nous décrit des productions de canne à sucre dans le Saïs et dans le Souss, au XII^e siècle. Les souverains saadiens développèrent une véritable industrie d'Etat, avec des plantations irriguées et des sucreries mues par des systèmes hydrauliques semblables à ceux que l'on trouvait dans l'Andalousie musulmane. Au XVII^e siècle, et pendant une partie du XVIII^e, le sucre fut un des grands produits d'exportation du Maroc, jusqu'à ce que le sucre des plantations esclavagistes des Antilles ne fasse péricliter ce commerce. On doit au patient travail d'archéologue de Paul Berthier d'avoir sorti de terre la sucrerie de Chichaoua. Le sucre aurait pu être un produit des fermes de colonisation, mais on l'avait écarté des productions possibles car il fallait d'abord vendre au Maroc le sucre produit en France ou importé des colonies. Les Sucreries de Marseille, le groupe Beghin Say, avaient dans ce commerce une position d'exclusivité. Pendant le Protectorat et les débuts de l'Indépendance, les *qaleb* entourés de papier bleu, accompagnement emblématique du thé à la menthe, venaient tous de Marseille.

Le gouvernement de l'époque demanda à l'ONI de s'attaquer à ce monopole. La betterave sucrière fut choisie, car les agronomes la connaissaient mieux que la canne à sucre, parce que cette culture pouvait être développée en milieu paysan, parce que la recherche agronomique avait démontré que la culture betteravière était possible aussi bien dans l'irrigué que dans le pluvial de régions comme le Rharb. La France

⁴⁷ Ces études faisaient partie de cette masse de travaux de l'ONI qui ne furent jamais publiés. Avec le recul, je trouve que c'est dommage car leur contenu donnait une bonne image des structures agraires dans les périmètres irrigués au début des années 60. Il semble ne plus y en avoir de traces. J'en ai conservé un jeu que je tiens à la disposition de l'organisme qui s'occupera, peut être un jour, de rassembler les textes et les études anciens qui constituent la mémoire de l'agriculture marocaine. Ces documents ne furent cependant pas perdus pour tout le monde. J'eus la surprise, quelques années plus tard, de découvrir qu'un universitaire, M. Mingasson, avait fait une thèse sur le Tadla (avec l'Université d'Oran) en ajoutant à quelques contributions sur l'historique du Tadla, la quasi intégralité de mon étude de l'ONI. Mon étude, comme les autres études, portait pourtant un nom d'auteur.

n'ayant aucun intérêt à vendre au Maroc des sucreries industrielles, l'ONI se tourna vers la Pologne et lui racheta une sucrerie sous réserve que des techniciens polonais vinssent la remonter à Sidi Slimane et la fassent fonctionner durant les premières années. Je me souviens de l'arrivée de ces Polonais. Avant qu'ils ne s'enfoncent dans le Rharb, on les rencontrait à la terrasse du Balima, et nous étions sidérés de les voir se mettre en ligne pour faire le baise-main aux dames de notre compagnie.

L'opération était terriblement compliquée. Il fallait d'abord être sûr que la sucrerie serait prête à temps. Elle n'avait pas coûté cher, mais c'était du vieux matériel qui demandait beaucoup de réparations. Il fallait ensuite identifier les zones dans lesquelles cette culture serait mise en place. Il fallait aussi préparer le nécessaire matériel végétal, former des agents à cette culture nouvelle, prévoir les besoins en matériel mécanique et en moyens de transport jusqu'à l'usine. Le petit miracle fut que tout ce business plan se réalisa plus ou moins selon le calendrier prévu. Mais il y avait un autre problème critique, celui de préparer les agriculteurs qui allaient devoir être les acteurs de base de cette innovation. Sur le fond, le principe était simple, l'Office s'engageait dans des contrats avec les paysans, il s'engageait à des fournitures et des services et il achetait toute la production. Mais encore fallait-il convaincre les agriculteurs concernés. Encore fallait-il qu'ils soient suffisamment groupés pour que l'on puisse, pratiquement, gérer les services, la mécanisation, la collecte. Tout était alors si neuf !

C'est là que notre équipe intervint, en soutien aux services de vulgarisation. Une immense campagne d'information fut lancée. On formait, à tour de bras, des animateurs capables de diffuser les messages essentiels. On utilisa les conteurs publics qui inventèrent des légendes pour promouvoir la betterave que, après quelques recherches, on avait appelée "chamandar" en arabe dialectal. Paul Moity, qui avait rejoint notre groupe, fit un film et il y montrait le public fasciné des souks, écoutant les conteurs qui racontaient la betterave. Ce fut, dans une opération aussi technocratique que possible, l'occasion d'un incroyable contact avec la paysannerie. Je ne crois pas qu'il y en eut, depuis, d'autres qui lui soient comparables en accueil et en popularité. La première campagne, malgré d'inévitables incidents de parcours, fut un succès (8 000 ha en 1963). Le Maroc a continué, des sucreries plus modernes furent installées⁴⁸, la canne à sucre, promue par le Projet Sebou, vint s'ajouter à la betterave. Le Maroc aujourd'hui satisfait une grande partie de ses besoins en sucre, bien que la mondialisation ait rendu les importations moins onéreuses. Pour les paysans, l'aventure avait commencé avec les conteurs publics et avec les premiers contrats. Pour l'ONI, elle avait commencé avec un extraordinaire enthousiasme collectif qui avait su mobiliser toutes ses forces vives.

⁴⁸ La première sucrerie du Rharb, celle de Sidi Slimane, fut achevée en 1963. Elle fut suivie de la deuxième sucrerie du Rharb (Alla Tazi) et de la troisième à Mechra bel Ksiri. La première sucrerie du Tadla fut commencée en 1966.

Les propositions de réforme foncière

La question de la réforme foncière survint très vite dans les débats de l'ONI. Pour les techniciens, elle était nécessaire, car les situations qui avaient cours créaient trop de blocages pour la mise en valeur. Pour notre groupe d'experts en sciences humaines, elle était indispensable pour stabiliser la base économique des familles et réduire les inégalités. Conformément aux dispositions du dahir de création de l'ONI et des décisions de son premier conseil d'administration⁴⁹, son directeur général entreprit de préparer un projet de dossier législatif sur les questions foncières et les modalités de la mise en valeur en vue de sa soumission à l'approbation du gouvernement. Il en confia le travail préparatoire à une commission *ad hoc* dont le BRG constitua le point focal⁵⁰. Nous nous mîmes au travail en octobre 1961, en concertation constante avec le directeur général et les directeurs des départements de l'ONI. Il nous avait été précisé que notre tâche devait être accomplie dans la plus grande discrétion. Notre référence de départ fut celle de la Réforme agricole du plan quinquennal, celui-ci ayant force de loi depuis sa promulgation par le dahir du 17 novembre 1960. Ce que nous avons appris dans les études des structures agraires dans les différents périmètres de l'ONI et nos études sur les expériences de lotissement constituaient notre autre référence. En décembre 1961, notre dossier de propositions de textes était "bouclé". Il devait être présenté au conseil d'administration de l'ONI entre février et avril 1962.

Le dossier législatif s'inscrivait fondamentalement dans le cadre des dispositions de la Réforme agricole du plan quinquennal. Les textes qu'il proposait avaient été regroupés en trois sections : textes sur la réforme foncière (récupération de la plus-value, limitation de la propriété, réforme du statut des terres collectives, attribution des terres, contrôle des transactions) ; textes sur la mise en valeur (groupements des agriculteurs, équipement des périmètres et améliorations foncières, normes de mise en valeur, réglementation des beaux ruraux) ; textes sur les instruments de la réforme (cadastre, commissions administratives provinciales des réformes agricoles, fonds spécial des réformes agricoles). Le dossier législatif prévoyait que la portée territoriale des textes proposés devait concerner toutes les communes rurales incluses dans les périmètres de l'ONI et qu'elle ne pouvait pas se limiter aux superficies remembrées

⁴⁹ Dahir du 3 septembre 1960 portant création de l'ONI, article 3, §3 : élaborer et proposer au gouvernement les projets de textes législatifs et réglementaires qu'il juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Le premier conseil d'administration de l'ONI (décembre 1960) confia au directeur général la mission de préparer un train de textes législatifs et réglementaires sur les structures foncières, les modes de faire-valoir, la discipline de l'irrigation et de l'agriculture irriguée et les droits sur l'eau. Une commission *ad hoc* fut nommée à cet effet par le directeur général de l'ONI (commission d'études économiques, sociales et juridiques, direction des Etudes générales). La première phase des travaux de cette commission fut achevée en décembre 1961 avec la présentation d'un projet de *Dossier législatif* au directeur général.

⁵⁰ Nous avons alors été rejoints par un juriste, Marc Ollivier, qui fut le coordonnateur des travaux de la commission.

en vue de l'irrigation. Les zones d'agriculture en sec étaient autant concernées que les zones irriguées ou irrigables. Cette disposition était d'autant plus justifiée que les études de structures agraires avaient bien montré le caractère composite d'une majorité d'exploitations, à cheval entre le sec et l'irrigué.

Le texte sur la "plus-value" développe les recommandations du plan quinquennal. La "plus-value" est définie comme correspondant à la valeur supplémentaire que donnent à une terre l'accroissement ou les possibilités d'accroissement de son produit net provoqués par des aménagements hydrauliques de l'Etat. La récupération de la "plus-value" qui en résulte peut être interprétée comme un amortissement des investissements engagés par l'Etat. La récupération est comprise comme le partage entre la collectivité nationale et les propriétaires concernés du supplément de produit net issu des investissements de l'Etat. Elle ne préjuge donc pas des mesures adoptées pour assurer l'amortissement, notamment par la taxe sur l'eau.

La limitation de la propriété est prévue par le plan quinquennal « en premier lieu dans les périmètres irrigués ». Le projet de texte se propose de répondre à trois objectifs soulignés par le Plan : satisfaire les besoins en terre de la majorité de la paysannerie ; supprimer la propriété latifundiaire qui conduit à une mauvaise exploitation des terres ; adapter les structures foncières à l'intensification de l'agriculture. Les seuils proposés sont de 50 ha en irrigué et entre 100 et 300 ha en agriculture pluviale. En zone irriguée, ces seuils s'appliquent après récupération de la plus-value. Une indemnisation sur 30 ans est prévue.

La réforme du statut des terres collectives privilégie le partage en pleine propriété des terres collectives cultivées ou cultivables de façon à créer une stabilité favorable au progrès technique des exploitations. Le texte considère que lorsque le nombre d'ayants droit dépasse les possibilités de constitution d'exploitations viables, des compensations pourront être recherchées en effectuant un prélèvement sur les terres récupérées par ailleurs.

Les textes sur la mise en valeur s'inspirent de trois principes généraux. *Donner force de loi aux impératifs d'intérêt général* (assurer la rentabilité des investissements de la collectivité, conserver le patrimoine "sols", assurer la modernisation agricole). *Faire participer le plus largement possible les agriculteurs à l'action de l'Etat* (consultations à chaque étape de l'action, depuis l'élaboration des programmes jusqu'aux décisions). *Favoriser les formes d'exploitation collective et le regroupement des agriculteurs en associations*. Le texte prévoit des dispositions pour l'équipement des périmètres qui annoncent le Code des investissements agricoles. Un autre texte porte sur la tarification de l'eau, en incluant, notamment, les charges d'amortissement. Un dernier texte prévoit des normes pour une exploitation rationnelle des périmètres irrigués.

Un autre projet de texte propose une réglementation des baux ruraux pour assurer une plus grande stabilité de l'exploitation des terres prises à bail, permettre des opérations de crédit et contrôler la rente foncière (notamment en généralisant

l'inscription des baux ruraux). D'autres propositions de textes disposent de mesures pour favoriser les organisations professionnelles des agriculteurs, l'organisation volontaire d'associations d'exploitants, former des groupements d'usagers de l'eau.

Je n'ai pas vécu la dernière étape du ce projet, car j'avais déjà quitté l'ONI. Mais je la connais bien, tant cette étape m'a été racontée. La proposition, faite par Mohamed Tahiri, d'une législation sur le foncier applicable aux périmètres relevant de l'ONI fut la goutte qui fit déborder le vase. L'indépendance de l'ONI, ses initiatives et ses premiers succès avaient alimenté un ressentiment de plus en plus fort au sein des administrations et dans le gouvernement. L'ONI était trop vite devenu un pouvoir trop puissant, il fallait le casser. L'initiative de propositions de lois, bien que conforme au mandat de l'ONI, fut d'autant plus mal vécue par le gouvernement que la préparation du dossier, annoncée aux responsables politiques par Mohamed Tahiri, s'était faite de façon interne et indépendamment des mécanismes ministériels habituels. Pour le gouvernement, c'en était vraiment trop, et ce d'autant plus que personne, en dehors d'un petit groupe à l'ONI, ne savait ce que contenait le *Dossier législatif*⁵¹. L'occasion fut saisie sans attendre.

Un matin, Tahiri se vit refuser l'entrée de son bureau, et ordre fut donné de mettre sous séquestre toutes les copies du Document législatif préparé par l'ONI. Ce sont des membres de notre équipe qui prirent l'initiative de faire sortir la plus grande partie de ces documents (qui avaient été ronéotés en vue du conseil d'administration de l'ONI) et de les cacher quelque part, en attendant le jour où ils pourraient servir à nouveau. Revenu plus tard au Maroc, je découvris un jour que ces documents avaient été entreposés, en pile, dans la buanderie de notre maison. Je ne sais pas pourquoi ils avaient été déposés là, peut-être parce que mon foyer était alors à la fois un pôle de stabilité et un endroit hors des regards de la police. Ce qui est sûr, c'est que, absent, je n'en fus pas informé et que les acteurs de l'époque, que j'ai ensuite interrogés, me confirmèrent tous qu'ils avaient réellement oublié ce dépôt en consigne. J'ai conservé deux ou trois exemplaires de ce *Document législatif*. Je serais heureux de le mettre quelque part où il pourrait servir de témoignage pour la mémoire de l'agriculture marocaine.

Mon expérience avec l'ONI fut brutalement interrompue par une échéance que j'avais pu différer pendant de longues années, l'appel du service militaire. Les accords d'Evian allaient être signés, et je n'avais plus de raisons politiques de différer mon devoir national. Mais je dois avouer que je n'étais vraiment pas prêt à une telle rupture. Nous étions tous embarqués dans l'exceptionnelle dynamique qu'avait su créer l'ONI. Nous avions, pour la première fois, l'impression d'être associés à une histoire concrète, qui se faisait avec des hommes réellement engagés dans l'action.

⁵¹ Il dut cependant y avoir quelques fuites. Un jour, la secrétaire du directeur général de l'ONI, qui avait, seule, assuré la frappe de tous les documents du *Dossier législatif*, constata que des papiers avaient été volés dans sa voiture. Elle fut, un peu plus tard, convoquée à la police pour être interrogée sur son travail avec Mohamed Tahiri.

L'annonce de mon départ survenait à un très mauvais moment car nous étions immergés dans un programme de travail particulièrement intense. Mahjoubi Ahardane, alors ministre de la Défense nationale, fut contacté par Mohamed Tahiri pour qu'il essaye de négocier mon détachement au Maroc au titre d'un service de coopération, en remplacement du service militaire. Cette formule existait déjà pour l'Afrique sub-saharienne mais ne faisait pas encore l'objet d'un accord avec le Maroc. Ahardane, que je connaissais bien, rencontra l'ambassadeur de France et revint avec quelques promesses. Je partis en imaginant que j'allais revenir un ou deux mois plus tard. Mais rien ne se passa et je dus faire tout mon temps de service militaire, ce qui, au passage, me donna une expérience que je ne regrette pas.

Plus tard, nous sûmes, par des indiscrétions, le pourquoi du refus de l'Ambassade de France. On me reprochait mes activités avec les résistants algériens pendant la guerre d'Algérie et surtout mon engagement pour la récupération des terres de colonisation. On me reprochait de faire partie du "brain trust" de Tahiri. On n'avait donc aucun cadeau à me faire. Et pour bien me le montrer, on m'expédia à Tarbes, dans un régiment de parachutistes qui était placé sous un régime semi-disciplinaire.

C'est pendant mon absence que survint la tempête. Mohamed Tahiri fut démis de ses fonctions de directeur général, et l'Office fut repris en main pour casser la forme de pouvoir qui s'y était constituée. En 1966, l'Office de mise en valeur agricole (regroupant l'ONI et l'ONMR) qui, en mai 1965 avait succédé brièvement à l'ONI, fut scindé en offices régionaux dans les grands périmètres d'irrigation, le reste de l'agriculture relevant désormais des directions provinciales de l'Agriculture. La grande époque était terminée. Mais heureusement, la meilleure partie de son héritage ne fut pas perdue pour le Maroc.

CHAPITRE 4

Le Projet Sebou

Le Projet Sebou, à pile ou face

Mon engagement dans le Projet Sebou fut le fruit d'une rencontre de hasard. Vers avril 1963, j'étais venu passer quelques jours à Rabat. Mon service militaire devait se terminer en septembre de la même année. L'ONI, que j'avais quitté un an plus tôt, n'allait plus exister, pas plus que mon ancienne fonction ; mais, à cette époque, j'étais bien décidé à me tourner vers de nouveaux horizons. Nous attendions depuis si longtemps l'Amérique latine ! Lors de mon passage à Rabat, je rendis visite au directeur de la SCET, alors l'une des plus grosses "boîtes" françaises en matière d'études et de projets de développement, et je lui proposais mes services pour l'Amérique latine. Il est difficile, aujourd'hui, d'imaginer ce genre de démarche. Mais à l'époque, l'offre d'expertise en sciences humaines, même jeune, était rare et nous la savions inférieure à la demande. Nous ne nous posions, d'ailleurs, aucune question d'avenir tant nous étions sûrs de trouver un emploi. Nous savions que nous pouvions même indiquer nos préférences. Deux jours plus tard, je reçus un appel de la SCET qui me faisait savoir qu'il y avait effectivement un poste pour moi en Amérique latine et que la confirmation, qui nécessitait toute une procédure avec la Colombie, pouvait m'être donnée dans un délai de quelques semaines. Je donnais mon accord pour que la démarche soit engagée.

Mon service militaire ne s'était pas trop mal déroulé et, devenu officier, j'avais, cette fois, choisi d'aller en Algérie⁵². Les Accords d'Evian étaient signés depuis un an, et j'étais curieux de connaître enfin ce pays qui avait tellement occupé l'horizon des années précédentes. Mon expérience y fut de vivre le départ de l'armée française et de voir se mettre en place une Algérie nouvelle qui cherchait ses marques après la crise de l'OAS et le départ précipité de la population européenne⁵³. Pendant

⁵² Le refus de la guerre d'Algérie m'avait conduit à repousser mon départ en prolongeant mon sursis aussi longtemps que je le pus, m'inscrivant, année après année, à une nouvelle session universitaire. Les gendarmes de l'Ambassade de France vinrent me rendre visite alors que la dernière limite avait été atteinte.

⁵³ J'eus, pendant mon séjour algérien, l'occasion de retrouver Mohamed Tahiri, l'ancien directeur de l'ONI, qui était devenu l'un des conseillers du président Ben Bella et avait été l'un des auteurs du texte sur

mon séjour à Rabat, j'avais continué l'entraînement de jogging que j'accomplissais quotidiennement en Algérie. Alors qu'un matin je longeais la forêt du Hilton (à l'époque, le Hilton n'existait pas et le jogging n'était pas encore devenu une mode et un sport de masse), je fus doublé par une voiture noire qui, après avoir ralenti, finit par s'arrêter. A mon étonnement, j'en vis sortir G. Oved que j'avais connu lors de mon temps passé au Plan. Mais je fus encore plus étonné quand il m'apostropha en me disant : « Vous êtes l'homme que je cherche ! »

G. Oved m'expliqua qu'il était devenu le directeur d'un grand projet de la FAO, le Projet Sebou, qu'il finissait de constituer son équipe de base mais que la dernière personne contactée, pour un poste "d'institutions rurales", venait de se défausser. Me rencontrant et connaissant mes antécédents, il me proposait de me porter candidat pour ce poste. J'étais, disait-il, bien jeune pour la FAO, mais mon expérience devait pouvoir compenser ce "handicap". Sa proposition me mettait devant un choix difficile, d'un côté, j'avais enfin trouvé une route pour aller vers cette Amérique latine dont nous avions tant rêvé, de l'autre, il me fallait rester au Maroc mais en tant qu'expert d'une organisation internationale, une situation que j'avais imaginée mais n'avais jamais crue possible. Convaincu par G. Oved de l'intérêt de son projet, j'acceptais de me porter candidat pour le poste encore vacant. Je lui confiais, cependant, ma perplexité devant le choix des deux propositions de travail qui s'offraient à moi. Pour en sortir, je lui indiquais que je m'engageais à répondre affirmativement à la première confirmation qui me parviendrait. Trois semaines plus tard, je reçus l'offre de la FAO et j'y répondis le jour même. Le lendemain, je recevais la confirmation de l'offre pour la Colombie. Le destin avait choisi pour moi et bien choisi. J'ai en effet compris, par la suite, que je n'étais pas "formaté" pour l'assistance bilatérale. Par contre, l'internationalisme politique, qui m'avait façonné, me prédisposait pour les organisations internationales. Je n'ai jamais regretté ce choix que le hasard fit pour moi.

Le temps du Projet Sebou

Le projet Sebou débuta en mai 1963 et se termina fin 1968. Cette période connut une intense activité dans le développement de l'agriculture⁵⁴. La période fut tout d'abord ponctuée par plusieurs décisions qui changèrent substantiellement le cadre institutionnel de l'agriculture et renforcèrent encore plus la place prééminente de l'Etat dans le développement agricole. En 1961, le gouvernement prit la décision de créer la Caisse nationale de crédit agricole et l'Office interprofessionnel des céréales.

l'autogestion des terres de colonisation récupérées. Plus tard, je devais également retrouver mon premier patron au Service du Plan, Smail Mahroug, devenu ministre des Finances de l'Algérie.

⁵⁴ Les débuts du Projet Sebou coïncidèrent avec le retour d'une personnalité politique, M. Bahnini, à la présidence du Conseil, exercée depuis 1961 par le Roi Hassan II. Celui-ci reprit les rênes du gouvernement de juin 1965 à novembre 1967. Pendant cette période, le ministère de l'Agriculture fut confié à Mahjoubi Aherdane.

La même année, le *tertib* fut remplacé par un impôt agricole basé sur le foncier et non plus sur la production agricole. En 1965, le gouvernement transforma l'Office chérifien de contrôle des exportations en un Office du commerce et des exportations, ce qui assurait un contrôle direct de l'Etat sur les exportations des produits agricoles et artisanaux. En 1966, le gouvernement décida de créer sept offices régionaux de mise en valeur ayant compétence dans les périmètres irrigués et irrigables.

En 1963, la décision fut prise de récupérer toutes les terres de colonisation relevant du statut de colonisation officielle (ainsi que les terres de statut privé qui leur avaient été adjointes) et de confier leur gestion à une Centrale de gestion des exploitations agricoles. Cette décision fit de l'Etat un acteur direct – et d'une importance majeure – de la production agricole⁵⁵. Une petite partie seulement des 130 000 ha récupérés fut distribuée à des agriculteurs sans terre (10 230 ha, 1 870 attributaires, entre 1964 et 1968). En 1965, un décret royal disposa des conditions relatives à l'attribution à des agriculteurs des terres agricoles appartenant au domaine privé de l'Etat. Deux décrets complémentaires instituèrent, l'un, un statut type des coopératives d'attributaires, l'autre, un fonds de la réforme agraire inscrit au budget de l'Etat.

La période fut aussi marquée par plusieurs phases de réflexion et de débats sur les politiques agricoles. Un colloque national sur l'agriculture se tint à Rabat en juillet 1963. Il fut suivi d'un débat parlementaire qui porta, en particulier, sur la mise en œuvre d'une réforme agraire⁵⁶. Cette question fut en effet soulevée lors de la session de juillet 1964 du Parlement. Les débats n'ayant pas débouché, l'opposition obtint un accord pour une session extraordinaire sur la question agraire. Cette session, qui devait initialement se tenir en septembre 1964, se tint finalement en novembre 1964. De nombreux documents furent préparés dans ce contexte, notamment une proposition de loi de Réforme agraire du ministère de l'Agriculture (août 1964), une version révisée du *Dossier législatif*, présentée par l'ONI (20 septembre 1964), des propositions de l'Istiqlal, de l'UNFP, de l'UMT, de l'UMA. Pendant cette période, la question agraire fit intensément partie du débat politique. La principale mesure qui

⁵⁵ Le domaine agricole de l'Etat, constitué sur des terres de colonisation, était alors de l'ordre de 190 000 ha (130 000 ha de colonisation officielle et 40 000 ha de colonisation sur APJ). Ce domaine est cependant à comparer avec les superficies détenues par la colonisation au moment de l'Indépendance, qui étaient de l'ordre du million d'ha, soit, si on en déduit les terres plantées en eucalyptus et les terres non cultivées, un patrimoine utile de quelque 800 000 ha. On note que le plan quinquennal donnait un chiffre de 160 000 ha pour la colonisation officielle (voir page 33). En 1973, lors du lancement de la procédure de récupération des terres de colonisation privées, la statistique officielle faisait état de 51 000 ha. Selon l'Ambassade de France, les colons français détenaient, à cette date, 260 000 ha, dont 50 000 en cours de vente et 60 000 loués à des Marocains.

⁵⁶ Le Parlement qui avait été dissout en 1960, avait été réactivé en 1963 dans un cadre constitutionnel nouveau. Lors de la session de juillet 1964, les partis de l'opposition, arguant des droits constitutionnels, demandèrent et obtinrent la tenue d'une session extraordinaire du Parlement pour traiter notamment de la récupération des terres de colonisation. La session fut initialement fixée au 14 septembre 1964. Lors des travaux des commissions préparatoires, les documents produits, notamment par le ministère de l'Agriculture, élargirent le débat aux questions générales posées par la Réforme agraire.

en ressortit fut la décision, après neuf ans d'hésitations, de récupérer sans indemnités les terres de la colonisation privée. Mais celles-ci avaient entre temps été largement transférées par vente à la bourgeoisie commerçante et administrative du pays⁵⁷.

Le débat national, qui se déroula entre juillet et novembre 1964, fut la dernière expression démocratique d'une réflexion globale sur la question agraire, dans les termes où celle-ci avait été posée par le plan quinquennal et par le *Dossier législatif* de l'ONI. Mais on devait en retrouver les effets dans le Plan triennal 1965-1967 et surtout dans les Directives royales d'avril 1965. Le regard porté sur les textes qui furent produits à l'occasion de ces débats montre qu'un grand intérêt avait été porté à la question agraire et que des solutions hardies avaient été proposées. On est notamment frappé par les convergences qui se sont manifestées pour la récupération immédiate des terres de colonisation et par celles sur la plus-value, sur le principe d'une limitation de la propriété, sur la nécessité de partager et privatiser les terres agricoles collectives, sur le bien-fondé d'une redistribution des terres récupérées sous forme de lots viables regroupés en unités coopératives ou associatives d'agriculteurs. Il y avait quand même quelque naïveté dans certaines des propositions. Comment pouvait-on, en effet, proposer de façon aussi directe le transfert au ministère de l'Agriculture des attributions sur la tutelle des collectifs du ministère de l'Intérieur ? Comment pouvait-on imaginer une modification sur la législation successorale sans provoquer un tollé chez les tenants du conservatisme religieux ? Comment, encore, pouvait-on défendre le principe d'une limitation de la propriété, dans un contexte dominé par les émergences d'un capitalisme libéral ? Je suis surpris que ces propositions aient pu néanmoins être encore faites.

La Proposition de loi de Réforme agraire du ministère de l'Agriculture (août 1964). Ce texte était particulièrement puissant. Il s'inscrivait dans le droit fil de la Réforme agricole du plan quinquennal. « Il importe donc de s'attaquer aux sources mêmes de la stagnation actuelle en faisant disparaître les structures qui s'opposent à l'expansion de l'agriculture. Il s'agit non seulement de procéder à une redistribution du patrimoine foncier mais de promouvoir de nouvelles formes d'exploitation susceptibles d'intégrer l'agriculture traditionnelle dans le secteur moderne... Ainsi conçue, la réforme agraire marocaine aura pour objectifs et la justice sociale et la mise en valeur en vue de l'amélioration des conditions de vie des agriculteurs. » Le premier titre du projet de loi concernait la Réforme des structures foncières. Ses premières dispositions concernaient le *transfert à l'Etat de toutes les terres encore détenues par la colonisation* (avec certaines indemnités). Ces terres et les autres terres agricoles du domaine privé de l'Etat devaient être gérées par le ministère de l'Agriculture jusqu'à leur distribution à des agriculteurs. L'Etat renonçait à ses droits de propriété sur les terres guich au profit des détenteurs de droits de jouissance. En ce qui concernait les terres collectives, la loi prévoyait le *transfert au ministère de l'Agriculture des attributions du ministère de l'Intérieur relatives à la tutelle des terres collectives*. Il incombait au ministère de l'Agriculture d'attribuer définitivement les terres collectives agricoles dans le cadre de

⁵⁷ Voir chapitre suivant, note 85.

coopératives d'exploitation. Les *terres habous à vocation agricole sont transférées à l'Etat*. Les habous privés étaient privatisés. La récupération, principalement sous forme de terres, de la "plus-value" apportée au fond par les investissements hydrauliques de l'Etat s'appliquait à toutes les exploitations de plus de 5 ha. La *propriété terrienne devait être limitée*. Elle ne pouvait excéder 80 ha en irrigué et 400 ha en sec. Les terres abandonnées ou insuffisamment mises en valeur étaient transférables à l'Etat. Le titre II disposait des modalités d'attribution des terres. L'attribution devait se faire dans le cadre d'unités coopératives de production. La mise en valeur était soumise à un cahier des charges. La loi disposait également de mesures permettant de créer des périmètres d'amélioration pastorale et de défense et restauration des sols. Elle disposait également d'une réglementation des baux ruraux permettant en particulier d'assurer la stabilité des exploitations. Des mesures étaient en outre prévues pour *limiter le morcellement des exploitations*. Toute parcelle inférieure à 5 ha en irrigué et à 20 ha en sec était indivisible. Un seul héritier était reconnu à cet effet. Le titre III prévoyait la création d'un Conseil supérieur de la réforme agraire, de commissions régionales de la Réforme agraire et d'un Fonds national de la Réforme agraire.

La version révisée du Dossier législatif fut présenté par l'ONI (20 septembre 1964). Ce texte est étrange⁵⁸. Il se présentait en effet comme une mise à jour du "Dossier législatif" de décembre 1961 qui « avait été préparé pour le conseil d'administration de l'ONI » et qui ne lui fut jamais présenté. « Après bientôt trois ans, compte tenu des évolutions, il est apparu nécessaire de reconsidérer certaines de ces mesures et d'approfondir des questions qui revêtaient alors un caractère moins immédiat ». La grande innovation fut d'introduire *la reconnaissance juridique des villages (les jmaa)* dans les instruments de la réforme qui avaient été prévus en 1961 et qui avaient été intégralement repris dans cette mise à jour. Le village (*douar* ou *ksar*) constitue une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il s'agissait là d'une proposition d'autant plus révolutionnaire que toutes les formes de regroupement des agriculteurs étaient basées, jusqu'alors, sur les concepts technocratiques de "coopérative de production" ou "d'associations d'agriculteurs"⁵⁹. Les dispositions relatives aux autres instruments, initialement

⁵⁸ On doit cette initiative à M. Zaamoun, le directeur général de l'ONI qui avait succédé à Mohamed Tahiri. Zaamoun avait une grande sensibilité sur les problèmes de l'agriculture paysanne. Relançant le *Dossier législatif* de son prédécesseur, il fut l'inspirateur du projet de loi du ministère de l'Agriculture. Son effort ne fut pas vain puisque l'on en retrouva l'esprit dans les Directives royales de 1965.

⁵⁹ Jacques Berque avait soutenu *la jmaa* comme force sociale de base lorsqu'en 1945, avec J. Couleau, il avait pris position sur la "modernisation du paysannat marocain". En 1962, il reprenait la même idée : « La force et la vitalité de ce que l'on appelle *la jmaa* maghrébine est caractéristique du Maghreb, par rapport au Proche-Orient, où je ne vois rien de tel... C'est donc une originalité de votre pays : je ne pense pas que l'imagination politique puisse souhaiter mieux que de s'appuyer sur des réalités. » (« Le système agraire au Maghreb, in *Réforme agraire au Maghreb*, Maspéro, coll. « Textes à l'appui », Paris, 1963 »). Ce rôle possible de la *jmaa* dans le développement fut repris par le Projet Sebou, sous une forme modernisée (les Sociétés villageoises de développement). La proposition fut repoussée par le ministère de l'Intérieur, comme on le verra à la fin de ce chapitre. En 1962, un colloque sur les "douars" avait été tenu à l'Institut chérifien des hautes études de Rabat, à l'initiative du professeur Jean Le Coz.

prévues par les textes de l'ONI, ne furent modifiées que dans le détail. On vit, par contre, disparaître le Fonds de réforme agraire (dont l'ONI d'alors ne pouvait plus avoir la gestion) et apparaître un Institut de la réforme agraire. Dans le chapitre sur les mesures foncières, le document de l'ONI se situait sur les mêmes positions que celles du projet de texte du ministère de l'Agriculture pour ce qui était de la récupération des terres de colonisation, des terres *guich* et des terres agricoles *habous*. Sur les terres collectives, le transfert des attributions devait initialement se faire au bénéfice de l'ONI alors qu'elles devaient désormais se faire au bénéfice du ministère de l'Agriculture. L'objectif était, identiquement, de partager définitivement les terres collectives agricoles entre les ayants droit. Les modalités d'attribution des terres récupérées par l'Etat étaient les mêmes, sauf détails, que dans le *Dossier législatif* de 1961. Il en était de même du texte sur la récupération de la plus-value (avec d'ailleurs, un même texte dans le projet de loi du ministère de l'Agriculture). Le nouveau texte de l'ONI innovait par rapport au précédent en disposant de mesures pour la récupération des terres insuffisamment exploitées et pour empêcher le morcellement des petites exploitations (mêmes textes dans le projet de loi du ministère de l'Agriculture). Les dispositions sur l'équipement interne des exploitations et sur les normes de mises en valeur ne firent l'objet que de modifications de détail d'un texte de l'ONI à l'autre. Le texte prévoyait également une réglementation sur les droits d'eau, qui n'avait pas été abordée dans le texte de 1961. La similitude du texte actualisé de l'ONI avec celui du projet de loi du ministère de l'Agriculture semble montrer que le premier texte avait largement servi de base au second. Les principales différences concernaient la limitation de la propriété, qui n'était pas mentionnée par le premier texte de l'ONI, ainsi que la proposition de reconnaissance juridique des *douars*, qui n'était pas reprise par le ministère de l'Agriculture⁶⁰.

La proposition de loi relative à la Réforme agraire préparée par le groupe parlementaire de l'UNFP (Union nationale des forces populaires) reprit les mêmes têtes de chapitre que le projet de texte du ministère de l'Agriculture et n'en différait que sur des détails ou du fait d'une plus grande concision. On y retrouvait un chapitre sur la reprise des terres de colonisation et sur la nationalisation de la terre agricole (qui ne pouvait être possédée que par des nationaux). Le projet proposait une limitation de la propriété avec une certaine indemnisation sur une longue période (avec des seuils plus bas que ceux retenus par le ministère de l'Agriculture : 40 ha en irrigué et 200 ha en sec). Le texte disposait également de mesures similaires pour la récupération de la plus-value ainsi que pour le transfert à l'Etat puis la distribution des terres récupérées. Le texte de l'UNFP proposait la redistribution des terres *guich* et *habous* ainsi que le partage en propriété des terres collectives agricoles. Il prévoyait également une réglementation

⁶⁰ L'ONMR (Office national de la modernisation rurale), l'autre grand office de mise en valeur avec l'ONI, a contribué au débat national non pas par un projet de loi, mais par un document d'orientation signé de son directeur général, Abdallah Bekkali. Ce document mettait surtout l'accent sur les formes d'organisation de la mise en valeur et sur l'intégration des agriculteurs dans des coopératives. Le document se prononce néanmoins pour une récupération des terres de colonisation, pour la récupération de la "plus-value", pour le principe d'une limitation de la propriété.

des baux ruraux. Il soutenait la création de commissions provinciales de la réforme agraire et la constitution d'un Fonds de la réforme agraire. *Les propositions de l'UMT* (Union marocaine du travail) participaient d'un vocabulaire politique plus agressif, mais elles manifestaient un accord de fond sur les questions les plus importantes : récupération des terres de colonisation ; limitation de la propriété ; mise en valeur obligatoire dans le cadre "d'unités de production".

En 1965, le contexte politique s'était durci après les émeutes de mars à Casablanca⁶¹, mais le gouvernement avait pris la mesure des risques que pouvait entraîner le "mal développement". Il ne lui était pas possible, en particulier, de laisser l'agriculture stagner. Le Plan triennal 1965-1967, qui fit suite au plan quinquennal, en rappela la nécessité et proposa notamment la mise en place de structures nouvelles dans l'agriculture. Mais l'impulsion la plus décisive fut donnée en avril 1965 par la formulation des Directives royales sur le développement agricole. La surprise fut de retrouver, dans ces Directives, l'expression concise de certaines des grandes idées qui avaient fait l'objet de convergences lors du débat parlementaire de 1964 (notamment des idées-forces que l'on retrouvait dans le projet de loi préparé par le ministère de l'Agriculture et qui n'avaient pas eu de suite). Les Directives dessinaient, en effet, un cadre nouveau pour la réforme agraire, notamment en décidant la création d'un Fonds commun des terres. Ces directives constituèrent le socle politique auquel se référèrent les propositions du Projet Sebou pour la réorganisation du foncier dans le futur périmètre irrigué du Rharb. Deux autres colloques sur l'agriculture, tous deux présidés par le Roi, se tinrent à Fès en 1966 et à Tétouan en 1967. Hassan II en tira les enseignements en annonçant, dans son discours du Trône de 1968, l'élaboration d'une *Charte agricole*.

Les orientations du Plan triennal 1965-1967. « Le changement des structures agricoles sera effectué par la récupération de toutes les terres cultivées et cultivables appartenant à des Etrangers. La récupération totale de ces terres se réalisera au cours du Plan triennal et permettra de les inclure dans le domaine de l'Etat, participant ainsi à la formation du patrimoine commun pour la réforme agraire, avec les autres terres domaniales, les terres collectives, les terres *guich* et les terres récupérées au titre de la plus-value dans les périmètres irrigués. Ce patrimoine commun permettra l'appropriation individuelle de véritables exploitants sur la base d'un cahier des charges. »

Les Directives Royales (avril 1965). « Etant donné la nécessité de la mise au travail du plus grand nombre et l'obligation de l'Etat de promouvoir une véritable promotion humaine dans les campagnes, il est décidé une réforme agraire profonde assurant une production agricole plus large et permettant au monde rural une participation plus directe au décollage du pays. Appliquée de façon économique et rationnelle,

⁶¹ L'état d'exception ne fut cependant proclamé que le 7 juin 1965. Le Roi assumait directement la présidence du gouvernement de 6 juin 1965 au 11 novembre 1967 (avec Mahjoubi Aherdane comme ministre de l'Agriculture).

sous le contrôle et l'impulsion de pouvoirs publics et des collectivités locales, cette réforme se traduira par une véritable révolution des structures économiques du pays. Ceci implique pour l'Etat :

1. *La nécessité de rassembler, dans un Fonds commun, l'ensemble de son patrimoine à vocation agricole.* Ce fonds comprendra les terres domaniales, les terres collectives, les terres *guich*, les terres *habous*, les terres de colonisation officielle ou privées, récupérées ou à récupérer, la récupération du produit des indemnités en nature ou en espèces, provenant de la plus-value des équipements faits par l'Etat sur les terres privées.

2. *La répartition juste, rationnelle et économique de ce patrimoine foncier au bénéfice de la classe paysanne.*

3. *L'obligation de la mise en valeur* de toutes les exploitations agricoles, quelle qu'en soit l'origine, avec l'aide financière et technique de l'Etat. L'action de l'Etat revêtira deux formes différenciées et géographiquement spécialisées :

A. *Une action intensive de l'Etat* dans les anciens périmètres de colonisation, les régions irriguées et, d'une façon générale, où le potentiel est tel qu'il permet d'escompter une rentabilité des moyens importants mis en œuvre (constitution de lotissements, responsabilité d'un organisme de mise en valeur agricole, doté d'une structure décentralisée)...

B. *Dans les parties du Royaume où n'interviendront pas les organismes de mise en valeur*, poursuite d'une action d'assistance, de soutien et de vulgarisation, intervention de la Promotion nationale pour la mise au travail des populations en vue de l'aménagement systématique du territoire (DRS, reforestation, amélioration des parcours, petite hydraulique). »

Les Directives royales furent suivies, en 1966, de plusieurs décisions importantes. En juillet furent promulgués plusieurs textes relatifs à l'attribution à des agriculteurs des terres agricoles faisant partie du domaine de l'Etat, à l'institution d'un statut-type des coopératives agricoles formées par les attributaires et à la création d'un fonds de la réforme agraire⁶².

Pendant la période des études du projet Sebou, les activités se multiplièrent dans les périmètres irrigués qui devenaient la priorité de l'agriculture marocaine. En octobre 1966, l'Office de mise en valeur (qui avait réuni pendant quelque temps l'ONI et l'ONMR) fut scindé en sept offices régionaux de mise en valeur, correspondant chacun

⁶² Le ministre de l'Agriculture, Mahjoubi Ahardane, avait préparé, en juin 1965, un projet de décret royal sur la mise en valeur des terres agricoles qui ne fut pas promulgué. Certaines de ses dispositions se retrouvèrent, plus tard, dans le Code des investissements agricoles. Ce projet prévoyait l'obligation de mise en valeur des terres agricoles, des dispositions sur l'aménagement interne des propriétés agricoles situées dans les périmètres irrigués ; des dispositions réglementant la création de périmètres de protection des sols (y compris des dispositions de récupération de la plus-value résultant des travaux d'aménagement foncier réalisés par l'Etat).

à une des grandes zones d'irrigation – le développement des terres agricoles hors offices étant confié aux directions provinciales de l'Agriculture. Les études de développement régional des périmètres irrigables (Tafilalt, Haouz, Loukkos, Basse-Moulouya, Doukkala), qui avaient été lancées aux débuts de l'ONI, furent conduites à terme. Le projet Sebou vint s'y ajouter en 1963. En 1965, la construction du barrage de Mechraa Klila, sur la Moulouya, fut achevée tandis qu'étaient lancés les travaux du barrage d'Aït Adel sur la Tessaoute (Haouz). En 1968 commença la construction du barrage sur le Ziz (Tafilalt), et la décision fut prise de construire le barrage d'Arabat, sur l'Inaouène, premier ouvrage du programme initié par le projet Sebou (avec un financement de la Banque mondiale). La mise en valeur se poursuivait dans les périmètres existants, et la betterave sucrière vint s'ajouter au coton et aux agrumes comme grande culture commerciale. Quatre sucreries furent construites, trois dans le Rharb et une dans le Tadla. Les offices mirent en place un réseau rapproché de vulgarisateurs.

Cette dynamique, qui s'était développée dans un climat politique devenu pesant depuis 1965 (l'état d'exception avait été proclamé à cette date), devait se poursuivre avec la politique des barrages et du million d'hectares irrigués, en dépit du sombre contexte politique du début des années 70.

Le Projet Sebou

Le Projet Sebou fut un immense projet. A l'origine, le ministère de l'Agriculture avait formulé une requête auprès du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) pour financer les études de la mise en valeur, par l'irrigation du Rharb. Cette recherche de financement s'inscrivait dans le programme qui avait été lancé par le Maroc (et initialement par l'ONI) pour couvrir toutes les régions irrigables d'études pouvant conduire à des investissements dans l'irrigation. A l'époque, la politique du PNUD favorisait les grandes études régionales, dont on attendait des propositions de programmes d'investissement. D'autres projets de développement régional avaient été déjà financés dans le monde par le PNUD, et la dimension régionale du grand bassin versant avait soulevé une faveur particulière. Il fut donc proposé d'inscrire l'irrigation du Rharb dans le contexte régional de l'ensemble du bassin du Sebou. Le projet devait ainsi identifier les possibilités de mobilisation de toutes les ressources hydrauliques de ce bassin et, en même temps, formuler des propositions de développement de toutes ses sous régions.

La bassin du Sebou rassemble les eaux du Sebou, qui prend sa source dans le Moyen-Atlas, de l'Inaouène, qui reçoit des eaux du versant sud du Rif oriental et du Moyen-Atlas plissé et qui conflue avec le Sebou au nord de Fès, de l'Ouergha, qui reçoit l'essentiel de ses eaux du versant sud du Rif et conflue avec le Sebou dans le Haut-Rharb, et du Beht qui reçoit principalement ses eaux du massif central et rejoint le Sebou dans le Rharb. Sa superficie, 40 000 km², est à peu près celle de la Belgique. Sa population comptait, en 1960, 2,45 millions habitants, dont 1,84 million de ruraux. Fès, Meknès et Kénitra étaient ses principaux pôles urbains.

Le bassin du Sebou rassemblait 150 communes rurales sur les 600 que comptait le Maroc à l'époque. On y identifia six sous-régions, le Rharb, le Prérif, le Rif, le Moyen-Atlas, le plateau de Fès-Meknès et le pays Zemmour.

Le mandat du Projet Sebou lui enjoignait de proposer une politique de développement englobant tous les secteurs d'activité et, notamment, d'envisager une transformation profonde des structures agraires. Il avait été estimé que sa réalisation devait comporter l'édification de 7 à 12 ouvrages ainsi que l'irrigation de 250 à 300 000 ha. On envisageait, au départ, que la construction des infrastructures s'étendrait sur une période d'au moins 25 années.

Ressources humaines

Le projet Sebou disposa de moyens humains considérables. Il est difficile d'imaginer, aujourd'hui, un projet des Nations Unies de cette ampleur. Ses ressources humaines (de même que ses moyens matériels) en firent, pendant cinq ans, beaucoup plus qu'un bureau d'études. Elles en firent l'équivalent d'une administration technique interdisciplinaire qui n'avait aucun équivalent dans les administrations de l'époque au Maroc. Les études techniques qui furent conduites pour la préparation des autres projets d'irrigation furent confiées à des sociétés d'études, selon les normes habituelles de ce genre de marché. Le Projet Sebou eut une destinée tout à fait différente. Déjà prévu au départ sur des bases généreuses, le Projet vit ses moyens s'accroître au fur et à mesure que de nouveaux besoins apparaissaient et que le gouvernement et le PNUD s'entendaient pour élargir les objectifs du Projet. Des amendements successifs furent apportés aux financements du PNUD, tandis que la contrepartie du budget marocain ne cessa d'être augmentée⁶³. Conçu comme un projet d'études régionales, selon des termes de référence assez généraux (comme cela se faisait, à l'époque, dans de nombreux projets du PNUD), le Projet Sebou se vit demander des tâches de plus en plus complexes. Pour projeter les barrages et les équipements des périmètres d'irrigation, il lui fallut mettre en place une structure d'ingénierie cohérente et complète avec, outre les ingénieurs, des projeteurs, des dessinateurs, des calculateurs. L'ONI ne disposait pas de moyens comparables. Les études de pédologie rendirent nécessaires l'organisation d'équipes de terrain et la mise en place d'un laboratoire du niveau de celui de l'INRA. Les études économiques et sociologiques firent appel à des équipes d'enquêteurs permanents, dont on ne trouvait pas

⁶³ Je n'ai pas encore retrouvé les documents qui font le bilan du coût total du Projet Sebou, de mai 1963 à novembre 1968. J'ai en tête le chiffre de 5 millions USD pour la contribution du PNUD. Il faut y ajouter le financement, pendant deux ans, d'une équipe internationale légère qui accompagna le lancement des travaux dans le Rharb. J'aimerais rapporter le coût total du projet au total des investissements étudiés par le Projet jusqu'au stade de *pre-feasibility* ou de *feasibility*, histoire de voir si le Projet Sebou fut un monstre financier ou bien si son coût se situa dans un rapport normal (ou raisonnable) avec les investissements qui en découlèrent. On a beaucoup débattu, par la suite, de l'énormité du Projet Sebou, mais l'évaluation objective de son impact n'a jamais été faite. Il n'y eut à l'époque que trois projets aussi vastes dans le système du PNUD : outre le Projet Sebou, le Projet 33, commun au Brésil et au Paraguay, et le Projet du Mékong.

l'équivalent au Service des Statistiques. Le Projet Sebou, et c'est ce qui lui fut reproché par la suite, devint une administration autonome au sein de l'administration marocaine. Sa co-direction, internationale et nationale, fut perçue, de l'extérieur, comme une enclave de décision, largement indépendante des institutions ministérielles.

Le Projet Sebou fut probablement "excessif", mais il fut en même temps une structure d'études techniques particulièrement qualifiée ainsi qu'un "laboratoire d'idées" dont les semences eurent une longue fécondité. Mais il fut, surtout, un remarquable lieu de rencontre de l'expertise nationale et internationale en même temps qu'un exceptionnel vivier de ressources humaines. C'est avec quelques nombres qu'il faut commencer. Le projet employa au total 66 experts du niveau ingénieur, dont 14 nationaux. Il vit passer 58 consultants, dont certains représentaient le "top" de leur spécialité. A cela s'ajoutèrent les projeteurs, les dessinateurs, les calculateurs, les aides pédologues, les laborantins, les enquêteurs, tous nationaux. Les études d'hydraulique et d'équipement et les études de pédologie, d'agronomie, de zootechnie et de foresterie mobilisèrent, respectivement, 27 et 29 experts et 20 et 16 consultants. L'économie utilisa les services de 6 experts et 13 consultants, la sociologie, ceux de 5 experts et 6 consultants.

La qualité et la cohérence de toute cette structure fut indéniablement due à la personnalité et aux compétences de Georges Oved, le directeur international du projet. G. Oved était entré tout jeune dans la résistance, puis il avait fait partie d'une des premières promotions d'après-guerre de l'ENA. Ardent défenseur de la cause marocaine, il fut appelé par Abderrahim Bouabid pour devenir le conseiller économique des premiers gouvernements du Maroc indépendant. Au début de 1963, libéré de sa fonction, G. Oved se vit proposer, par la FAO et le gouvernement marocain, la direction internationale du Projet Sebou. Il accepta ce défi et l'immense saut dans l'inconnu que représentait ce choix. G. Oved était un administrateur de talent mais aussi un homme de culture aux idées politiques généreuses ainsi qu'un exceptionnel homme de dialogue. Pour la fonction de co-directeur national du projet, le ministère de l'Agriculture désigna Anis Bahraoui, un jeune économiste qui était passé par une formation aux Etats-Unis et par les cours de Charles Bettelheim. Anis n'avait aucune expérience administrative. Sa plus grande qualité fut d'accepter de se mettre en apprentissage. A la fin du projet, il avait acquis un immense bagage de compétences, et il était réellement devenu un directeur qualifié pour cette fonction⁶⁴.

Le noyau de l'équipe Sebou fut constitué par les quelques experts de base du projet PNUD, Dimitri Cavasilas, pour l'ingénierie des barrages, J.P. Villaret, pour la partie GR, Franz Smeyers, pour l'agronomie, Hicham Ahdab, pour les forêts, Hubert Beguin,

⁶⁴ Après le projet Sebou, Anis Bahraoui mit ses compétences au service du développement en fondant Maroc Développement, la première société marocaine d'études du développement. Il diversifia par la suite ses activités en devenant un entrepreneur d'innovation dans l'agriculture. C'est aussi à lui que l'on doit (en association avec José de Vichi) la création de *Marjane*, qui fut la première initiative de grande distribution au Maroc. Anis fut aussi un ami fidèle de l'USFP qu'il soutint souvent matériellement. Il décéda trop tôt, dans un accident de voiture.

pour l'économie et moi-même, pour ce que l'on appelait les "institutions rurales". Tout le reste de la structure s'agrégea, d'une façon ou d'une autre, à ce noyau. L'une des grandes forces de l'équipe résida dans l'appui qu'elle reçut de ses consultants, dont certains étaient de grands personnages dans leur spécialité. L'hydraulique et le GR furent assistés par des grands noms comme ceux de Darves Bornoz, Arrighi de Casanova, Drouhin et Barge. C'est par ces deux derniers qu'un accord fut trouvé avec Electricité de France pour faire tourner les modèles hydrauliques du projet sur ses ordinateurs. Les études de pédologie furent supervisées par J. Dessus qui dirigeait cette discipline à l'université de Lyon, et elles reçurent les conseils de Aubert, un "ponte" de la pédologie en France. L'agronomie reçut, entre autres, les conseils de Laudeloup, un patron de l'école d'agriculture de Gembloux en Belgique. Elle bénéficia, à plusieurs reprises, du regard redoutable de René Dumont. La zootechnie fut, tout au long du projet, suivie par Julien Coléou, qui occupait la chaire de zootechnie à l'INA de Paris. La comptabilité économique et les complexes techniques d'évaluation des projets, alors peu connus, furent développés avec l'aide de P. Olivier, qui dirigeait l'une des rares sociétés d'études spécialisées dans ce domaine. L'économie bénéficia, en outre, des recommandations de Mohamed Lahbabi. Je reçus moi-même les conseils de J. Le Coz qui achevait alors sa monumentale thèse sur le Rharb. Quelques jeunes ingénieurs et stagiaires furent prêtés par la Coopération française, une formation qui conduisit deux d'entre eux, Philippe Jouve et Alain Bourbouze, à des postes de professeurs à l'IAV de Rabat.

Mais le projet fut aussi une école d'excellence pour de jeunes cadres marocains. Dans le secteur hydraulique, il n'y eut qu'un seul ingénieur, Remiki, mais un investissement humain très important fut réalisé dans la formation des projeteurs, calculateurs et dessinateurs qui furent tous repris par l'administration ou le secteur privé. L'agronomie assura la formation de Bennani, Benameur, Lazzaoui, qui devint directeur de l'Office du Tadla, Kerdoudi, un zootechnicien qui fit ensuite une belle carrière dans la banque. La section économique fut l'école de formation de M^{me} Alaoui, Zaghloul, Benyakhlef et Medaghri, qui devint ministre. Moi-même, j'eus la chance d'être accompagné par des cadres qui avaient le même âge que moi, ou presque, et qui furent partie prenante de l'enthousiasme collectif que nous partagions alors. Ils s'appelaient Abdelouahed Radi, Ahmed Lahlimi, Mohamed Naciri, Mekki Bentahar et Nejib Bouderbala. Je n'ai pas à commenter ces noms, tant ils sont connus. Je dois dire aussi un mot des sept enquêteurs de l'équipe qui furent formés dans les travaux de terrain au contact des populations. Les compétences qu'ils avaient acquises et leurs connaissances du milieu rural incitèrent Ahmed Lahlimi à leur faire donner une formation complémentaire lorsque, après le Projet Sebou, il entra au Crédit agricole. Ces enquêteurs devinrent tous des responsables locaux des Caisses de Crédit agricole⁶⁵.

Je dois ajouter à ce panorama de personnes qui furent, peu ou prou, associées au Projet Sebou, les contributions que nous apportèrent nos visiteurs des institutions internationales, FAO, PNUD et Banque mondiale. Le Projet Sebou fut en effet une

⁶⁵ Cette équipe était composée de M. Rochdi, chef enquêteur, et de huit enquêteurs : M. Bensaïd, A. Choukaïri, M. El Amrani-Idrissi, M. Feddal, A. Handor, M. H'Fidi, M. Loudouna, A. Nesila.

destination de choix des fonctionnaires de ces institutions. Le projet avait acquis une réputation certaine, et il fut vite connu pour l'organisation des visites qu'il faisait faire de son aire d'étude. Ces tournées, outre leur intérêt professionnel, présentaient un attrait touristique certain, puisque elles passaient par le Rharb, le Moyen-Atlas, Fès, le Rif et Chaouen. Nous reçûmes ainsi la visite de tous les responsables des grands départements de la FAO ainsi que celle de personnalités du PNUD. Ces visites, distrayantes au début, devinrent vite une corvée que nous assumâmes néanmoins. Pour réduire le temps de nos exposés, qui mobilisaient le noyau de l'équipe, nous inventâmes des projections de diapositives, de cartes et de graphiques qui étaient accompagnés d'un texte enregistré sur magnétophone, une anticipation du Power Point. A un certain moment, nous reçûmes la visite régulière du Centre d'investissement de la FAO qui vint nous apprendre à passer d'une planification pour l'an 2000 à un dossier de factibilité susceptible d'être soumis à un financement de la Banque mondiale. Ce fut le dossier de la Première tranche d'irrigation du Rharb. Franz Smeyers, J.-P. Villaret et moi-même devions un jour devenir, à notre tour, des membres, à Rome, de ce Centre d'investissement.

Enquêtes et connaissance du milieu humain

Ma première contribution aux travaux du Projet Sebou fut, comme pour les autres disciplines, de bien connaître le milieu sur lequel devaient porter nos propositions de développement. On disposait, au départ du projet, de plusieurs études, administratives ou académiques, sur le milieu humain, mais aucune ne nous fournissait les données quantitatives qui nous étaient nécessaires. Il était également indispensable d'avoir une bonne idée de la différenciation régionale des structures agraires et de bien comprendre leur fonctionnement et leurs rapports avec l'Etat.

L'apport le plus original des études qui furent alors entreprises fut probablement celui qui concerna la connaissance des structures foncières. En dehors des terres de colonisation, qui avaient été recensées et cartographiées⁶⁶, on ne disposait pour décrire les structures foncières de l'agriculture marocaine que d'études très fragmentaires, notamment dans certains périmètres de l'ONI. Au plan national, les études continuaient à se référer aux estimations du premier plan quinquennal, dont on a rappelé le caractère conjectural⁶⁷.

⁶⁶ Les terres de colonisation furent quasiment toutes immatriculées mais on ne disposait pas, à la Conservation foncière, de récapitulatif d'ensemble. C'est à un universitaire, J. Gadille, que l'on doit le seul travail de synthèse sur cette source d'information. Son travail fut publié dans une planche de l'Atlas du Maroc (avec un livret explicatif et statistique). L'étude de J. Gadille semble avoir été très vite oubliée car ses données ne sont jamais citées dans les rapports administratifs et les études postérieures. Le Projet Sebou utilisa les mêmes sources que J. Gadille mais en les associant aux autres données foncières de la Conservation foncière et du Service des Collectivités.

⁶⁷ Des approximations nouvelles avaient été, entre temps, apportées par une énorme enquête du Service des Statistiques, l'Enquête à objectifs multiples (1961-1962). Cette enquête fut cependant critiquée et,

Le Projet Sebou eut la chance d'avoir à affronter la question de la structure foncière au moment où venait d'apparaître une nouvelle source d'information, celle constituée par l'impôt foncier sur les propriétés agricoles, qui fut créé en 1961. Cet impôt se substituait au *tertib*, impôt sur la production agricole dont l'assiette se fondait sur les superficies cultivées, les rendements des cultures et le cheptel de chaque exploitation. Le *tertib* fut pendant plus d'un demi-siècle (1903-1960) la principale source d'information sur la production agricole. Il n'a cependant jamais été possible d'en tirer des informations sur la stratification des exploitations agricoles (à l'exception des exploitations européennes et de quelques exploitations modernes marocaines)⁶⁸. L'assiette du nouvel impôt se fondait, différemment, sur le revenu virtuel de l'ensemble des terres appartenant à une même personne. Pour établir cette assiette, un recensement par déclaration fut réalisé par les bureaux de cercle de l'impôt rural, chaque propriétaire ayant regroupé toutes ses déclarations, quelle que soit la localisation des propriétés, au lieu de sa résidence rurale principale. Les documents originaux par *douar* furent conservés dans les bureaux locaux, mais sans qu'ils donnent lieu à un traitement statistique. Le recensement permit de distinguer les "imposables" et les "non imposables" qui constituaient la grande majorité des déclarants. L'impôt rural ne s'intéressa ensuite qu'aux imposables, dont la liste était en principe remise à jour annuellement. Ce système se maintint jusqu'à la décision royale, en 1984, de supprimer l'impôt agricole jusqu'en 2000 (il n'a cependant pas été réactivé à cette date).

Informé de l'existence, dans les bureaux de cercle de l'impôt agricole, des originaux du recensement par *douar* des propriétés individuelles, je conçus le projet, qui paraissait démesuré, d'envoyer des enquêteurs dans chaque bureau et de leur faire relever la taille des propriétés déclarées par les 248 000 propriétaires résidant dans les 5 680 douars des 150 communes du Bassin du Sebou⁶⁹. La collecte des informations dura quatre mois. Leur traitement manuel (on ne disposait pas d'autre aide, à l'époque, que celle des machines Olivetti) dura près de deux mois. Le résultat fut à

finalment peu utilisée pour ses indications sur la structure foncière. Sa méthode d'échantillonnage (à partir des parcelles et non pas à partir des exploitations) lui avait, en effet, fait largement sous-estimer l'importance de la grande propriété ainsi que la place que jouaient encore les systèmes d'association agricoles traditionnels dans la stratification des exploitations agricoles.

⁶⁸ Les déclarations de mise en culture étaient recueillies dans chaque *douar*, les feuilles de *douars* étant ensuite totalisées par fraction, puis par tribus dans les bureaux locaux de l'impôt rural. Les données étaient ensuite centralisées à Rabat, par fractions et par tribus, puis, brièvement, par commune rurale. Ces agrégations successives ne permettaient pas de retrouver la stratification par taille des exploitations dans les *douars*, ces stratifications, de peu d'intérêt pour un impôt essentiellement concerné par les superficies cultivées, n'ayant, de toute façon, jamais été élaborées. Les données du *tertib*, de plus, ne donnaient aucune information sur les grandes et moyennes propriétés traditionnelles qui étaient, à l'époque, toutes subdivisées en petites exploitations en faire-valoir indirect, donnant lieu à autant de déclarations distinctes lors des relevés de l'impôt.

⁶⁹ Les statistiques concernant ces 5 680 *douars* furent laissées dans les archives du Projet Sebou. Elles ont disparu depuis. Les regroupements des résultats des *douars* par communes ont, par contre, fait l'objet d'un document publié par le Projet Sebou. Ce document, dont je possède une copie, constitue toujours une source d'information pour d'éventuelles recherches sur l'évolution du foncier dans le bassin du Sebou.

la hauteur des attentes. Pour la première fois au Maroc, on disposait d'une statistique foncière élaborée à l'échelle de chaque commune. Diverses enquêtes complémentaires nous permirent d'en vérifier la validité, le tableau d'ensemble présentant une grande cohérence statistique, bien qu'avec les réserves habituelles quant à la valeur absolue de déclarations faites à une administration fiscale, en l'absence d'un cadastre⁷⁰. On a pu regretter par la suite que ce type d'enquête n'ait pas été, à l'époque, généralisé à l'ensemble du Maroc pour exploiter statistiquement l'incomparable source d'information représentée par le recensement initial de toutes les propriétés du pays. Je ne sais pas s'il serait possible, aujourd'hui, de retrouver ces archives.

Cette enquête foncière à partir de l'impôt agricole fut complétée par la cartographie des régimes fonciers portant sur environ 100 000 ha dans le Rharb et 300 000 ha dans la plaine de Fès-Meknès. Cette cartographie fut aussi une première, car c'était la première fois que toutes les informations concernant les immeubles immatriculés par la Conservation foncière et les immeubles collectifs placés sous le contrôle du Service des Collectivités étaient reportés sur une même carte, avec indication de leur statut foncier (feuilles à l'échelle du 1/20 000°)⁷¹.

La seconde série d'enquêtes lancées par le Projet Sebou eut pour objectif de connaître la stratification socio-économique des familles rurales ainsi que les caractéristiques et les modes de fonctionnement de leurs exploitations agricoles. Ces enquêtes utilisèrent, en la perfectionnant, la méthode des grilles de *douars* (questionnaires passés à tous les chefs de foyers des *douars* tirés par sondage), qui avait été créée lors de l'expérience SERESA puis mise en pratique lors des enquêtes socio-foncières de l'ONI. Ces enquêtes, dont il fut possible de vérifier la validité en comparant certains de leurs résultats avec des données témoins provenant d'autres sources, permirent une avancée considérable dans la compréhension du fonctionnement du milieu rural et de sa diversification régionale. Les résultats de l'enquête montrèrent, notamment, comment se constituaient les exploitations agricoles du secteur traditionnel et comment fonctionnaient les mécanismes des baux ruraux traditionnels.

Quelque 20 000 foyers furent enquêtés dans environ 120 villages. Dans la première zone d'irrigation du Rharb, celle qui fit l'objet du premier projet soumis à la Banque mondiale, l'enquête se transforma en un recensement exhaustif (qui s'adressa à environ 10 000 foyers). On ne disposait pas, à l'époque, des moyens

⁷⁰ La synthèse des enquêtes sur les structures foncières du bassin du Sebou devrait être reprise dans une prochaine publication qui regroupera divers textes produits durant le Projet Sebou mais devenus inaccessibles, en dépit de leur valeur de témoignage sur le Maroc rural des années 60. Les enquêtes foncières ont fait l'objet de plusieurs documents du Projet Sebou dont je possède des exemplaires.

⁷¹ Il fallut, pour cela passer en revue tous les dossiers de la Conservation foncière relatifs aux régions étudiées ainsi que les dossiers du Service des Collectivités. Les superficies apparaissant sur la carte sans identification furent considérées comme des propriétés marocaines non immatriculées (les collectifs ayant été saisis à partir des sources précédentes. Le travail des enquêteurs et la synthèse furent dirigés par Abdelouahed Radi, pour le Rharb, et par Ahmed Lahlimi, pour la haute plaine de Fès-Meknès. Quelque temps plus tard, Paul Pascon réalisa une même carte pour le Haouz.

d'aujourd'hui pour traiter les informations. Le recours à la mécanographie du service des Statistiques (que l'on n'utilisa qu'une seule fois pour une autre enquête) ne put constituer une alternative pratique, car les délais d'attente étaient de plusieurs mois. On eut donc recours à la technologie des fiches à perforation marginale, que l'on classait selon les informations recherchées en les triant avec une aiguille à tricoter. Les enquêteurs apprirent à maîtriser cette technique dont on pouvait vérifier la fiabilité par quelques éléments de contrôle simples. D'autres enquêtes furent aussi conduites, par exemple, pour connaître la strate sociale des ouvriers des fermes de colonisation, particulièrement importante dans le Rharb et Fès-Meknès (là encore, il s'agissait d'une "première" qui ne put plus être répétée, son objet s'étant complètement transformé après la récupération des fermes européennes) ou encore pour étudier les profils professionnels, les conditions de travail et les aspirations des cadres du ministère de l'Agriculture en service dans l'aire du projet⁷².

Toutes ces études, qui portèrent sur le milieu rural au cours des années 60, offrent un regard d'époque sur l'agriculture et le monde rural, plus particulièrement centré sur le Maroc du nord-ouest. Leur grand intérêt est d'avoir saisi, avec des moyens d'enquête exceptionnels, un milieu au moment de la transition entre le Maroc rural dualiste des temps du Protectorat (secteur moderne de la colonisation et de quelques grands agriculteurs marocains *versus* agriculture traditionnelle) et le Maroc rural qui s'est façonné depuis dans une autre forme de dualisme que nous connaissons encore aujourd'hui (un secteur moderne marocain qui sert de locomotive à l'agriculture du pays et un immense secteur d'agriculture pauvre, individualisé, et ayant en grande partie perdu les mécanismes sécuritaires traditionnels qui, nonobstant leur retard technique, protégeaient encore les ruraux). J'eus la chance de pouvoir étudier ce milieu au moment où le secteur traditionnel fonctionnait encore selon ses modalités anciennes et était en train de se transformer localement, alors que le secteur "colonial" avait encore conservé ses structures. Je reprends aujourd'hui ces études pour en faire un témoignage que j'accompagne de commentaires pour montrer ce que signifiaient ces situations par rapport à aujourd'hui⁷³.

La synthèse des travaux sur les "institutions rurales"

Les propositions que fit le Projet Sebou pour développer autrement les campagnes du Maroc du nord-ouest, en particulier celles du futur grand périmètre d'irrigation du Rharb, mûrirent très progressivement⁷⁴. Elles prirent pour références des idées

⁷² Toutes ces enquêtes ont fait l'objet de très nombreux documents dont je possède encore des exemplaires et que j'aimerais pouvoir archiver, lorsque je trouverai un dépôt plus sûr que celui où furent entreposées les archives du Projet Sebou.

⁷³ Travaux en cours pour une publication prochaine. Titre provisoire : *Changement social et ruralité*.

⁷⁴ L'un de nos questionnements concernait le futur des terres de colonisation dont le principe de reprise était acquis. Fallait-il suivre la voie des coopératives de production tunisiennes, celle des lotissements pratiqués au Maroc depuis l'Indépendance ou encore celle de l'autogestion agricole en Algérie ? A l'occasion

générales sur les réformes dans l'agriculture et le milieu rural qui étaient devenues, depuis le premier plan quinquennal, un patrimoine commun d'une certaine pensée de progrès. Ces idées avaient été, de façon assez inattendue, reprises en grande partie par les Directives royales d'avril 1965. Le contexte social et politique, qui s'était encore davantage tendu après les émeutes de Casablanca, explique peut-être le besoin qui fut ressenti de délivrer au peuple marocain des messages de réforme et de souci du bien-être des populations rurales⁷⁵. Le discours royal ne proclamait-il pas la nécessité d'une "véritable promotion humaine dans les campagnes"? Nous devions plus tard nous en rendre compte, ces messages avaient quelque chose de contradictoire avec la politique autoritaire et répressive de l'Etat. Il n'en reste pas moins que ces directives constituèrent la caution principale des propositions du projet.

Ces propositions trouvèrent également leurs sources dans les enquêtes conduites auprès de la paysannerie et qui nous avaient fait mieux comprendre les erreurs des politiques dirigistes de l'Etat et les raisons du fossé qui s'était créé entre l'Etat et la plus grande partie des paysans. Mais les contributions les plus décisives furent celles qui émergèrent des échanges intenses sur la question agraire qu'animait alors tout un réseau de chercheurs, de fonctionnaires de personnalités politiques progressistes⁷⁶. N'était-ce pas à cette époque que Paul Pascon et Taieb Zaamoun expérimentaient dans le Haouz des approches radicalement nouvelles? Il y eut peu d'époques dans l'histoire du Maroc indépendant qui furent aussi riches de débats sur le sort de la paysannerie marocaine. L'Etat, en contrepartie de son autoritarisme, avait – ceci expliquant peut-être cela – laissé une sorte de champ libre à l'Université et à une certaine presse dont la revue *Lamalif*, animée par Zakya Daoud, fut le représentant le plus engagé.

Les propositions sociales pour le développement des campagnes du bassin du Sebou mirent en avant des idées et des concepts politiques qui ne revinrent dans le débat public que dans les dernières années du siècle. Le Projet Sebou posait ainsi son objectif général: « En raison de la relation existant entre une terre limitée et une population en croissance rapide, on ne peut que chercher à maximiser la valeur ajoutée nette nationale par hectare avec la productivité du travail la meilleure possible. » Le constat était cependant fait qu'il fallait, au moins au départ, accepter une population dont le nombre n'était pas nécessairement compatible avec l'optimum économique. Des compromis étaient nécessaires entre la plus haute productivité et

de ces questionnements, René Dumont s'était fait le défenseur d'une formule de location à l'entreprise privée nationale des terres de colonisation, une formule qui sera reprise au début des années 2000, avec la dévolution des terres de la SOGETA.

⁷⁵ L'importance des régions rurales pour la monarchie et celle de leur contrôle avaient été, à cette époque, bien mises en évidence par le politologue Rémy Leveau qui avait intitulé son premier livre *le Fellah marocain, soutien du trône*.

⁷⁶ L'élaboration des recommandations du Projet Sebou bénéficia en outre des contributions extérieures des consultants et des responsables internationaux qui visitèrent le projet. Je fis moi-même un voyage en Algérie, en 1964, pour étudier les conditions de mise en œuvre de l'autogestion agricole, alors qu'au Maroc, on passait en revue les options de gestion des terres de colonisation récupérées. Mes observations et conclusions firent l'objet d'un rapport, plus tard publié dans la revue *Tiers Monde*: « L'autogestion en Algérie », in *Institutions et développement au Maghreb*, Etudes de la revue *Tiers Monde*, 1965.

la nécessité d'une certaine répartition des revenus. L'objectif implicite du projet était affirmé comme étant celui de la "promotion des hommes" (on dirait, aujourd'hui, le "développement humain").

Le Projet Sebou reconnaissait que la réalisation des objectifs de développement se heurtait à un triple déséquilibre foncier (déséquilibre global du rapport population/terre, déséquilibre régional de la répartition de la terre, déséquilibres structurels de la répartition sociale de la terre). Elle se heurtait, en même temps, à l'inadaptation des systèmes de production, à l'obstacle des régimes fonciers, à une insuffisance des institutions de mise en valeur et, surtout, à la distance entre le paysan et l'Etat.

Les recommandations du projet mettaient en avant la nécessité d'une participation des paysans au développement (ce même terme de "participation" qui devait, plus tard, devenir l'un des concepts clé des politiques de développement). Elles constataient que l'Etat ne pouvait pas se substituer à chacun des producteurs et que les changements impliqués ne pouvaient être acceptés par les populations que s'ils étaient discutés et négociés avec elles. Il fallait, en outre, que l'action de l'administration puisse être relayée par une responsabilisation des ruraux, isolés ou groupés. Il fallait, à cet effet, faire évoluer les formes d'organisation sociale existantes vers des groupements modernes de vie sociale et d'action économique.

Le Projet Sebou reprenait cette dernière idée en constatant que ces "cellules sociales du développement" pouvaient trouver une première fondation dans les solidarités et les mécanismes sociaux traditionnels qui se manifestaient dans les communautés rurales de base, à l'échelle des villages, des "douars". Le projet constatait certes la grande diversité de leurs formes sociales, mais il notait aussi que celles-ci formaient, au-delà de leurs différences, la base commune du tissu social, des campagnes. Tout le défi était d'utiliser les forces de cohésion sociale qui s'y manifestaient pour faire évoluer les villages en leur proposant un nouveau cadre institutionnel. Le projet recommandait, à cet égard, que puissent se constituer, sur la base des "douars" existants, des "sociétés de développement villageois". Cette approche avait été particulièrement étudiée pour le Rharb, et on envisageait qu'avec l'irrigation elle devienne la trame sociale du développement économique.

En matière foncière, la grande innovation fut de donner un contenu opérationnel au Fond commun des terres dont les Directives royales avaient annoncé le principe⁷⁷.

⁷⁷ Les *Directives royales* apportaient une réponse à la question posée par le futur des terres de colonisation récupérées. Le Maroc avait, auparavant, expérimenté la formule de la gestion directe des exploitations récupérées et celle des lotissements de certaines terres. Au début du Projet Sebou, le débat était encore très vif. René Dumont nous avait présenté les forces et les faiblesses de différentes expériences dans le monde, notamment en Tunisie où le gouvernement avait expérimenté une formule de coopératives fortement encadrées par l'Etat (une formule qui devait être plus tard abandonnée). Il recommandait lui-même une formule de location à long terme des fermes à un secteur privé compétitif (une formule que l'on a plus ou moins retrouvée au début des années 2000, quand furent décidées la liquidation du patrimoine de la SOGETA et sa dévolution en baux à long terme à des investisseurs du secteur privé). A l'époque, une autre formule avait été expérimentée en Algérie, celle de l'autogestion des fermes de colonisation, dont les textes constitutifs, rédigés avec l'aide de M. Tahiri, l'ancien directeur de l'ONI, s'étaient inspirés de

Ce travail fut à la base du Réaménagement foncier qui fut étudié pour une application dans la Première tranche d'irrigation du Rharb (PTI), premier projet soumis à la Banque mondiale. L'étude partit de la statistique foncière des terres de la PTI et de la cartographie des différents régimes fonciers qui reflétaient l'occupation sociale et juridique des terres des trois communes concernées (Jmaa Haouafate, Dar Gueddari et Msaada). On put ainsi identifier les terres de colonisation officielle (déjà récupérées), les terres de colonisation privée, les terres collectives, les petites et moyennes propriétés marocaines, les grandes propriétés marocaines de plus de 50 hectares. On disposait, par ailleurs, de la statistique des familles de tous les *douars* de la PTI, qui avaient été recensées lors de nos enquêtes. Le bilan foncier montra qu'il était possible, en regroupant toutes les terres "distribuables", de donner une superficie de 5 hectares à tous les ayants droit de terres collectives mais aussi de donner un complément de terre à tous les propriétaires (ou propriétaires et ayants droit) qui disposaient d'une superficie inférieure à 5 hectares. La consistance des propriétés petites/moyennes de plus de 5 hectares et celle des grandes propriétés demeuraient inchangées. En accord avec les textes sur les lotissements, les terres redistribuées devaient être reconnues comme des propriétés privées. Des mesures étaient prévues pour que les propriétés reconstituées par le Réaménagement foncier ne soient transmises qu'à un seul héritier.

Ce bilan ayant bien montré qu'en constituant un Fonds commun des terres on pouvait répondre aux besoins en terre de toutes les familles, il fallut se lancer dans un véritable remembrement villageois pour répartir les superficies entre les *douars*. Cette opération fut conduite par des ingénieurs d'irrigation et des agronomes du projet. Elle différait des remembrements classiques dans la mesure où, s'adaptant à la fois aux contraintes du futur réseau d'irrigation et aux propositions d'occupation agricole des terres en fonction des aptitudes des sols, il fallut procéder à une nouvelle territorialisation des villages. La plus grande difficulté fut de trouver des compromis entre les occupations actuelles, les contraintes du réseau d'irrigation et celles du futur plan de mise en valeur agricole. Ce plan prévoyant plusieurs types d'occupation des sols irrigués, il fallait que chaque "territoire villageois" puisse avoir une cohérence économique, avec un bon équilibre entre les futures cultures irriguées. Ce travail fut conduit à son terme et déboucha sur un "réaménagement foncier" qui fut cartographié au 1/20 000^e. Des fiches villageoises décrivaient chaque nouveau terroir. Il était, par ailleurs, prévu que des "sociétés villageoises de développement" soient constituées dans chaque village. De nombreuses mesures étaient en outre prévues pour accompagner le processus durant la phase de transition précédant l'irrigation.

l'expérience yougoslave. Le Projet Sebou m'envoya étudier cette expérience en Algérie, une étude qui fut, plus tard, publiée dans la revue *Tiers Monde* (1965). Contrairement aux laudateurs du caractère socialiste de l'expérience, je montrais que cette "révolution" avait plutôt eu le sens d'une démarche conservatrice pour éviter de poser la question d'un retour des terres récupérées aux populations spoliées qui en avaient fait une revendication forte de leur engagement dans la lutte nationale. Je montrais que l'autogestion n'était qu'une couverture de la main-mise de l'Etat sur les fermes récupérées et que cette dérive étatique avait en fait permis d'évacuer la question de fond de la Réforme agraire. Par contraste, le Fonds commun des terres, mis en avant par les Directives royales, apportait une réponse beaucoup plus porteuse socialement et politiquement plus avancée que celle de l'autogestion en Algérie.

Le réaménagement foncier fut un très bon travail technique. Mais, élaboré par un projet d'étude bien antérieur à la décision de mettre en œuvre le projet, il ne lui avait pas été possible d'expérimenter une phase essentielle de la procédure que nous imaginions, à savoir la discussion et la négociation avec les populations concernées. Cette étape ne pouvait en effet intervenir qu'après l'approbation financière du projet et donc après son démarrage effectif. Le risque d'un biais technocratique était inévitable puisque, comme dans tous les projets d'irrigation antérieurs, les paysans étaient confrontés à un plan de mise en valeur des terres irrigables après qu'il eut été conçu dans des bureaux. Les plans leur étaient soumis sans qu'ils aient vraiment la possibilité d'en discuter le contenu. Ce fut là une des grandes contradictions de notre approche mais, à l'époque, la pensée dirigiste était tellement prédominante que l'on ne se posait pas très bien la question. L'irrigation avait ses contraintes, et c'était aux populations de s'y adapter. Il fallut beaucoup de temps et d'expériences pour que l'on commence à imaginer et mettre en pratique des approches alternatives d'aménagement des territoires et que l'on s'engage réellement dans des processus participatifs⁷⁸. Dans les années 60, nous ne nous étions pas encore débarrassés du primat de la technique, et la "participation" ne commençait vraiment qu'avec la mise en valeur des projets conçus par les techniciens.

De nombreuses autres propositions furent également élaborées par le Projet Sebou. Plusieurs concernaient la stabilisation des exploitations traditionnelles dont la précarité était accusée par l'instabilité des baux ruraux. Les terres données ou prises en association ou louées étaient une composante importante de l'assiette foncière des exploitations. Les enquêtes montraient que dans le Rharb, Fès-Meknès, le Prérif, quelque 35 à 40 % des exploitations avaient au moins une partie de leurs terres en faire-valoir indirect. Le recensement agricole de 1996 montra que, trente ans plus tard, le faire-valoir indirect avait pratiquement disparu. Les recommandations du projet attachaient beaucoup d'importance à l'organisation des producteurs, et elles prônaient des transitions passant par des formes pré-coopératives. Le projet, reprenant les idées premières des SMP, insistait également sur la nécessité d'accompagner le développement agricole d'investissements et de programmes de soutien dans les infrastructures locales, l'enseignement, la santé, l'artisanat. Une attention particulière était portée aux problèmes de développement des régions périphériques du bassin du Sebou dont l'agriculture était restée traditionnelle et qui ne pouvaient pas bénéficier de la valeur ajoutée de l'irrigation ou de la grande culture moderne.

Le projet mettait, par ailleurs, l'accent sur la transformation du cadre institutionnel, à commencer par une place centrale des structures de proximité, que l'on désignait alors par l'appellation de Centres de mise en valeur. Une grande importance était

⁷⁸ Plusieurs années plus tard, étant confrontés aux problèmes posés par la gestion participative des terroirs en Afrique de l'Ouest, je repris des approches que j'avais élaborées pendant le Projet Sebou, et je pus expérimenter, sur plusieurs années, une méthode de travail permettant d'associer les paysans à l'élaboration d'un plan de développement territorial, notamment en se fondant sur leur propre représentation de l'espace. Cette approche est décrite dans un ouvrage paru chez Karthala, Paris, 2002 *Développement local et communautés rurales*.

donnée à la formation d'une nouvelle génération de cadres de terrain, proches de la paysannerie. D'autres mesures concernaient le crédit, la commercialisation et les infrastructures de communication. L'ensemble des mesures proposées dessinaient le cadre d'un développement rural cohérent et évolutif dont on avait, en même temps, bien montré les nécessaires adaptations régionales⁷⁹.

Epilogue

Avec l'intervention de la Banque mondiale (à l'époque on ne parlait que de la BIRD), le Projet Sebou était devenu un sujet très sérieux pour le gouvernement. La Banque mondiale⁸⁰ avait été claire : « Vos grands projets régionaux type PNUD, vos projections sur l'an 2000, tout cela c'est bien beau, mais votre travail ne débouche sur rien de pratique pour une institution de financement. Vous devez commencer par un projet de taille "bancable", et vous devez mobiliser vos efforts sur un premier projet dont vous préparerez l'étude de factibilité. » (À l'époque, l'expression n'avait pas encore été traduite en français, et l'on ne parlait que de "feasibility study".) La Banque en ayant transmis la suggestion au gouvernement et le Projet Sebou en ayant reçu l'instruction de celui-ci, nous modifiâmes notre programme de travail pour préparer un dossier d'étude sur le premier barrage, celui d'Arabat sur l'Inaouène (devenu plus tard le barrage Idriss I^{er}) et sur ce que nous avons appelé la Première tranche d'irrigation dans le Rharb (une zone de 30 000 ha qui couvrait les communes de Dar Gueddari, Jmaa des Haouafate et Msaada). L'avant-projet fut achevé vers octobre 1966.

Ce fut le début d'une nouvelle forme de coopération entre la Banque et le Maroc dans le domaine de l'agriculture. Mais tout, alors, devait être appris. La Banque fit savoir au gouvernement qu'un prêt international se fondait sur un accord qui prévoyait un engagement du Maroc sur toutes les dispositions relatives à la mise en œuvre du projet. Ceci impliquait, au premier chef, que toutes les propositions faites dans l'étude de factibilité aient été, avant qu'elles ne le soient par la Banque mondiale, revues et avalisées par les administrations techniques et le gouvernement. Cette exigence ne posait aucun problème pour les dossiers techniques dont le Maroc avait une grande expérience. Mais un problème se posa immédiatement pour les propositions de réaménagement foncier et d'organisation de la mise en valeur. Le Projet, en effet, était resté dans le cadre des directives politiques du gouvernement,

⁷⁹ À la fin de mon étude finale sur les aspects sociaux et institutionnels du projet Sebou, en 1968, j'avais mis en appendice deux documents qui m'avaient demandé un investissement assez notable. Le premier était une chronologie des mesures de politique agraire jusqu'en 1968. Dans le second, j'avais dressé un état thématique de toute la législation concernant les questions agraires. Ce fut une première dans les études effectuées depuis l'Indépendance. Ces documents constituèrent une base qui fut reprise et enrichie par Nejib Bouderbala, dans un article publié dans un ouvrage, dirigé par Paul Pascon, sur *la Question agraire (Bulletin économique et social du Maroc, 1974)*.

⁸⁰ En fait, à l'époque, la BIRD n'apparaissait dans le paysage marocain qu'à travers des experts du Centre d'investissement de la FAO, dont une équipe (Garnier, Brochu et de Brichambaud) avait entrepris de suivre régulièrement les travaux du Projet Sebou pour le compte de la BIRD.

mais, s'adaptant aux conditions spécifiques du Rharb, il en avait tiré des modalités d'application qui étaient largement novatrices. En fait, le Projet Sebou était allé jusqu'au bout de la logique des directives gouvernementale et de la législation sur la mise en valeur. Ces propositions bouscullaient certaines des politiques habituelles, et il était devenu indispensable, pour pouvoir présenter le dossier à la Banque, soit de les avaliser, soit de présenter des alternatives aussi crédibles. A cet effet, le conseil de cabinet, organe directeur du gouvernement, prit la décision, en octobre 1966, de charger une commission interministérielle de « l'étude des recommandations de la mission Sebou en matière foncière ⁸¹ ». Ce fut le début d'un processus qui se termina en mai 1967 avec les conclusions d'une Commission royale ⁸².

La Commission interministérielle, ayant invité ses membres à faire leurs commentaires, reçut essentiellement deux contributions, l'une du ministère de l'Agriculture, l'autre du ministère de l'Intérieur, toutes deux de janvier 1967. La première constatait que les propositions de redistribution étaient conformes à la législation de juillet 1966 sur la Réforme agraire, mais elle constatait que les modalités de distribution différaient de l'approche du ministère, celle-ci fondée sur des lotissements "d'exploitations familiales intégrées". Elle discutait également le principe d'un partage égalitaire, "optique sociale", alors que l'optique économique devait prévaloir. Mais en même temps, et en contradiction avec la première remarque, elle soulevait le problème de la répartition future de la terre avec la croissance démographique. Elle mettait, par ailleurs, en doute la capacité humaine des *jmaa de douar* de « s'ériger en sociétés de développement villageois, de s'autogérer, d'appliquer des méthodes nouvelles, de procéder au partage des terres, etc. ». Cette contribution faisait en outre la liste des dispositions juridiques qui devaient être considérées. En fait, si le principe était bon, il fallait revoir la copie en ce qui concernait les modalités d'application.

La contribution du ministère de l'Intérieur commençait par une excellente synthèse des propositions du Projet Sebou. Elle constatait que « les possibilités de remembrement sont théoriquement logiques », mais elle en discutait les modalités sur des bases « d'inexactitudes juridiques » que le Projet Sebou n'eut cependant pas

⁸¹ La Commission interministérielle était présidée par Taieb Zaamoun, sous-secrétaire d'Etat auprès du vice-Premier ministre. Elle comprenait MM. Abbas Kissi, secrétaire général adjoint du gouvernement, Hocine Layachi, secrétaire général du ministère des Travaux publics, Ahmed Tazi, directeur général de l'ONE, Derhy et Abdeslam Berrada, du ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire, Moulay Ahmed Houssein, du ministère de l'Intérieur, M. Alaoui, du ministère du Développement, du Plan et de la Promotion nationale, M. Aouad du ministère de la Justice. Cette commission s'est réunie le 10 décembre 1966, puis, plusieurs fois, en mars 1967 à la présidence du Conseil. Ses conclusions furent remises le 20 mars 1967.

⁸² La Commission royale fut instituée en avril 1967. Elle remit ses conclusions au Roi en mai 1967. Elle était présidée par Mhamed Zeghari, vice-président du Conseil, et elle comprenait Mohamed Oufkir, ministre de l'Intérieur, Mohamed Cherkaoui, ministre de l'Agriculture, Mohamed Benhima, ministre de la Justice, Mohamed Bargach, ministre du Développement et du Plan, Taieb Zaamoun, sous-secrétaire d'Etat à la vice-présidence, Maati Jorio, du ministère de l'Intérieur, Abbas Kissi, secrétaire général adjoint du gouvernement. Mohamed Bargach devint ministre de l'Agriculture de juillet 1967 à août 1971, dans le onzième gouvernement présidé par Mohamed Benhima.

de difficultés à clarifier par la suite. Concernant l'organisation de la mise en valeur sur la base de groupements organisés, le ministère de l'Intérieur trouvait que c'était là une proposition positive, mais fonder cette organisation sur les villages lui paraissait être « en réalité, une véritable révolution économique totale, qui transformera des campagnes déjà régies par une certaine organisation et qui met en cause l'ordre social et la tradition ». La note était cependant curieusement structurée, car elle donnait une place considérable à l'exposé des propositions du Projet Sebou sur les villages, comme base de la mise en valeur, mais sans développer des arguments contradictoires. En final, elle affirmait que « les répercussions sociales et politiques du Projet, bien qu'abordées dans l'étude en s'efforçant de tenir compte des traditions, de l'état d'esprit des populations et de leurs comportements, se basent bien souvent sur des suppositions qui risquent d'être contredites par les faits. (...) Il apparaît donc indispensable d'effectuer des études plus détaillées ».

Le Projet Sebou répondit point par point à ces observations. Sa note concluait en constatant que les divergences entre le ministère de l'Intérieur et le Projet Sebou « ne semblaient pas poser de problèmes fondamentaux, exceptée une prudence normale qui pourrait déboucher sur un programme d'expérimentation ». En ce qui concernait le ministère de l'Agriculture, malgré de nombreux points communs, il subsistait une divergence sur le mode d'attribution des terres. « Le Projet estime que le mode d'attribution proposé par le ministère de l'Agriculture (lotissements “rationnels” par secteurs d'irrigation, indépendants des implantations humaines antérieures), bien que conforme à la législation en vigueur, est difficilement applicable dès qu'il touche les collectifs du Rharb. Le ministère de l'Intérieur ne s'y est pas trompé puisqu'il s'est opposé à ce que les collectifs soient concernés par la législation de juillet 1966. Cela voulait donc bien dire que l'application des contre-propositions du ministère de l'Agriculture ne serait susceptible que d'un allotissement des terres domaniales et laisserait entier le problème des collectifs. C'est bien ce que le Projet Sebou veut éviter en présentant des propositions englobant l'ensemble des terres du futur périmètre irrigué du Rharb. » Lors de la promulgation de la Réforme agraire de 1972, c'est la politique de lotissement du ministère de l'Agriculture qui prévalut. Comme on pouvait s'y attendre, elle avait bien « laissé entier le problème des collectifs ».

Cette conséquence, que nous venons d'évoquer, n'était cependant pas inévitable si l'on en juge par les conclusions de la Commission royale qui fit la synthèse des remarques de la Commission interministérielle. La Commission rappelait, tout d'abord, que le Roi avait, dans son discours du trône de mars 1967, décidé la réalisation du Projet Sebou, en précisant en particulier qu'il était « urgent de mettre en œuvre une politique d'amélioration des structures d'accueil pour un remodelage rationnel de l'assiette foncière ». Elle constatait que le moyen efficace était de constituer un fonds commun des terres, qui était conforme aux Directives royales. Elle estimait, après avoir rappelé les données sur la répartition des terres élaborées par le Projet Sebou, qu'il convenait « d'utiliser le volant, constitué de terres domaniales (domaine privé, terres récupérées, *habous* et *guich*) et des terres entre les mains des

étrangers (dont le principe de reprise était acquis) pour, d'une part, agrandir les collectifs et, d'autre part, supprimer (par agrandissement) les exploitations non viables, incompatibles avec une mise en valeur rationnelle». Elle se prononçait sur les mesures conservatoires immédiates qui avaient été proposées par le Projet Sebou, à savoir la stabilisation du nombre des ayants droit à l'effectif réel actuel, des mesures pour modifier le régime successoral afin d'éviter le morcellement des exploitations, des mesures pour bloquer définitivement les transactions entre propriétaires étrangers et privés marocains. En ce qui concerne la moyenne et grande propriété, elle estimait que l'obligation de mise en valeur constituait un "pacte social" et que l'on devait définir les modalités d'une récupération de la "plus-value". Le remembrement devait permettre une redistribution des terres en lots de l'ordre de 5 à 6 hectares qui concernerait les collectivistes et les petits propriétaires. Les lots sur collectifs seraient distribués en pleine propriété. Par contre, la Commission estimait que la "formule d'exploitation villageoise" devait être écartée car elle risquait « d'entraîner des bouleversements qui ne s'adaptent ni aux conditions du milieu, ni aux lignes générales de la politique sociale, économique et humaine de Sa Majesté le Roi ». Elle estimait, par contre, que les dispositions en vigueur permettaient d'atteindre les résultats escomptés par la constitution d'associations obligatoires, opérant en « étroite harmonie » avec les Centres de mise en valeur.

Le ministère de l'Intérieur avait ainsi pris le dessus, car il ne pouvait pas accepter l'idée d'une organisation villageoise, même simplement économique, qui aurait eu un pouvoir de décision autonome. On y substituait des associations obligatoires, encadrées par l'Etat. Si le remembrement proposé par le Projet Sebou avait été réalisé, cette substitution n'aurait pas changé l'implantation de ces associations, qui se seraient retrouvées aux emplacements des *douars* existants mais contraintes à une mise en valeur dirigiste. Le dossier du Projet Sebou fut approuvé sur ces bases et soumis à l'approbation de la Banque mondiale. Le fonds commun des terres ne fut cependant jamais réalisé, le remembrement se fit sans changer la géographie de l'assiette foncière, et les lotissements se firent sur les terres domaniales, sans être associées à la refonte des terres collectives. La stabilisation du nombre d'ayants droit fut oubliée, de même que le blocage des transactions foncières.

Mais de toute façon, les estimations du Projet Sebou sur les possibilités d'un réaménagement foncier dans le Rharb à partir de la récupération des terres de colonisation n'étaient déjà plus valables en 1967. La plupart des terres de colonisation privées étaient déjà vendues ou allaient l'être⁸³. Le Projet Sebou fut ainsi le dernier

⁸³ Dans une note de février 1968 au ministre de l'Agriculture, le co-directeur national du Projet Sebou signalait l'urgence d'un contrôle des transactions. Une enquête foncière complémentaire, réalisée en octobre 1967 dans la zone faisant l'objet du projet soumis à la Banque mondiale, montrait que le tiers des terres de colonisation privées, identifiées au moment de la première enquête foncière, avait été racheté par des acquéreurs marocains. La grande propriété marocaine, qui ne représentait que 10 % de la superficie agricole de cette zone, en représentait désormais 20 %. Une autre enquête montrait que quelque 15 000 ha de terres de colonisation dans le Rharb avaient été vendus à 1 500 acquéreurs traditionnels, dont certaines collectivités. Ce mouvement de ventes qui bénéficiait quand même aux agriculteurs locaux,

rêve de la Réforme agraire du plan quinquennal d'Abderrahim Bouabid. Le statut unique des terres avait certes été entériné par les décisions royales qui avaient donné un contenu politique au Fonds commun des terres sur lesquelles l'Etat avait un pouvoir de contrôle direct ou indirect. Mais l'agriculture marocaine était entrée à nouveau dans le dualisme qu'avait créé le Protectorat. La colonisation n'était plus étrangère, elle était devenue une colonisation intérieure, celle des commerçants, des hauts fonctionnaires, des militaires qui avaient accaparé les terres que l'on destinait aux petits agriculteurs. Pour la plupart, la terre achetée aux colons ne fut qu'une forme renouvelée de la rente foncière. Certes, il en fut qui surent devenir des agriculteurs de progrès, de véritables entrepreneurs. Mais combien d'autres ne virent dans la terre qu'un investissement de rente, d'autant plus profitable qu'il fut, quelque temps plus tard, exonéré de tout impôt. Que penser, par exemple de ces 1 700 ha, acquis dans le Rharb par un riche transporteur de Rabat et qui avait préféré gérer ces terres en les louant aux agriculteurs locaux ? Lorsque la colonisation étrangère disparut complètement, l'Etat n'en avait récupéré que 40 %. Il n'en distribua que 30 %⁸⁴, et encore le fit-il avec le projet de créer une classe d'agriculteurs « moyens » (pas plus de 20 000 bénéficiaires, au total), privilégiés par une coûteuse aide de l'Etat et peu motivés pour devenir des entrepreneurs agricoles.

Ce changement d'orientation fut nettement confirmé, au moment où le Projet Sebou se terminait, par le discours du Trône de mars 1968 qui annonçait la promulgation d'une *Charte agricole*. Cette Charte se proposait de recentrer la politique agricole sur les incitations et l'aide de l'Etat pour augmenter la productivité de l'agriculture. Elle posait un axe politique fort, celui de l'obligation de mise en valeur, conçue comme « un pacte social qui doit lier le propriétaire des terres et la Nation ». La Charte annonçait des mesures pour équiper les exploitations et promouvoir l'intensification, pour mettre en place des encouragements et des primes, notamment au travers du crédit, et pour favoriser l'organisation professionnelle et commerciale des agriculteurs. Ces mesures devaient également renforcer la stabilité des exploitations, notamment par une réglementation des baux ruraux et une limitation du morcellement des terres, et favoriser une « réforme et un aménagement des structures foncières ainsi qu'une redistribution rationnelle des terres récupérées ». Elles se proposaient enfin de faire participer les agriculteurs aux investissements de l'Etat au travers de la récupération de la plus-value foncière et de la taxation de l'eau. Les textes législatifs et réglementaires qui devaient permettre l'application de la Charte ne furent que très partiellement promulgués. On devait, quelques années plus tard, en retrouver les principales composantes, en particulier celles relatives aux

avait été cependant stoppé, les autorisations d'achat n'étant données qu'à de gros acquéreurs. Parmi les acquéreurs dans la zone du projet soumis à la Banque mondiale on trouvait, par exemple, M. Guessous, commerçant à Casablanca (305 ha), Ahmed Dlimi, de la Sûreté nationale (210 ha), Lt Colonel A. Alaoui (360 ha), Moulay Hassan ben Driss (950 ha), Haj Mohamed Hakam, transporteur à Rabat (1 686 ha), M. Ben Kiran, commerçant à Casablanca (160 ha).

⁸⁴ Voir chapitre 5, note 87.

obligations de l'Etat et aux incitations et charges des agriculteurs, dans le Code des investissements agricoles.

Le Projet Sebou ne s'est pas terminé là. Son programme d'investissement fut plus que complètement réalisé, et ses "produits", ses infrastructures d'irrigation et le développement des productions agricoles irriguées constituent aujourd'hui l'un des grands succès de la seconde moitié du XX^e siècle au Maroc. Mais sur le plan social, le Projet manqua définitivement son tournant. Les bribes de rêve qui existaient encore en 1968 se diluèrent vite dans l'oubli. Une page avait été tournée dans l'histoire agraire du Maroc.

L'oubli fut d'autant plus profond que la mémoire du Projet disparut presque aussi vite. Les dossiers techniques furent certes récupérés par les administrations compétentes. Mais tous les rapports, l'immense masse des documents de travail qui avaient été produits, les pièces originales des multiples enquêtes, tout cela disparut dans les réorganisations des services et les mutations de locaux. On ne trouve nulle part, aujourd'hui, les documents du Projet Sebou. La mémoire en est perdue⁸⁵. Mais il en fut ainsi de tant d'autres projets !

Quand je repense, avec le recul, à l'aventure politique du Projet Sebou, je réalise qu'à cette époque on était vraiment à une croisée des chemins. On aurait pu prendre une autre voie dans le foncier et l'organisation du monde rural. Ce qui est surprenant, c'est que les réflexions gouvernementales, les Directives royales allaient toutes dans ce sens. Seule l'histoire n'allait pas dans ce sens. Les forces de réaction étaient infiniment plus fortes que celles d'une alternative politique. Les mesures « sociales » du Projet Sebou furent enterrées. Les documents techniques furent utilisés pour la réalisation du projet, mais le document « social » fut ignoré. Il n'eut aucune diffusion, pas même à la FAO, car le document avait été ronéoté au Maroc. En relisant ce document, je me suis dit qu'il serait bon qu'il fasse l'objet d'une publication en même temps qu'une présentation des propositions initiales pour le réaménagement foncier et l'organisation des paysans qui furent soumises par le gouvernement à la Banque mondiale.

Ce qui me semble intéressant dans ces documents, c'est surtout de montrer qu'il y eut un moment où l'on avait commencé à poser les problématiques du monde rural dans les termes où on les a posées, beaucoup plus tard, particulièrement lorsque fut conçue, en 1998-2000, *la Stratégie 2020 de Développement rural*. Il y eut, malgré tout ce que l'on peut dire de l'époque, des courants réellement progressistes. Le Projet Sebou était sur ce versant de l'histoire. Mais il n'était pas du côté des

⁸⁵ Je dispose encore d'un nombre appréciable de documents de cette époque, et je compte bien les remettre un jour dans un fonds d'archives sur la mémoire de l'agriculture, lorsque ce fonds existera. J'ai laissé un jeu complet des rapports finaux du Projet Sebou dans la bibliothèque de l'IAM à Montpellier. La FAO n'a aucune archive car tous les documents du projet Sebou furent publiés au Maroc. Elle ne dispose que d'une publication, des années 70, qui donne la liste exhaustive de tous les documents qui furent élaborés par le Projet Sebou.

forces dominantes. Celles-ci ne s'exprimaient pas dans les grandes directives, les colloques et les débats sur la ruralité mais en dehors des apparences et déclarations gouvernementales : elles reposaient, dans les faits, sur la manipulation, par le ministère de l'Intérieur de l'époque, des forces les plus conservatrices.

Travaux de recherche

Le temps du Projet Sebou fut, pour moi, une période intense de recherches sur la sociologie rurale du Maroc. La plupart de mes travaux professionnels, dans le cadre du projet, comportaient une dimension de recherche, que ce soit sur le plan des méthodologies ou sur celui de la compréhension des phénomènes sociaux sur lesquels portaient nos études. Nos liens étroits avec l'Université et l'association de plusieurs chercheurs aux travaux du projet⁸⁶ nous avaient profondément intégrés aux courants de recherche sur le milieu rural au Maroc. Il ne fut donc pas surprenant de voir plusieurs cadres du Projet Sebou s'engager dans des activités de recherche et participer à des conférences ou des séminaires. Ces travaux donnèrent lieu à des publications pendant la durée du projet, d'autres à des recherches de longue durée qui se poursuivirent bien après la fin du projet⁸⁷. Je fus moi-même sollicité par cette dynamique. Les enquêtes que nous avons conduites dans le Prérif m'avaient, par exemple, fait découvrir des situations foncières très différenciées et qui ne s'expliquaient que par une plongée dans l'histoire sociale. Cette mise en perspective fut, pour moi, un véritable déclencheur. Elle marqua en effet le début d'une recherche sur l'histoire des domaines fonciers et des structures agraires de la région de Fès. Cette recherche et d'autres m'amènèrent, de proche en proche, à des approfondissements dont je ne soupçonnais pas la portée. Il en résulta plusieurs publications pendant et après le projet Sebou⁸⁸.

C'est au cours de ces recherches socio-historiques sur le Prérif que je découvris l'intérêt des cartes de localisation des tribus à différentes périodes de l'histoire.

⁸⁶ C'est ainsi que le projet confia à J.-P. Troin l'étude sur les souks et mit à sa disposition les enquêteurs du projet. Il en tira la matière de sa thèse de géographie. D. Nohain, un autre géographe, qui travaillait sur les problèmes démographiques, fut associé aux réflexions du projet sur ce thème. Mohamed Naciri, qui commençait ses travaux sur les rapports villes/campagnes au Maroc, apporta de notables contributions aux réflexions collectives. Le projet bénéficia également des apports des géographes J. Maurer et de G. Beaudet qui préparaient des thèses sur le Rif et sur le Moyen-Atlas. L'Atlas du Projet Sebou, qui présentait une synthèse des travaux cartographiques du projet, fut élaboré sous la direction de M. André, qui avait été le collaborateur de F. Joly, le principal concepteur de l'Atlas du Maroc. J. Le Coz, qui venait d'achever sa monumentale thèse sur le Rharb, fut une référence d'information permanente pour le projet.

⁸⁷ Ce fut le cas de l'économiste du projet, Hubert Beguin, qui valorisa ses travaux durant le Projet Sebou, en "produisant" une thèse novatrice sur « La structure de l'espace au Maroc » (thèse soutenue à Louvain-la-Neuve, en Belgique). Ce fut également le cas de Ahmed Lahlimi, qui publia un article fondateur dans le *Bulletin économique et social du Maroc* sur la question de la *jmaa* et sur son évolution. Le sociologue Mekki Bentahar débuta sa carrière de chercheur lors de son association au Projet Sebou. Plusieurs articles scientifiques furent par ailleurs produits par les agronomes, les zootechniciens et les pédologues du Projet Sebou.

⁸⁸ Voir les références de mes publications en fin d'ouvrage.

Je m'étais limité, au départ, à l'aire géographique du Maroc du nord-ouest. Très vite cependant, je réalisai qu'il m'était difficile de comprendre les origines et l'implantation des multiples populations qui s'étaient agrégées dans ce finistère du Maghreb qu'était le Maroc du nord-ouest, sans comprendre en même temps les dynamiques qui, au cours de l'histoire, avaient amené dans cette région des populations originaires de la Libye, de la Tunisie, du Maghreb central, des régions sahariennes et présahariennes. C'est à ce moment que je commençai à me plonger dans les sources historiques pour retrouver ce qu'elles disaient des dynamiques tribales. Je n'ai jamais pu, depuis, me distancier de ce désir de connaissance. Des décennies plus tard, mon intérêt et ma curiosité pour les dynamiques tribales au Maghreb et au Sahara sont restés intacts⁸⁹.

Mais ma grande aventure dans le monde universitaire, pendant le temps du projet Sebou, fut celle que je vécus avec l'Institut de sociologie. Cet institut avait été créé en 1960 à l'initiative de Maurice Erhart, professeur à l'université de Neuchâtel. Abbès Lahlou fut son premier directeur. Il fut remplacé en 1962 par Abdelkébir Khatibi, qui sut lui donner une nouvelle dynamique. Faisant venir des personnalités universitaires de France et d'ailleurs, organisant des séminaires pour de jeunes chercheurs, promouvant des forums entre sociologues maghrébins, il fit de cet Institut un lieu de rencontre privilégié des sciences humaines au Maroc⁹⁰. Nous n'étions pas beaucoup de sociologues au Maroc à cette époque, et dans la recherche sur le milieu rural, Paul Pascon et moi-même étions devenus des sortes de référence. Nous fûmes donc sollicités tous les deux pour animer des cours et des séminaires, deux ou trois ans de suite. Cette collaboration avec l'Institut de sociologie eut un grand impact sur notre réflexion collective. Nous jetâmes de nombreuses bases théoriques pour mieux comprendre le "changement social au Maroc". Il reste de cette période plusieurs textes qu'Abdelkibir Khatibi prit plus tard la peine d'éditer dans un livre-bilan des apports de l'Institut⁹¹. Faute de ressources mais aussi en raison du très faible nombre des

⁸⁹ J'ai depuis toujours poursuivi ces recherches socio-historiques sur les tribus du Maghreb et du Sahara, bien que de façon discontinue, après avoir quitté le Projet Sebou. Ces recherches devinrent notamment les compagnons des moments que je m'accordais, pendant une longue période, pour échapper à un univers professionnel que je trouvais passionnant par son côté "voyages dans le monde", mais dont j'avais du mal à accepter l'étroitesse culturelle. Ce qui ne fut, pendant de longues années, qu'un dérivatif et une sollicitation de ma curiosité, est devenu aujourd'hui un projet de recherche collectif que j'évoquerai dans les derniers chapitres de cet ouvrage. Ce projet se développe actuellement dans le cadre de l'Association Al Idrissi pour la recherche historique et anthropologique sur les dynamiques des territoires et des populations du Maghreb.

⁹⁰ C'est notamment dans ce cadre que s'établirent les premiers contacts entre sociologues du Maroc et sociologues de Tunisie (A. Zghal, H. Sethom, Habib Attia et autres).

⁹¹ L'un des points forts de mes travaux fut de découvrir l'intérêt de l'histoire foncière et de pouvoir y porter un regard nouveau. La question foncière avait été bien étudiée aux origines du Protectorat, car elle constituait le point de passage obligé pour établir une colonisation terrienne. Mais peu de regards avaient été jetés sur ses profondeurs historiques. Je découvris, dans les titres de propriété qui avaient été déposés dans les archives des conservations foncières pour la procédure d'immatriculation, des trésors d'information. J'appris comment s'étaient constitués les grands domaines de la bourgeoisie de Fès et des chorfas du nord du Maroc. Remontant le temps, j'appris à connaître l'histoire des concessions foncières

étudiants, l'Institut cessa ses activités en 1967. Ses fonctions de forum et de point de rencontre passèrent en partie à l'Institut universitaire de recherche scientifique (IURS), dont Khatibi était devenu le directeur. Notre collaboration continua dans ce cadre, notamment autour du *Bulletin économique et social du Maroc*, qui devint pendant quelques années le lieu de rencontre des écrits et débats sur les problèmes de développement au Maroc⁹².

J'abandonnai cette si stimulante mouvance culturelle en 1969, lorsque je quittai le Maroc. Je sus que l'IURS perdit assez vite son dynamisme initial. Mais, peu de temps après, l'initiative intellectuelle en matière de sociologie rurale migra vers un nouveau pôle, le département des sciences humaines de l'Institut agronomique dont les activités d'enseignement et de recherche furent animées par la personnalité exceptionnelle de Paul Pascon⁹³.

qui avaient introduit la grande propriété privée là où elle n'aurait pas dû se développer en terres de conquête. J'ai à cet égard une grande dette vis-à-vis de Claude Cahen, qui décortiqua la problématique de l'*iqtaa* dans son étude sur les Buyides, et de Jacques Berque dont les tout premiers travaux furent une grande source d'inspiration. Je ne peux, bien sûr, oublier de citer la richesse des débats que j'eus sur ces questions avec Paul Pascon et l'historien Bernard Rosenberger.

⁹² Cette époque fut aussi celle des rencontres avec les chercheurs anglais (Kenneth Brown, Ernest Gellner) et américains (John Waterbury, William Zartman, Stuart Schaar, David Hart) qui travaillaient sur des projets de recherche en sciences humaines au Maroc.

⁹³ Toute une génération de chercheurs en sciences humaines passa par le département des sciences humaines de l'Institut agronomique. On y compta notamment A. Hammoudi, M. Naciri, N. Bouderbala, J. Chiche, M. Tozy, A. Dahman, L. Zegdouni, A. Herzenni, M. Arrif, S. Benjelloun et d'autres.

CHAPITRE 5

La politique des projets de développement rural

Lorsque le Projet Sebou toucha à sa fin, la FAO me proposa une nouvelle affectation. J'avais demandé de partir en Amérique latine, et on me proposa un poste dans un projet de la FAO qui assistait le gouvernement Frei pour la mise en œuvre de la Réforme agraire au Chili. La procédure se mit en marche, et cela me convenait car j'avais réalisé que mon engagement dans la politique agraire du Maroc m'avait confronté au choix devant lequel s'était trouvé Paul Pascon. Si je voulais vraiment continuer cet engagement, il me fallait faire le choix de la nationalité qu'avait fait Paul en devenant Marocain. Je n'étais pas prêt à faire ce choix, car j'avais une grande faim de voyages dans le monde que je connaissais encore si peu. Mais dans les derniers mois du projet, j'avais reconsidéré ma décision car j'avais réalisé l'importance que j'attachais aux travaux scientifiques que j'avais entrepris durant le Projet Sebou et que je souhaitais poursuivre. J'avais en effet l'alternative de rester encore quelque temps au Maroc dans le cadre d'un autre projet de la FAO, et il y avait justement une telle possibilité dans un projet de la FAO dans le Souss. Je n'eus cependant pas à m'interroger davantage, car le ministère de l'Intérieur me fit comprendre qu'il s'opposerait à une nouvelle nomination dans un projet des Nations Unies au Maroc. Je me préparai donc à quitter définitivement le Maroc et à partir pour le Chili.

Deux mois passèrent sans que la FAO reçoive mon agrément par le gouvernement chilien. Je sus, des années plus tard, que ce retard était dû à des informations sur mon passé politique qui furent données à des membres du gouvernement par un expert de l'IRAM avec lequel j'avais eu quelques difficultés lorsqu'il travaillait avec l'IRAM pour des travaux de l'ONI. Ce fut Henriane de Chaponnet, fondatrice de l'IRAM et bien connue au Maroc, qui, plus tard, me donna ces explications et qui en avait ignoré les conséquences. Pour m'occuper pendant cette attente, la FAO me proposa une consultation au Dahomey, aujourd'hui le Bénin. Ce fut ma première découverte de l'Afrique subsaharienne. A mon retour à Rome, je découvris l'intérêt exceptionnel du travail qui se faisait dans le cadre du Centre d'investissement de la FAO ainsi que les possibilités de voyages dans le monde qu'il offrait. Son directeur, qui me connaissait depuis le Projet Sebou, accepta de m'engager. Ce fut le tournant de ma vie professionnelle. Quelque temps plus tard, la FAO reçut l'agrément du

Chili, mais j'avais déjà tourné la page. L'ironie de l'histoire fut que, quelque temps plus tard, le directeur du Projet FAO devint, avec son projet, le conseiller du gouvernement Allende pour la Réforme agraire. Les raisons qui avaient fait hésiter les responsables du gouvernement Frei, de la Démocratie chrétienne, s'étaient plutôt renversées dans le sens de mon passé politique.

Mon travail avec le Centre d'investissement de la FAO m'éloigna du Maroc pendant quelques années. Mon horizon s'ouvrit sur l'Afrique et, surtout, sur l'Amérique latine que je voulais tant connaître. Le Maroc me resta cependant proche. Quand je le pouvais, je revenais aux travaux de recherche que j'avais commencés. Mes amis marocains, par ailleurs, ne manquaient jamais de me rencontrer quand ils venaient à Rome. Mais mon lien le plus fort fut celui de la revue *Lamalif*, que Zakya Daoud me fit parvenir avec une grande et amicale constance, et, plus tard, celui de la revue *Al-Assas* que m'envoya régulièrement son fondateur, El Kohen Lamghili. Je ne revins au Maroc qu'en 1975.

L'agriculture au début des années 70

Au début des années 70, beaucoup de choses se passèrent au Maroc. Il y eut, tout d'abord, les attentats contre le Roi qui marquèrent un tournant dans l'histoire du Maroc. Le régime devint plus autoritaire et plus répressif, mais, en même temps, de nombreuses initiatives furent prises, particulièrement dans l'agriculture, pour marquer une rupture avec les politiques précédentes⁹⁴. L'autre grand tournant fut celui de la Marche Verte en 1975. Cette décision royale calma les contradictions politiques internes et, en rassemblant le peuple marocain, engagea le pays dans une longue période de stabilité et de cohabitation des partis politiques, non exempte cependant de tensions souterraines qui se manifestèrent plus tard au grand jour.

Dans l'agriculture, la grande idée fut celle du "million d'hectares irrigués". La priorité des investissements fut donnée aux infrastructures hydro-agricoles, et cette politique visionnaire du Roi se poursuivit sans faiblir pendant près de deux décennies. En 1978, le Plan triennal 1978-1980 affectait 30,7 % des investissements bruts publics aux équipements ruraux et aux équipements hydro-agricoles. L'enveloppe globale des investissements consacrés à ces opérations au cours des cinq dernières années s'était élevée à 3 343 millions de dirhams, dont 1 200 millions pour l'édification d'ouvrages hydrauliques et 2 143 millions pour la mise en valeur des terres irriguées. 87 350 hectares supplémentaires furent aménagés pendant cette période. Au total, les surfaces mises en eau étaient évaluées, en 1978, à 440 000 hectares, soit près de 45 % de l'objectif du 1 million d'hectares, fixé par le Roi pour la fin du siècle.

⁹⁴ D'août 1971 à novembre 1972, le gouvernement fut présidé par Karim Lamrani, avec Maati Jorio comme ministre de l'Agriculture et de la Réforme agraire. En novembre 1972 (et jusqu'en mars 1979), la présidence de trois gouvernements successifs fut confiée à Ahmed Osman. Les ministres de l'Agriculture furent, successivement, Abdeslam Berrada, Saleh Mzili et Mustapha Fares.

L'autre décision importante pour l'agriculture fut celle qui concerna la Réforme agraire. Ce concept revint dans le débat politique en décembre 1972⁹⁵, après la tentative de coup d'Etat. Mais la Réforme agraire ne recouvrait plus la vision d'une réforme globale des structures agraires du pays. Sous cette dénomination ambitieuse, elle était en effet devenue un programme de redistribution, « en coopératives d'exploitations viables », d'une grande partie des terres de colonisation qui avaient été récupérées. La taille moyenne des lots (environ 15 ha) et le nombre réduit des bénéficiaires (20 000) montre bien qu'il ne s'agissait pas de résoudre les problèmes majeurs de la petite paysannerie, mais bien de contribuer à la formation d'une classe fidèle de « paysans moyens ». Au total, quand la distribution des terres fut achevée, on put constater qu'elle n'avait concerné que 30 % des terres initialement possédées par la colonisation. Les terres redistribuées, ajoutées aux terres qui restèrent aux mains de l'Etat, n'ont, en fait, représenté que 40 % du patrimoine foncier de la colonisation. Le reste, donc la plus grande partie, ayant, au cours des années, été transféré, d'une manière plus ou moins licite à une nouvelle classe de propriétaires fonciers⁹⁶.

L'irrigation dans le Rharb, le Projet Sebou dix ans plus tard

Le projet d'irrigation de la Première zone de développement dans le Rharb (que l'on avait aussi dénommée Première tranche d'irrigation) fut le premier des différents projets spécifiques préparés dans le cadre plus global des études d'aménagement régional du bassin du Sebou. En 1978, j'eus l'opportunité de visiter les zones concernées par ce premier projet et de m'entretenir avec des responsables et des agriculteurs. Voilà ce que, dix années plus tard, je compris de mon retour dans le Rharb.

Les études de faisabilité du premier projet furent terminées en 1968. En 1978, ce projet était devenu une réalité géographique. Le barrage d'Arabat sur l'Inaouène,

⁹⁵ Train de textes, en décembre 1972, sur la redistribution des terres récupérées, sur les modalités des attributions et sur la constitution de coopératives d'attributaires.

⁹⁶ Au moment de l'Indépendance, le patrimoine immobilier de la colonisation représentait 1 051 752 ha pour 17 504 exploitations. Les terres de colonisation récupérées en 1958 au titre de la résiliation des APJ (Aliénations perpétuelles de jouissance de terres collectives) et au titre de la récupération des terres de colonisation officielle (1960) et privées (à partir de 1964-1965) ont totalisé 425 000 ha. Les terres distribuées au titre de la Réforme agraire de 1972 ont totalisé, en 1980, lors de l'arrêt des distributions de terres aux agriculteurs, 324 337 ha pour 23 565 attributaires (en moyenne, 15 ha par attributaire). La gestion du reste des terres récupérées (125 000 ha, après Réforme agraire), est restée, jusqu'en 2004, sous la responsabilité d'organismes agricoles publics (qui géraient aussi les terres récupérées avant leur attribution en lots de la réforme agraire). Depuis 2004, ces terres sont progressivement revendues au secteur privé. Les transferts, par vente à des propriétaires marocains, de terres de colonisation auraient donc porté sur environ 600 000 ha, soit 60 % du patrimoine initial. M. Mohamed El Alaoui, professeur à l'Ecole nationale d'agriculture de Meknès, qui a bien voulu revoir et corriger les données relatives aux terres de colonisation et aux distributions de ces terres, me fait remarquer qu'il existe des différences, selon les auteurs, dans les estimations de la superficie des terres de colonisation au moment de l'Indépendance. Je m'en suis tenu aux estimations de J. Gadille qui accompagnent la carte des terres de colonisation de l'Atlas du Maroc.

inauguré en 1979 et dénommé Idriss 1^{er}, était achevé, plusieurs secteurs de la zone étaient irrigués, et la canne à sucre avait largement modifié le paysage agraire. Au cours de ces dix années, on s'était cependant souvent écarté des propositions initiales, et la réalité en 1978 différait en partie de la réalité projetée. Dans certains cas, il ne s'était agi que de changements de caractère technique, mais dans d'autres, il s'était agi de changements d'orientation politique.

Les premières modifications intervinrent, comme je l'ai rappelé à la fin du chapitre précédent, dès l'achèvement du dossier d'étude de faisabilité du projet. Elles concernaient essentiellement les modalités d'attribution des terres – mais sans remettre en cause le réaménagement foncier – et l'organisation des agriculteurs en coopératives. Le dossier de faisabilité final fut soumis à la Banque mondiale qui l'évalua en 1969 en y apportant quelques autres modifications. Le rapport de la mission d'évaluation fut accepté par le conseil d'administration de la Banque mondiale ainsi que par le gouvernement marocain, et il servit de base à l'accord de prêt. La Banque s'engageait à financer un prêt de 46 millions de dollars, et le gouvernement marocain s'engageait à réaliser le projet conformément au dossier de faisabilité revu par la Banque mondiale. Cette dernière demanda cependant à une petite équipe du Projet Sebou de compléter le rapport en établissant un document sur l'organisation administrative détaillée du projet dont la présentation dans le dossier de faisabilité avait été jugée insuffisante.

Le projet fut mis en œuvre dès l'obtention du prêt. On commença par les appels d'offres pour les travaux de génie civil, de construction du barrage, de l'usine électrique et du réseau d'irrigation. Le Maroc a une grande expérience dans ce domaine, et aucune difficulté particulière ne fut rencontrée à ce stade. Mais, comme disent les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture au Maroc : « Avec le béton, il n'y a jamais de problèmes, c'est avec la mise en valeur que tout commence. »

Des problèmes surgirent en effet avec le réaménagement foncier. Peu de temps après le début de la réalisation en 1970-1971, le gouvernement modifia sa position vis-à-vis du Fonds commun des terres, probablement après avoir considéré qu'un tel système de redistribution ne lui permettrait plus d'utiliser les terres de colonisation récupérées comme levier politique. Or, pour des raisons de conjoncture politique, le gouvernement avait à ce moment un besoin urgent de faire du « spectaculaire » en milieu rural⁹⁷. Les dispositions de 1966 furent donc révisées en 1972, le principe du Fonds commun des terres fut abandonné, et il fut décidé de distribuer séparément les terres de colonisation récupérées. Il n'était plus question de faire un réaménagement foncier d'ensemble permettant de rééquilibrer (par apport de terre complémentaire) les micro-exploitations constituées sur le *melk* (propriété privée) ou

⁹⁷ Le contexte de cette révision politique est celui de la période entre l'attentat de Skhirate et le second attentat. Les directives en furent définies dans le Discours royal du 19 septembre 1972. Le gouvernement n'avait accepté qu'avec réticence l'idée du fonds commun des terres. Le ministre de l'Intérieur, en particulier, craignait de perdre le contrôle qu'il exerçait sur les collectivités grâce à son droit de tutelle de la terre collective.

sur la terre collective. Il n'était plus question que d'une opération fragmentaire de lotissement de terres récupérées. Encore ne s'agissait-il que des terres nues puisque le gouvernement décida de conserver les riches plantations d'agrumes à titre de propriété d'Etat⁹⁸ au lieu de les redistribuer aux groupements d'agriculteurs. En outre, pour ne pas s'aliéner les sympathies des grands propriétaires marocains, le gouvernement abandonna les poursuites contre les acheteurs illégaux de terres de colonisation. Les terres récupérées, amputées des terres plantées et des terres achetées illégalement, ne représentèrent donc qu'une superficie très inférieure à celle dont le projet avait prévu la récupération et la redistribution⁹⁹.

Sur les terres de colonisation ainsi loties devaient être constituées des exploitations viables, organisées en petites coopératives. Il était prévu de redistribuer en 1976 2 600 hectares dans la première zone de développement en lots de 10-15 hectares. Cette réforme agraire partielle était encore en cours d'exécution en 1978. Force est de constater qu'elle a abouti à un dualisme nouveau que le Projet Sebou avait à tout prix cherché à éviter en proposant le réaménagement foncier : d'une part, un secteur moderne qui, avec les fermes d'Etat (plantations), comprenait les grands propriétaires marocains et les attributaires de lots (ceux-ci représentant une catégorie privilégiée d'agriculteurs fortement aidés par l'Etat) et, de l'autre, un secteur marginalisé, constitué par les petits propriétaires et les petits exploitants sur terre collective, ces deux dernières catégories ayant perdu l'espoir de voir leur exploitation (de taille insuffisante pour pouvoir être développée de façon viable) être un jour agrandie par l'adjonction de terres récupérées. Ce secteur marginalisé représentait alors près de 40 % des superficies, mais il regroupait 80 % des familles du Rharb. Il subsistait donc, au moment où devait arriver l'irrigation, un déséquilibre profond dans la répartition foncière, tant dans la première zone de développement que dans l'ensemble du Rharb.

Le secteur moderne fut le grand bénéficiaire de l'irrigation, donc des investissements consentis par l'ensemble de la communauté nationale. Mais ce secteur n'intéressait qu'un petit nombre de propriétaires ou d'attributaires de lots de terres redistribuées et, indirectement, les ouvriers salariés qui travaillaient sur ces terres. Les entreprises modernes (de l'Etat ou privées) n'eurent pas de difficultés à s'adapter à l'irrigation qui était déjà souvent pratiquée, à plus petite échelle, par des pompes. Les "lotissements" furent également privilégiés. Un système de répartition des parcelles, dit "trame B", permettait en outre de combiner la petite exploitation individuelle des lotissements et l'usage de moyens de travail mécaniques.

Dans le secteur "marginalisé", un remembrement fut effectué comme dans les terres du secteur moderne au fur et à mesure de l'établissement du réseau d'irrigation, mais les effets du projet dans ce secteur, pour autant que l'on put en juger dans les

⁹⁸ Ces plantations furent confiées en gérance à la Société de développement des exploitations agricoles (SODEA), créée le 30 octobre 1972.

⁹⁹ Le projet prévoyait qu'environ 100 000 ha de terres de colonisation seraient intégrées au Fonds commun. Les terres loties à la fin de l'opération de « Réforme agraire » ne représentèrent que 35 000 à 40 000 ha.

secteurs déjà irrigués, furent loin d'être tous positifs. Les terres collectives furent remembrées et leur partage fut en principe stabilisé définitivement. Mais cette stabilisation n'aboutit qu'à perpétuer des exploitations minuscules. En outre, le gouvernement imposa aux collectivités le plan de culture dicté par la pédologie. Les agriculteurs furent contraints de s'y soumettre et le gouvernement justifia ses pressions en arguant que, du moment qu'il finançait les investissements, les agriculteurs étaient tenus, en échange et par une sorte de contrat social avec la nation¹⁰⁰, de réaliser la mise en valeur conformément aux plans de développement agricole. Comme les terres appartenant aux différents villages étaient inégalement réparties sur les différents sols, il s'ensuivit des déséquilibres profonds dans l'organisation de l'espace agricole. C'est ainsi que des terres qui servaient essentiellement de base à une agriculture de subsistance principalement céréalière furent presque entièrement soumises à la culture de la canne à sucre ou bien devaient être bientôt soumises, de façon prédominante, à l'assolement rizicole et à la plantation d'agrumes. La diversification que le Projet Sebou visait à obtenir, en combinant le plan de réaménagement foncier et le plan de développement agronomique, ne fut donc pas atteinte ni même recherchée.

On pouvait s'attendre à des mécontentements nombreux de la part des agriculteurs. Ce qui ne manqua pas de se produire déjà dans certains villages. Inquiets, en effet, de devoir passer à la culture de la canne à sucre qui modifiait si brutalement leur système de céréaliculture et d'élevage traditionnel et leur demandait un type de travail auquel ils n'étaient pas habitués, les agriculteurs de ces villages firent preuve d'une mauvaise volonté évidente. Certains tentèrent même de «saboter» la culture de la canne à sucre allant, le cas échéant, jusque à détruire des canaux d'irrigation. Ce mouvement d'hostilité ouverte bien sûr ne s'étendit pas, du fait du contrôle répressif de l'Etat. Il fut cependant significatif de contradictions latentes et de problèmes non résolus. Le risque était que ceux-ci s'accroissent au fur et à mesure de l'extension de l'irrigation et du contrôle de l'Etat sur les terres encore cultivées de façon traditionnelle et utilisées en vaine pâture.

A ces problèmes dus à l'abandon du réaménagement foncier s'ajoutèrent quelques obstacles techniques qui entraînèrent une modification du projet initial. On se rendit ainsi compte qu'il n'était pas possible de modifier l'usine de traitement de betteraves pour traiter également la canne à sucre, comme cela avait été prévu par le projet. Il fut donc nécessaire de prévoir la construction d'une usine supplémentaire. Le projet avait, par ailleurs, estimé que les routes existantes constituaient un réseau de taille et de qualité suffisantes pour faire face aux besoins de la mise en valeur. Il apparut vite que le projet avait été trop optimiste, et il fallut prévoir d'améliorer et étendre le réseau de routes secondaires et tertiaires.

La probabilité d'inondation, calculée d'après des observations sur une cinquantaine d'années, se révéla, dans les années 70, beaucoup plus grande que prévue, peut-être en raison d'une phase plus humide ou à des précipitations plus concentrées liées à un

¹⁰⁰ Ce concept est exprimé dans le Code des investissements agricoles.

cycle pluriséculaire. Des inondations catastrophiques eurent en effet lieu à intervalles rapprochés, et la réévaluation économique du risque amena à trouver justifiée la construction de digues de protection que le projet avait alors jugée non économique, compte tenu de la probabilité des crues. La même réévaluation conduisit à décider d'avancer de plusieurs années la construction du barrage de Mjara, sur l'Ouergha, qui devrait protéger totalement la plaine contre les crues. L'élévation des digues, la construction de l'usine de traitement de la canne à sucre et l'amélioration du réseau routier firent l'objet, en 1975, d'un prêt complémentaire de la Banque mondiale de 32 millions de dollars. Ce deuxième projet fut appelé Sebou II.

Dix ans après le début de la mise en œuvre du premier projet d'irrigation dans le Rharb, on pouvait constater que ce projet avait déjà profondément changé la physionomie de la région. On pouvait mesurer l'ampleur des réalisations techniques, et des indicateurs extérieurs montraient qu'un réel processus de croissance économique avait été engagé. Il n'en reste pas moins que le projet, tel que l'on pouvait le voir en 1978, fut nettement moins « réussi » que ce qu'il aurait pu être. On pouvait, et on peut toujours, se demander ce qu'aurait été l'évolution de cette région si l'on avait, au bon moment, saisi l'opportunité unique d'effectuer le réaménagement foncier et de rééquilibrer la taille des exploitations. Une chance historique de développer harmonieusement la région fut très probablement perdue. C'est au contraire une situation dualiste encore plus marquée qui se développa. On pouvait imaginer, en 1978, que cette situation serait porteuse de conflits internes entre riches et pauvres et que ceux-ci ne pourraient que s'exacerber. Le Projet Sebou avait envisagé ce risque, mais il n'y avait pas vraiment cru. Pouvait-il en être autrement ? Le projet pouvait-il se développer conformément à ses intentions premières ? L'expérience et le recul montrent que cela n'était probablement pas possible, faute de vision et d'une volonté politique suffisamment ambitieuse pour embrasser toutes les implications du futur, faute aussi de n'avoir pas fait le choix d'un développement prenant en compte la dimension « sociale » de l'agriculture.

Retour au Maroc avec le Centre d'investissement de la FAO

Mes activités professionnelles avec le Centre d'investissement de la FAO m'engagèrent, à partir du début des années 70 dans de nombreuses missions en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Les missions du Centre d'investissement avaient essentiellement pour objet d'aider les gouvernements à préparer les projets d'investissement qu'ils se proposaient de soumettre à des institutions de financement internationales. Pour pouvoir être pris en considération, les projets devaient en effet être décrits et présentés en accord avec des justifications, des garanties techniques et des estimations de rentabilité financière et économique jugées nécessaires par ces institutions.

A l'époque, les cadres des ministères techniques de presque tous les pays en développement n'avaient pas l'expérience pratique des méthodes d'évaluation et des formats de présentation exigés par les institutions internationales. C'est

essentiellement pour répondre à ce déficit qu'à la demande de la Banque mondiale la FAO avait créé le Centre d'investissement au début des années 60. Ses équipes avaient pour tâche d'aider les gouvernements à mettre en forme "bancable" leurs propositions de projet agricole. Le Maroc avait eu sa première expérience de cette forme d'assistance lors de la préparation du projet d'irrigation dans le Rharb qui avait été soumis à la Banque mondiale. J'avais eu à cette occasion, alors que je participais au Projet Sebou, mes premiers contacts avec le Centre d'investissement. Par la suite, une coopération régulière s'instaura entre le ministère de l'Agriculture et le Centre d'investissement pour la préparation de plusieurs projets financés par la Banque mondiale (projets d'irrigation dans le Haouz et le Tadla, projet de développement des cultures maraîchères dans les Ouljas atlantiques, projets de crédit agricole, etc.).

Engagé dans d'autres régions du monde, mes missions pour le Centre d'investissement de la FAO ne me ramenèrent au Maroc qu'en 1975. Je ne connus donc que de loin les événements dramatiques qui avaient secoué le pays pendant cette période. Je le retrouvais cependant avec le renouveau politique que lui avait apporté la Marche verte. Vers cette date, je me vis confier le leadership d'une mission chargée de la préparation du Projet Karia Tissa, puis, plus tard, de la préparation du premier projet de petite et moyenne irrigation. Je fus également, à d'autres moments, plus ou moins directement impliqué dans la préparation d'autres projets pour la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le FIDA. Pendant ces années, cependant, mes activités au Maroc sortirent à plusieurs reprises du cadre habituel des travaux du Centre d'investissement. Ce fut notamment le cas lorsque j'eus à diriger l'étude conjointe FAO-gouvernement d'un plan céréalier et lorsque je fus amené à participer au Projet PNUD-FAO pour le développement de la région de montagne d'Azilal ¹⁰¹. Mes activités avec le Centre d'investissement cessèrent lorsque je quittai la FAO en 1994, et ma dernière mission FAO au Maroc eut lieu en 1991. Mes contacts personnels avec le Maroc ne cessèrent cependant pas, et j'eus notamment avec ce pays une collaboration assez particulière à travers un projet en Mauritanie. J'en dirai quelques mots dans ce chapitre où je me propose de porter un regard sur ce que fut mon expérience au Maroc à travers mon implication dans des projets de développement..

¹⁰¹ Chronologie des principaux rapports finaux des missions du Centre d'investissement de la FAO au Maroc dont j'ai été le *team leader*, 1976-1991.

- *Karia-Tissa Rural Development Project* (Rainfed Agriculture in the Perifer) (FAO Investment Center/World Bank), 1976-1977.
- *Small Irrigation Development Project* (FAO Investment Center/World Bank), 1980-1981.
- *Le Plan céréalier*, ministère de l'Agriculture et Centre d'investissement de la FAO, 1981
- *South of Atlas Irrigation Development Project* (FAO Investment Center/African Development Bank), 1983.
- *Projet Azilal de développement de la montagne*, septembre 1983, et plusieurs missions entre 1985 et 1987 (FAO/Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD)
- *Aménagement et développement des zones de montagne du Haut-Atlas central* (Centre d'investissement FAO/FIDA), février 1987.
- *Pre-identification of agricultural projects* (large irrigation schemes in Rharb and Mountain Areas Development) (Centre d'investissement FAO/African Development Bank), 1991.

Le projet de développement intégré de Karia Tissa

Le Projet de développement intégré de Karia Tissa fut le premier projet de ce genre financé par la Banque mondiale au Maroc. Le concept de projet de développement rural intégré (DRI) avait été expérimenté par la Banque mondiale en Amérique latine au début des années 70, et j'avais eu l'occasion de participer en Colombie (en 1973-1974) à la préparation de l'un des premiers projets DRI de la Banque mondiale¹⁰². A l'époque, on ne parlait pas de développement rural, et les projets en milieu rural étaient essentiellement conçus en termes d'intervention de l'Etat dans l'agriculture. La nouveauté apportée par les projets DRI fut de reconnaître la nécessité d'une intervention plurielle dans le milieu rural, les actions pour l'agriculture devant être nécessairement associées à des investissements dans les voies de communication, l'eau potable, les écoles, la santé et les services. L'intégration signifiait ainsi que les actions à financer devaient concerner ces différents secteurs et faire l'objet d'une coordination entre les différents ministères, le ministère de l'Agriculture étant désigné comme l'institution leader pour la mise en œuvre. On était certes loin des approches intégrées et participatives que l'on conçut plus tard, mais cette nouvelle dimension de l'action de l'Etat représentait alors une grande innovation.

La Banque mondiale proposa au gouvernement marocain de financer un projet DRI, et le Centre d'investissement de la FAO fut chargé, en 1976, d'en faire l'identification puis la préparation. Je fus désigné comme chef de mission. Ce fut le début d'une grande expérience, car l'idée du développement rural fut, dans un contexte politique alors dominé par la priorité de la grande irrigation, associée au renouvellement des questionnements sur le développement des régions, de loin les plus nombreuses au Maroc, dominées par l'agriculture pluviale, l'agriculture *bour*. Celle-ci avait connu une grande priorité au lendemain de l'Indépendance avec, en particulier, l'Opération labour et la multiplication des Centres de travaux. Mais cette priorité était passée au second plan lors de la création de l'Office national des irrigations. La création, presque concomitante, de l'Office national de la modernisation rurale (l'ONMR) – déstructuré, par la suite, avec l'organisation des Directions provinciales de l'agriculture (les DPA) – n'avait pas pu équilibrer le dynamisme de l'ONI, puis des offices régionaux d'irrigation et imposer au budget de l'Etat des enveloppes d'investissement conséquentes pour les zones d'agriculture *bour*.

¹⁰² Cette expérience m'avait donné l'occasion de concevoir et réaliser un Atlas statistique de régionalisation de la Colombie. Avec la collaboration de l'Institut de statistique, il avait été possible de retraiter les données du recensement agricole de 1970, et j'en avais tiré une typologie des petites régions rurales du pays selon leur population, leur structure agraire et leurs productions dominantes. Ce travail fit l'objet d'un article publié dans une revue scientifique française (*l'Espace géographique*, 1977) qui fut repris par l'Instituto Geografico Agustin Codazzi de Colombie. J'appris plus tard que cette régionalisation de la Colombie était devenue une référence de la connaissance géographique de ce pays («...cuando Gregory Lazarev realizó la regionalización fundamental en los "distritos agrarios" del país», V. Daza Vilar, *Revista Credencial Historia*, Septiembre 2008). Les hasards de ma vie professionnelle devaient me conduire à diriger un travail semblable au Maroc lorsque je fus impliqué en 2002, puis en 2008, dans la conception et l'actualisation de l'Atlas de l'Agriculture du Maroc (Conseil général de développement agricole (CGDA)).

Le projet d'un développement intégré des zones rurales en dehors des grands périmètres d'irrigation fut vécu par la Direction de la mise en valeur agricole comme une grande occasion de rééquilibrage de l'action de l'Etat dans l'agriculture. J'en fus immédiatement convaincu lors de ma première rencontre formelle avec Hoceine Faraj, le jeune et dynamique directeur de ce département – qui était, par ailleurs, un ami de longue date. Hoceine bouillonnait d'idées et d'enthousiasme, et nous nous engageâmes d'emblée dans une réflexion multiforme sur toutes les innovations que l'on pouvait introduire, d'abord en valorisant plus efficacement ce qui existait déjà, mais aussi en imaginant des dimensions d'action inédites. Le projet devait initialement concerner des actions légères dans de nombreuses régions d'agriculture *bour* et, par ailleurs, la mise en œuvre d'un projet de développement intégré dans le Prérif, dans l'aire couverte par les cercles de Tissa et Karia ba Mohamed. La Banque mondiale demanda cependant que le projet soit concentré sur la région de Karia Tissa.

La préparation de ce projet fut en elle-même une innovation. Hoceine Faraj était en effet tout à fait conscient de la dépendance de l'administration marocaine à l'égard de l'expertise extérieure lorsqu'il s'agissait de la préparation technique des dossiers d'investissement soumis au financement international. Il me demanda si je pouvais, avec mon équipe, apprendre cette méthodologie à une équipe *ad hoc* constituée au sein de son département. J'adhérais avec d'autant plus d'enthousiasme à cette idée qu'à l'époque je conduisais, chaque année, un séminaire à l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier sur la préparation des projets d'investissement agricole¹⁰³. C'est ainsi que la préparation du projet Karia Tissa fut associée à la formation d'une expertise nationale en matière d'évaluation des projets agricoles. Les cadres nationaux avaient en général de bonnes bases techniques, mais ils ignoraient tout de la présentation des justificatifs techniques, des projections de production, des comptes prévisionnels en longue durée, de l'estimation des prix financiers et économiques, des calculs de rentabilité d'un projet. Notre travail collectif fut une école de terrain. J'obtins du Centre d'investissement que le rapport de préparation du

¹⁰³ Ces séminaires furent conduits de 1973 à 1976, alors que l'IAM bénéficiait de la prestigieuse direction de M. Malassis. Ils débouchèrent sur la création, par P. Campagne, d'un master sur la formulation et l'évaluation des projets de développement. A l'époque, la réflexion sur le développement, dans les cours de l'IAM, était largement dominée, comme dans le reste de l'Université, par les immenses débats sur le marxisme, le tiers-mondisme, les thèses de Samir Amin, Castoriadis et de tant d'autres économistes engagés. Ma première séance était inmanquablement marquée par une mise en accusation de mes étudiants, dont beaucoup arrivaient de pays en développement et trouvaient à l'IAM un exutoire au manque de liberté d'expression dans leurs pays d'origine. A leurs yeux, en effet, je représentais la Banque mondiale, donc "l'ennemi de classe". Il me fallait leur expliquer que les investissements de la Banque mondiale et des institutions de financement similaires dominaient la réalité du développement et que s'ils voulaient contrer leur influence, ils devaient d'abord apprendre à maîtriser les techniques et les méthodes qui permettaient à ces institutions d'imposer leurs approches et leurs priorités aux pays récipiendaires de l'aide. Cette argumentation me permettait de quitter le débat théorique pour revenir, dès la seconde séance, à l'apprentissage de la méthode.

projet soit édité au Maroc¹⁰⁴. Le responsable de l'équipe marocaine, M. Anechoum, alors jeune ingénieur tout juste diplômé de l'IAV, devait faire carrière dans ce métier. Au cours des années suivantes, il devint en effet le pivot de la série de projets DRI qui suivit le projet Karia Tissa.

La grande idée de Hoceine Faraj était de repenser la vulgarisation agricole autour de messages techniques adaptés et diversifiés. Le projet prenait en compte la diversité des exploitations agricoles et proposait des plans de développement selon leur taille et selon les zones agro-écologiques dans lesquelles celles-ci étaient situées. Des modèles d'exploitation projetaient notamment les résultats escomptés et les besoins en crédit. Le projet prévoyait un grand effort de l'Etat pour densifier la présence des vulgarisateurs. Les améliorations techniques portaient, en particulier, sur la fertilisation et les semences, l'extension de l'oliveraie, l'introduction d'une association céréales *medicago*, la culture mécanisée en courbes à niveau avec, sur les pentes les plus fortes, des bandes alternées de végétation fourragère¹⁰⁵.

Le projet se proposait de moderniser la grande propriété traditionnelle du Prérif, mais l'effort principal devait porter sur les petites et moyennes exploitations « modernisables ». En accord avec la pensée technocratique qui dominait à l'époque, on avait établi une typologie des exploitations et on avait fixé des objectifs quant au nombre d'exploitations de chaque type qui devaient, pendant les cinq ans du projet, rejoindre annuellement le programme. De façon tout aussi technocratique, on en déduisait les besoins cumulés en intrants, en crédit, en nombre de vulgarisateurs et, projetant des courbes de rendement progressif, on estimait les productions et les revenus à venir sur une quinzaine d'années. La théorie voulait que la perspective d'une augmentation des revenus constitue une motivation suffisante pour que les agriculteurs adhèrent au programme proposé. Le progrès dépendait, en fait, de la vulgarisation, dont on attendait l'essentiel, du crédit ciblé et des aides de l'Etat. La responsabilisation des agriculteurs n'était conçue que dans le cadre de l'adhésion aux programmes proposés par l'Etat. Hoceine Faraj avait cependant introduit l'idée de créer, sur les souks, des coopératives de services pour approvisionner les agriculteurs en intrants et faciliter la commercialisation rapprochée, notamment en leur donnant une information sur les prix. C'était une première démarche dans le sens d'une participation autonome des

¹⁰⁴ Ceci nous conduisit aussi à une formation du personnel de secrétariat pour lui apprendre les formats de présentation. Le rapport de préparation du projet Karia Tissa, produit au Maroc, fut, selon la procédure habituelle, revu par le Comité de validation du Centre d'investissement de la FAO, puis transmis à la Banque mondiale. Il est resté le seul à avoir été entièrement préparé et édité en dehors des bureaux de la FAO à Rome.

¹⁰⁵ Ces mesures visaient, outre l'amélioration de la productivité par hectare, la protection des sols contre l'érosion, une menace considérable dans les collines marneuses du Prérif, dont la dégradation s'était accélérée, depuis quelques années, avec la culture continue et l'abandon de la jachère. Les semences de *medicago*, plante fourragère couvrant bien le sol dans une association avec les céréales, devaient être importées d'Australie, et elles représentaient un coût significatif en devises pour le projet. Le paradoxe était que l'Australie avait développé ces semences et en avait acquis la propriété commerciale à partir de l'importation, quelques décennies plus tôt, d'espèces natives de l'Afrique du Nord.

acteurs de la production agricole. L'idée fut reprise plus tard avec la proposition du Plan céréalier de créer, sur les souks, des « *maisons de l'agriculteur* ».

Cette démarche technocratique du développement agricole, qui fut reprise dans tous les projets DRI qui suivirent au Maroc – mais aussi, comme je pus le constater, dans la majorité des projets de ce genre préparés dans le monde pour la Banque mondiale – témoignait de la vision dirigiste et étatique qui prédominait dans l'idéologie des gouvernements et des institutions de financement internationales. L'approche ne fut remise en question qu'avec les ajustements structurels des années 80 qui réduisirent considérablement l'intervention de l'Etat dans l'agriculture, le coût en étant devenu insupportable. D'autres approches, plus légères, plus ouvertes sur le marché, furent mises en avant. Mais la croyance dans le rôle décisif de la vulgarisation resta l'un des points forts de la Banque mondiale. Le Maroc, considéré comme un bon élève de l'ajustement structurel, ne fut pas épargné et dut subir les innovations successives que concevaient les petits génies de la Banque mondiale ¹⁰⁶.

Mais l'intérêt du projet Karia Tissa ne se limita pas à son approche nouvelle de la vulgarisation agricole et de l'aide ciblée aux agriculteurs. Son impact fut en grande partie dû aux investissements qui furent simultanément réalisés dans les infrastructures et les services de l'Etat en milieu rural. Grâce à ce projet, un important réseau de routes de dessertes bitumées put être réalisé, et ce fut là un changement majeur pour ceux qui n'avaient longtemps connu que des pistes boueuses, presque impraticables en saison des pluies. L'autre apport majeur fut celui de l'approvisionnement en eau potable d'un nombre considérable de villages. Il faut avoir connu les difficultés de cet approvisionnement en été pour en mesurer l'importance pour les populations. Quand nous préparâmes le projet, nous n'avions qu'une idée approximative de la complexité technique de ces investissements, et la Banque dut envoyer plusieurs missions d'ingénieurs pour résoudre les difficultés considérables posées dans ces collines marneuses par les routes et les adductions d'eau potable. A ces améliorations d'une grande visibilité s'ajoutèrent des investissements dans des centres de santé, des écoles et des infrastructures de *souk*.

La réalisation du projet fut loin d'être simple, car les administrations concernées n'avaient pas d'expérience de travail en commun sur un même projet. Mais des solutions furent empiriquement trouvées, et il est certain que la mobilisation qu'elles impliquaient donna un dynamisme nouveau aux services de la Province de Fès, consentant ainsi une première amorce de décentralisation. J'eus, plus tard, l'occasion de visiter le projet alors qu'il était en fin de réalisation. Son exécution avait été dirigée par M. Malhi, un directeur particulièrement compétent et dynamique que l'on devait retrouver, bien plus tard, au poste de secrétaire général du ministère de l'Agriculture. Son grand apport avait été d'assurer une coordination entre les

¹⁰⁶ Le Maroc se souvient d'un projet de vulgarisation promu par la Banque mondiale avec la fameuse méthode Bénor, son programme de *training and visit*, et sa liaison directe avec la recherche agronomique. Un projet qui ne laissa aucune trace durable, sauf dans la facture d'endettement du pays auprès de la Banque mondiale.

départements provinciaux des ministères concernés, en dépit des difficultés posées par la signature à Rabat de toutes les décisions sectorielles. L'assistance aux agriculteurs avait été effectivement apportée avec les moyens prévus par le projet, et des progrès de productivité pouvaient déjà être constatés, bien que certaines innovations techniques – *le medicago*, le labour en courbes à niveau et d'autres – en soient restées au stade de parcelles de démonstration. Les coopératives de services avaient certes été créées, mais comme une sorte de section des Centres de travaux. L'idée de leur implantation sur les *souks* avait été oubliée, ce qui en faisait des organismes quasiment étatiques. Les investissements dans les infrastructures et les services avaient été réalisés ou achevaient de l'être. Bien qu'avec des limitations, le projet apparaissait comme la réussite d'un nouveau modèle d'intervention de l'Etat en milieu rural et comme un exemple d'action concertée à l'échelle provinciale.

Cet exemple fut à l'origine de plusieurs projets de « développement rural intégré » qui concernèrent, notamment, le Projet Meknès-El Hajeb, avec la Banque mondiale (1979), la province de Taza et celles de Oulmès-Romani avec la Banque mondiale (1982), celle de Settât, avec la Banque africaine de développement (1985), de Safi-Abda, avec le FIDA (1987). Ces projets furent cependant nettement moins ambitieux que le premier, car les autres ministères se montrèrent réticents à un engagement fort aux côtés du ministère de l'Agriculture. Les composantes non agricoles furent, de ce fait, réduites à une sorte d'habillage permettant de justifier le concept de développement intégré. Un glissement se fit également dans la politique du ministère de l'Agriculture. Alors que celui-ci avait à faire face à des réductions budgétaires, les projets intégrés lui apparurent comme un moyen pour mobiliser des financements nécessaires au fonctionnement et aux activités de ses directions provinciales (en même temps le ministère s'était montré de plus en plus réticent à inscrire dans son budget des ressources « pour le développement intégré » qui devaient être dépensées par d'autres ministères : Santé, Education, Travaux publics, etc.). Ce fut particulièrement le cas pour l'un des derniers projets, celui de Safi-Abda. Ce projet dura une dizaine d'années, et, en raison de la logique interne des engagements du FIDA, il se poursuivit jusqu'en 1998, soit bien après les changements et les contractions financières apportés par les ajustements structurels. L'évaluation qui fut faite, après la fermeture du projet, montra que plus de 65 % des dépenses avaient concerné le fonctionnement de la DPA et des investissements dans des moyens et des infrastructures étatiques ¹⁰⁷.

Le renouveau de la petite et moyenne irrigation

Le projet de petite et moyenne irrigation qu'il m'échut de préparer pour la Banque mondiale en 1980-1981 fut une autre plongée dans l'innovation. Les investissements de l'Etat dans l'irrigation comportaient, à l'époque, deux volets. Le premier, de loin

¹⁰⁷ Devenu consultant indépendant, je fus approché par le FIDA pour conduire, en 1998, la mission d'évaluation *ex post* de ce projet (voir chapitre suivant).

le plus important, concernait les grands périmètres d'irrigation. Le second concernait les investissements dans des périmètres modernes de moins de 2 000 hectares (la « petite irrigation »), et de 2 000 à environ 5-10 000 hectares (la « moyenne irrigation »). Ce second volet était désigné sous le sigle de PMH. Il intéressait des aménagements réalisés à partir d'apports d'eau nouveaux, par pompages ou dérivation d'eaux de rivières, rendus utilisables par des investissements de l'Etat. Dans certains cas, les apports additionnels s'ajoutaient à des irrigations existantes, mais l'ensemble était, en principe, restructuré avec, notamment, un remembrement et la création d'un réseau moderne de distribution. La PMH était ainsi une irrigation moderne à petite échelle. Elle constituait cependant le parent pauvre des investissements hydrauliques. Entre 1973 et 1977, quelque 2 465 millions de dirhams avaient été alloués à la grande irrigation contre 74 millions pour la PMH, dont 16 millions seulement pour des opérations dans les DPA, donc en dehors des zones d'action concentrées des offices d'irrigation. Pendant la même période, 46 études de périmètres de PMH furent réalisées, intéressant une superficie totale de 42 000 hectares.

Cette approche, résolument moderniste, ne s'était pas intéressée à l'amélioration des irrigations traditionnelles, ne les prenant en compte, pour les restructurer, que lorsque celles-ci interféraient avec un réseau moderne. L'irrigation traditionnelle, pourtant importante (quelque 250-300 000 ha), était ainsi largement ignorée par les politiques hydrauliques. Les petites améliorations qui, au fil des années, étaient apportées à leurs réseaux (cimentage des canaux, passages en siphons, consolidation des partiteurs, etc.) étaient essentiellement le fait d'actions ponctuelles à l'initiative des autorités locales, aidées par des conducteurs de travaux ou de petites entreprises locales.

Les irrigations traditionnelles étaient cependant loin de mériter ce désintérêt, car elles représentaient un énorme capital d'infrastructures, bien adapté aux conditions locales, ainsi qu'un immense réservoir de connaissances techniques et d'expérience de gestion de l'eau. Les communautés locales, représentées par leurs *jmaas*, avaient démontré, au cours des siècles, leur capacité de maintenance des réseaux traditionnels, leur savoir-faire en matière de gestion des droits d'eau particulièrement complexes, ainsi que leur habileté à résoudre les conflits entre communautés, notamment lorsque les apports en eau se faisaient en période de rareté. Ces fonctions, assurées par les *jmaas*, étaient entièrement régies par le droit coutumier. Lorsque les autorités locales octroyaient quelques moyens financiers pour des améliorations ponctuelles, elles agissaient essentiellement en s'appuyant sur les décisions des *jmaas*. On doit à Jacques Berque la première description de cette organisation sociale de la gestion de l'eau et des ingénieux ajustements de l'apport d'eau et des terres irrigables dans lesquels il avait entrevu une véritable « orchestration parcellaire ». Mais on doit surtout à Paul Pascon d'en avoir décrit les mécanismes socio-juridiques et montré le rôle déterminant des héritages de l'histoire foncière et sociale¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Jacques Berque, *Structures sociales du Haut-Atlas*, PUF, Paris, 1955. Paul Pascon, *le Haouz de Marrakech*, Institut agronomique de Rabat et CNRS, Rabat, 1979.

Les premiers grands périmètres d'irrigation, qui intéressaient essentiellement des terres non irriguées, n'avaient pas eu à se préoccuper de droits d'eau existants, sinon de quelques droits de pompage modernes dans les cours d'eau, principalement acquis par la colonisation européenne. La question commença à se poser quand les extensions des grands périmètres rencontrèrent massivement des irrigations traditionnelles existantes. Ce fut, assez vite le cas pour les irrigations du Tafilalet à partir du barrage sur l'oued Ziz et, plus tard, pour celles de l'oued Drâa. Les ingénieurs réalisèrent assez vite que la création d'un réseau moderne se heurtait à des difficultés insurmontables, et la décision fut prise de conduire les apports d'eau, nouveaux et régularisés, en utilisant les réseaux de distribution traditionnels. On ne toucha donc ni aux droits d'eau ni aux systèmes de répartition existants. Cette approche réaliste créa cependant des difficultés nouvelles. En raison de son rôle dans les décisions de lâchers des eaux, et donc du calendrier des irrigations, l'Etat devint un acteur majeur du système, ce qui eut pour conséquence de marginaliser les organisations traditionnelles qui, auparavant, assuraient seules la répartition des eaux et la maintenance du réseau. Cette déstabilisation se traduisit par une déresponsabilisation certaine des agriculteurs, dont le comportement fut de s'en remettre de plus en plus à l'Etat pour la maintenance des nouvelles infrastructures. Le problème devint encore plus complexe quand se posa la question de la tarification de l'eau. Dans le système traditionnel, l'eau était certes irrégulière mais elle était gratuite. Le débat fut ouvert de savoir comment on devait rémunérer l'eau additionnelle apportée par l'Etat, une question qui n'a pas été résolue, sinon par des compromis discutables.

La question se posa également, mais de façon plus complexe, lors de l'aménagement hydraulique de la vallée de la Tessaout, dans le grand périmètre du Haouz. Le dispositif technique rendait nécessaire un remembrement, mais celui-ci devait concerner des superficies très importantes occupées par des agriculteurs irrigants, possesseurs, à des degrés divers, de droits fonciers et de droits d'eau. Paul Pascon, qui fut le responsable de cette opération à l'Office du Haouz, sut mobiliser une équipe d'ingénieurs et de sociologues dont la tâche fut de recenser les droits d'eau et les droits fonciers puis de négocier, au cas par cas, des compromis avec les agriculteurs et leurs *jmaas*. Cette réforme se fit alors qu'il n'existait pas de cadre juridique précisant les relations entre droit coutumier et droit formel ainsi qu'entre compétence des administrations et compétence des *jmaas*. Ce fut heureusement l'empirisme qui prévalut. On dut, sans nul doute, ces résultats à la clairvoyance et au savoir-faire de l'exceptionnelle équipe de terrain conduite par Paul Pascon.

Voilà où l'on en était lorsque je pris connaissance du dossier PMH que le Maroc souhaitait soumettre au financement de la Banque mondiale. Celle-ci s'était déjà largement engagée dans la grande irrigation (Rharb, Haouz, Souss-Massa), et, pour faire bonne mesure, elle s'était proposé d'y ajouter un programme de PMH. Dans la liste des études de factibilité achevées, elle sélectionna une dizaine de périmètres de PMH qui furent soumis à ma mission d'identification. La majorité de ces dossiers

concernait des projets d'aménagement moderne, selon le modèle bien établi de la PMH au Maroc. Un examen initial de l'état des études, conduit avec le département concerné de la direction de l'Équipement du ministère de l'Agriculture, nous ramena à une liste de cinq projets. Le premier concernait la vallée de l'Inaouène, dont nous avons étudié les possibilités d'irrigation dans le cadre du projet Sebou. Le second concernait un périmètre d'irrigation par pompage de terres en sec dans la région de Jmaa Sahim (province de Safi). Le troisième concernait le périmètre du Rhiss Nekor, dans la vallée d'Al Hoceima. Les deux suivants, le périmètre de Tigrigra (région d'Azrou) et de Chichaoua nous interpellèrent car ils s'adressaient à des zones déjà fortement occupées par des irrigations traditionnelles. Ces deux périmètres, que les études se proposaient de restructurer en périmètres modernes, avaient reçu une priorité dans la liste des projets qui nous avaient été soumis en raison de conditions foncières qui auraient dû faciliter l'intervention de l'État¹⁰⁹.

Nous visitâmes chacun de ces périmètres. Dans l'Inaouène et le périmètre de Jmaa Sahim, nous trouvâmes la situation habituelle des périmètres faisant l'objet d'investissement de PMH, à savoir des terres en sec qui pouvaient être transformées en terres irriguées par des infrastructures modernes créées par l'État. Le périmètre du Nekor Rhiss nous parut être fondé sur des hypothèses irréalistes, et nous déconseillâmes son choix dans notre liste de projets¹¹⁰ – ce qui n'empêcha

¹⁰⁹ Dans le périmètre du Tigrigra, les terres avaient toutes un statut collectif, et le ministère de l'Intérieur assurait que les droits d'occupation, qui ne remontaient qu'au début du siècle, ne pouvaient pas être considérés comme une appropriation justifiée coutumièrement. Il n'y avait donc, *a priori*, pas d'obstacle majeur à un remembrement et un aménagement hydraulique à l'initiative de l'État. Dans le périmètre de Chichaoua, les appropriations très anciennes des terres irriguées étaient considérées comme sans valeur juridique car l'État pouvait exciper d'un droit domanial ancien. Ce droit, en fait, était complètement oublié des populations locales, car il remontait probablement à l'occupation de ces terres lors de la création des plantations étatiques de canne à sucre à l'époque saadienne. Il était tombé en désuétude avec la disparition des plantations au XVIII^e siècle. L'État était donc en principe libre de procéder à un aménagement hydraulique selon ses règles.

¹¹⁰ Ce périmètre avait été étudié par la firme suisse Electrowatt. L'ensablement excessivement rapide du barrage semblait condamner le projet proposé. Electrowatt avait cependant étudié un système, testé sur un modèle créé avec le Polytechnicum de Zürich, qui devait résoudre le problème. Il s'agissait en effet de construire un épi dans le fond du bassin, en amont du barrage, afin de dévier les flux d'apports solides, puis de les évacuer en lâchant les eaux chargées lors du premier remplissage annuel du barrage. Cela revenait à évacuer les premières eaux d'irrigation au moment même où on en avait besoin. Nous écartâmes cette proposition lorsque nous apprîmes qu'aucun contact n'avait été pris avec le service local de l'Agriculture pour connaître les besoins en eau du périmètre ainsi que le calendrier d'irrigation. Je dois dire que nous fûmes un peu horrifiés de découvrir une telle aberration de la pensée techniciste. Ce n'était cependant pas une surprise pour moi, car j'avais déjà rencontré par deux fois ce genre d'aberration. La première fois au Yémen quand un financier yéménite, enrichi dans le Golfe, se proposa de reconstruire le fameux barrage de Maarib. Electrowatt, à la demande du financier, avait imaginé la construction d'un barrage d'accumulation alors que, dans l'Antiquité, à une époque d'apports en eau plus abondants, le barrage n'avait jamais été, comme tous les barrages du Yémen, qu'un barrage de régulation des crues périodiques. La seconde expérience concerna, au Sénégal, un système invraisemblable de remontée, par une série de pompes, des eaux de la Casamance jusqu'en haut d'une vallée latérale pour l'irriguer ensuite par gravité. Nous refusâmes ce projet qui ne fut d'ailleurs jamais réalisé. Mais là aussi, il y avait une connivence entre Electrowatt et des pouvoirs financiers locaux.

pas sa réalisation quelques années plus tard. Nous fûmes, par contre, beaucoup plus intéressés par ce que nous trouvâmes dans les deux autres périmètres. Là, en effet, nous rencontrâmes des agriculteurs connaissant bien l'irrigation et disposant d'organisations coutumières leur permettant d'assurer efficacement la répartition des tours d'eau ainsi que l'entretien de leurs réseaux d'irrigation. Ces dispositifs sociaux étaient particulièrement élaborés dans la vallée de Chichaoua, qui bénéficiait d'une expérience historique beaucoup plus longue que dans la vallée du Tigris. Mais, dans les deux périmètres, nous fîmes les mêmes constats. Les réseaux traditionnels étaient pénalisés par des pertes d'eau considérables, les quantités d'eau ne correspondaient pas aux besoins des plantes, et il en résultait une efficacité d'irrigation particulièrement faible. Quelques calculs nous persuadèrent que, sans s'engager dans des restructurations modernes, des investissements relativement modestes, des améliorations techniques simples et un meilleur usage des intrants pouvaient générer une valeur ajoutée importante pour un coût tout à fait raisonnable. Lorsque, rentrés à Rabat, nous étudiâmes les statistiques de l'irrigation traditionnelle au Maroc, nous nous rendîmes compte de l'énorme potentiel d'amélioration que l'on pouvait mobiliser en développant une approche spécifique pour ce type d'irrigation. L'un des arguments forts était de pouvoir s'appuyer sur des irrigateurs compétents et sur des organisations locales capables d'assurer la gestion des réseaux avec une intervention limitée de l'Etat.

En fin de mission, nous eûmes à présenter nos conclusions à M. Abdellatif Ghissassi, alors ministre de l'Agriculture. Celui-ci était un économiste et un financier "prête" à l'Agriculture. Ce fut notre chance. Nous pûmes lui démontrer que un dollar de prêt investi dans l'agriculture traditionnelle apportait beaucoup plus de valeur ajoutée que le même dollar investi dans un périmètre moderne, du type Jmaa Sahim, qui irriguait des terres en sec. M. Rhissassi nous invita à développer cette approche et à donner une priorité forte à l'irrigation traditionnelle dans notre proposition de projet. Les périmètres de type moderne passèrent, du même coup, en seconde priorité. Avant mon départ, j'eus une longue conversation avec M. Ouled Chérif, le directeur de l'Équipement qui était, en quelque sorte, le "tsar" de la grande irrigation. Alors que je venais de récapituler avec lui les conclusions de notre mission, il me fit une confidence qui me toucha beaucoup. « Je suis, me dit-il, un ingénieur chargé de la grande irrigation et j'ai le devoir national d'en assurer le développement. Mais ce que vous me dites m'interpelle personnellement. Mon père est, dans la vallée de la Moulouya, l'un de ces irrigateurs traditionnels que le projet se proposerait de toucher. Je connais ses difficultés et je sais très bien que l'on peut améliorer considérablement la productivité de son exploitation. Mais cela n'entrait pas jusque alors dans nos priorités. Aussi, soyez assuré que je soutiens fortement cette proposition car elle permettra, si elle est retenue par la Banque mondiale, d'ajouter une autre dimension à notre politique d'irrigation. » Non seulement la Banque mondiale retint le projet, mais elle en fit un emblème de ses nouvelles approches de la petite agriculture. Il en résulta le premier projet PMH, qui fut suivi d'un second, puis d'un troisième, encore en cours d'exécution. L'irrigation traditionnelle trouva en

outre une place de choix dans la plupart des projets qui furent, par la suite, financés par le FIDA et d'autres institutions.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. L'approche proposée reposait fondamentalement sur la reconnaissance juridique d'associations d'irrigants représentées par les *jmaas* en tant qu'institutions coutumières exerçant de fait la gestion des systèmes d'irrigation traditionnels. Elle indiquait que les travaux d'aménagement hydraulique devaient être réalisés sur la base d'un contrat entre les associations et l'Etat, ce qui représentait une rupture avec l'approche habituelle d'une maîtrise d'ouvrage confiée à la seule administration. Cette proposition fit l'objet d'un accord de principe du ministère de l'Agriculture, et la Banque mondiale nous demanda d'inclure des propositions de textes réglementaires dans le rapport final. En accord avec le ministère, le Centre d'investissement confia une mission de consultation à Paul Pascon qui, du fait de son expérience dans le Haouz, était probablement la personne la plus compétente dans ce domaine. Ses propositions furent retenues dans le rapport final. La Banque mondiale les retint, à son tour, dans l'Accord de prêt en indiquant que la promulgation de textes réglementaires constituait une conditionnalité pour la mise en œuvre du projet. Le rapport final du Centre d'investissement de 1982 décrivait ainsi les modalités d'organisation du projet :

« La mise en œuvre du projet s'appuiera, d'une part, sur des associations d'irrigants, d'autre part, sur les structures administratives existantes. Ces deux types d'institution participeront à la réalisation des équipements et à leur gestion sur la base de contrats d'équipement et de mise en valeur qui définiront les obligations et contributions de chaque partie.

« Les associations d'irrigants seront constituées à partir des groupements de fait existants (que l'on trouve dans toutes les zones d'irrigation traditionnelle) et de groupements formés en raison d'intérêts nouveaux (zones nouvellement irriguées). Ces associations seront des organismes reconnus légalement qui enregistreront leurs droits et déposeront leurs règlements intérieurs.

« Les associations seront formées en vertu d'un dahir sur les associations agricoles, qui actualisera celui du 15 juin 1924, aujourd'hui inadapté. Le texte proposé à l'examen du gouvernement, en vue d'une promulgation par le parlement, est donné en annexe. Selon ce nouveau texte, les groupements de fait, dont les droits d'eau auront été reconnus au préalable, pourront se constituer en associations capables de contracter, ester, emprunter et devenir des interlocuteurs réglementaires face à des tiers, y compris l'Administration.

« Les associations, une fois reconnues, pourront signer avec la puissance publique un contrat d'équipement et de mise en valeur dans les limites des unités hydrauliques auxquelles elles correspondent. Les associations engagées par un tel contrat deviendront, pour l'Administration, des "associations contractuelles".

« Par la signature de ces contrats, la puissance publique s'engagera à réaliser un équipement strictement décrit et à garantir les droits d'eau définis. L'association pourra s'engager, selon les termes de la négociation, à participer à la réalisation

des équipements. Elle s'engagera, par ailleurs, à assurer la maintenance, la surveillance, la police des eaux, la distribution et le paiement des redevances d'un montant arrêté. Le contrat inclura des clauses de ruptures, sanctions, recours et juridictions pour en connaître. Compte tenu des expériences antérieures, il n'y aura pas de contrat-type mais une adaptation de chaque contrat à la situation de chaque association, telle qu'elle résultera de la négociation entre l'association et la puissance publique.

« La constitution des associations sera accompagnée d'une reconnaissance des droits d'eau qui sera consignée dans un registre nominatif, paraphé, déposé et tenu à jour au bureau de la Commune rurale dont relèvent les associations. Il en sera de même des droits fonciers qui seront consignés dans un sommier ou registre déclaratif déposé au bureau de la Commune rurale. Les opérations de reconnaissance des droits d'eau, établissement des sommiers déclaratifs et reconnaissance juridique des groupements seront réalisées avec l'assistance d'équipes spécialisées. »

La formulation des textes réglementaires fut mise à l'étude par le gouvernement dès la signature de l'Accord de prêt en 1983. Pour des raisons multiples, la procédure s'enlisa. Constatant les retards pris par le projet, la Banque mondiale accepta de commencer les équipements selon la procédure habituelle des marchés administratifs. Elle spécifia cependant qu'il ne s'agissait que d'une disposition temporaire qui devait être relayée au plus vite par la promulgation des textes. Cette transition dura en fait très longtemps, et ce n'est qu'en décembre 1990 que fut promulgué le dahir constitutif des associations d'usagers de l'eau agricole, les AUEA. Ce texte cependant n'avait que de lointains rapports avec les propositions initiales. En voici les principales dispositions :

« Art. 1. Dans les périmètres où l'Etat procède ou a procédé à la création ou l'aménagement d'équipements en vue de l'utilisation des eaux agricoles, des associations d'usagers des eaux agricoles peuvent se constituer afin de permettre la participation des intéressés à la réalisation des travaux, à la gestion et à la conservation des ouvrages d'utilisation des eaux.

« Art. 4. Les AUEA se constituent soit à l'initiative de l'Administration, soit à la demande des deux tiers des exploitants, propriétaires ou non, des fonds concernés par les travaux définis à l'article 1.

« Art. 6. L'Administration propose à l'assemblée générale constitutive le programme de travaux à effectuer dans le périmètre, définit son apport financier et technique ainsi que les délais éventuels d'exécution du projet. L'Administration précise également les charges de l'association, les redevances financières dues pour l'usage de l'eau, les investissements à effectuer, l'entretien et l'exploitation des ouvrages d'usage de l'eau.

« Art. 7. L'association est valablement constituée après accord de l'assemblée générale sur le projet proposé par l'Administration.

« Art. 9. L'association n'est définitivement constituée qu'après l'accord de l'Administration sur la délimitation du périmètre proposé et sur le projet à réaliser.

« Art. 10. L'association ne peut avoir pour objet que la réalisation, dans des conditions non lucratives, du programme de travaux ainsi que l'accomplissement de services approuvés par l'assemblée générale et l'Administration.

« Art. 11. L'association est administrée par un conseil élu.

« Art. 18. Les associations syndicales privilégiées, créées par le dahir de 1924, sont transformées en AUEA. »

On était loin, on le voit, des propositions de départ. Le dirigisme administratif avait ainsi pris le dessus sur les idées de reconnaissance juridique des groupements de fait et sur la notion de contrat négociés, sur la reconnaissance préalable des droits d'eau et des droits fonciers. Je retrouvais, dans cette réticence de l'Etat à concéder une autonomie juridique aux communautés de droit coutumier, la résistance que nous avons rencontrée, à la fin des années 60, lorsque nous avons proposé, dans le cadre du Projet Sebou, de faire évoluer les *jmaas* traditionnelles en leur donnant un statut moderne de *sociétés de développement villageois*. Paul Pascon, s'il avait encore été de ce monde, en aurait ressenti une profonde amertume.

L'engagement fort de l'Etat dans les projets de PMH s'est traduit par des réalisations multiples qui ont, sans conteste, amélioré la productivité de l'agriculture irriguée traditionnelle. On doit surtout ces résultats à l'efficacité, désormais bien établie, des services techniques au Maroc. Mais dans quelle mesure ces progrès ont-ils été également soutenus par l'existence des AUEA ? On trouve aujourd'hui un très grand nombre d'associations de ce type, et l'évaluation de leur rôle dans les progrès réalisés mériterait une solide analyse. Des observations disséminées semblent montrer que de très nombreuses associations ne sont qu'un cadre formel, dont l'activité est essentiellement justifiée par les relations avec l'Administration. Mais on constate aussi qu'il existe des AUEA dynamiques et efficaces. Or, comme par hasard, on observe qu'elles le sont en général parce qu'elles se sont empiriquement confondues avec les institutions coutumières sous-jacentes. Ne faudrait-il pas en retenir une grande leçon ? Ce constat semblerait en effet montrer que ce sont des forces sociales enracinées dans les terroirs, des systèmes de gestion de l'eau façonnés par des siècles d'expérience qui constituent encore aujourd'hui la base la plus solide des dynamiques hydrauliques dans les régions d'irrigation ancienne. Cette leçon ne pourrait-elle pas suggérer une révision du texte des AUEA pour adapter son cadre juridique à la réalité du terrain ? Et peut être une actualisation des propositions que faisait Paul Pascon ?

J'ai retrouvé la problématique de la PMH lors d'une autre mission au Maroc, en 1983¹¹¹. La Banque africaine de développement avait demandé au Centre

¹¹¹ Cette mission était composée de Michael Fitzpatrick, ingénieur d'irrigation du Centre d'investissement, Mohamed Allaoui, consultant sociologue, de la Sablonière, consultant agronome. La mission fut accompagnée par M. Gueddari, de la direction de l'Équipement.

d'investissement de faire des suggestions pour des projets au Maroc. J'avais suggéré un projet de PMH au sud de l'Atlas. Cette proposition fut retenue et on m'en confia l'identification. La direction de l'Équipement s'était montrée intéressée et souhaitait poursuivre la dynamique lancée avec le premier projet de PMH qui ne concernait alors que des projets au nord de l'Atlas. Un itinéraire de visite intensive nous fut proposé, ce qui nous conduisit en deux semaines dans la plupart des zones d'irrigation au sud de l'Atlas, de Figuig à l'oued Rhir, du Tafilalet à l'oued Rhéris, puis dans le Todhra et le Haut-Drâa, Taliouine et Tiznit et, enfin, dans plusieurs oasis de la région du Drâa atlantique, de Tata à Tan Tan.

Notre découverte fut de constater l'intérêt tout à fait nouveau que suscitaient désormais les systèmes d'irrigation traditionnels. Un peu partout en effet, on nous montra ce que l'on pouvait obtenir en réhabilitant des *rbettaras* abandonnées depuis longtemps, en reconstruisant des infrastructures anciennes de dérivation des eaux de crue, en rationalisant les épandages dans les *maidars*, en consolidant les ingénieux partiteurs qui distribuaient l'eau dans les palmeraies et même en remettant en service des *dalous* à traction animale. Ces visites nous donnèrent un échantillon exceptionnel de la richesse et de la diversité des techniques et des savoir-faire de l'irrigation traditionnelle. Mais elles nous montrèrent surtout que l'on disposait de l'expérience et des ressources humaines pour un projet qui aiderait à réhabiliter un patrimoine considérable dont l'importance devait se mesurer en termes culturels autant qu'économiques. En même temps, nous ressentîmes l'urgence de ce projet. En redonnant leur place à des systèmes traditionnels réhabilités, on pouvait encore avoir une chance de limiter la surexploitation des ressources qui résultait, en grande partie, des excès d'un pompage motorisé incontrôlé. La proposition de projet ne fut finalement pas retenue par la BAD, qui lui préféra un investissement plus visible dans la grande irrigation. Plusieurs de ses composantes furent cependant reprises par le second projet de PMH financé par la Banque mondiale.

J'ai retenu de cette mission une leçon importante, celle de l'importance de la sauvegarde de l'irrigation traditionnelle en tant que patrimoine culturel, technologique et archéologique. Nos visites nous firent rencontrer de nombreux ouvrages qui témoignaient de l'ingéniosité des techniques traditionnelles. Nous vîmes, par exemple, de tels témoignages dans les partiteurs de Figuig dont la complexité ne pouvait être rendue que par un savant modèle mathématique. Dans le Tafilalet et à Goulmima¹¹² subsistaient encore les barrages de dérivation de crue qui avaient été construits à l'image des barrages anciens que j'avais rencontrés au Yémen. Les grands canaux qui permettaient l'épandage de ces eaux sur les parcelles

¹¹² On ne voit plus, aujourd'hui dans le paysage du Tafilalet, les témoignages archéologiques de ces barrages conçus comme de vastes escaliers de pierres tournés vers l'amont et qui déviaient les crues par deux canaux principaux latéraux. De leur existence ne subsistent plus que quelques restes de pierrailles, des photos et l'unique article qui en a fait la description (Jean Margat, « Le système d'irrigation du Tafilalet », *BESM*, 1954). Le très ancien barrage de Goulmima était encore visible en 1983, mais je n'en ai plus trouvé de trace lorsque j'ai revisité le site en 2005. Les travaux modernes les avaient effacés du paysage.

avaient été en grande partie comblés avec la construction des canaux principaux de l'aménagement moderne du Tafilalt, mais non seulement ils subsistaient dans la vallée du Rhéris, mais ils faisaient alors l'objet d'une réhabilitation – avec un barrage moderne. Dans les oasis du Bani, nous avons vu les bassins d'où partaient les canaux de distribution et nous étions enquis de la science de mesure de l'eau des aiguadiers traditionnels, qui utilisaient, par exemple, une clepsydre à Tata¹¹³ ou une règle graduée plongée dans un bassin à Akka. Nous rencontrâmes d'innombrables *rhattaras*, mais la plupart étaient tombées en désuétude. Près de Guelmim, nous retrouvâmes, là où l'Administration souhaitait construire un barrage moderne de dérivation des crues, les traces du barrage très ancien qui assurait les mêmes fonctions à l'époque de l'apogée médiévale du port saharien de Noul, ville disparue depuis longtemps. Un peu partout, on nous parla des règles coutumières qui régissaient les droits et les tours d'eau, l'entretien des réseaux ou les conflits entre particuliers et entre communautés. Cette richesse de l'archéologie et des savoirs de l'irrigation au Maroc nous fit souhaiter qu'une heureuse conjonction entre ingénieurs, archéologues et historiens puisse déboucher sur des recherches et des travaux de conservation de la mémoire de l'irrigation ancienne.

Le Plan céréalier

Un grand moment dans ma vie professionnelle fut celui de ma participation à l'élaboration du Plan céréalier en 1981-1982. Cette politique surgit dans les préoccupations du ministère de l'Agriculture lorsque l'on réalisa que ce secteur, essentiel dans l'agriculture du Maroc, n'avait pas encore fait l'objet d'une stratégie comparable à celles qui avaient été définies pour l'irrigation, l'élevage intensif, les cultures d'exportation, les cultures industrielles. Les sécheresses avaient, en outre, souligné la vulnérabilité de l'approvisionnement céréalier et y avaient ajouté un caractère d'urgence. Le département concerné du ministère¹¹⁴, la direction de la Production végétale, dont le directeur était, à l'époque, M. Bouzoubaa, avait pris conscience de ce déficit politique et avait engagé avec la FAO une réflexion sur cette thématique. Deux consultations de cette institution internationale n'avaient pas donné au ministère de réponses suffisamment politiques, et, en dernier recours, il s'était adressé au Centre d'investissement de la FAO avec lequel il entretenait des rapports de coopération privilégiés.

¹¹³ Nous avons longuement parlé avec un vieil homme que nous avons appelé "l'homme temps". Plusieurs années plus tard, repassant à Tata, j'ai remis à sa famille une photo que j'avais prise de lui, devant sa clepsydre (le tanast) et son récipient plein d'eau. « Le vieil aiguadier était mort entre temps et il fut le dernier dans l'oasis à utiliser cette technique séculaire de mesure du temps. Son successeur utilisait sa montre pour mesurer les tours d'eau. »

¹¹⁴ Le Plan céréalier fut lancé par Abdellatif Ghissassi, ministre de l'Agriculture de mars 1979 à octobre 1981. Il fut développé sous Othman Demnati qui devint ministre de l'Agriculture sous quatre gouvernements, de novembre 1981 à novembre 1993.

Je fus désigné pour conduire cette difficile mission. Un entretien préparatoire me permit de connaître les deux personnes qui étaient les véritables porteurs de ce projet stratégique. Il s'agissait des deux adjoints du directeur de la Direction de la production végétale, Albert Sasson et Mokhtar Bouanani. Leurs exigences ainsi que le défi de cette analyse sectorielle, très nouvelle pour moi, me firent choisir avec la plus grande circonspection les membres de l'équipe dont je souhaitais le soutien. Paul Martini en fut le principal étai. Son parcours hors normes le qualifiait pour cette fonction. Ancien chercheur à l'ORSTOM, il était devenu agriculteur dans une ferme céréalière de l'Oise, en France, puis, comme représentant des exploitants de sa région, directeur de la coopérative céréalière locale. Il avait en même temps poursuivi une carrière de consultant de la FAO, et j'avais pu apprécier ses compétences lorsque nous nous étions retrouvés en Haïti et dans des pays de l'Afrique sahélienne. Majid Slama, alors directeur d'un institut de formation économique en Tunisie – et qui devait, plus tard, faire une brillante carrière au FIDA – accepta d'être l'économiste de la mission. Pour les questions de commercialisation, j'eus la chance d'obtenir la collaboration d'un praticien du secteur privé, alors PDG d'une chaîne de distribution dans le sud de la France, et qui accepta, par curiosité et sans honoraires, de répondre à mon amicale sollicitation. Je me méfiais par expérience des experts en commercialisation que j'avais rencontrés à la FAO, trop formels à mon gré, et j'avais voulu innover en associant à la mission une personne véritablement engagée dans les problématiques concrètes de la commercialisation. La suite me prouva que ce contact d'un manager du privé et de cadres compétents de l'Administration pouvait être particulièrement productif. Il fut en effet à l'origine d'un dialogue durable qui, pendant un à deux ans, se poursuivit sur une base de relations personnelles, sans aucune forme contractuelle¹¹⁵. A ce noyau s'agrégèrent un spécialiste en stockage, J. Touma, un spécialiste en mécanisation agricole, V. de Man, et un économiste programmeur, spécialiste des modèles prospectifs, M. Dumont.

La mission effectua son travail en s'entretenant avec les multiples acteurs du secteur céréalier, en interrogeant un large échantillon d'agriculteurs mais surtout en faisant des synthèses renouvelées avec Sasson, Bouanani et leurs collaborateurs. Cet effort collectif déboucha sur une vision politique globale qui aurait pu faire date

¹¹⁵ Un peu plus tard, ce manager, que j'avais présenté à mon ami Anis Bahraoui, entra en association commerciale avec lui. C'est de cette rencontre que naquit l'idée du premier supermarché du Maroc. La COFACE avait alors déconseillé un investissement au Maroc, alors jugé peu sûr pour les investisseurs français. Consulté amicalement, j'avais fait un parallèle avec l'Amérique du Sud, et celui-ci montrait que la situation du Maroc était comparable à celle de la Colombie ou du Pérou quand Wall Mart avait créé ses premières infrastructures commerciales. Ma propre analyse du Maroc montrait, en même temps, que les contradictions politiques garantissaient une stabilité durable. La décision fut prise de lancer le projet et son résultat fut la création, à Rabat, de *Marjane*, le premier supermarché du Maroc. L'ONA, qui s'était associé au projet dans sa phase finale, en racheta toutes les parts avant de donner au projet l'extension nationale, que cette chaîne connaît aujourd'hui. Le projet initial prévoyait aussi cette couverture nationale mais les ressources des deux investisseurs de départ n'auraient permis cette expansion qu'en finançant chaque établissement nouveau avec les profits des établissements précédents. L'ONA avait, évidemment, d'autres moyens.

dans l'histoire agraire du Maroc si elle avait été suivie d'effets. Notre analyse et les propositions d'action qui l'accompagnaient méritent d'être rappelées succinctement. Mais l'essentiel est d'abord de souligner ce qu'elles apportaient de nouveau dans la réflexion sur les politiques agraires. Faisant un bilan des politiques passées, des nombreux progrès qui avaient été accomplis mais aussi des blocages qui persistaient, l'analyse mettait en avant la nécessité d'une autre conception du rôle de l'Etat dans les politiques agricoles. Le temps du "tout Etat interventionniste" était arrivé à ses limites. L'Etat devait passer la main, redonner les initiatives aux producteurs, revoir les soutiens financiers qu'il accordait aux produits agricoles. Mais en se "désengageant", il ne devait pas, pour autant, se retirer des politiques agricoles. L'agriculture du Maroc n'était pas prête pour une économie libérale, calquée sur le modèle des pays développés. Une transition était nécessaire, et celle-ci supposait un rôle évolutif de l'Etat. Celui-ci devait se donner un rôle éminent de régulation mais, en même temps, il lui incombait de soutenir le secteur agricole pour lui permettre d'entrer progressivement dans la compétition des marchés extérieurs. Toute la politique recommandée était fondée sur cette progressivité.

Le Plan céréalier fut proposé au gouvernement à un moment difficile de la vie économique du pays : surendettement (dette extérieure représentant 85 % du PIB), déficit budgétaire excessif (12 % du PIB), déficit de la balance des paiements, taux de croissance descendu à moins de 3 % (contre 7,5 % durant la période du plan quinquennal 1973-1977), baisse des cours des phosphates, hausse des prix du pétrole, grande sécheresse du début des années 80. Cette dégradation du cadre macro-économique ne laissa alors pas d'autre choix au gouvernement que celui des ajustements structurels pilotés par le FMI et la Banque mondiale. Ces ajustements furent brutaux. Leur principe était d'abord de remettre en ordre les comptes de l'Etat, d'où des mesures extrêmement contraignantes pour réduire les dépenses, désengager l'Etat d'un nombre considérable de services qu'il assumait directement, ouvrir sur la privatisation, réduire drastiquement ou supprimer les subventions, libéraliser progressivement le système des prix, lever graduellement les barrières tarifaires dans les échanges extérieurs et, enfin, réévaluer le taux de change. Ces mesures ont sans nul doute évité la banqueroute du Maroc, comme elles l'ont évitée dans tous les pays qui ont été soumis à la même cure. Il en a résulté des finances indubitablement assainies ainsi qu'une réelle ouverture sur l'économie de marché. Mais il en a également résulté des chocs sociaux et de nouvelles inégalités que deux ou trois décennies n'ont pas suffi à résorber.

Aujourd'hui, alors que l'on s'interroge d'une façon critique sur les excès et les déséquilibres entraînés par l'économie libérale de l'école de Milton Friedman et dont le FMI et la Banque mondiale ont si longtemps suivi le bréviaire, on revient sur des concepts que l'on avait voulu occulter devant les fameuses "forces du marché". On revient au rôle des Etats, sur leur fonctions de régulation, on reconsidère la validité des politiques de redistribution, on met en avant les fonctions de protection sociale. Et, avec le recul, on reconsidère ce que furent, en leur temps, les politiques tant vantées des ajustements structurels. Au Maroc, comme dans tant d'autres pays, leurs

succès en matière de comptabilité des Etats masquèrent leurs conséquences négatives. Et l'une de leurs grandes erreurs fut de ne pas avoir su moduler les politiques en fonction de la situation différentielle des divers secteurs de l'économie nationale. Cela fut essentiellement vrai pour le secteur agricole qui, en raison de ses caractéristiques et notamment de son dualisme "traditionnel-moderne", ne pouvait pas entrer d'emblée dans une économie libérale. L'erreur fut, au nom de la résorption des excès de l'interventionnisme de l'Etat dans l'agriculture, d'avoir brutalement ôté l'essentiel de ses moyens à l'Etat. Le Plan céréalier avait été conçu pour une agriculture avec moins d'Etat mais avec une indispensable régulation de l'Etat ainsi qu'avec des moyens d'action à la hauteur des défis. Le Plan céréalier était ainsi dans la ligne de certains des ajustements structurels. Peut-être aurait-il pu y être associé si ceux-ci avaient su prendre en compte la diversité sectorielle des ajustements économiques ainsi que la nécessité d'une transition intelligente. Ce ne fut pas le cas, et le Plan céréalier fut ignoré par la Banque mondiale. Il a, de ce fait, sombré dans les politiques d'ajustement structurel¹¹⁶. Il a fallu deux décennies pour que plusieurs de ses grandes leçons réintègrent les stratégies de développement agricole.

Voici, succinctement, ce que proposait le Plan céréalier.

Le Plan céréalier constatait que la production céréalière moyenne avait augmenté, (passant à un indice 125 en 1970-1980, base 100 en 1956-1960) mais que la production par habitant avait diminué (230 kg/hab vers la fin de la décennie 1970 contre 300 kg en 1960). La demande globale de céréales était de l'ordre de 60 millions de quintaux en regard d'une production moyenne de 44 millions de quintaux. Les importations étaient de l'ordre de 16 millions de quintaux en année normale et se montèrent à 22 millions de quintaux lors de la sécheresse de 1980-1981. Quelque 4,6 millions d'hectares, soit 80 % de la SAU, étaient consacrés à la céréaliculture (dont 200 000 ha en irrigation moderne et 125 000 hectares en irrigation traditionnelle). Le rendement moyen était faible, de l'ordre de 9,6 quintaux à l'hectare. L'Etat avait alors une politique de soutien des prix à la consommation qui représentait une dépense de 3,2 à 4,7 % de ses ressources budgétaires (le soutien d'un quintal de farine représentant 26 % de son prix de revient). Le coût des importations représentait, selon les années, entre 12 et 15 % des recettes d'exportation. Les causes de cette situation étaient dues à de multiples contraintes affectant le système de production, les mécanismes de commercialisation, l'infrastructure agroindustrielle, les faibles revenus d'une grande partie de la population urbaine, etc. (des contraintes que l'on retrouve encore largement dans l'état de l'agriculture à la fin des années 90 – voir chapitre 7). Le Plan céréalier estimait que le maintien de la tendance 1960-1980, c'est-à-dire sans politique spécifique de développement de la céréaliculture, signifierait

¹¹⁶ Le programme d'ajustement structurel (PAS) fut lancé en 1983, avec l'appui du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. A partir de 1985, ce fut le tour du secteur agricole de s'inscrire dans un premier programme sectoriel (PASA1), qui fut suivi d'un deuxième programme (PASA2). Le Plan céréalier resta néanmoins quelque temps parmi les priorités du ministère de l'Agriculture, jusqu'à ce que les mesures du PASA en enterrent les propositions.

une production totale de céréales, en 2000, de 51 millions de quintaux, une moyenne prenant en compte l'irrégularité climatique. Si la consommation animale restait du même ordre, soit 16 millions de quintaux, il faudrait importer un total de 46 millions de quintaux. Il faudrait par contre importer 55 millions de quintaux dans l'hypothèse d'une consommation animale plus forte et se situant à hauteur de 15 % des besoins en UF du cheptel (25 millions de quintaux). Les projections de la demande totale en 2000 estimaient cette dernière 97 millions de quintaux, dans la première hypothèse de consommation animale et 106 millions de quintaux dans la seconde.

La moyenne des années 2000-2004 nous indique une superficie céréalière moyenne de 5,1 millions d'hectares et une production moyenne de 55 millions de quintaux, soit un rendement moyen de 10,8 quintaux à l'hectare, à peine plus qu'au début des années 80 (9,6 quintaux)¹¹⁷. L'augmentation de la production s'était ainsi largement faite sur la base d'une expansion horizontale. On observe que la production moyenne effectivement atteinte entre 2000 et 2004 (en tenant compte des sécheresses) est de l'ordre de celle projetée par le scénario tendanciel du Plan céréalier (51 millions de quintaux), c'est-à-dire sans politique céréalière spécifique. Lors des bonnes années, cependant, la production a été de l'ordre de 70 à 80 millions de quintaux, soit une production de l'ordre de celle du potentiel céréalier mobilisable en 2000 qu'avait projeté le Plan céréalier (74 millions de quintaux). Ce potentiel projeté prenait en compte l'intensification d'une superficie céréalière de 4 millions d'hectares et non pas celle qui fut effectivement emblavée lors des pointes de production céréalière. Ainsi, en 2003-2004, une production de 85 millions de quintaux, avec un rendement moyen exceptionnel de 15,8 quintaux à l'hectare fut obtenue sur une superficie de 5,4 millions d'hectares. La demande globale au début des années 2000 a été de l'ordre de 120 millions de quintaux. Elle a donc été supérieure à celle projetée par le Plan céréalier (106 millions de quintaux) dans l'hypothèse d'une forte demande de la consommation animale. Cette dernière a, en effet, été supérieure aux projections, représentant, au début des années 2000 quelque 39 millions de quintaux de céréales.

Un travail considérable a été réalisé, principalement avec l'INRA, pour estimer le potentiel de production céréalière du Maroc. Ce travail a pris en compte de multiples facteurs, notamment la diversité climatique et morphologique des régions du Maroc, les rendements les plus forts obtenus, dans chaque région et sous-région, par les technologies les plus avancées (celles de la recherche et des parcelles de démonstration) et ceux obtenus par les meilleurs agriculteurs, etc. La superficie céréalière considérée dans les projections resta du même ordre que celle des années 80, soit quelque 4 millions d'hectares, les analyses de l'INRA ayant démontré que toute expansion des superficies se ferait sur des terres peu favorables ou défavorables pour la céréaliculture. Une certaine réduction de la superficie céréalière (600 000 hectares) était même

¹¹⁷ Source des données du début de la décennie 2000 : *Situation de l'agriculture marocaine*, Conseil général du développement agricole, 2005.

prise en considération pour tenir compte de l'introduction d'autres cultures dans les assolements. Partant d'une production actuelle moyenne de 44 millions de quintaux (dont 4,4 en irrigué), une hypothèse faible (rendements correspondant à la différence entre le rendement moyen et celui des meilleurs agriculteurs) avait estimé le potentiel à hauteur de 72 millions de quintaux, dont 12 millions pour l'irrigué. L'hypothèse moyenne (rendement correspondant à la différence entre le rendement moyen des meilleurs agriculteurs et celui des parcelles de démonstration) situait ce potentiel à hauteur de 84,2 millions, dont 12 millions en irrigué. Enfin, une hypothèse forte, avec des rendements correspondant à la moyenne des rendements des parcelles de démonstration et ceux de la recherche avancée (en matière d'itinéraires techniques, de dosage des intrants, de mécanisation appropriée, etc.) montrait la possibilité d'une production potentielle de 96 millions de quintaux, dont 12 millions en irrigué.

L'estimation du potentiel effectivement mobilisable avait cependant tenu compte de la possibilité de modifier ou non certaines contraintes à l'horizon de deux décennies. L'estimation finale avait situé ce potentiel "réaliste" à hauteur de 74 millions de quintaux. Quelque 33 % de ce potentiel pouvaient être obtenus dans les régions *de bour* favorable (Sebou, Zaër, Basse-Chaouia) et 20,5 % dans les régions *de bour* intermédiaire (Haute-Chaouia, Plateau des phosphates), soit une concentration dans quelques régions de plus de la moitié de l'augmentation potentielle. Les exploitations de plus de 20 hectares (26 % de la superficie céréalière) pouvaient produire 31 % de la production du potentiel mobilisable et apparaissaient comme prioritaires en terme de gain de productivité. Le plus gros volume de production (69 %) était cependant attendu, mais avec moins de productivité, des exploitations de moins de 20 hectares (74 % de la superficie céréalière). Ces données orientèrent les priorités régionales ainsi que celles du ciblage des exploitations qui furent retenues par le Plan céréalière. L'analyse historique de l'évolution de la production céréalière depuis le début des années 80 montre que l'augmentation de la production s'est située selon le même ordre de grandeur que celle projetée par le Plan céréalière, mais qu'elle était largement due à l'expansion de la céréaliculture dans des terres marginales pouvant occasionnellement bénéficier de précipitations favorables, mais condamnées à terme par la dégradation des sols dans des milieux peu favorables à la céréaliculture. Cela signifie que si des gains de productivité ont pu être obtenus, ils restèrent bien en deçà des estimations du Plan céréalière relatives à la superficie céréalière du début des années 80. On peut au moins en tirer la conclusion qu'il existe encore une marge de progrès importante qui pourrait être exploitée si les technologies identifiées en 1980 et celles qui se sont développées depuis étaient systématiquement mises en pratique dans le cadre d'une nouvelle stratégie céréalière. Un facteur important n'avait cependant pas été pris en compte, celui des effets du changement climatique et de ses conséquences sur l'aridification, qui étaient encore mal identifiés au moment du Plan céréalière.

Pour atteindre, en deux décennies, ce potentiel effectivement mobilisable, le Plan céréalière recommandait une politique s'articulant simultanément, de façon cohérente et avec une longue continuité, autour de huit thèmes d'action dont

les propositions pouvaient être mises en œuvre dans le cadre d'une vingtaine de programmes spécifiques.

Le premier thème se rapportait à la sensibilisation des opérateurs et de l'opinion publique. Pour promouvoir une stratégie céréalière à long terme, il fallait tout d'abord créer un choc et persuader les parties concernées que quelque chose allait changer. L'importance de la communication avec l'opinion publique a toujours été mal perçue par le ministère de l'Agriculture. On recommandait de faire appel à des professionnels pour lancer cette politique comme un produit nouveau et pour revaloriser l'image de l'agriculteur.

Le second thème concernait les structures foncières et l'organisation des agriculteurs. Son objectif était de mettre le plus possible les exploitations en condition de produire de façon viable. Ce thème reprenait diverses mesures déjà débattues pour améliorer la tenure des terres. Il distinguait les mesures qui pouvaient être sous le contrôle de l'Etat (par exemple, la création d'un fonds de terres géré par un organisme foncier afin de faciliter l'accès à la propriété des petits agriculteurs et des jeunes, la constitution d'unités de production sur les terres collectives, l'instauration de baux à long terme sur les terres de l'Etat, l'instauration dans les communes d'un registre foncier déclaratif, etc.). D'autres mesures, par contre, impliquaient des décisions politiques complexes comme, par exemple, la réglementation de l'indivision ou celle des baux ruraux. En matière d'organisation des producteurs, le Plan céréalière recommandait une diversification des formes de groupements, en partant des textes existants, de façon à offrir une gamme d'options selon les problèmes rencontrés par les diverses catégories d'exploitations, notamment en matière de mécanisation adaptée, d'accès groupé au crédit supervisé ainsi qu'aux services amont et aval. Le Plan céréalière considérait que les Centres de Travaux, qui avaient joué un rôle premier dans les services de mécanisation et de fournitures d'intrants, devaient désormais se retirer de ces prestations et y associer les organisations d'agriculteurs.

Le troisième thème se proposait de généraliser la connaissance et la mise en pratique des itinéraires techniques susceptibles d'augmenter la productivité. Cela impliquait un renforcement de la vulgarisation agricole, une diversification de ses approches et une intensification de la recherche. En matière de vulgarisation, le Plan céréalière recommandait une expansion de la "vulgarisation de masse" ainsi qu'une réorientation des activités des CT vers l'animation des groupements d'agriculteurs. Il recommandait, par ailleurs, la création d'un corps d'ingénieurs-conseil en mesure d'aider les exploitations les plus performantes. Il proposait également l'installation, dans toutes les régions, d'exploitations-tests dont la gestion serait confiée à de jeunes agriculteurs ou à des diplômés des écoles d'agriculture. Une grande importance était donnée aux centres de formation professionnelle, dont le gouvernement avait entrepris la création. En matière de recherche agronomique, le Plan céréalière indiquait trois priorités, celle des recherches variétales dans des domaines encore insuffisamment expérimentés, celle portant sur la conduite des cultures, enfin, celle de la mécanisation, alors très peu développée par l'INRA.

Le quatrième thème concernait les services amont de la production et la commercialisation. Le Plan céréalier constatait que l'Etat avait eu des politiques contrastées dans ce domaine : extrême libéralisation dans le secteur du machinisme agricole, avec pour conséquences un dynamisme quelque peu anarchique. Et, au contraire, un très fort contrôle dans le secteur des semences et des engrais ainsi qu'une forte intervention dans le marché des céréales et des farines, avec pour conséquence des rigidités et une concurrence insuffisante. Le Plan céréalier recommandait un désengagement de l'Etat au bénéfice du secteur privé et des coopératives de producteurs, mais sans négliger ses responsabilités en matière d'infrastructures additionnelles pour rapprocher les services des agriculteurs. Il devait également avoir un rôle fort en matière de prévisions des besoins. Des mesures étaient prévues pour améliorer la filière intrants, notamment en diversifiant la production de semences, en améliorant le système de commercialisation (anticipation des besoins, meilleure association avec le secteur privé, formation managériale des cadres de la SONACOS, amélioration de la gestion du stock semencier de sécurité, rapprochement du réseau de distribution des agriculteurs). L'amélioration de la filière mécanisation impliquait des mesures qui ont été oubliées lors de la libéralisation prônée par les ajustements structurels. Il s'agissait, en effet, de négocier des arrangements avec les importateurs pour une meilleure sélection des matériels, de nouvelles conditions de service après vente, une participation à un fonds de garantie auprès des banques en vue du financement de la mécanisation. Des considérations étaient aussi faites pour le développement d'une industrie nationale. En matière de commercialisation, il s'agissait d'actions spécifiques pour améliorer la collecte et garantir de meilleurs prix, notamment aux petits agriculteurs. Ceci impliquait notamment que les SCAM, devenues des coopératives formelles contrôlées par l'Etat et confondues dans les structures d'approvisionnement des minoteries gérées par l'Etat, redevenaient des organismes de régulation du marché national et consacrent une partie importante de leurs ressources à la gestion de la production locale. L'amélioration de la collecte supposait la création de moyens de stockage régionaux ainsi que des formules de collecte rapprochée, permettant aux agriculteurs éloignés de bénéficier des prix de soutien, notamment au travers du warrantage. Un autre programme, particulièrement novateur (mais par la suite rejeté dans l'oubli par les ajustements structurels), concernait la création de complexes communaux de services ruraux, les *Maisons de l'agriculteur*. Ce programme, qui s'inspirait de l'expérience du Projet Karia Tissa, se proposait de rapprocher de l'agriculteur l'approvisionnement en intrants, la réparation du matériel agricole, le stockage et le warrantage des récoltes, le service de guichets mobiles du crédit agricole. Ces *Maisons de l'agriculteur* devaient, en outre, être un lieu de rencontre pour les organisations d'agriculteurs, disposer d'un téléphone pour une information sur les marchés et être un lieu de formation. Leurs différentes composantes devaient être gérées, sous la supervision des communes rurales, par divers gestionnaires contractualisés.

Le cinquième thème concernait le crédit agricole. Il détaillait des procédures possibles pour un crédit supervisé bénéficiant à la masse des agriculteurs. Il proposait, notamment, des approches de groupements de caution mutuelle dont les premières

expériences avaient démontré la pertinence, notamment dans le cadre du Projet Karia Tissa. Les moyens de la CNCA devaient être renforcés et de nouveaux types de prêts devaient être imaginés. Pour les besoins des exploitations ayant un caractère d'entreprise agricole, le Plan céréalier préconisait une participation beaucoup plus forte du secteur bancaire. Pour contourner les réticences des banques et leurs difficultés à instruire des dossiers de financement agricole, diverses mesures avaient été envisagées, notamment, la création de sociétés de caution mutuelle dont les apports pouvaient constituer un fonds de garantie, tout particulièrement important pour les achats de matériel agricole. Ces garanties auraient justifié une obligation faite aux banques de réserver une partie de leurs ressources au crédit agricole.

Le sixième thème traitait de questions parmi les plus fondamentales pour le secteur céréalier, celles des prix à la production, des prix à la consommation, des subventions et de la fiscalité. Le système d'incitations se proposait de chercher à maintenir les coûts de production à un niveau convenable, compte tenu du prix des céréales, garantir des prix à la production suffisamment rémunérateurs, limiter l'ampleur du risque pris par les exploitants en cas de mauvaise récolte. Ce système devait, en outre, prévoir des mesures adaptées aux différents types d'exploitation agricole. Cela signifiait, notamment, que les petits agriculteurs devaient être protégés contre la spéculation (par exemple, par la possibilité du warrantage) et que, au contraire, les grandes exploitations devaient être contraintes, par l'obligation de mise en valeur et la fiscalité, à une valorisation de leur capital productif. Le Plan céréalier reconnaissait que le maintien d'un rapport convenable entre prix à la production et prix du marché mondial était difficile, compte tenu de l'importance des subventions dans les principaux pays exportateurs de céréales. Il en déduisait un principe de soutien des prix à la production (notamment à travers le prix des intrants), mais en trouvant les ressources dans une suppression progressive des subventions à la consommation. Pour rendre cette suppression réaliste, le Plan céréalier recommandait une réduction progressive de la subvention des farines, et deux hypothèses avaient été considérées : une réduction sur vingt ans et une réduction sur huit ans. Le Plan recommandait également de revoir les marges des minoteries et les subventions au transport et au stockage. Ses estimations montraient qu'un tel transfert se traduisait par de réelles économies des dépenses publiques¹¹⁸. Le soutien des prix à la production devait cependant prendre en compte la rentabilité économique des céréales selon les régions – le blé tendre, par exemple, n'étant pas économique dans certaines d'entre elles, alors que le blé dur ou l'orge l'étaient nettement plus. Le Plan céréalier considérait, par ailleurs, l'intérêt d'un système de bonification des crédits ainsi que celui d'un régime spécifique pour les céréales. Il recommandait également, mais liant cette proposition à des études à réaliser, la mise en place d'un fonds de garantie pour les mauvaises années. Il imaginait que ce fonds pouvait être financé

¹¹⁸ Sans réduction progressive des subventions, les subventions, principalement pour la farine, auraient été multipliées par deux entre 1981 et 1985 et par cinq en 2000. Avec une réduction progressive sur vingt ans, elles n'auraient représenté que 114 % du montant des subventions en 1980 et 70 % en 2000.

par des cotisations des agriculteurs (par exemple prélevées sur les intérêts des prêts) ou par des contributions de solidarité d'autres secteurs, notamment le secteur irrigué. Le Plan céréalier insistait, enfin, sur la nécessité d'une fiscalité adaptée.

Un septième thème prenait en considération les fonctions de l'Etat dans la mise en œuvre d'une stratégie céréalière. Le Plan recommandait un large désengagement de l'Etat de ses fonctions de production et de prestation de services et, au contraire un fort développement de ses fonctions de régulation. Ceci devait impliquer la création de relais dans le secteur privé et coopératif pour la distribution des semences et des engrais et pour les services de mécanisation. Les CT devaient se retirer de leurs fonctions de service pour donner la priorité à la vulgarisation et à l'animation des groupements d'agriculteurs. L'Etat devait cependant rester l'opérateur de nombreuses fonctions : production et distribution en gros d'engrais et de semences, crédit agricole, commercialisation d'une partie des céréales, stimulation des autres opérateurs par le soutien des prix et les subventions. La reconnaissance de ces fonctions tenait en grande partie compte d'une présence de l'Etat dans l'économie qui ne pouvait être libéralisée que sur une très longue période. Pour assumer ce rôle central dans la céréaliculture, l'Etat devait être en mesure de programmer les campagnes céréalières, prévoir les besoins, favoriser la répartition des moyens, coordonner les opérateurs, étatiques ou non, mesurer les effets des incitations, etc. Pour être en mesure de bien remplir ces fonctions de coordination et de régulation avec la souplesse et la rapidité exigées par la diversité des situations régionales et l'irrégularité des conditions climatiques, il lui fallait un nouvel instrument de gestion. Le Plan céréalier dessinait les grandes lignes du modèle conceptuel d'une banque de données informatisée et adaptée à ces besoins. Cet instrument devait en particulier permettre la supervision et le suivi des campagnes céréalières.

Un huitième et dernier thème considérait d'autres activités fortement concernées par une stratégie de production céréalière. Il analysait, dans ce cadre, les politiques d'importation et leur rationalisation en termes de stock de sécurité, d'achats sur les marchés mondiaux et de possibilités d'exportation des céréales compétitives à l'échelle internationale (par exemple, exportation des orges et du blé dur mieux valorisée que l'importation de blé tendre, achat de sorgho et de millet dans les pays du Sahel pour l'alimentation animale, etc.). Ce thème analysait également les politiques de l'élevage et questionnait l'importance croissante des céréales dans l'alimentation animale. Le Plan recommandait un recours plus fort à d'autres sous-produits et, surtout, une meilleure valorisation des ressources pastorales dont la mauvaise exploitation réduisait considérablement la productivité naturelle en unités fourragères. La politique de développement rural était, pour sa part, mise en avant en tant que nécessaire corollaire d'une politique céréalière. Cette recommandation prenait en compte l'importance des tout petits agriculteurs qui dépendaient de la céréaliculture, mais qui ne pouvaient pas vivre de leur exploitation. Le Plan céréalier considérait, enfin, la nécessité d'une politique de la population pour maîtriser le nombre des consommateurs futurs. Il rappelait qu'avec les mesures mises en œuvre dès le début de la décennie 80 et une fécondité progressivement ramenée à deux enfants par femme, la population pourrait n'être que de

33 millions en 2000 au lieu de 37, et de 44 millions en 2040 au lieu de 52. Le rapport était très prudent dans sa formulation, car on ne parlait alors que difficilement de ces politiques. Celles-ci furent néanmoins mises en œuvre avec efficacité et discrétion. Ce fut une heureuse surprise d'en constater les effets lorsque le recensement de 2004 montra que la population ne comptait que 30 millions d'habitants et que la fécondité avait été effectivement ramenée à deux enfants par femme. "L'explosion démographique", tellement crainte au début des années 80, n'avait pas eu lieu.

Le Plan céréalier se terminait par une évaluation des coûts des programmes qu'il proposait, par l'identification des priorités et par l'évaluation de ses effets. L'effet principal concernait l'augmentation en deux décennies de la production nationale: plus 68 % en volume et plus 3 milliards de dirhams chaque année en valeur brute. Cette augmentation devait éviter des importations d'un coût de 2,7 milliards de dirhams. Il aurait fallu, par contre, importer 18 milliards de dirhams de facteurs de production (1,3 en 1980). Le Plan céréalier montrait également les effets sur les revenus qui étaient en général positifs, sauf pour certaines céréales dans certaines régions. Les effets sur l'emploi étaient inégaux du fait de la mécanisation, en partie compensés par un meilleur entretien des cultures et des assolements plus diversifiés. Le Plan céréalier recommandait, à cet effet – et à contre-courant de la tendance – de maintenir la traction animale dans de nombreuses exploitations pour diminuer le coût de la mécanisation. Il constatait, par ailleurs, les effets positifs sur l'approvisionnement de la population et sur sa sécurité alimentaire. Sur le plan des finances publiques, on constatait qu'avec une réduction progressive de la subvention sur les farines (réduite de 1/3 de 1980 à 2000), mais avec une forte augmentation des subventions à la production, le coût pour l'Etat, qui représentait 4,7 % des recettes publiques en 1980, ne serait plus que de 1,8 % des recettes en 2000. Sans réduction de la subvention des farines, ce coût représenterait 6,7 % des recettes publiques en 2000. Les projections de la balance des paiements pour 2000 montraient que le coût en devises des importations (céréales et facteurs de production) devait se situer à hauteur de 13,2 % de la valeur des exportations (contre 17,5 % en 1980).

Le Plan céréalier fut considéré, après sa validation par le ministère de l'Agriculture, comme un programme de renouveau de la politique agricole. Dans son élan, il incita la direction de la Production végétale à lancer deux autres plans sectoriels, le Plan fourrager, conçu notamment pour examiner les questions relatives à l'élevage et soulevées par le Plan céréalier¹¹⁹ et un Plan sectoriel oléicole. Le gouvernement approcha, en

¹¹⁹ La réalisation de ce plan fit l'objet d'une assistance de la FAO. Nous pûmes intervenir pour que la FAO accepte de confier cette étude à une expertise marocaine au lieu de la laisser à des experts étrangers, peu au courant des réalités marocaines. Cette formule, qui brisait le tabou de l'expertise internationale dans les projets FAO, fut un succès. Elle fut entièrement réalisée par des enseignants et des chercheurs de l'Institut agronomique de Rabat, sous la direction d'Alain Bourbouze, alors professeur de zootechnie dans cet institut. Elle démontra notamment qu'avec les ressources affectées à deux ou trois consultants internationaux on pouvait faire travailler un nombre beaucoup plus grand de spécialistes nationaux. Cette expérience de coopération nationale fut possible au Maroc en raison de la qualité de ses cadres

outre, la Banque africaine pour préparer un projet DRI dans la province de Settat afin de tester les politiques recommandées par le Plan céréalière. Intéressées par cette expérience, l'Algérie puis la Tunisie demandèrent l'assistance du Centre d'investissement de la FAO pour formuler leurs plans céréalières nationaux selon la même approche ¹²⁰.

Les politiques d'ajustement structurel qui commencèrent à se mettre en place au début des années 80 enrayèrent complètement cette dynamique. Leur premier souci fut de réduire les dépenses de l'Etat. Les moyens de l'Etat furent tailladés, ce qui, dans l'agriculture, se traduisit notamment par une cure d'austérité dans les CT, les principales structures de proximité du ministère, et par des coupes sévères dans les investissements en infrastructures de commercialisation et de stockage envisagés par le Plan céréalière. Les subventions constituèrent la cible privilégiée des ajustements. Sous pression du FMI, les subventions aux produits de base – farines, huiles et sucre – ainsi qu'aux intrants furent supprimées de façon brutale. L'enchérissement des prix qui s'ensuivit provoqua des émeutes qui obligèrent le gouvernement à les rétablir. Plusieurs décennies plus tard, ces subventions existent toujours et représentent un coût considérable pour l'Etat. La progressivité de cette réduction et le report partiel de leur coût sur l'aide à la production, que le Plan céréalière avait recommandés, ne furent même pas pris en considération. De ce point de vue, l'ajustement structurel fut un échec. Ses autres effets sur la réduction des moyens et des investissements de l'Etat eurent des conséquences négatives durables. Alors que le Plan céréalière recommandait un désengagement raisonné de l'Etat et une reconversion de ses fonctions dans la régulation et les incitations, on se retrouva avec des structures étatiques amputées et dont il fallut reconstruire les morceaux dans le cadre du Programme d'ajustement structurel pour l'agriculture. Il est aujourd'hui clair qu'il y manqua une vision d'ensemble. Le bilan de l'agriculture à la fin des années 90, que l'on présente au chapitre 7, montre que les plans successifs, principalement soutenus par la Banque mondiale, avaient été incapables de transformer les structures de l'agriculture. Les problèmes posés par le Plan céréalière étaient largement restés d'actualité. Cela n'empêcha pas certaines avancées grâce à des initiatives heureuses du ministère, notamment dans l'irrigation. Mais on était passé à côté d'une alternative possible. Il serait intéressant, un jour, d'en reprendre l'analyse et de se demander ce qu'aurait pu devenir le secteur céréalière avec une politique plus réaliste, moins inféodée aux seules logiques du marché international et donnant, comme on le conçoit aujourd'hui, une place rationnelle à l'Etat.

de recherche, et elle n'aurait peut-être pas été possible quelques années auparavant. Elle fut néanmoins suffisamment concluante pour servir de modèle pour le montage du projet PNUD d'Azilal.

¹²⁰ Ces deux expériences furent conduites par des équipes du Centre d'investissement de la FAO dont le principal animateur fut Paul Martini, l'agronome de l'équipe du Plan céréalière du Maroc. Je fus indirectement associé à ces études, ce qui me valut de me rendre en Tunisie et en Algérie et de connaître les cadres remarquables qui étaient en charge de ces problèmes, Mohamed Khadra en Algérie et Mohsen Boujbel en Tunisie.

Les montagnes pastorales, du Moyen-Atlas à Azilal

Mon engagement dans la problématique du développement des montagnes a commencé en 1979. La connaissance que j'avais acquise, avec la préparation du Projet Karia Tissa, des programmes de développement agricole en dehors des grands périmètres d'irrigation m'avait montré que le Maroc des montagnes était alors très largement ignoré des politiques de l'agriculture. Profitant d'un intervalle entre deux missions du Centre d'investissement de la FAO, je pris l'initiative de préparer un *Dossier d'études préliminaire sur les possibilités de projets de développement dans les montagnes pastorales du Maroc central*¹²¹. On me demanda de présenter ce dossier au ministère de l'Agriculture à l'occasion de l'un de mes passages au Maroc. Ce dossier fut bien reçu par la direction de l'Élevage, et la décision fut prise d'organiser une mission d'identification d'un premier projet pastoral dans une zone de montagne.

Les contraintes de mon calendrier ne me permirent pas de participer à cette mission. Celle-ci, en accord avec la direction de l'Élevage, fixa son choix sur le Moyen-Atlas et elle jeta les bases du projet « Moyen-Atlas » qui fut ensuite financé par la Banque mondiale en 1981. Invité à participer à la mission finale d'évaluation du projet par la Banque mondiale, je découvris que les suggestions que j'avais faites dans le *dossier préliminaire*, pour une concertation de la gestion des parcours de montagne avec les communautés d'éleveurs, n'avaient pas été prises en compte. Le projet reprenait le concept technique des périmètres d'amélioration pastorale qui était alors la seule forme d'intervention du ministère dans les parcours¹²². Les droits existants n'étaient pas reconnus, et l'intégration des périmètres administratifs dans le système traditionnel des complémentarités de parcours était ignorée. La réglementation pour l'exploitation des périmètres améliorés ne reconnaissait que des éleveurs individuels, admis sur le parcours contre paiement d'une redevance, alors que

¹²¹ Ce rapport donnait une description des systèmes d'élevage dans le Maroc central (*Milieu physique et importance dans l'économie du Maroc, populations et structures agraires, économie pastorale*). Il contenait également un dossier sur les possibilités de développement pastoral (*aménagement sylvo-pastoral, amélioration zootechnique, autres activités productives*) et un dossier sur la documentation existante et les expériences en cours. Le dossier mettait particulièrement en évidence l'importance d'une négociation avec les communautés d'utilisateurs et celle de l'adéquation des plans d'aménagements aux systèmes traditionnels de gestion des parcours. L'un des risques était celui de l'accaparement des parcours collectifs par un nombre restreint de grands éleveurs. (G. Lazarev, FAO-Centre d'investissement, *Dossier d'étude préliminaire sur les possibilités de projets de développement dans les montagnes pastorales du Maroc central*, Rome, janvier 1979).

¹²² Selon cette formule, les services de la direction de l'Élevage délimitaient un périmètre dans des terres collectives puis procédaient à des plantations d'espèces fourragères, notamment *l'atriplex*. L'usage de cette ressource était ensuite réglementée par l'Administration qui percevait un droit par tête d'animal admis. Un périmètre, près de Midelt, avait particulièrement impressionné la mission d'évaluation. Ce périmètre, planté en agropyrum dans un environnement aride, était une incontestable réussite technique. Les problèmes surgirent après, quand il fallut réglementer l'accès à cette ressource des collectivistes riveraines. Faute d'une négociation préalable avec les ayants droit, il ne fut pas possible de faire respecter les règlements et, soumis finalement à la pâture libre, le périmètre finit par quasiment disparaître du paysage.

les droits sur les parcours s'exprimaient en termes de collectivités d'usagers. En cours d'exécution du projet, les contradictions apparurent et des ajustements plus adaptés furent recherchés. Mais il fallut attendre le *Projet de développement des parcours et de l'élevage de l'Oriental*, au début des années 90, pour que l'on aborde le problème de l'amélioration des parcours en partant, non pas de périmètres techniques, mais des aires d'usage des collectivités.

Une autre circonstance me permit, en 1984, de revenir sur la problématique des montagnes. Le PNUD avait initié, un an plus tôt, un projet d'assistance technique pour l'amélioration des forêts de la province d'Azilal. Ce projet n'avait que très partiellement utilisé ses dotations financières, et le PNUD prit la décision de le reformuler et de lui donner de nouveaux objectifs pendant les deux années restantes. Il souhaitait, en effet, que l'on passe d'un concept d'études à un concept de préparation de plans d'action et que, d'autre part, on utilise pleinement les ressources inutilisées de financement de l'assistance technique. Cette proposition allait dans le sens de la politique du ministère de l'Agriculture qui voulait faire de ce projet un projet d'investissement, dans la ligne des projets régionaux de développement intégré, lancés à la suite du projet Karia Tissa.

Le FIDA s'étant montré intéressé par le financement de ce projet, le Centre d'investissement me demanda d'aider le PNUD à en formuler le programme de travail de façon à ce qu'il puisse déboucher sur une proposition "bancable"¹²³. Le soutien décisif que je reçus d'Emmanuel de Casterlé, alors Représentant adjoint du PNUD au Maroc, nous permit de proposer une formule de projet tout à fait nouvelle pour le PNUD. Il s'agissait en effet de faire réaliser les travaux prévus par le projet par une expertise marocaine encadrée de consultants internationaux – ceux-ci devant donner au PNUD les garanties d'assistance technique internationale qu'il lui fallait pour pouvoir approuver le projet. Les ressources qui étaient prévues pour cinq experts internationaux pendant près de deux ans, une fois reconverties en consultations nationales et internationales, permirent d'associer au projet 35 experts marocains et une douzaine de consultants internationaux. Cette reconversion des financements eut un impact considérable sur l'idée que l'on se faisait de l'assistance technique, mettant en évidence le rôle que pouvaient jouer les ressources nationales. Les consultants nationaux furent sélectionnés pour la plupart dans le vivier du ministère de l'Agriculture ainsi qu'auprès de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme¹²⁴. Cette expérience fut, pour les participants, particulièrement enrichissante. Elle les mit en situation d'exécuter eux-mêmes des

¹²³ Cette assurance m'avait été donnée informellement par Moïse Mensah, alors vice-président du FIDA, un vieil ami connu depuis un travail commun dans son pays, le Bénin. M. Mensah avait trouvé que cette idée de projet entrait fortement dans les priorités de cette institution. Le projet PNUD fut exécuté par le département des Forêts de la FAO et, au Maroc, sous le leadership de la direction des Eaux et Forêts.

¹²⁴ L'équipe de l'INAU était coordonnée par un géographe, Gérard Faye. Elle rassemblait plusieurs jeunes cadres qui ont, depuis, poursuivi une brillante carrière universitaire. Azia Iraki et Mohamed Tamim sont tous deux professeurs à l'INAU. Majid Benabdallah et Abdallah Herzenni sont professeurs à l'Institut agronomique. Mohamed Mahdi est professeur à l'Ecole nationale d'agriculture de Meknès.

études de terrain qui étaient habituellement confiées à des consultants et dont les cadres du ministère n'étaient que les superviseurs administratifs. Instrument de valorisation du capital technique national, le projet devint ainsi un terrain d'apprentissage des approches de préparation de dossiers d'investissement en même temps qu'une opportunité de connaissance de la montagne ¹²⁵.

Deux ans plus tard, on put constater que le dispositif avait bien fonctionné et que tous les dossiers d'étude prévus avaient été réalisés. Ce résultat décida le gouvernement à s'engager dans la phase finale, celle d'une synthèse de ces travaux et leur mise en forme dans un rapport de préparation de projet susceptible d'être soumis à une institution de financement internationale. Cette mission fut confiée, en janvier 1987, au Centre d'investissement de la FAO, qui me donna la responsabilité du rapport de synthèse ¹²⁶. L'élaboration de ce rapport fut un grand moment, me donnant l'occasion, ainsi qu'aux membres de mon équipe, de donner une vue d'ensemble de l'immense travail qui avait été accompli et d'en tirer une proposition de projet d'investissement.

Cette synthèse partait d'un constat, celui d'une crise des régions de montagne, soumises à un triple déséquilibre : un déséquilibre entre le potentiel des ressources naturelles et la surexploitation de ces ressources par les populations ; un déséquilibre économique marqué par la faible productivité et la pauvreté des ménages ; un déséquilibre national marqué par l'inégalité du développement des montagnes par rapport aux régions plus développées du pays. Cette analyse se concluait par la nécessité d'une politique de la montagne ¹²⁷. La stratégie proposée se fondait sur la

¹²⁵ La première de mes missions, une fois le projet approuvé, fut de préparer le programme de travail et les termes de référence des consultants nationaux et internationaux. Les discussions avec les services intéressés du ministère de l'Agriculture montrèrent qu'il fallait préparer 17 dossiers pour couvrir tous les champs d'action dans lesquels le ministère souhaitait s'engager. Ces 17 dossiers constituèrent autant d'unités d'étude, qui devaient être réalisées par 15 consultants nationaux principaux et 20 consultants nationaux associés. Ceux-ci devaient être assistés par 12 consultants internationaux (18 mois de consultation). Les seuls postes permanents étaient celui du directeur de projet national et celui du directeur international. (Ces dispositions sont décrites dans le document "Programme de travail, organisation et termes de référence du Projet d'aménagement et développement des zones de montagne du Haut-Atlas central", ministère de l'Agriculture, Direction des Eaux et Forêts et Projet FAO. Document préparé par G. Lazarev, février 1985.)

¹²⁶ Rapport sur l'aménagement et le développement des zones de montagne du Haut-Atlas central, Centre d'investissement de la FAO, Rome, février 1987. Ce rapport était constitué par un volume de synthèse et trois volumes d'annexes préparées par les autres membres de la mission. Le rapport du Centre d'investissement est la seule synthèse qui ait été faite de la masse des dossiers d'étude réalisés par les consultants nationaux et internationaux.

¹²⁷ La question d'une politique de la montagne dut attendre la fin de l'année 2009 pour être prise en considération par le gouvernement. Ce n'est en effet qu'à cette date que, sur injonction royale, une commission interministérielle fut instituée pour en traiter. Une expérience antérieure pour promulguer une loi sur la montagne (à l'initiative des Eaux et Forêts) n'avait eu aucun effet sur la protection et le développement de ce milieu. Consultant FAO du secrétariat de cette commission, j'eus la possibilité d'évoquer l'expérience Azilal, dont plus personne ne se souvenait, et d'en montrer des apports toujours d'actualité. Je pus aussi constater que cette région avait connu de nombreux changements, surtout dus à des initiatives locales, mais que se posaient, de façon aggravée, les mêmes problèmes de gestion durable de l'écosystème.

reconstitution des équilibres écologiques et la sauvegarde des ressources naturelles, l'intensification de l'exploitation du potentiel agro-sylvo-pastoral, la diversification des activités économiques, des mesures spécifiques pour associer les populations à la gestion des ressources naturelles, notamment par des dispositions contractuelles d'un type nouveau. Le rapport montrait ensuite comment ces problématiques s'appliquaient dans le cas de la province d'Azilal et en tirait des propositions pour un programme-cadre d'une durée de sept ans et d'un coût global de quelque 70 millions de dollars américains.

Les actions proposées concernaient des activités déjà bien expérimentées au Maroc en matière d'arboriculture, d'amélioration et de diversification de l'agriculture pluviale, de développement de la petite irrigation. Les propositions innovaient cependant en matière d'approche sylvo-pastorale, l'idée directrice étant de considérer l'ensemble de la biomasse constituée par les parcours naturels, sous régime forestier ou collectif, et les forêts basses (en dehors des forêts de production classées de bois d'œuvre) comme un seul ensemble d'exploitation pastorale – et dont la gestion devait être contractualisée avec les communautés d'usagers existantes. L'un des grands choix concernait la forêt basse, principalement celle du chêne vert, pour laquelle on proposait de substituer au parcours sauvage une orientation sylvo-pastorale rationnelle, en procédant à des aménagements du type de ceux pratiqués depuis longtemps en Espagne et au Portugal. Cette idée était nouvelle, mais elle avait commencé à faire son chemin auprès de quelques responsables de la direction des Forêts¹²⁸. Les actions proposées concernaient également la diversification des activités économiques, notamment en matière de tourisme de montagne, une anticipation de ce qui devait devenir plus tard l'éco-tourisme. Une mention était faite du développement souhaitable d'un réseau de distribution de bouteilles de gaz à des prix subventionnés, afin de réduire la demande en bois de feu, l'une des grandes causes de destruction de la biomasse ligneuse.

Les travaux engagés dans le cadre du Projet Azilal ont suscité de nombreuses réflexions et innovations méthodologiques, notamment en matière de cartographie. Il en est trois cependant qui méritent d'être mentionnées, car elles n'ont pas encore été reprises, depuis, au Maroc. La première de ces innovations concernait la construction d'une comptabilité régionale, sur le modèle de la comptabilité nationale¹²⁹. La seconde s'attachait à élaborer un bilan énergétique de la province,

¹²⁸ Cette idée d'un aménagement pastoral de la forêt de chêne vert (l'illiciaie), qui constitue 45 % des forêts du Maroc avait été expérimentée à petite échelle dans la forêt de Bouhssoussen, dans la région des Zayan. L'initiative en avait été due à un directeur des Forêts, particulièrement ouvert sur le changement, M. Zaki. Cette approche d'aménagement pastoral de la forêt est cependant restée largement au stade expérimental. Son application, en effet, supposait une autre approche juridique des droits territoriaux traditionnels des communautés dans l'espace forestier, et elle s'opposait, par ailleurs, à un dogme bien établi, celui d'une conception patrimoniale et étatique du domaine forestier. Ce débat était toujours ouvert en 2010.

¹²⁹ Cette innovation méthodologique a été conduite par un consultant économiste, R. Estrade, avec l'assistance d'un économiste marocain, qui devait plus tard suivre une carrière politique, M. Chbaatou.

comptabilisant la consommation des ressources locales (photosynthèse et bois de feu), les exportations sous forme d'hydroélectricité et de charbon de bois, les importations d'électricité et de pétrole¹³⁰. La troisième innovation portait sur l'estimation de ce que pourrait rapporter une redistribution, dans la province d'Azilal, d'une taxation prélevée dans les plaines et les villes et correspondant à leur consommation d'eau d'irrigation et à l'électricité produite dans la montagne¹³¹.

La proposition de projet d'investissement dans la province d'Azilal n'eut pas de suite immédiate. En effet, à la demande du gouvernement marocain et pour des raisons de crise politique avec l'Algérie, les fonds prévus par le programme du FIDA furent détournés vers un projet frontalier, celui de l'Oriental. Il fallut attendre les projets de protection des "bassins versants", notamment celui du bassin du Lakhdar, dans la province d'Azilal, pour que la montagne revienne dans le collimateur des institutions de financement international. La composante touristique eut plus de chance. Grâce à une ONG travaillant déjà dans les Alpes et grâce au soutien de la Coopération française, le programme que nous avions suggéré pour la formation des guides et la création de gîtes ruraux fut réalisé avec un succès étonnant. Parcourant, quelques années plus tard, la vallée des Ait Bougmez, avant de franchir la crête de l'Atlas et descendre les gorges du Mgoun, je pus en effet apprécier la réalité des gîtes ruraux et celle des nouvelles compétences des guides de montagne.

En 1991, à l'occasion d'une mission d'identification générale pour la Banque africaine de développement¹³², j'eus à faire un état des projets possibles dans les montagnes. Il n'y avait eu aucun projet nouveau depuis 1987, mais le ministère de l'Agriculture avait évoqué la possibilité d'un projet dans la province de Taza et dans celle d'Azilal. Ma mission avait recommandé que la BAD prenne l'un de ces projets, mais cette proposition fut écartée au profit de projets plus simples et plus rentables. J'ai retrouvé, dans le rapport de mission, le texte d'une annexe que j'avais insérée dans l'éventualité d'un projet montagne, et dans lequel je développais les idées que nous avions formulées pour le Projet Azilal sur l'association contractuelle des communautés de montagne pour la gestion des territoires pastoraux dont ils avaient l'usage coutumier – ce qui soulevait la question des droits d'usage dans le domaine forestier. Je mentionne ce texte car, à l'époque, il n'eut aucun lecteur, du fait notamment de sa place dans un rapport très général. Associé, plus tard, à la rédaction de la *Stratégie 2020 de développement rural*, il me fut demandé de reprendre ces idées et j'en fis une nouvelle rédaction. J'eus, par la suite, l'occasion d'en présenter à

¹³⁰ Ce travail méthodologique a été conçu par un consultant économiste, spécialisé dans l'énergie, J.-R. Mercier. Celui-ci devait devenir plus tard l'un des responsables des bilans écologiques à la Banque mondiale.

¹³¹ Cette évaluation avait nécessité, pour estimer les prélèvements fiscaux possibles, un classement des provinces du Maroc selon leur population urbaine et rurale, les niveaux de revenu, la consommation d'eau et d'électricité. Ce travail donna pour la première fois une image de la hiérarchie des provinces selon leur degré de richesse ou de pauvreté. Il fallut attendre plus de deux décennies pour que ce genre de classement s'impose pour mesurer les indices régionaux de la pauvreté.

¹³² Voir ci-après.

nouveau le contenu dans des séminaires au Maroc et dans quelques articles. En 2010, le débat était toujours ouvert, et je réalise bien qu'il n'y aura pas d'évolution possible aussi longtemps que les Forêts s'accrocheront au dogme de la tutelle patrimoniale de l'espace forestier et aussi longtemps que l'on se refusera à reconnaître les droits des communautés montagnardes sur la totalité des ressources de leurs territoires d'usage. Aussi longtemps, également, que l'on ne voudra pas prendre en considération la notion d'une approche contractuelle de la gestion des "terroirs".

L'assistance du Maroc au Projet Oasis de Mauritanie

L'association du Maroc à la réalisation du Projet de développement des oasis de Mauritanie fut le résultat d'un enchaînement de circonstances qui n'avaient été nullement programmées lorsque le Centre d'investissement me confia la préparation de ce projet que le gouvernement mauritanien souhaitait soumettre au financement du FADES¹³³. Les oasis de Mauritanie se déploient dans trois grandes régions, l'Adrar, au nord, le Tagant, au centre et l'Assaba, au sud. Ces oasis ne disposent que de très faibles ressources hydrauliques, essentiellement celles de l'accumulation périodique, dans les poches imperméabilisées de quelques lits de rivières asséchées, des rares eaux de pluies qui, infiltrées, suivent de longs pendages dans les massifs dunaires environnants. Ces oasis sont surtout occupées par des palmeraies qui puisent leur eau directement dans les nappes. Leur entretien est rudimentaire et leur principal rôle est d'alimenter la "cure de dattes" des nomades propriétaires qui s'y rassemblent au moment de la récolte et associent ce séjour aux mariages et aux rencontres sociales. L'agriculture est peu développée, les parcelles exiguës n'étant que très faiblement irriguées par des puits à balancier, le *chadouf* égyptien, ou, dans le sud, par de simples seaux remplis dans des puits peu profonds.

Lorsque nous visitâmes ces oasis, nous fûmes frappés par l'ampleur qu'avait prise, depuis une quinzaine d'années, l'agriculture irriguée par motopompes. Mais nous fûmes surtout interpellés par le décalage qui existait entre ce moyen d'exhaure et les ressources en eau. Les motopompes avaient fait baisser le niveau des nappes, obligeant à des surcreusements continus, beaucoup de puits étaient déjà abandonnés, tandis que de nombreux puits traditionnels s'étaient asséchés. Des palmeraies s'étiolaient avec la baisse des nappes, et tout indiquait un risque grave de dégradation irréversible à l'horizon de quelques décennies. Nous proposâmes un projet qui partirait

¹³³ Le FADES est un fonds de financement arabe établi au Koweït. Le Projet Oasis a été cofinancé, en 1987, par le FADES et le FIDA de Rome. Le premier projet a été suivi d'un projet de seconde phase. La première mission "Oasis" en Mauritanie me donna l'occasion de travailler pour la première fois sur le terrain avec Khalid El Harizi qui devait devenir un ami de toujours. Khalid, un major de l'IAV, m'avait été présenté par Paul Pascon. Lorsque le Centre d'investissement de la FAO chercha des candidats pour son programme de formation, Khalid fut l'un des premiers acceptés. Revenu au Maroc après deux ans de Centre d'investissement, il eut l'opportunité de commencer une carrière internationale à la FAO, et de là, au FIDA où, en 2010, il était devenu l'un des cadres les plus brillants.

d'une application rigoureuse des réglementations existantes sur le contrôle et les autorisations de pompage motorisés et qui, au contraire, donnerait la priorité à des systèmes d'irrigation performants, mais utilisant la traction animale, principalement celle des ânes, abondants dans toutes les oasis. On y ajoutait des actions techniques pour améliorer la culture des palmiers et pour intensifier le maraîchage. La proposition fut d'abord très mal reçue, car elle fut ressentie comme un refus du progrès technologique. Mais devant l'évidence de l'épuisement des ressources en eau, les responsables de l'Agriculture acceptèrent l'idée de l'introduction expérimentale de systèmes d'irrigation à traction animale, alors inconnus en Mauritanie.

Nous proposâmes le système de l'outre à déversoir, un système traditionnel qui avait été, pendant des siècles, le principal moyen d'exhaure de l'eau de puits au Yémen, dans les oasis de l'Égypte et du Soudan, au Fezzan, dans le Sud tunisien et dans les oasis du Sahara algérien, dans les puits des vallées et des oasis du Maroc présaharien¹³⁴. Au sud du Sahara, ce système n'avait été introduit – probablement vers le XVIII^e siècle – que dans le massif saharien de l'Aïr, au Niger. Au cours des quatre ou cinq dernières décennies, dans les régions où ils étaient nombreux, les systèmes d'exhaure à traction animale avaient été progressivement remplacés par des motopompes et, dans les années 70, ils avaient pratiquement disparu, ne laissant que leurs bâtis dans le paysage. Dans de nombreuses régions, ce progrès avait été accompagné, comme en Mauritanie, d'un épuisement des nappes superficielles. Là où les ressources souterraines profondes existaient – au Soudan, dans les oasis égyptiennes, au Fezzan et dans des régions présahariennes du Maghreb – cet épuisement avait pu être, en partie, compensé par des forages dans les nappes profondes – ce qui n'était pas possible dans les oasis de Mauritanie. Nos interlocuteurs du ministère acceptèrent l'idée d'expérimenter le système de l'outre à déversoir sous réserve que nous nous chargions de trouver un dispositif pour en assurer l'introduction en Mauritanie. Nous relevâmes ce défi.

Nous pensâmes au Niger où ce système était encore largement en activité, à côté des premières motopompes, mais nous n'arrivions pas à imaginer de moyens pratiques pour faire venir des agriculteurs nigériens ayant l'expérience requise et pour les encadrer en Mauritanie. L'autre possibilité était celle du Maroc. Ce système que l'on trouvait encore, une ou deux décennies plus tôt, dans la plupart des régions du Maroc présaharien avait, comme dans les autres pays, très largement reculé devant les motopompes. On pouvait cependant encore le retrouver en état de fonctionnement dans des cantons isolés et restés fortement traditionnels. L'expérience de pédagogie

¹³⁴ Ce système a pour base une outre ouverte aux deux bouts dont l'un se termine en un long manchon. Lorsque l'outre descend dans le puits, une corde tient le manchon relevé, de telle sorte que l'eau, qui remplit l'autre partie d'une quarantaine de litres d'eau, ne peut pas s'écouler lorsque l'outre est remontée. L'outre est tirée hors du puits par deux cordes coulisant sur deux poulies montées sur un bâti en bois ou sur deux piliers en briques de pisé. Lorsque l'outre arrive hors du puits, une traction sur l'une des cordes libère le manchon, déversant ainsi l'eau dans une gouttière qui la conduit au bassin d'où partent les canaux d'irrigation. L'animal de traction fait un va-et-vient le long d'un chemin en déclivité qui a la longueur de la profondeur du puits. Une personne, souvent un enfant, fait tourner l'animal et exerce la traction au bon moment.

engagée sur le terrain du département des Sciences humaines de l'Institut agronomique de Rabat répondait à la seconde exigence, celle d'une structure possible d'encadrement de l'expérience. Paul Pascon était le responsable de ce département, et je connaissais son très grand intérêt pour les technologies traditionnelles, mais aussi son profond désir de connaître la Mauritanie. Depuis notre découverte commune des régions sahariennes, en 1961, il s'était attaché à la connaissance scientifique du Sahara atlantique. La mort tragique de ses enfants dans la province de Tantan semblait y avoir ajouté une profonde dimension affective, comme une thérapie par l'immersion dans ce milieu, pourtant chargé de douleurs.

Paul Pascon eut la réaction d'intérêt à laquelle je m'attendais, et il proposa d'emblée de monter un projet qui permettrait d'installer pendant plusieurs mois un artisan irrigateur dans l'oasis de Sani que j'avais identifiée en Mauritanie pour une expérience possible. Il était sûr de trouver l'expertise idoine dans la région d'Illigh, dans le Souss, et il se proposait d'effectuer, lui-même et avec ses assistants, les nécessaires missions de démarrage et de supervision. Je n'eus pas de difficulté à trouver auprès de la FAO un financement pour un projet d'une année. Ce fut le début d'une collaboration, qui dure encore, entre l'Institut agronomique du Maroc et le ministère de l'Agriculture de Mauritanie. A l'époque, cette collaboration eut une réelle signification politique car les relations entre les deux pays étaient alors plutôt tendues en raison des relations privilégiées de la Mauritanie et de l'Algérie. Les autorités mauritaniennes avaient cependant choisi de dépolitiser le projet, mettant en avant le caractère neutre de la coopération technique – ce qu'illustrait, par exemple, la présence d'étudiants mauritaniens dans les universités marocaines.

Paul Pascon débûsquâ à Illigh un personnage assez exceptionnel qui avait une longue expérience de l'agriculture oasisienne et savait construire l'infrastructure et l'appareillage d'une outre à déversoir traditionnelle. Ce personnage, Al Qayn, était un petit-fils d'esclave, et il avait montré à Paul, au *souk* de Sidi Ahmed ou Moussa, l'arbre où étaient enchaînés les esclaves venus du Sahel et qui étaient proposés à la vente par les caravaniers. Lors du premier voyage en Mauritanie, Al Qayn, qu'accompagnait Paul, n'oublia pas, en bon agriculteur, de remplir sa *choukkara*, de semences qui pourraient lui être utiles¹³⁵. L'expérimentation prit place à Sani, une station de recherche qui était alors dirigée par un Mauritanien d'ascendance marocaine, une famille Berrada venue commercer en Mauritanie au début du siècle¹³⁶. Ce qui se passa fut fascinant. En peu de temps, Al Qayn sut se rendre populaire dans le village de Sani et communiquer, bien que ne parlant pas encore l'arabe *hassaniya*.

¹³⁵ Je me souviens d'avoir reçu le formulaire bleu du recrutement des consultants de la FAO. Ce formulaire prévoyait des cases nombreuses pour décrire l'éducation du candidat, ses diplômes techniques, son expérience professionnelle. Pour Al Qayn, cela se résumait aux mentions suivantes : *diplômes scolaires* : école coranique ; *expérience professionnelle* : agriculteur ; *poste recherché* : artisan puisatier. Il fallut beaucoup d'explications pour faire admettre à la FAO un consultant aussi inhabituel.

¹³⁶ J'avais inscrit dans le projet un voyage d'étude d'un responsable mauritanien pour que celui-ci puisse voir, *in situ*, à quoi correspondait le système d'exhaure que l'on se proposait d'expérimenter. Cela fut, pour Berrada, la première occasion de connaître la terre de ses ancêtres et de rencontrer sa famille de Fès.

Son habileté ne se limita pas au savoir-faire mais se révéla être aussi celle du savoir apprendre aux autres. En peu de semaines, un puits avait été équipé d'un nouveau système d'exhaure, et un âne avait été dressé à la traction. A l'émerveillement des Oasiens, une eau abondante commença à se déverser dans un bassin. Mais les agriculteurs ne savaient l'utiliser que comme toujours, en remplissant des seaux que l'on déversait sur les plantes. Al Qayn dut alors leur apprendre à creuser des rigoles et à utiliser l'eau par gravité. Lors de la seconde mission, il revint avec des plants de roseaux car il en avait constaté l'absence. Son entreprise suivante fut d'apprendre aux Oasiens comment préparer la terre. Il fabriqua, à cet effet, un araire en bois d'acacia et y attela l'âne proprement dressé. Il apprit aussi aux Oasiens la confection d'un *chouari* en feuilles de palmier, ce bissac que l'on pose sur l'échine de l'âne et que l'on ignorait ici, les charges étant tenues par une courroie dorsale sous le ventre de l'animal. Par ses gestes, par sa compétence, par sa modestie, Al Qayn avait eu plus d'impact en deux séjours que des dizaines de vulgarisateurs qui étaient censés, au cours de visites d'une journée, apprendre l'agriculture et la traction attelée aux paysans de Mauritanie.

Paul Pascon aida beaucoup pour expliquer les raisons et les objectifs du projet, et il savait y faire. Mais ce qui fut le plus surprenant, fut son attitude scientifique. Il prit en effet l'initiative de tenir, chaque soir, un journal dans lequel il décrivait tout ce qui s'était passé dans la journée : comment les Oasiens et les cadres administratifs de passage réagissaient aux événements, comment se faisaient les adhésions, comment se manifestaient les résistances, comment le système de pouvoir local se situait par rapport à l'innovation¹³⁷. Son journal est celui d'un savant du XIX^e siècle, celui d'une époque où les observateurs scientifiques prenaient le temps de tout noter. Je ne sais pas comment il faisait pour trouver ce temps. Je n'ai jamais, au cours de mes nombreuses missions, put faire autrement que de conserver des notes synoptiques de mes journées, pour ne pas oublier ce que je devais utiliser dans mes rapports. Ce journal devra un jour être publié. Il montre des qualités cachées d'un chercheur exceptionnel.

Les résultats des premières missions incitèrent la FAO à renouveler et prolonger le projet. J'en étais le superviseur à la FAO. Et un jour je reçus l'horrible nouvelle : Paul Pascon était mort dans un accident de voiture, en se rendant à Sani, avec

¹³⁷ Je me souviens qu'il avait, avec les leçons de son expérience de terrain, discuté l'hypothèse qui avait sous-tendu le projet, à savoir celle de la capacité d'une innovation technologique (l'exhaure à traction animale) pour, à elle seule, faire évoluer un système de production. Il montrait que l'innovation technique seule ne suffisait pas et qu'il fallait d'abord agir en profondeur pour introduire des changements par paliers, en faisant évoluer ce que les gens savaient déjà faire. La suite démontra qu'il avait profondément raison. Le système d'exhaure, malgré sa réussite, ne put pas prendre le pas sur les motopompes dont l'extension suicidaire répondait aux intérêts des gens de pouvoir. En revanche, l'approche progressive, dont Abdeslam Dahman fut le promoteur au cours des années suivantes, montra que le travail de formation de longue durée était payant. Deux décennies plus tard, d'innombrables motopompes ne fonctionnent plus, et la question de l'exhaure de l'eau avec des technologies alternatives se pose désormais avec une plus large ouverture d'esprit. Elle fait, aujourd'hui, l'objet d'initiatives prometteuses.

Ahmed Arrif, un jeune et brillant sociologue marocain qu'il avait associé aux travaux de terrain. Ce fut un temps dur et triste. J'assistai à Casablanca aux obsèques d'Ahmed Arrif, puis à Rabat à celles de Paul. Le long cortège, formé par tous les professeurs et les étudiants de l'Institut, parcourut à pied les quelque cinq kilomètres qui séparent l'Institut du cimetière. J'eus, peu de temps après, une réunion avec ses autres assistants, Larbi Zegdouni et Abdeslam Dahman, qui avaient, eux aussi, participé à l'expérience mauritanienne. Ma seule question fut : « Est-ce que vous voulez continuer le projet ? » La réponse fut immédiate : « Nous devons le faire pour honorer la mémoire de Paul. » Je les assurai, ce que je fis, de mon soutien, au travers de la FAO, aussi longtemps que cela serait nécessaire.

Ce fut le début d'une autre aventure qui dure encore en 2010. Abdeslam Dahman en fut, et en est encore, le pivot, et il y associa toute une cohorte de jeunes agronomes de l'Institut. Avec Al Qayn, tout d'abord, il aida à la poursuite de l'expérience en cours. Mais la nouveauté fut l'intérêt manifesté pour l'approche par les responsables de l'agriculture en Mauritanie. Ceux-ci demandèrent à Dahman d'élargir son champ d'action et de jouer un rôle dans la vulgarisation pratique dans les oasis. Les premières actions concernèrent la constitution des associations oasiennes qui marquèrent le véritable début d'un "développement participatif". Mais l'idée la plus originale fut, sans conteste, celle de confier les tâches de vulgarisation à de jeunes couples de paysans scolarisés des oasis du Maroc. Les trois premiers couples furent installés pour une année dans les oasis, et Al Qayn eut le privilège d'en être l'introducteur auprès des Oasiens. Vivant dans le milieu oasien, ces couples firent de la vulgarisation sans programmes et sans manuels, simplement en faisant ce qu'ils savaient faire et dont les Oasiens de Mauritanie n'avaient ni connaissance ni pratique. Les femmes marocaines apprirent à leurs sœurs mauritaniennes comment mieux faire la cuisine, comment mieux éduquer les enfants, les hommes montrèrent comment tailler et traiter les palmiers, comment cultiver des légumes. Le transfert d'un savoir un peu plus "développé", bien qu'encore peu moderne, se révélait être d'une efficacité infiniment supérieure à celle des méthodes de vulgarisation fondées sur l'apprentissage mécanique de messages techniques. Ces expériences furent si concluantes que le ministère de l'Agriculture mauritanien n'a pas cessé depuis de trouver des financements pour faire venir de nouveaux couples. Des cadres de l'Institut n'ont pas cessé, au travers de l'Association Targa, de se rendre en Mauritanie pour superviser les actions en cours.

Le dernier message sur cette expérience de la coopération du Maroc et de la Mauritanie voudrait rappeler ce qu'il advint d'Al Qayn. Après ses missions, Al Qayn revint dans son village, honoré par ses pairs et nanti d'un bon pécule. Il devint une personnalité locale. Je me trouvais un jour dans le bureau d'Abdelouahed Radi, alors qu'il occupait – cela ne dura pas longtemps – le poste de secrétaire d'Etat à la Coopération. Nous échangeâmes quelques propos sur la coopération internationale, et j'eus l'occasion de lui raconter l'aventure mauritanienne dans laquelle il fallait voir un exemple exceptionnel de coopération Sud-Sud. Il n'en avait jamais entendu

parler. Je sautais sur l'occasion et, me rappelant Maupassant et ses descriptions des comices de remise du Mérite agricole, je lui suggérai de faire décorer Al Qayn. Abdelhouahed adhéra immédiatement à l'idée et donna son appui initial à Abdeslam Dahman qui engagea la longue procédure par laquelle il fallait passer. Je ne fus pas peu surpris quand j'appris, deux ans plus tard, que la procédure avait abouti. Al Qayn avait été décoré dans son village par le gouverneur de sa province. Le cercle de son destin était bouclé sur un honneur que n'aurait jamais imaginé ce petit-fils d'esclave. Curieusement, je n'avais jamais rencontré ce personnage qui fut tellement souvent présent dans mon horizon. Dahman me le fit connaître un jour, et je me souviens de sa fierté quand il tira de sa *choukkara* la copie du diplôme attestant de sa décoration. Il n'a jamais rien su de l'histoire que je raconte ici.

Ma dernière mission au Maroc pour le Centre d'investissement de la FAO

Ma dernière mission au Maroc pour le Centre d'investissement de la FAO, en juillet 1991, fut une mission *d'identification générale de projets* pour la Banque africaine de développement (BAD). Ce genre de mission consiste en une sorte de "pêche aux projets", et son objectif est d'identifier quelques idées de projet dans lesquelles l'institution financière puise pour alimenter un programme qu'elle discute ensuite avec le gouvernement. J'ai toujours bien aimé ce genre de missions, car il permet un balayage très large des programmes dans lesquels un pays est engagé ou souhaite s'engager. Si j'évoque ici cette mission de 1991, c'est parce qu'elle m'a donné l'occasion d'avoir une vue panoramique des programmes d'investissement du Maroc à cette époque. Cette vue d'ensemble mérite quelques lignes car elle donne une idée de l'effort considérable qui avait été engagé par le ministère de l'Agriculture pour faire progresser l'agriculture.

Le budget du ministère pour 1990 était de l'ordre de 1 850 millions de dirhams, tandis que les engagements pour 1991 et les années suivantes s'élevaient à 4 300 millions de dirhams. L'irrigation avait une priorité considérable, le budget des Offices de mise en valeur agricole représentant 44 % du budget 1990 et 78 % des engagements pour les années suivantes. L'irrigation avait fait l'objet d'un Projet d'amélioration de la grande irrigation, le PAGI I, financé par la Banque mondiale. Cette institution s'appropriait à en finance une nouvelle phase, le PAGI II, d'un coût total de 1,6 milliard de dirhams.

Le gouvernement avait, à l'époque, programmé un grand nombre de nouveaux projets de grande hydraulique. Cinq projets concernaient des extensions des irrigations. Ils concernaient le Haut Service des Doukkala (64 000 hectares, 6,3 milliards de dirhams), le projet Loukkos Sud (9 900 hectares, 681 millions de dirhams), la seconde tranche d'irrigation dans le Rharb (17 000 hectares, 1,4 milliard de dirhams), la troisième tranche d'irrigation dans le Rharb (103 000 hectares, 7,8 milliards de dirhams – cette tranche étant cependant conditionnée par la

réalisation du barrage de Mjara, dont le coût était estimé à 10 milliards de dirhams)¹³⁸. Trois projets concernaient la réhabilitation d'infrastructures hydro-agricoles dans des périmètres existants (oued Beht, dans le Rharb, Faregh dans les Doukkala, Tessaout aval, au total 56 000 hectares, 1,7 milliard de dirhams). Enfin trois projets de réhabilitation et extension (Haouz central, Beni Amir, Souss, pour un total de 56 000 hectares et un coût de 3 milliards de dirhams). L'ensemble de ces projets représentait une superficie de 324 000 hectares, dont 235 000 de nouvelles irrigations, et un coût total de 22 milliards de dirhams¹³⁹. La petite et moyenne irrigation moderne et traditionnelle avaient fait l'objet d'un premier, puis d'un second projet, financés par la Banque mondiale.

Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture s'était engagé en 1991, avec la Banque mondiale, dans la préparation d'un ambitieux Programme d'investissement dans le secteur agricole, le PISA. Son objectif était de mettre en œuvre les réformes qui dérivait du Programme d'ajustement structurel développé dans les années 80. Ce programme, réalisé à partir de 1992, prévoyait des investissements dans les différents secteurs du ministère et, tout particulièrement, des actions novatrices pour une nouvelle approche de la vulgarisation agricole et pour le renforcement de son interaction avec la recherche agricole.

En matière de financement, le ministère se proposait de relancer le Fonds de développement agricole (FDA), créé en 1986 pour regrouper toutes les aides financières prévues par le Code des investissements agricoles (avec une gestion par la CNCA). Un soutien du FDA par la Banque mondiale était recherché dans le cadre du PISA. D'autres soutiens au FDA étaient apportés par des dons de la Communauté économique européenne, le Japon et l'Espagne. Les ressources cumulées du FDA, de 1986 à 1990, se sont élevées à 777 millions de dirhams.

On notait également que plusieurs projets de développement rural intégré, sur le modèle de Karia Tissa, avaient été entrepris, principalement avec la Banque mondiale, dans les régions d'Oulmès Romani, de Meknès El Hajeb et dans celle du Moyen-Atlas, avec une focalisation sur l'élevage. La Banque africaine s'était engagée dans le projet DRI de Settat, et le FIDA dans celui de la région Abda. De nombreux dossiers de projets DRI avaient, en outre, été préparés pour les régions de Tanger, Khemisset, Taza, Azilal, mais les recherches de financement avaient été suspendues en raison des resserrements budgétaires dus au programme d'ajustement structurel – celui-ci ayant, par ailleurs, profondément modifié le contexte de la politique agricole qui prévalait au moment de Karia Tissa.

¹³⁸ La BAD pouvait être intéressée par le projet du Loukkos, celui de la seconde tranche d'irrigation dans le Rharb et celui du Haut Service des Doukkala.

¹³⁹ En 1991, la superficie de grande hydraulique équipée pour l'irrigation totalisait 453 000 ha, dont 346 000 en irrigation gravitaire et 106 000 en aspersion. La petite et moyenne irrigation moderne totalisait 120 000 ha, dont 54 000 ha équipés par l'Etat et le reste par le secteur privé. Les petites irrigations traditionnelles totalisaient 289 000 ha. Le total des terres équipées pour l'irrigation était ainsi, à cette date, de 863 000 ha.

Sur le plan sectoriel, le ministère avait, avec un don japonais, relancé un programme d'épierrage sur quelque 22 000 hectares et estimait, ce qui ne fut pas réalisé, que ce programme pourrait toucher les quelque 100 000 hectares qui avaient été inventoriés. Le ministère avait aussi imaginé réaliser un remembrement des terres en sec, notamment en associant cette opération à un crédit foncier. Les quelques expériences montrèrent que cette opération était non seulement complexe et coûteuse, mais surtout qu'elle n'apportait pas de bénéfices économiques mesurables et ne justifiait pas de priorités dans le programme d'investissement. Dans les montagnes, la politique se concentrait sur le reboisement, réalisé selon la formule, déjà ancienne mais toujours active, des chantiers de Promotion nationale. En matière d'élevage, le ministère s'apprêtait à lancer, avec le FIDA, un projet novateur de développement des parcours et de l'élevage dans l'Oriental.

Ce que montrait cette revue des projets d'investissements, c'était à la fois le grand dynamisme qui caractérisait l'action de l'Etat dans l'agriculture et les changements profonds qui étaient intervenus depuis la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel. Ce programme, et ses conséquences, ont marqué, à partir des années 80, une rupture dans les politiques agraires poursuivies depuis les années 60. Cette évolution préparait le terrain pour la rupture de la fin des années 90, avec l'entrée en force dans une libéralisation, à peine esquissée par l'ajustement structurel.

CHAPITRE 6

Un nouvel engagement dans les politiques de la ruralité

J'ai quitté la FAO en 1994 avec des sentiments partagés. Beaucoup de frustrations, d'abord. J'ai, pendant les années passées avec la Banque mondiale, travaillé sur des projets auxquels je ne croyais pas. Après l'expérience du Projet Sebou qui m'avait fait découvrir la complexité humaine d'un projet, j'ai eu le sentiment d'une immense superficialité : un projet n'était valable que s'il répondait à certains critères techniques et si son taux de rentabilité justifiait l'investissement. Des hommes, des femmes des campagnes que nous rencontrâmes si souvent dans leurs villages, on ignorait les réalités que, le bref temps d'une visite, ils avaient bien voulu partager avec nous. Pour les projets de la Banque mondiale, ils devenaient les membres d'un "groupe cible". Leur adhésion aux projets était évidente puisque les experts en avaient déterminé l'intérêt économique. J'ai, ensuite, choisi de travailler pour d'autres institutions financières avec lesquelles le Centre d'investissement de la FAO collaborait. J'eus plus de satisfaction avec le FIDA ou le Fonds d'Équipement des Nations Unies (le FENU), car j'y trouvais une plus grande ouverture sur l'innovation et de plus grandes préoccupations pour les acteurs ruraux. Sur la fin, ma qualification d'économiste avait évolué avec, enfin, une reconnaissance formelle de mon expérience de sociologue. Du côté positif, je retiens de toutes ces missions une riche connaissance de nombreux pays du monde et de leurs populations rurales ainsi que de multiples rencontres avec des cadres nationaux, motivés et convaincus, malgré toutes les faiblesses des appareils d'État.

J'avais, malgré les rigidités fonctionnelles de la FAO, eu la chance d'acquérir une certaine liberté personnelle dans l'institution. Cette liberté me permit d'effectuer de multiples travaux, en quelque sorte "hors cadre". Ce fut, par exemple, l'accompagnement que je pus faire des premières années d'indépendance du Mozambique, à la fin des années 70. Ce fut mon détachement pour la grande étude de la FAO sur les perspectives de développement de l'agriculture africaine, en 1986. Ce furent encore différentes expériences que je pus conduire sur des innovations méthodologiques¹⁴⁰. Ce fut, aussi, cette curieuse conjonction qui me conduisit à

¹⁴⁰ Je pus notamment lancer les bases d'une nouvelle approche du développement participatif. Ces travaux débouchèrent sur la publication, par le FENU, d'un livre qu'avec la complicité de G. de Kalbermatten et de Bernard Michel du FENU je pus concevoir en dehors de la FAO (*Vers un écodéveloppement participatif*, l'Harmattan, Paris, 1993. *Toward a Participatory Ecodevelopment*, Mac Millan, Londres, 1994).

devenir, pendant deux ans, le *speech writer* d'Edouard Saouma, alors directeur général de la FAO. Je crois qu'il appréciait mon style mais surtout ma liberté de pensée, rare dans l'environnement professionnel de l'institution. Nous partagions également une même hostilité à l'égard des approches de la Banque mondiale. Je quittai néanmoins la FAO avec le sentiment de ne pas avoir pu développer de nombreuses idées novatrices qui avaient émergé au fil des années.

J'avais alors en projet de revenir à mes travaux de recherche, mais c'était sans compter sans la dynamique des héritages. A peine parti de la FAO, des institutions avec lesquelles j'avais travaillé, le FENU et le FIDA, me demandèrent des collaborations de consultant, en grande partie pour développer des idées et des approches nouvelles. Avec le FENU, on me demanda d'expérimenter des approches participatives dont je m'étais vainement fait le promoteur à la FAO. Ces expérimentations me conduisirent au Mali, en Guinée, au Niger, en Mauritanie, au Laos, à Madagascar. De semblables missions me furent demandées par le FIDA, pour une expérimentation au Niger et plus tard en Tunisie¹⁴¹. Mais la nouveauté fut aussi pour moi de faire des missions dans un domaine que je n'avais pas encore expérimenté, celui de l'évaluation des projets en cours ou réalisés. J'y trouvai un intérêt particulier car l'essentiel de mon expérience à la FAO avait consisté à préparer des projets dont on ne voyait jamais la réalisation. Cette collaboration s'engagea avec le Service d'Evaluation du FIDA qui avait pris un virage novateur grâce au dynamisme de son directeur, Pierre Spitz, et de Khalid El Harizi, son principal collaborateur.

Ce travail m'apporta beaucoup, et j'eus la chance de conduire des missions particulièrement intéressantes en Tunisie, en Mauritanie, au Laos. Au Maroc, le FIDA me demanda de faire l'évaluation du Projet de développement pastoral de l'Oriental, alors un projet novateur dans le domaine de l'élevage. Cette expérience devait me conduire, plus tard, à en reprendre les idées en Tunisie. Ma seconde mission d'évaluation au Maroc pour le FIDA porta sur le bilan final d'un projet peu convainquant et qui avait traîné en longueur pendant une dizaine d'années, le Projet de Safi-Abda. Les circonstances voulurent que ce fût à partir de ce projet, particulièrement peu porteur, que je fus mis sur un chemin d'innovation dans les politiques agraires du Maroc. C'est avec cette dernière partie du chemin, que j'évoque dans ce chapitre, que se sont conclues mes rencontres avec les politiques agraires du Maroc, de 1956 à 2006.

Le Projet pastoral de l'Oriental

Au début des années 90, la région de l'Oriental était l'une des zones les plus défavorisées du pays et non encore atteinte par des actions de développement de grande envergure. L'élevage extensif des petits ruminants y constituait la principale

¹⁴¹ Ces expériences de développement participatif donnèrent lieu à la publication d'une synthèse méthodologique: G. Lazarev (en collaboration avec Mouloud Arab), *Communautés rurales et développement local, approches et instruments pour une dynamique de concertation*, Karthala, Paris, 2002.

ressource, mais cette activité économique était soumise à des aléas considérables en raison des variations climatiques, de la surexploitation des ressources naturelles et de l'insuffisance des points d'eau dans les pâturages d'été. L'agriculture, qui s'était notablement développée depuis une vingtaine d'années en dépit des contraintes naturelles, contribuait, lors des bonnes années, à une certaine sécurisation alimentaire, mais elle n'avait qu'un potentiel très limité de développement. Au contraire, son extension semblait obéir à des stratégies d'appropriation des terres collectives beaucoup plus qu'à des stratégies de productivité, et, pour ces raisons, elle se faisait souvent aux dépens des ressources du milieu naturel. La priorité des parcours et de l'élevage semblait ainsi évidente. Le Projet de développement des parcours et de l'élevage de l'Oriental (PDPEO) s'était donné pour objectif d'accroître la production des parcours et de l'élevage et de tenter de renverser le processus de dégradation des ressources herbagères naturelles. Il se proposait, en même temps, d'augmenter le revenu des éleveurs et d'améliorer leurs conditions de vie.

L'évaluation « à mi-parcours » d'un projet est une vision « à double foyer ». Le premier « foyer » doit permettre une compréhension critique des réalisations du projet, une analyse de leurs effets et des résultats que l'on peut attendre à terme, enfin une identification des problèmes qui peuvent se poser. Cette première vision se conclut par des recommandations pratiques et réalistes permettant d'améliorer ou de corriger le fonctionnement du projet. Le second « foyer » est celui du moyen-long terme. Tous les projets s'inscrivent dans un contexte évolutif de longue durée indépendant d'eux. Mais les projets eux-mêmes, surtout lorsqu'ils ont l'envergure et la durée du PDPEO, peuvent contribuer à modifier les tendances de changement, voire, dans une certaine mesure, à les modeler différemment. De là l'importance d'une réflexion stratégique sur l'impact à long terme du projet sur son milieu – une réflexion d'autant plus importante lorsque, à « mi-parcours » du projet, il existe encore des marges suffisantes pour mieux préparer « l'après-projet » et mieux l'inscrire sur la durée¹⁴².

Lors de la formulation du projet, ses concepteurs¹⁴³ partirent du constat des effets très limités de pratiquement toutes les actions entreprises pour améliorer les parcours, au Maroc comme dans les autres pays du Maghreb. On avait pu certes observer des réussites en matière de démonstration technique – ce qui donnait des assurances quant aux possibilités d'améliorer effectivement la productivité des parcours et de l'élevage pastoral – mais on n'avait pas encore trouvé un cadre d'action qui permette de faire adopter ces techniques par les populations pastorales

¹⁴² Le Projet de développement de l'élevage et des parcours de l'Oriental correspondait à un investissement total de 45,2 millions USD (au taux de change de 1990). Le FIDA, initiateur du projet, et la Banque africaine de développement ont contribué au financement de cet investissement à hauteur, respectivement, de 14,6 et 24,6 millions USD. Le projet a été approuvé en avril 1990, et son exécution a débuté en mai 1991. Notre évaluation est intervenue fin 1995, soit à mi-chemin des huit années prévues pour la réalisation du projet.

¹⁴³ *Rapport de préparation finale du PDPEO*, M^{me} Tillier, agro-économiste, M. Jabalah, analyste financier, Christian Potin, socio-institutionnaliste, Tahar Telahigue, pastoraliste, Alain Tronche, zootechnicien, FIDA, octobre 1990.

concernées et, surtout, de les intégrer dans leurs systèmes de production et leurs modes de gestion des parcours naturels. L'action administrative au Maroc avait, à cet égard, bien montré les limitations des « périmètres d'amélioration pastorale », qui constituaient le seul modèle d'action dans les parcours naturels. Le projet du Moyen-Atlas, financé par la Banque mondiale, avait, le premier, cherché à rompre cette logique en cherchant à fondre les périmètres pastoraux dans un cadre plus vaste, notamment en prenant en compte le cadre communal. Au final, cependant, il n'avait pas réussi à intégrer les actions d'amélioration dans les pratiques de gestion pastorale des communautés d'usagers.

Les concepteurs du PDPEO en tirèrent les conséquences, et ils fondèrent leur stratégie sur un mode d'organisation permettant de replacer les actions techniques dans un cadre évolutif qui prendrait ses racines dans l'organisation sociale existante. Le modèle proposé partait du constat que la gestion traditionnelle des parcours était restée fondée, malgré les transformations de l'activité pastorale dans l'Orient, sur une répartition des parcours entre les unités sociales qui segmentaient la société pastorale de cette région, ces unités détenant, selon des modalités variables, des droits d'usage effectifs sur les ressources naturelles. L'idée nouvelle fut de faire coïncider ces unités sociales traditionnelles avec une organisation à caractère moderne, celle de la « coopérative ». Analysant plus tard les caractères particuliers des coopératives qui furent créées sur cette base, notre mission proposa de les dénommer « *coopératives ethno-lignagères* » – une dénomination qui a eu, depuis, une grande fortune dans le vocabulaire du développement au Maroc. L'avantage de la formule était de combiner la force des pratiques coutumières régies par le droit coutumier et les solidarités fonctionnelles nouvelles des coopératives. Les « coopératives ethno-lignagères » furent ainsi reconnues comme pouvant être les gestionnaires les plus qualifiés de l'espace sur lequel s'exerçaient leurs droits d'usage et comme les meilleurs promoteurs possibles de la mise en valeur des parcours.

« Le concept de « coopérative ethno-lignagère » portait, dans sa formulation même, une contradiction que ne manqua pas de noter la mission d'évaluation. Les systèmes ethno-lignagers fonctionnent selon des règles – par exemple, celles qui définissent la représentation des lignages ou celles qui régissent le système de prise de décision – et selon des coutumes – notamment celles qui déterminent l'usage des parcours et des points d'eau – fort différentes des principes des coopératives. Celles-ci sont des structures ouvertes, la participation y est volontaire, la représentation y est démocratique, les décisions s'y prennent à la majorité. Dans le système lignager, les responsables sont issus de hiérarchies sociales fermées, acceptées par tous ; il n'y a pas d'adhésion volontaire au lignage mais une appartenance de fait, et les décisions se prennent à l'unanimité. Les coopératives créées dans l'Orient ont été marquées par cette contradiction. Elles ont dû, dans une certaine confusion, subir le poids des règles sociales du système lignager, en accepter les contraintes et trouver des compromis discutables avec les règles formelles du système coopératif (extrait du *Rapport d'évaluation à mi-parcours*). »

En termes d'action, le projet PDPEO se proposait de restaurer de vastes superficies de parcours d'armoise dégradés et de mettre en place des moyens et des services pour le développement de l'élevage. Il se proposait, en même temps, d'apporter un soutien en matière de vulgarisation, de recherche-développement, de crédit, de promotion des activités féminines, de renforcement institutionnel et de structuration des coopératives. Au démarrage du projet, une étude fut lancée, comme cela avait été prévu lors de la préparation du projet, pour identifier les unités sociales qui occupaient l'espace pastoral et pour reconnaître leurs droits coutumiers sur les différents types de parcours¹⁴⁴. C'est avec ces unités que l'on se proposait de négocier l'identification des espaces pastoraux qui seraient soumis à une restauration par des mises en repos rationnelles, puis à une exploitation durable selon des règles établies avec les représentants des éleveurs concernés. C'est aussi ces unités sociales que l'on se proposait d'intégrer dans une structure coopérative appelée à servir de cadre pour la gestion des parcours restaurés et pour les autres activités de soutien de l'élevage.

Ce brillant schéma se heurta cependant à des inerties qui n'avaient pas été prévues. L'étude sociologique, qui était à la base du dispositif, ne fut en effet réalisée qu'avec beaucoup de retard, et ses résultats ne furent accessibles qu'après presque deux années d'exécution du projet. Ne disposant pas des informations sociologiques souhaitées et pressé de commencer les actions du projet, Akka Oulhabou, le très dynamique directeur du PDPEO, prit l'initiative d'interpréter à sa manière le concept d'unités sociales traditionnelles en prenant comme base les fractions administratives délimitées par le ministère de l'Intérieur¹⁴⁵. C'est sur ces bases, équivoques du point de vue de leur représentativité sociologique, qu'en un temps assez bref furent organisées les coopératives de gestion des parcours et de services. La dynamique qui fut ainsi créée s'avéra extrêmement positive. Deux bonnes années pluvieuses favorisèrent une exceptionnelle reprise des parcours d'armoise dégradés, et dès la troisième année, leurs ressources avaient pu être adjudgées en location aux éleveurs des coopératives concernées. En même temps, les compensations (offertes en contrepartie des manques à gagner pendant les mises en repos des parcours restaurés), les activités de services, l'accès aux intrants, la gestion d'un camion par coopérative et d'autres actions avaient, en peu de temps, contribué à bien ancrer le projet dans l'espace pastoral des hauts-plateaux de l'Oriental.

¹⁴⁴ Cette étude fut confiée au département des Sciences humaines de l'Institut agronomique de Rabat. Elle fut conduite par un anthropologue talentueux, Abdallah Hammoudi.

¹⁴⁵ La répartition territoriale des anciennes fractions de tribus et des "douars" qui occupent les hauts plateaux s'est dessinée au cours de l'histoire, de façon à garantir une complémentarité des types de parcours, notamment les parcours (les *wouff*) d'été, de printemps et d'hiver. Il en a résulté des territoires discontinus et distribués sur de très longues distances, en général selon des axes nord-sud. Les fractions administratives ont été mises en place par le Protectorat et ont été reprises par le ministère de l'Intérieur. Ces fractions divisent l'espace en unités territoriales continues, distinctes de la géographie discontinue des droits d'usage.

Lorsque notre mission¹⁴⁶ vint à examiner l'état du projet, après trois pleines années d'activité, celui-ci était considéré comme une réussite, une *success story*, selon le vocabulaire du FIDA. Nous pûmes témoigner de cette réussite, mais nos investigations mirent en évidence plusieurs risques qui pouvaient menacer la durabilité du projet. Notre premier questionnement concerna la base sociale des coopératives. Nous reprîmes à cet effet l'étude de A. Hammoudi, et nous en discutâmes les résultats avec des éleveurs appartenant aux coopératives nouvellement formées¹⁴⁷. Nous nous attachâmes en même temps à reporter sur des cartes la localisation des parcours sur lesquels nos interlocuteurs affirmaient avoir des droits d'usage. Cet exercice, qui avait pu paraître fastidieux, montra que la cartographie des droits d'usage, qui tenait compte des complémentarités nord-sud des parcours, ne correspondait pas à celle des territoires des coopératives créées sur la base des fractions administratives. La plupart des collectivités "auto définies" avaient, en effet, des droits croisés sur les territoires des fractions administratives, ce qui créait une discordance entre les droits effectifs des usagers et ceux proclamés par la territorialisation légale des coopératives. Nous recommandâmes de mieux tenir compte du foncier et de revoir les limites territoriales des coopératives, le risque étant fort (et cela se produisit quelques années plus tard lors d'une pénurie de ressources fourragères) de voir les ayants droit écartés venir demander leurs droits.

L'un des dangers, redouté par l'appareil d'encadrement, parce qu'il était gros de conséquences pour l'unité et la solidarité des adhérents, était la forte « politisation » dans laquelle les coopératives étaient entraînées lors de chaque campagne électorale communale ou législative. Certains gros éleveurs influents, qui cumulaient de surcroît de nombreux mandats ou exerçaient d'importantes responsabilités au sein des conseils d'administration ou au niveau local, ont en effet eu tendance à subordonner la coopérative à des fins politiques ou de prestige. D'où des dissensions, des divisions, voire des clivages entre tendances politiques. D'où aussi une certaine monopolisation des postes de direction et de décision de la coopérative par les mêmes personnes ou les mêmes lignages. D'où, aussi, un risque de détournement de la coopérative. La structure interne des coopératives pastorales nous avait aussi semblé poser problème. Leur trop grande taille semblait empêcher une gestion véritablement démocratique (elles comptaient 230 membres en moyenne, et nombre d'entre elles avaient plus de 500 adhérents). De plus, la forte différenciation sociale, économique ou éducationnelle entre adhérents apparaissait souvent comme une cause de clivages ou de suivisme.

¹⁴⁶ La mission d'évaluation que j'ai dirigée comprenait un zootechnicien, Alain Bourbouze, un pastoraliste, Abderrahman Yousefi, un spécialiste des coopératives, Mohamed El Alaoui. La problématique des femmes avait été traitée par Anouchka Lazarev. La supervision de la mission au FIDA était assurée par Khalid El Harizi.

¹⁴⁷ La mission s'était attachée à visiter la plupart des coopératives. Mais pour approfondir ses enquêtes, elle prolongea souvent son travail en passant la nuit chez les éleveurs. La mission conserve un souvenir de leur hospitalité et de leur générosité. On nous offrit treize moutons en méchouis, en onze jours.

La mission avait également questionné le rôle de l'Administration dans ce processus. S'étant fortement impliqué dans la création des coopératives, l'appareil technico-administratif du projet s'était trouvé contraint, non seulement d'en assurer l'encadrement, mais aussi de suppléer à certaines fonctions revenant normalement aux coopérateurs (gestion comptable, organisation et secrétariat des conseils d'administration, etc.). Cette situation représentait une menace réelle car, si l'on n'y prenait pas garde, la coopérative risquait de devenir, à son insu, un simple instrument du système d'encadrement tandis que, pour l'administration, le danger était de s'enliser dans la gestion directe des groupements d'éleveurs.

Malgré ces difficultés, et si l'on en juge par les déclarations d'intérêt des adhérents, la greffe coopérative semblait, au moment de notre mission, être en train de prendre. Cette expérimentation institutionnelle à grande échelle semblait avoir permis la mise en place d'une organisation originale qui, sans compromettre le présent ni injurier le passé, pouvait annoncer ce que pourrait être le mode d'intervention participatif dans d'autres régions pastorales du pays. Le PDPEO semblait, à ce moment de son histoire, avoir contribué à une mutation qualitative importante dans la conception de l'intervention étatique, dans le développement rural, en général, et pastoral, en particulier.

On s'était cependant demandé, au moment de notre mission, si cette formule des « coopératives ethno-lignagères » était viable, relançant un débat ancien sur les rapports possibles entre structures traditionnelles et structures de développement modernes. Les règles coopératives pouvaient-elles, avec le temps, imposer de nouveaux modes de fonctionnement à des structures sociales relativement figées par les héritages traditionnels ? Nous constatons que, pour le moment, les deux logiques d'organisation et de fonctionnement parvenaient – mais au prix de fortes inégalités sociales – à coexister. On pouvait observer un système de représentation fondé sur les hiérarchies tribales et, en même temps, que toutes les activités des coopératives se faisaient dans le respect des règles formelles du statut coopératif. En fait, il avait fallu, empiriquement, procéder à des ajustements pour adapter l'institution coopérative aux données du système coutumier (mode de représentation des lignages dans les conseils d'administration et les assemblées générales, quorums de présence, vote par consensus et délégation, admis dans les pratiques traditionnelles, etc.). Le système pouvait-il évoluer ? Nous pensions que cette option était crédible avec le surgissement de nouvelles compétences dans le système de décision – essentiellement des jeunes et des femmes – et avec celui de nouveaux leaders, bien ancrés à la fois dans l'héritage traditionnel et dans la pratique de la gestion moderne. La formation continue des cadres, régisseurs, directeurs, comptables, nous semblait être la clé d'une telle évolution.

Une telle évolution, qui ferait émerger une sorte de contre-pouvoir face au système d'autorité traditionnelle, n'était cependant envisageable que dans la mesure où les coopératives parviendraient à « s'autonomiser » et deviendraient indispensables pour leurs adhérents. Mais ces coopératives étaient-elles en voie « d'autonomisation » ? C'était, là, pour nous, le nœud du problème. Les coopératives avaient été créées par

l'Etat, les adhésions initiales avaient été obtenues par l'attrait des indemnités et des autres avantages apportés par le PDPEO, leur fonctionnement reposait largement sur l'engagement et le dévouement des cadres du projet. Vues de haut, ces coopératives semblaient n'être qu'une sorte d'interface entre l'Etat – qui gérait un certain nombre d'activités, mettait en place des infrastructures, des dispositifs d'incitation ou de gestion – et les éleveurs qui en bénéficiaient. Bien que consultées, les coopératives n'étaient, en fait, pas ou très peu impliquées dans la décision et les initiatives. Elles ne participaient pas, sinon très indirectement, à l'élaboration des programmes qui restaient, *in fine*, décidés et financés par l'Etat. Elles n'avaient, en fait, aucun usage direct des ressources affectées au projet, elles n'avaient aucune possibilité d'introduire des actions imprévues répondant à certains de leurs besoins spécifiques.

Depuis notre mission, les coopératives du PDPEO ont fait l'objet de très nombreuses enquêtes et études¹⁴⁸. Celles-ci montrent que ces coopératives ont évolué vers une forme d'organisation originale, et elles semblent finalement en voie "d'autonomisation". Mais cela ne s'est fait qu'en s'écartant de plusieurs des présupposés de leur création. Comme nous en avions imaginé le scénario, les éleveurs les plus puissants se sont en fait approprié et la coopérative et la jouissance privilégiée des territoires pastoraux correspondant au territoire de chaque coopérative. Les situations de fait ont ainsi créé, sous le couvert ethno-lignager, un redécoupage de l'espace, ignorant les droits anciens et dessinant les contours d'un nouveau droit faisant correspondre les limites des collectifs pastoraux avec les communes rurales et leurs sous-divisions en fractions administratives. Le constat de cette situation a, au demeurant, conduit certains observateurs¹⁴⁹ à recommander la "communalisation" des terres collectives. Peut être en est-on là aujourd'hui, avec les mutations entraînées dans l'Oriental par le PDPEO. Mais d'autres analyses montrent qu'il serait dangereux de généraliser cette proposition de communalisation des terres collectives à l'ensemble des collectifs de parcours du Maroc.

L'un des aspects novateurs de notre évaluation fut d'accorder une très forte attention à la situation des femmes des régions pastorales de l'Oriental. Dans sa politique à l'égard des femmes, le projet semble avoir été à la fois trop et pas assez ambitieux. Trop ambitieux, dans sa volonté de mettre en place rapidement des mesures concrètes, sans doute prématurées et inadaptées à un milieu féminin aussi difficile et

¹⁴⁸ La pertinence pour le développement des coopératives ethno-lignagères a été discutée dans plusieurs rapports d'évaluation du FIDA. Cette question est au centre du questionnement d'une recherche dirigée par Khalid El Harizi, dans le cadre de l'IFPRI et du FIDA, sur "l'autonomisation des acteurs dans le développement rural". Cette recherche conduite au travers d'études de cas dans trois pays a, au Maroc, concerné l'Oriental (Mohamed Tozy et autres). Mohamed Tozy a pris le cas des coopératives ethno-lignagères de l'Oriental pour illustrer les contradictions qui existaient entre les structures tribales et les formes modernes d'organisation, coopératives et communes rurales. Ce politologue met en avant la thèse de l'impossible adaptation des structures tribales dans la problématique politique moderne (Mohamed Tozy, « Le Maroc des tribus, mythes et réalités », in *Tribus et pouvoirs en terre d'Islam*, sous la direction de Hosham Dawod, Paris, Armand Colin, 2004).

¹⁴⁹ In étude de l'international Food Policy Research Institute de Washington (IFPRI) (voir note 145).

cloisonné. Pas assez ambitieux, dans sa définition d'une véritable stratégie d'intégration des femmes au développement et des moyens de la mettre en œuvre. A cela a manqué la condition *sine qua non*, sinon de réussite, du moins de démarrage: une connaissance anthropologique, historique, sociologique, psychologique, en profondeur de la société pastorale de l'Orient. Seule une approche favorisant l'émergence des besoins et s'appuyant sur la conscience que les bénéficiaires avaient de leurs problèmes et de leurs attentes aurait permis une stratégie qui ne soit ni « plaquée » ni artificielle, mais, à sa manière, « participative ».

En dépit des efforts déployés, les activités de « promotion féminine » n'ont eu qu'un effet limité, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Fallait-il en tirer la conclusion que, pour avoir un impact plus significatif au cours de la seconde moitié du projet, le programme prévu devait être poursuivi avec plus de moyens et à plus grande échelle? Cela est peu probable tant les bilans que l'on a pu faire démontraient la faible pertinence des actions par rapport à l'objectif proposé. Les actions programmées se sont avérées fragmentaires et ponctuelles, et il n'a nullement été démontré qu'elles pouvaient constituer les composantes d'une politique visant à intégrer, effectivement et progressivement, les femmes au développement de la région.

Le bilan du projet à mi-parcours et l'évaluation préliminaire de ses résultats futurs ont offert à la mission des images contrastées et parfois même contradictoires. Nous en avons retenu deux conclusions importantes: la création d'une incontestable dynamique dans la région et le risque d'un échec final si certaines réorientations stratégiques n'étaient pas mises en œuvre. La dynamique créée par le projet nous est apparue peu contestable. Le projet était présent sur une superficie immense; tous les éleveurs de la région y adhéraient à travers les coopératives; des innovations techniques avaient été testées avec succès et largement adoptées; il existait une demande de plus en plus marquée pour les services proposés. Ces résultats devaient pour l'essentiel être mis au crédit d'une équipe de cadres et d'animateurs du PDPEO qui avaient relevé le défi de l'innovation et avaient réussi à convaincre les populations de son intérêt. Mais nous constatons que cette dynamique avait, en même temps, libéré des énergies auxquelles il fallait donner un cadre d'expression et d'action et qu'elle avait créé une exigence de participation effective et de responsabilisation. Dans ce domaine, on était encore loin du compte.

Notre deuxième conclusion nous semblait plus alarmante. Le projet avait essentiellement fonctionné au travers de l'Etat, et ses opérations avaient été, d'une façon générale, de caractère sectoriel. Ce mode d'intervention lui avait permis de réussir tout ce qui était dans la logique de l'Administration et des composantes du projet. Il l'avait empêché en revanche de se placer dans une autre perspective, pour préparer « l'après-projet ». Les cadres du projet, en effet, n'avaient pas pu s'extraire des exigences de l'action immédiate pour imaginer l'avenir. L'auraient-ils fait, ils auraient pu découvrir que, malgré toutes ses réussites, le projet n'était qu'un ensemble de réalisations sectorielles conduites, pendant près de dix ans, au travers de l'Administration et, finalement, sans stratégie à long terme et sans perspective de « désengagement de

l'Etat ¹⁵⁰ ». La réussite à moyen terme du projet pouvait ainsi signifier, paradoxalement son échec stratégique à plus long terme. Le regard que l'on peut porter, une quinzaine d'années plus tard, sur le PDPEO montre que, après une seconde phase de financement, le projet n'est pas encore sorti de cette contradiction.

Les enseignements que nous tirâmes de cette évaluation me furent d'une grande utilité quelques années plus tard en Tunisie. Le ministère de l'Agriculture de ce pays avait, en effet, approché le FIDA pour qu'il lui propose, pour la région pastorale du Sud-Est, un projet selon le modèle du PDPEO. Associé à l'identification de ce projet, j'eus la possibilité de montrer l'importance préalable d'une définition pertinente des unités sociales et de leurs droits dans l'espace pastoral. Je rappelai qu'un des problèmes de départ du PDPEO avait tenu au décalage entre l'étude sociologique et le processus de constitution des coopératives. Dans le même registre, je recommandai que la préparation finale du projet fût précédée d'une expérimentation pour mettre au point la méthodologie participative (au lieu, comme cela se faisait généralement, de chercher une méthodologie appropriée au cours des premières années du projet). Ces deux recommandations furent retenues et effectivement réalisées. Les observateurs s'accordent pour reconnaître que cette approche a permis un démarrage rapide du projet et son insertion immédiate dans le milieu social local. Le ministère de l'Agriculture fit preuve d'un grand réalisme lorsque, convaincu par les études que nous avions conduites avec des chercheurs tunisiens, nous pûmes montrer que les anciennes fractions de tribus étaient, encore aujourd'hui, les unités sociales les plus pertinentes pour gérer les droits sur l'espace pastoral. Cette reconnaissance avait d'autant plus de poids qu'elle dessinait des territoires pastoraux en discordance avec les découpages administratifs qui s'étaient employés, depuis l'Indépendance, à effacer le souvenir de la tribu.

Le Projet de développement de Safi Abda

A la fin de l'année 1998, le Service d'Evaluation du FIDA me demanda de conduire la mission d'évaluation finale du Projet de développement dit "Abda", dans la province de Safi. J'avais retrouvé dans cette mission mon complice du Projet céréalier, Paul Martini, ainsi qu'un ancien compagnon de route de la FAO, Khalid El Harizi, devenu évaluateur au FIDA. Cette évaluation fut particulièrement riche d'enseignements et de conséquences. D'une part, elle nous permit d'analyser les profondes limites d'un projet dinosaure qui avait pu, pendant une décennie, prolonger un projet DRI, du type Karia Tissa, dont les principes avaient été définitivement remis en cause par les ajustements structurels. D'autre part, les

¹⁵⁰ Au terme de ses recommandations pour l'action à court moyen et terme, le Rapport d'évaluation proposait un texte de réflexion sur les options stratégiques du développement à long terme de l'Oriental. Les idées force de ce texte ont contribué à certaines des réflexions sur le pastoralisme de la *Stratégie 2020 de développement rural*.

réflexions auxquelles nous fûmes conduits nous ouvrirent la route d'un engagement dans une autre aventure, celle de la *Stratégie 2020 de développement rural*.

Le FIDA avait demandé à la mission d'évaluation de répondre à deux grandes questions. Tout d'abord, quels avaient été les résultats du projet et dans quelle mesure les réalisations avaient-elles permis d'atteindre les objectifs de développement que se proposait le projet ? A cet égard, il convenait de s'interroger sur les facteurs de réussite ou, au contraire, sur les contraintes rencontrées. En second lieu, quelles leçons pouvait-on tirer de l'expérience du projet pour le développement de l'agriculture en sec au Maroc et, plus généralement, de l'agriculture en conditions aléatoires dans les zones semi-arides ?

Approuvé en janvier 1987 par le FIDA, institution leader dans sa mise en œuvre, le projet n'avait effectivement démarré qu'en janvier 1988, soit à peu près six années après avoir été identifié et proposé à l'attention du FIDA. Ces décalages dans le temps eurent une signification certaine sur la pertinence du projet. C'est, en effet, sur des bases d'analyses datant de 1982-1983 que le projet fut approuvé et que son plan d'opération fut finalisé. Sa formulation fut, de la sorte, largement faite par référence à une expérience passée, à un moment où tout était en train de changer dans les politiques agricoles. Du fait de la rigidité des accords de prêt, le projet devint l'instrument d'une prolongation, pendant une dizaine d'années, d'une politique de plus en plus passéiste, alors qu'il se voulait vecteur de progrès.

Le projet ne constituant cependant pas une entité étanche, il lui fallut, durant son exécution, cohabiter avec les nouvelles politiques, notamment la nouvelle politique de vulgarisation promue avec le soutien conceptuel de la Banque mondiale. Faute des incitations prévues lors de la formulation initiale et qui avaient été supprimées entre temps, le projet perdit une grande partie de sa signification initiale en matière de promotion de la productivité. Il se réduisit, de façon schématique, à une juxtaposition d'investissements publics. Ce projet montre notamment comment, alors que l'économie se libéralisait progressivement et que les finances publiques s'engageaient dans une politique d'orthodoxie budgétaire, l'interventionnisme d'Etat sut résister au changement. L'une des formes de résistance fut, comme le montre le projet Abda, de se servir des financements internationaux pour donner une justification administrative à des projets conçus selon des orientations anciennes et restés en ligne avec les pratiques traditionnelles de la dépense publique.

Le projet s'était proposé de réaliser un ensemble "intégré" de composantes en vue d'atteindre trois objectifs. Tout d'abord, un renforcement de l'encadrement des exploitants agricoles, y compris une meilleure coordination de la recherche et de la vulgarisation, ainsi qu'une organisation de la profession. En second lieu, une intensification et une diversification des systèmes de production dans une perspective d'augmentation des revenus, les actions proposées étant complétées par des mesures de conservation des eaux et des sols. Enfin, la consolidation de l'infrastructure rurale et de l'équipement en services sociaux, l'objectif étant notamment de créer de meilleures conditions de vie dans les campagnes pour réduire l'exode rural. Le

projet devait être exécuté par la DPA de Safi, celle-ci coordonnant les activités des autres directions provinciales impliquées (Santé, Jeunesse et Sports, Equipement, Eau potable). Le coût du projet avait été estimé à 27,2 millions USD, non compris les contributions des agriculteurs aux investissements ¹⁵¹.

Les déboursments sur le prêt furent nuls au cours des deux premières années du projet, et la seule réalisation fut de mettre en place une cellule administrative pour la gestion du projet. Le projet aurait dû normalement s'achever en janvier 1993. A cette date, le prêt du FIDA n'avait été déboursé qu'à hauteur d'un peu plus de la moitié. La date de clôture fut, en conséquence, repoussée au 31 juillet 1996. La totalité du prêt FIDA fut finalement dépensée sur une période de neuf années.

L'évaluation montra que les investissements prévus furent tous réalisés, toutes les dépenses ayant été effectuées sous la forme de marchés publics supervisés par l'Administration. Elle montra cependant que ces investissements avaient eu un très faible impact sur la production, sur les revenus des agriculteurs, sur leur organisation en groupements et sur l'environnement. La production moyenne totale de la province semble avoir augmenté de 38 % de la décennie 78-87 à la décennie 87-97 (celle-ci correspondant au projet). Cette augmentation globale de production semble pouvoir être attribuée pour 53 % à l'extension des superficies cultivées, pour 21 % aux conditions climatiques, relativement plus favorables dans la dernière décennie, et pour 21 % à la mise en œuvre de techniques améliorées. La part de projet dans cette dernière augmentation n'a pas été mise en évidence car elle ne pouvait pas être séparée d'autres facteurs, notamment les effets, hors projet, de l'initiative privée et du rôle des commerçants d'intrants.

La rentabilité économique du projet fut particulièrement faible et sans commune mesure avec les prévisions. Pour les plantations fruitières, par exemple, le taux de rentabilité, calculé sur la base de la production fruitière additionnelle, a été nul ou négatif selon que l'on prenait ou non tous les coûts du personnel administratif impliqué. Il en a été de même des améliorations de parcours. L'ensemble recherche-remembrement-épierrage fit apparaître un taux de rentabilité de 4 % et un taux négatif en prenant en compte les coûts du personnel administratif. Le nombre des bénéficiaires directs du projet fut inférieur aux prévisions (5,7 % des agriculteurs au lieu de 13,4 % prévus). Au total, les actions du projet, bien que généralement réalisées en conformité avec le plan d'opération, n'eurent pas les effets attendus sur les objectifs de développement. Au-delà de ce bilan, l'évaluation de l'exécution du projet Abda, de son impact direct et de son effet dans la dynamique régionale s'avéra d'une portée plus globale car elle mit en évidence plusieurs leçons de caractère général :

- un projet conçu en fonction d'une exécution de caractère administratif ne peut pas avoir en même temps la souplesse requise pour une adaptation aux besoins et aux stratégies différenciées des populations rurales ;

¹⁵¹ Le FIDA devait financer 8,4 millions USD, la Banque islamique de développement, 6,3 millions USD, le Programme alimentaire mondial, 3,4 millions USD et l'Etat marocain, 9,1 millions USD.

- un projet conçu comme une juxtaposition de composantes sectorielles et verticales ne peut pas être un outil d'intégration horizontale, même si ces composantes sont complémentaires ;
- un projet dont les composantes correspondent aux programmes normaux des administrations n'est pas susceptible de produire un concept "d'après-projet" et, en particulier, de déboucher sur une prise en charge par les bénéficiaires ;
- un projet fondé sur un concept de "désengagement de l'Etat" et, par conséquent sur un engagement des autres acteurs, ne peut atteindre un tel objectif lorsque le désengagement de l'Etat se limite à transférer l'exécution directe au secteur privé au travers de marchés publics ;
- un projet intégré du type du projet Abda n'apparaît pas comme un instrument adapté pour développer l'agriculture en milieu aléatoire ;
- un projet ne peut pas avoir d'impact réel sur l'environnement s'il se limite à quelques actions dans des périmètres gérés par l'Etat et s'il ignore le transfert de bonnes pratiques auprès des agriculteurs.

La mission d'évaluation avait initié son travail au moment où un grand frémissement politique venait de relancer les réflexions stratégiques sur le développement du Maroc. En mars 1998, en effet, un nouveau gouvernement, le 26^e depuis l'Indépendance, avait été mis en place dans le cadre d'une alternance donnant un rôle majeur aux forces progressistes, si longtemps dans l'opposition. Un nouveau Plan devait être imaginé, et celui-ci se proposait d'innover en remplaçant le développement dans le cadre d'une stratégie à long terme. Le nouveau ministre de l'Agriculture (devenu, pour la première fois, ministre de l'Agriculture *et du développement rural*), M. Habib El Malki, un brillant économiste universitaire, avait chargé le Conseil général du développement agricole (CGDA), un organisme de conseil dépendant directement de lui, de préparer un document d'orientation pour "une plate-forme de politique de développement rural au Maroc". Il est juste, cependant, de rappeler que cette initiative prenait ses racines dans les efforts qu'avait faits son prédécesseur, un exceptionnel ministre de l'Agriculture, Abdelaziz Meziane Belfqih (ministre de 1994 à 1998 et brièvement remplacé par Hassan Abouyoub, une autre personnalité exceptionnelle) pour redéfinir les orientations agricoles du Maroc. Le président du CGDA, Mohammed Aït Kadi, avait demandé à tous les services du ministère de lui faire des propositions et d'alimenter une "banque d'idées". Le directeur de la Production agricole, qui était en charge du Projet Abda, n'avait pas manqué de demander à notre mission d'évaluation d'aller au-delà de ses termes de référence et de tirer de son travail des leçons générales, susceptibles de contribuer au "brainstorming" engagé dans le ministère.

Cette invitation suscita un immense intérêt au sein de notre mission. Nous eûmes, entre nous mais aussi avec nos collègues de Safi et de Rabat, des échanges intenses dont la richesse était stimulée par l'ouverture qui nous était proposée. Il en résulta un document séparé sur les défis et perspectives du développement rural au Maroc que nous présentâmes lors de nos réunions finales. L'originalité de ce document incita le directeur de la Production agricole à le transmettre sans retard au CGDA. Interpelé

par notre document, M. Aït Kadi eut un entretien avec la mission au cours duquel il exprima le souhait que certains de ses membres, Paul Martini et moi-même, puissent participer à un atelier de réflexion qu'il organisait peu après. Cet atelier se proposait de faire une première synthèse des idées qui pouvaient structurer une stratégie de développement rural au Maroc. Ce fut le début d'une collaboration qui dura près de deux ans et qui nous associa intimement à l'élaboration de ce qui devait devenir la *Stratégie 2020 de développement rural*.

Le document, d'une vingtaine de pages, que nous avions préparé (et qui fut joint comme une annexe à notre rapport d'évaluation) annonçait, en fait, plusieurs des grands thèmes qui furent approfondis lors de la formulation de la stratégie. Je ne crois pas que nous ayons eu un mérite particulier en préparant ce document. Nous avions, en effet, accumulé beaucoup d'expérience sur les problèmes de développement rural. Ce qui était nouveau, c'est que nous étions invités à y réfléchir au Maroc et qu'il nous était donné de pouvoir débattre de la problématique du rural en dépassant le cadre réducteur des politiques de production qui avaient, jusque là, été la seule boussole du ministère de l'Agriculture. Notre réflexion fut le produit d'une réelle ouverture pour changer les mentalités.

Notre document analysait un ensemble d'orientations possibles dont les grandes lignes étaient formulées autour des quelques recommandations politiques suivantes :

Réfléchir à des stratégies spécifiques, adaptées à la diversité des « vocations dominantes » régionales et sous-régionales :

- diversifier les échelles d'intervention et agir, avec des approches appropriées, à différents niveaux territoriaux : ensembles géographiques, diversification sous-régionale, petites régions et zones agro-écologiques ;
- concevoir des programmes régionaux en fonction d'un concept de « vocation dominante », à articuler de façon réaliste avec les approches par « filière » ;
- prendre en compte l'aléa et, à cet effet, promouvoir des approches adaptées à la diversité des systèmes de production et soucieuse de l'intégration des exploitations à leur espace local ;
- gérer l'environnement en se fondant, avant tout, sur une responsabilisation des usagers.

Diversifier les activités économiques en dehors de l'agriculture :

- reconnaître que tout programme de développement rural doit prendre en compte les paysans pauvres vivant de la pluriactivité comme stratégie de survie ;
- associer le développement rural à une nouvelle perception de la vie rurale, les zones rurales devant progressivement se situer en continuité avec les activités et les modes de vie du milieu urbain ;
- reconnaître que la dynamique de l'emploi non agricole peut être fortement stimulée par l'urbanisation intermédiaire.

Mettre en œuvre des approches intégrées et territoriales :

- réhabiliter la notion d'intégration, dévalorisée par des mises en pratique peu performantes ;
- orienter les politiques de décentralisation vers un concept de « développement local » ;
- considérer le « territoire local » comme la base d'un « développement rural à base locale ».

Responsabiliser les acteurs et développer des approches de partenariat dans le cadre de la décentralisation :

- prendre en compte la pluralité des acteurs intervenant dans le développement rural ;
- fonder le développement rural sur une approche participative impliquant les partenaires dans les processus de programmation et d'exécution des actions de développement ;
- mettre en avant des principes de partenariat et d'approches contractuelles comme base des relations entre les acteurs et l'Etat ;
- diversifier les instruments de financement ;
- affirmer le principe de subsidiarité comme une clé de voûte de la décentralisation.

Entreprendre une réflexion sur l'opportunité d'une nouvelle approche de l'action des DPA :

- relancer l'interrogation sur le rôle de l'Etat dans le développement ;
- repenser les politiques d'intervention de l'administration agricole à l'échelle régionale et à celle de ses structures de proximité.

L'agriculture comme levier de développement en zone aléatoire :

- l'agriculture seule ne peut pas être un levier de développement suffisant en zone aléatoire ;
- les politiques de production ne peuvent pas être dissociées de programmes adaptés de gestion durable de l'environnement.

L'agriculture à la fin des années 90

Quelle était la situation de l'agriculture marocaine à la fin des années 90, au moment où le Maroc s'engageait dans une stratégie à long terme de développement rural ? En 50 ans, l'agriculture marocaine avait considérablement progressé. Elle s'était diversifiée et modernisée. La libéralisation avait été engagée, et l'agriculture commençait à s'intégrer au marché. Elle était aussi restée le principal secteur d'emploi et de création de revenus. Elle représentait (et représente encore en 2010) quelque 80 % de l'emploi rural et près de 50 % de l'emploi national. Elle avait ainsi largement

joué un rôle de tampon pour ralentir l'exode rural. Non seulement la population rurale n'avait pas diminué, mais elle avait augmenté sur une longue période, bien que sa part dans la population totale ait diminué (la part du rural dans la population totale était passée de quelque 65 % dans les années 70 à environ 55 %). Quelques indicateurs illustrent bien l'importance de ces acquis.

Depuis 1960, le PIB agricole avait doublé malgré les fluctuations liées aux sécheresses récurrentes, avec une croissance annuelle de la production agricole globale de l'ordre de 7 % durant la période 1985-1991. La couverture des besoins par la production nationale s'était améliorée pour de nombreuses denrées (viandes, fruits et légumes, lait, sucre) bien que dans un contexte marqué par une intégration grandissante au marché international. Elle était restée cependant insuffisante pour les céréales et les huiles. Cette croissance avait eu des effets importants sur les échanges extérieurs à long terme. A la fin des années 90, les importations agricoles représentaient, en valeur, entre 14 et 24 % des importations globales, et les exportations agricoles entre 15 à 21 %. Les cultures d'exportation généraient près de 500 000 emplois permanents, et elles faisaient vivre quelque trois millions de personnes.

La contribution du secteur irrigué était particulièrement significative. On estimait en effet qu'en année moyenne, comme en 1998, ce secteur contribuait, sur 13 % de la SAU, à 45 % de la valeur ajoutée agricole et à 75 % des exportations agricoles. Ce secteur fournissait pratiquement la moitié de l'emploi agricole, et son importance stratégique avait été mise en évidence lors des années de sécheresse. L'objectif du million d'hectares avait été pratiquement atteint, et plusieurs projets, dits PAGI, avaient contribué à améliorer nettement l'efficacité des offices d'irrigation.

Les politiques de l'Etat et les investissements des particuliers avaient contribué à la création d'un capital de production et de services qui témoignait de l'évolution considérable des investissements depuis l'Indépendance, qu'il s'agisse des infrastructures d'irrigation, du parc de mécanisation agricole, des plantations arboricoles, des infrastructures de stockage et de transport, etc.).

Les changements avaient donc été profonds. Mais dans les dernières années du siècle, la courbe s'était infléchie et tendait à montrer une stagnation de la production, alors que des déséquilibres et des inadaptations s'accroissaient de plus en plus : pendant les années 90, la contribution de l'agriculture à la croissance du PIB avait été négative. Les fluctuations du produit agricole (12 à 20 % du PIB total, selon les conditions climatiques annuelles) avaient considérablement affecté l'ensemble de l'économie, en même temps qu'elles accroissaient la vulnérabilité économique d'une majorité de ruraux. La superficie agricole utile avait augmenté de 21 %, soit 1,5 million d'hectares entre 1974 et 1996, le nombre d'exploitations avec des terres agricoles restant dans le même ordre de grandeur, 1,45 et 1,5 million. Mais cette extension s'était surtout faite sur des terres marginales, autrefois laissées au parcours ou à la forêt. La faible augmentation des rendements moyens, en longue période, de la culture pluviale apparaissait, en fait, comme une résultante contradictoire d'augmentations

prononcées dans une grande partie des terres déjà cultivées dans les années 60 et de rendements décroissants sur les terres marginales mises en culture depuis cette période. L'accroissement de la production agricole s'était ainsi faite beaucoup plus par expansion horizontale que par amélioration verticale de la productivité.

L'agriculture marocaine a toujours été dépendante des facteurs naturels, mais leurs pressions s'étaient aggravées au cours des deux dernières décennies, avec une accentuation de l'aridité et une extension de la désertification. La sécheresse, phénomène cyclique avec lequel les agriculteurs avaient appris à vivre, semblait devenir une donnée structurelle, les années sèches devenant de plus en plus fréquentes, aggravant la vulnérabilité de l'agriculture et rendant l'aléa de moins en moins supportable.

A la fin des années 90, l'agriculture restait toujours dominée par la production céréalière, avec des rendements moyens encore faibles, des assolements déséquilibrés et un niveau d'utilisation des facteurs globalement insuffisant bien que variable selon les cultures et les régions. La dominance du blé tendre, qui restait la seule production céréalière intégrée au circuit professionnel, avait amplifié la variabilité du produit agricole. Certaines régions s'étaient quasiment spécialisées dans la production de blé tendre au détriment de productions mieux adaptées aux conditions locales du pluvial. Cette tendance s'était aggravée avec l'extension des céréales dans les terres marginales. La prédominance spatiale de la céréaliculture témoignait d'une perte de diversité, celle-ci particulièrement visible avec le recul des légumineuses depuis les années cinquante. La céréaliculture était, par ailleurs, l'un des principaux consommateurs de l'eau d'irrigation, au détriment de cultures à haute productivité. A cela s'ajoutait l'insuffisance de la valeur ajoutée créée par l'agro-industrie et la faible intégration de l'agriculture et de l'agro-industrie.

Le constat était fait, par ailleurs, d'une nette diminution de l'investissement agricole, celui-ci passant de 5 % du PIB en 1980 à moins de 2,5 % dans les années 90. La part accordée au secteur agricole dans le budget de l'Etat avait également diminué, passant de 20 % durant les années 70 à quelque 10 % dans les années 90. Les crédits accordés par la Caisse nationale de crédit agricole ne représentaient que 14 à 20 % des besoins de financement de l'agriculture, et les banques commerciales ne participaient qu'à hauteur de 3 % au financement de ce secteur.

La population rurale était restée majoritairement pauvre. On comptait en 1996 quelque 1,5 million d'exploitations agricoles pour une superficie agricole totale de 8,7 millions d'hectares. Les exploitations plus ou moins viables (celles au-dessus d'un seuil conventionnel de plus de 3 ha) étaient au nombre de 875 000 (soit une population de 1,2 million de ménages totalisant 8 millions de personnes). Les micro-exploitations (celles en dessous d'un seuil conventionnel de 3 ha) étaient au nombre de 600 000 (soit autant de ménages avec une population de 3,6 millions de personnes). La population rurale sans exploitation agricole, majoritairement pauvre, comptait 315 000 ménages (avec une population de 2 millions de personnes). Ces deux dernières catégories constituaient la strate des ruraux les plus vulnérables. Elles représentaient en 1996 40 % de la population rurale, soit 12 millions de personnes.

C'est dire toute l'importance de la population vulnérable en milieu rural, avec tous les risques de déséquilibres sociaux à long terme que cette situation pouvait impliquer.

Comment expliquer la persistance de ces difficultés et de ces freins, en dépit de tous les progrès réalisés et de l'importance longtemps donnée aux politiques agricoles du pays? Un survol nous montre que ces causes furent multiples et que, de plus, elles avaient entre elles de fortes interactions. On peut cependant distinguer des causes structurelles ou externes et des causes liées aux insuffisances ou aux contradictions internes des politiques agricoles.

Parmi les causes structurelles ou internes les plus significatives, on doit mettre en avant la très forte croissance démographique qui a eu un impact majeur dans les déséquilibres et les ruptures qui se sont produits il y a une vingtaine d'années. La croissance économique n'avait, à l'époque, pas suivi celle de la population. Certes, une « transition démographique » semblait se dessiner à la fin des années 90, mais ses effets ne devaient pas se faire sentir sur l'effectif total de la population avant plusieurs années. Conséquence de la croissance de la population, des pressions extrêmes s'étaient exercées sur l'emploi et sur les ressources foncières. Des pratiques techniques peu attentives à la bonne gestion des ressources naturelles avaient, de plus, ajouté leurs effets destructeurs à la pression humaine. Ces situations étaient aggravées par des contraintes foncières qu'aucune politique, depuis l'Indépendance, n'avait été en mesure de clarifier. Les propriétés *melk* restaient obérées par les contraintes de l'indivision, et elles n'entraient que très difficilement sur le marché foncier (l'indivision, on doit le reconnaître, avait cependant protégé de la disparition les plus petites tenures dont l'importance sociale et identitaire demeurait essentielle en milieu rural). Le statut collectif restait un frein à la mise en valeur des terres collectives irriguées. Mais le même statut n'avait pas empêché le défrichement et l'appropriation sauvage de terres de parcours impropres à l'agriculture. Le statut forestier s'appliquait de plus en plus à des terres déboisées, réduites au parcours et surexploitées par des usagers déresponsabilisés. On reconnaissait que les contradictions et les conflits autour des questions foncières continuaient à être un frein aux investissements et aux incitations pour une bonne gestion des terres.

La croissance des exportations agricoles de l'agriculture moderne avait, par ailleurs, été sérieusement affectée, depuis quelques vingt années, par la concurrence asymétrique des pays du Marché commun européen, producteurs des mêmes produits que le Maroc. La recherche de nouveaux marchés se heurtait, par ailleurs, aux exigences de plus en plus contraignantes des marchés internationaux. Cette concurrence avait, certes, obligé à mieux exploiter les créneaux possibles, mais sans que cela permette de retrouver l'importance des échanges avant la mise en place du Marché commun. A cela s'était ajoutée une contraction très forte des financements extérieurs et des ressources publiques depuis que les ajustements structurels avaient contraint l'Etat à modérer son endettement extérieur.

Mais l'une des plus grandes causes de la stagnation et des reculs semble avoir tenu aux changements profonds du contexte politique, économique et technologique dans le monde. L'agriculture marocaine avait été trop rapidement confrontée à ce

changement ainsi qu'aux exigences de la compétitivité globale. La mise à niveau n'avait pas suivi. Des politiques de l'Etat, qui furent longtemps assez performantes, s'étaient révélées mal adaptées à la nouvelle donne du contexte international. Probablement faut-il en rechercher la raison dans l'héritage des politiques dirigistes qui n'avaient pas été suffisamment relayées par les initiatives d'une classe d'entrepreneurs dans l'agriculture.

A ces causes structurelles ou internationales s'ajoutaient d'autres causes tenant aux insuffisances et aux contradictions des politiques agricoles. Les politiques macroéconomiques et commerciales de l'Etat avaient, d'une façon générale, été peu favorables à une croissance du marché des produits agricoles. Les politiques de soutien avaient cherché, en même temps, à protéger les consommateurs urbains et la production agricole nationale. Mais en maintenant des prix artificiels ainsi que des protections douanières élevées (notamment les taux élevés sur les importations de blé, de sucre et de viande), elles avaient inhibé les efforts pour une plus grande compétitivité. Les distorsions des marchés qui en avaient résulté avaient constitué une entrave pénalisante pour la compétitivité extérieure de l'agriculture. Les sous-secteurs agricoles les plus performants étaient en outre restés étroitement dépendants de l'étranger pour leur approvisionnement en équipements, en intrants et en matières premières. A cela s'était ajouté un manque d'initiatives fortes pour accéder à de nouveaux marchés internationaux. Les politiques agricoles, de plus, ne s'étaient pas suffisamment engagées dans l'amélioration des systèmes de commercialisation, notamment dans l'amélioration des marchés de gros et des transports.

Le coût budgétaire du soutien de la farine nationale s'était, au fil des années, avéré particulièrement élevé et de moins en moins supportable. L'une des contradictions de cette politique était de protéger des produits qui étaient parmi ceux qui valorisaient le moins bien l'eau et contribuaient le moins à la création d'emplois. On constatait, en même temps, que l'accès inégal des exploitations agricoles et des entreprises agro-industrielles aux marchés des produits et des intrants agricoles, au marché foncier et au crédit se traduisait par un manque d'efficacité dans la production, une faible concurrence et une forte concentration des revenus. Dernier constat, et non des moindres, l'exonération de l'agriculture de la fiscalité directe avait enlevé à l'Etat un instrument essentiel pour orienter les incitations vers les producteurs. Cette mesure avait surtout profité aux grands agriculteurs sans, en contrepartie, améliorer substantiellement la productivité. La fiscalité indirecte était, en outre, restée pesante.

Dans ce contexte, les politiques agricoles s'étaient développées de façon asymétrique, l'investissement public continuant à favoriser l'extension des irrigations sans l'accompagnement nécessaire pour une amélioration de la productivité. En regard, elles négligeaient encore largement l'agriculture pluviale, qui concernait pourtant la majorité des agriculteurs et presque les 9/10^e de la superficie agricole. L'une des grandes faiblesses des politiques agricoles avait probablement tenu au caractère simplificateur des modèles d'intervention de l'Etat. Ceux-ci reflétaient une vision appauvrie du développement agricole, et on peut se demander jusqu'à

quel point ces modèles ont inhibé le potentiel d'innovation qui pouvait dériver des multiples options offertes par la diversité agricole du pays et par de nouvelles opportunités d'accès aux marchés.

Mais la grande insuffisance des politiques agricoles depuis l'Indépendance fut de n'avoir pas été accompagnée de politiques de développement rural réellement porteuses de progrès social et humain. Ce déficit, qui restait l'une des faiblesses majeures du bilan social du Maroc à la fin des années 90, semble avoir notablement freiné le développement de l'agriculture. Il ne lui a pas permis de jouer son rôle de levier pour réduire la pauvreté et favoriser l'amélioration des conditions de vie des ruraux. Le Maroc avait certes expérimenté de nombreux projets dits de développement rural. Mais ceux-ci étaient conçus sous une forme dirigiste et centralisatrice. Des politiques porteuses de développement rural auraient appelé une décentralisation et des mécanismes participatifs dont on ne voyait encore que de timides émergences à la fin des années 90. Les excès de la centralisation n'avaient pas permis de jouer la carte de la territorialisation des politiques agricoles et du développement rural. Elle n'avait pas non plus permis d'apporter des réponses plurielles aux possibilités différenciées des terres et des agriculteurs. En raccourci, on pouvait dire que les politiques agricoles du Maroc s'étaient posées comme des instruments s'adressant aux produits. Elles n'avaient, par contre, pas su s'adresser au capital humain et encore moins répondre aux problématiques différenciées de la population rurale.

C'est ainsi, avec un bilan contrasté et porteur de risques, que l'agriculture se présentait en fin de siècle, après 50 ans d'indépendance. Mais ce moment de l'histoire agraire du Maroc n'a pas été une simple rencontre avec le changement de millénaire. Il a, en effet, été un moment particulièrement fort dans la mesure où il a coïncidé avec une dynamique nouvelle d'évaluation critique des résultats des politiques passées et avec la relance de réflexions approfondies sur le développement de l'agriculture et sur son indispensable corollaire de développement rural. J'ai eu le privilège d'être associé, à partir de 1998 et pendant plusieurs années, à ces réflexions et aux élaborations successives sur les stratégies de développement agricole et rural, dont le Conseil général du développement agricole fut le véritable moteur intellectuel.

La Stratégie 2020 de développement rural

L'élaboration de la *Stratégie 2020 de développement rural* se fit selon une procédure inhabituelle. Souhaitant avant tout favoriser l'émergence d'idées novatrices dans un domaine peu familier pour le ministère de l'Agriculture, celui de la prise en compte de l'agriculture dans le contexte élargi de la transformation du milieu rural, Mohamed Aït Kadi, le président du CGDA, affirma, dès le départ, sa volonté de s'écarter des systèmes de commissions sectorielles auxquelles on demandait d'habitude de formuler des propositions lorsqu'une réflexion politique était engagée au sein du ministère. C'était ce qui s'était passé, par exemple, lorsque celui-ci avait dû intégrer

à ses approches les prescriptions des ajustements structurels ou quand la Banque mondiale l'avait incité à revoir sa politique de vulgarisation et d'encadrement des agriculteurs. Mohamed Aït Kadi, instruit par sa longue expérience, craignait en effet de n'en recevoir que des apports peu novateurs car s'inscrivant dans la lourde continuité des programmes et politiques dirigistes qui avaient, au cours des décennies, constitué le système de référence central des cadres du ministère et modelé leur système de pensée. Il donna la préférence à la constitution, auprès du CGDA, d'une petite équipe d'experts, ayant une expérience nationale et internationale, dont le travail fut couplé à des séminaires réguliers qui réunissaient des cadres du ministère, des universitaires et des experts d'autres pays et dont la fonction était de débattre, au fur et à mesure, des travaux de l'équipe de base.

Cette méthode s'avéra féconde, mais elle impliqua un travail considérable. Les grandes idées se mirent en place assez vite, mais les débats successifs obligèrent l'équipe d'experts à refondre plusieurs fois le document pour tenir compte des remarques et des critiques qui avaient été faites mais surtout pour concevoir une séquence de présentation politiquement convaincante. Le président du CGDA joua, à cet égard, un rôle majeur, prenant sur lui de faire connaître et d'expliquer à son ministre et aux directeurs centraux du ministère les thématiques nouvelles de la stratégie en cours d'élaboration. Le Conseil interministériel du développement rural, récemment créé, eut aussi à en connaître, mais, pour des raisons inhérentes au fonctionnement interne du gouvernement, il ne parvint pas à devenir la structure forte de coordination et de décision qu'impliquait sa constitution. La version finale du document présentant la proposition de *Stratégie 2020 de développement rural* fut achevée fin 1999. Elle se présentait sous la forme d'un document de synthèse d'une quarantaine de pages, en arabe et en français, et d'un document dit de "référence", de près de 300 pages, qui en analysait en profondeur les diverses composantes.

Que disait cette stratégie, et en quoi apportait-elle des idées nouvelles? La *Stratégie 2020* partait d'un diagnostic de l'agriculture et du monde rural à la fin des années 90. S'écartant de la vision productiviste qui n'avait jusqu'alors considéré le monde rural que dans le cadre des exploitations agricoles et de la "superficie agricole utile", le diagnostic donnait le tableau d'une population rurale diversifiée qui comprenait, certes, des exploitations agricoles, mais aussi une masse considérable de ruraux constituée de micro exploitations ou de ruraux sans terre, qui ne survivaient que par les revenus aléatoires du travail salarié – en grande partie en dehors de l'agriculture, des ressources de l'émigration et des aides occasionnelles dispensées par l'Etat. Il situait également ces populations dans leur environnement territorial et dans la relation, fondamentale pour le développement rural, entre les campagnes et les petites villes. Le diagnostic montrait par ailleurs qu'il existait d'importantes marges de progrès dans l'agriculture et dans les activités en milieu rural. Il insistait notamment sur la richesse constituée par le capital humain, sur ses savoirs et sur sa capacité de résilience dans les crises.

La *Stratégie 2020* démontrait que le développement rural constituait une condition du développement du pays, à la fois parce que le progrès agricole en était un levier essentiel et parce que les fractures résultant du retard du monde rural pénalisaient l'intégration économique et sociale de l'ensemble du pays. Elle mettait en avant une finalité de développement humain, et elle rappelait l'impérieuse nécessité de faire des ruraux, trop souvent considérés comme des sujets administratifs, des citoyens à part entière. Elle proposait, pour y parvenir, des approches fondées sur quatre grands principes : adoption d'approches intégrées, multidimensionnelles et territorialisées, mise en pratique des dispositifs sur la déconcentration et la décentralisation, création de mécanismes susceptibles de favoriser la responsabilisation et la participation des acteurs, développement de systèmes de partenariat et de négociation contractuelle.

La *Stratégie 2020* proposait dans ce cadre des politiques et des instruments d'action dont la convergence, sur la durée, devait pouvoir se traduire en résultats correspondant aux objectifs recherchés. L'une de ses originalités était de fonder le développement rural sur un double registre, celui des progrès de l'agriculture et celui de la promotion d'activités para-agricoles et non agricoles, en particulier en favorisant une politique volontariste d'urbanisation des petites villes et des bourgs ruraux. Une autre nouveauté concernait la nécessité d'une territorialisation des politiques rurales pour adapter le développement à la diversité des contextes naturels et des potentialités régionales et pour le mettre en œuvre à des échelles appropriées, de la petite région au village. La *Stratégie* recommandait aussi des approches différenciées selon les types d'exploitation agricole. Une attention particulière était accordée à la gestion des ressources naturelles dont la restauration ne pouvait avoir des chances de succès qu'avec un engagement fort et responsable des ruraux qui en étaient les usagers. Elle analysait, par ailleurs les formes d'organisation dont on devait favoriser la promotion en milieu rural, institutions électives, organisations professionnelles, coopératives, associations villageoises. La *Stratégie* se prononçait également sur le rôle de l'Etat, dont on devait attendre qu'il crée les conditions institutionnelles et économiques favorables au développement, qu'il soit le garant de l'équité sociale, qu'il assure des fonctions de régulation et d'arbitrage, qu'il assure des fonctions de service public, qu'il garantisse la durabilité et la protection du patrimoine collectif et qu'il fasse respecter des principes de subsidiarité dans les systèmes de décision.

La dernière partie du document rappelait que la *Stratégie 2020* n'était encore qu'un assemblage de propositions fondées sur un travail d'experts et sur les débats des séminaires. Pour vérifier si elle répondait aux attentes, le document suggérait que son contenu soit débattu avec les acteurs de sa mise en œuvre possible, et en particulier avec les élus ruraux. On imaginait, à cet effet, que des professeurs des diverses écoles régionales d'agriculture soient familiarisés avec la synthèse du document et puissent en présenter le contenu aux élus des communes rurales et recevoir leurs observations. L'idée était d'en faire la matière d'un débat national à l'instar de ce qui avait été fait pour l'élaboration du *Schéma national d'aménagement*

du territoire. Cette idée était probablement utopique, et elle fut ignorée. Ce fut donc le document original qui, tel quel, devint la référence de la *Stratégie 2020 de développement rural*. Son contenu fut présenté au Colloque national de l'agriculture, en juillet 2000, un événement qui permit de le faire connaître aux représentants du monde agricole qui y participaient. On note cependant que cette stratégie, qui entra progressivement dans les références politiques du pays, n'a jamais fait l'objet d'une validation formelle par le gouvernement.

La *Stratégie 2020* fut principalement conçue, comme cela avait été souhaité par Habib El Malki, son initiateur, comme un document politique dont on attendait qu'il définisse des objectifs fondés sur une vision à long terme ainsi que des propositions d'instruments politiques. Elle ne constituait, en fait, qu'un cadre qui devait nécessairement être ensuite complété par la formulation de programmes d'action ciblés et quantifiés en termes d'objectifs et de financement. Elle impliquait aussi que l'on s'engage dans des phases-pilotes pour tester et mettre au point les approches nouvelles proposées par la stratégie.

Les changements ministériels qui intervinrent peu après le Colloque agricole de juillet 2009¹⁵² éloignèrent quelque peu les lignes politiques de celles qui avaient été dessinées par le ministère précédent. Des démarches furent cependant entreprises, pendant cette période, pour introduire des propositions d'action de la *Stratégie 2020* (sur la territorialisation, la participation villageoise, la gestion de l'environnement, etc.) dans des projets financés par l'aide internationale. Deux tentatives furent faites dans ce sens lors de la formulation du Projet Haouz du FIDA, puis du projet DRI Bour de la Banque mondiale (développement rural intégré de l'agriculture pluviale), mais sans résultat. Ces projets furent, en effet, reformulés pour donner une priorité à la génération de revenus et à la résorption de la pauvreté, ce qui restreignit considérablement l'approche expérimentale de développement participatif local qui avait été envisagée au départ. On note, dans ce contexte, la curiosité d'une mission d'évaluation, financée par le FIDA, qui, à la demande du ministère de l'Agriculture, fut chargée de faire le bilan de quatre années de mise en œuvre (sic!) de la *Stratégie 2020*!

Nonobstant ces ralentissements et ces quelques faux départs, on peut constater, avec le recul, que les idées-forces de la *Stratégie 2020* sont progressivement entrées dans une référence politique commune du pays et qu'elles ont sous-tendu les grandes démarches de politique rurale de ces dernières années¹⁵³. On en retrouve,

¹⁵² De la fin 2000 à 2007, il y eut deux ministres de l'Agriculture : Ismail Alaoui (2000-2004) et Mohand Laenser (2004-2007).

¹⁵³ Il est intéressant de noter certains jugements qui furent portés, en dehors du Maroc, sur la *Stratégie 2020*. Le chapitre final d'une très ambitieuse étude, pilotée par le CIHEAM, sur *les Agricultures familiales en Méditerranée* (2004), compare les recommandations qui découlent de l'étude aux politiques de développement rural en Méditerranée. L'auteur (P. Campagne) constate que la seule stratégie cohérente avec les recommandations du CIHEAM est celle du Maroc, qui est donnée en exemple. Le Plan bleu, dans son étude sur *le Développement et l'environnement en méditerranée* (2006) souligne également la portée conceptuelle de la stratégie de développement rural du Maroc.

par exemple, l'essentiel dans le document sur les réformes préparé en 2007 par le CGDA, de même que dans les documents d'orientation politique de l'éphémère secrétariat d'Etat au Développement rural (2004-2007). L'exercice de prospective de l'agriculture, conduit plus tard par le Haut Commissariat au Plan (2007-2008), y trouve également l'essentiel de son argumentation. Le deuxième pilier du *Plan Maroc Vert*, lancé en 2008-2009, repose, quant à lui, sur des principes et des méthodes d'action qui viennent en droite ligne des propositions de la *Stratégie 2020*. Cette continuité doit être largement mise au crédit du président du CGDA qui, pendant une dizaine d'années, s'est sans relâche attaché à la valorisation du capital conceptuel et méthodologique apporté par cette stratégie.

Le Conseil général du développement agricole

Mon engagement avec le Conseil général du développement agricole, qui avait commencé avec la *Stratégie 2020 de développement rural*, s'est poursuivi jusqu'à aujourd'hui (en 2010), et j'en suis devenu une sorte de membre associé. Mohamed Aït Kadi, son président, m'a, à cet égard, fait l'honneur de me compter, avec des personnalités étrangères prestigieuses, parmi les membres permanents du Panel international du CGDA. A ce titre, je participe chaque année au séminaire institutionnel de cette institution. Mais la complicité intellectuelle qui s'est développée, au cours des années avec Mohamed Aït Kadi, m'a aussi invité à m'engager dans les travaux du Conseil chaque fois que ma collaboration pouvait être utile,

J'ai été ainsi associé à plusieurs réflexions conduites par le CGDA. Je voudrais en évoquer quelques-unes qui ont particulièrement enrichi mon expérience. La première est celle qui a concerné la territorialisation. La *Stratégie 2020* avait donné une importance certaine à ce concept qui interpelait la diversité des zones agro-climatiques, celle des possibilités de développement dans les régions, la structure du pays en petites régions, etc. Il était alors apparu que ces notions auxquelles on se référait souvent, n'avaient pas de bonnes définitions spatiales ni de contenu quantitatif. La préparation du Colloque national de l'agriculture de juillet 2000 fut l'occasion dont Mohamed Aït Kadi tira parti pour approfondir cette problématique. En mai 2000, il prit l'initiative d'une rencontre de deux jours à Ifrane pour confronter les visions que les différents acteurs du ministère de l'Agriculture, de l'INRA, des Forêts, de l'IAV, de l'Université avaient de la régionalisation agricole au Maroc.

Cette confrontation mit en évidence une pluralité de visions régionales, qui reflétait bien les préoccupations propres de chaque acteur. Le débat fit cependant émerger un consensus sur la caractérisation et la délimitation des grandes zones agro-écologiques et sur le découpage du pays en un certain nombre de territoires dont les problématiques de développement avaient des caractéristiques communes et pouvaient justifier des mêmes approches politiques. Abdallah Laouina, de l'Université Mohammed V, sut, en valorisant les acquis de la géographie marocaine,

être l'animateur de ce consensus. Le Maroc fut découpé en une trentaine d'unités régionales que l'on désigna sous l'appellation neutre d'Unités de territorialisation de l'agriculture (UTA)¹⁵⁴. Il fut convenu de leur donner des limites communales pour pouvoir en quantifier les caractéristiques, inscrire ces UTA dans les six grandes zones agro-climatiques et établir une correspondance statistique avec les régions administratives. Une collaboration forcenée de l'Université, de la direction des Statistiques du ministère de l'Agriculture (qui, pour ce projet, retraits les données du recensement agricole de 1996) et des cartographes du service de la Carte du ministère et du bureau d'études Maroc Développement – je fus également parmi ces acteurs – déboucha, en quelques semaines, sur la production d'un *Atlas statistique* qui fut distribué aux participants au colloque. Quelques années plus tard, en 2008, Mohamed Aït Kadi demanda à une petite équipe constituée par Abdallah Laouina, Khalid Bouchama (du CGDA) et moi-même de reprendre cet Atlas afin de donner un instrument de travail aux commissions régionales qui devaient établir des Plans régionaux du développement de l'agriculture¹⁵⁵. Nous terminâmes ce travail en 2009. Je reste, depuis, très concerné par les problèmes de territorialisation¹⁵⁶.

Les réflexions sur la prospective du développement rural furent un autre centre d'intérêt dans ma collaboration avec le CGDA. Mon engagement sur les approches prospectives avait commencé en 2004 quand Ahmed Lahlimi, Haut Commissaire au Plan, m'avait demandé de m'associer à l'équipe qui commençait à travailler sur la *Prospective Maroc 2030*. Ce fut le point de départ d'une très riche expérience. Je conserve, en particulier, un souvenir fort des forums qui furent organisés par le Haut Commissariat au Plan (HCP) et qui furent l'occasion de rencontres de très haut niveau entre des élites marocaines et des personnalités internationales. Lorsqu'Ahmed Lahlimi me demanda de collaborer à un exercice spécifique sur la prospective de l'agriculture, il me sembla évident que ce travail devait être conduit en collaboration avec le CGDA, qui avait déjà beaucoup accumulé sur cette problématique. Le travail en commun qui s'ensuivit fut d'un très grand intérêt. Il me permit, notamment, de retrouver Guillaume Benoit, l'ancien directeur du Plan Bleu, qui avait été mis à la disposition du CGDA par la coopération française. Il est difficile de juger des

¹⁵⁴ Il est intéressant de noter que le découpage du Maroc en UTA retrouvait, dans ses grandes lignes, la division du Maroc en "régions naturelles" qui avait été établie en 1957 par Julien Couleau pour les travaux de la SERESA. Quelques régions, proches des pôles urbains, avaient cependant subi des modifications.

¹⁵⁵ Cette territorialisation de l'agriculture est décrite dans *l'Atlas de l'agriculture* élaboré par le Conseil général du développement agricole, publié en 2008 (un livre et un CD-Rom) qui actualisent l'Atlas de l'agriculture de 2000. Le point faible de ce travail réside dans l'ancienneté de la statistique agricole (1996). Une nouvelle version pourra être envisagée lorsque le prochain recensement (prévu pour 2011) aura été réalisé.

¹⁵⁶ Cet intérêt a été d'autant plus motivé que j'ai eu l'occasion de travailler sur ces problèmes dans le cadre d'une étude sur les rapports entre développement rural et territoires en Méditerranée (G. Lazarev, *Territoires et développement rural en Méditerranée*, UNER, Plan Bleu, Programme d'Action pour la Méditerranée, Publication CIHEAM, Plan Bleu, 2009) et à l'occasion d'un document de synthèse préparé pour le secrétariat de la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification (G. Lazarev, *Développement local et gestion durable des ressources naturelles*, UNCCD, Bonn, 2009).

travaux auxquels on a été directement associé, mais je crois que l'équipe HCP-CGDA a produit à cette occasion un document de synthèse de très bonne qualité.

Les réflexions sur la mise en œuvre du deuxième pilier du *Plan Maroc Vert*, dont le CGDA fut le creuset, ont aussi été un moment fort de ces dernières années. L'un des grands intérêts du travail qui fut entrepris, et dont Guillaume Benoit fut l'un des piliers, est de nous avoir permis d'actualiser un enchaînement de réflexions qui se poursuivaient depuis la *Stratégie 2020*, mais en les inscrivant, cette fois, dans un contexte opérationnel¹⁵⁷. Parmi toutes les thématiques qui furent abordées, j'ai été particulièrement concerné par celle des terroirs villageois. La gestion responsable des territoires occupés par les communautés villageoises est, en effet, au carrefour de plusieurs problématiques : celle de la participation des populations locales ; celle des droits d'usage sur le territoire – qui, dans les montagnes et les steppes, sont largement réduits par la tutelle du ministère de l'Intérieur sur les terres collectives et celle des Forêts sur le domaine forestier ; celle de la contractualisation de plans de gestion à long terme des ressources naturelles ; celle de stratégies d'adaptation au changement climatique. Les terroirs villageois sont, mon expérience me l'a appris, l'une des premières portes d'entrée du développement local¹⁵⁸. D'autres niveaux territoriaux, la commune rurale ou la petite région centrée sur une ville ou un bourg rural ont également leurs fonctions, mais celles-ci doivent être exercées selon un principe de subsidiarité. Celui-ci implique que l'on reconnaisse les usagers primaires des ressources naturelles comme formant le premier niveau de la subsidiarité lorsqu'il s'agit de politiques environnementales.

Je voudrais, pour en terminer avec ce que je souhaitais dire de ma collaboration avec le CGDA, citer un texte paru dans l'un des documents de cette institution et qui, je le pense, résume bien la philosophie du développement agricole promue par son président et à laquelle nous avons tous adhéré :

« L'agriculture de demain sera, tout d'abord, une agriculture ouverte sur les marchés extérieurs. Les progrès de la libéralisation auront inséré le Maroc dans

¹⁵⁷ Les approches de mise en œuvre du deuxième pilier du *Plan Maroc Vert* sont présentées dans un document, publié en 2009, par le Conseil général du développement agricole : *Le deuxième pilier du Plan Maroc Vert. De la stratégie à l'action. Application aux espaces montagnards et oasiens* (Travaux du Septième séminaire institutionnel du CGDA, Ifrane, novembre 2008).

¹⁵⁸ J'ai eu l'occasion de suivre et animer plusieurs expériences portant sur les problématiques des terroirs villageois et du développement local. J'en rapporte les acquis méthodologiques et pratiques dans un livre paru chez Karthala en 2003, *Développement rural et communautés locales*. J'ai eu, par la suite, l'opportunité de mettre en œuvre les approches que nous décrivions dans le livre dans le cadre d'un projet du FIDA en Tunisie. J'y ai appliqué, dois-je le rappeler, un guide méthodologique qui avait été initialement conçu pour le projet DRI Bour de la Banque mondiale et qui fut abandonné en chemin. La méthode que nous avions expérimentée puis généralisée avec une bonne réussite fut, un jour, présentée à Hamid Narjisse, alors directeur de l'INRA Maroc, à l'occasion d'un voyage en Tunisie. De retour dans son pays, il me demanda de conduire une expérimentation semblable avec une équipe de chercheurs de l'INRA d'Oujda. L'expérience cependant tourna court, en grande partie parce que des chercheurs de laboratoire et de champ d'essai n'étaient pas préparés à un tel travail d'équipe au contact du terrain et parce que le temps et les moyens manquèrent pour les "reformer".

un large espace de libre-échange. Les tendances amorcées par le Partenariat euro-méditerranéen, dont le concept commercial initial aura été élargi pour donner place à un concept de *co-développement*, se seront traduites par une forte intégration de l'économie marocaine dans cet espace. Le Maroc, les deux autres pays du Maghreb et la Turquie auront constitué les pôles avancés de cette intégration. L'histoire, la géopolitique, les migrations de travail, les accords et les échanges commerciaux auront donné une priorité de fait au choix de cette forme de partenariat. La situation géopolitique du Maroc lui aura cependant permis de valoriser, dans ce cadre, les opportunités d'échange qui lui sont offertes par l'accord de libre-échange conclu avec les Etats-Unis ainsi que celles ouvertes par les relations privilégiées (et historiques) qui existent avec l'Afrique de l'Ouest et le monde arabe. Cette pluralité des appartenances se sera révélée porteuse de potentiels nouveaux, plutôt que comme une source de contradictions. L'espace économique dans lequel s'inscrit le Maroc apparaîtra en effet comme un espace centré sur l'Euro-Méditerranée et ouvert, du fait d'accords régionaux diversifiés, sur des espaces économiques sécants.

« L'agriculture de demain sera aussi une agriculture territorialement diversifiée. Le fondement en aura été une solide reconnaissance des possibilités de chaque ensemble agro-écologique. Les zones les plus favorables se seront tournées vers des produits d'exportation et vers des produits pour le marché intérieur, compétitifs avec les importations. Les périmètres de grande irrigation auront largement abandonné la céréaliculture pour se spécialiser dans des productions (de marché intérieur ou extérieur) susceptibles d'une valorisation maximale de l'eau. Les zones d'agriculture pluviale les plus favorables auront pu, grâce à de très fortes améliorations de la productivité, maintenir une production compétitive de blé tendre dont le soutien aura été, par étapes, éliminé complètement. Les assolements se seront intensifiés, notamment en favorisant une meilleure association avec les cultures fourragères. Les cultures de graines oléagineuses se seront probablement réduites dans de très fortes proportions, celles-ci étant cependant compensées, à l'échelon national, par l'extension d'une culture intensive de l'olivier pour laquelle le Maroc possède un avantage comparatif dans de nombreuses zones du pays (en grandes cultures pluviales ou en petite agriculture familiale dans les collines et piémonts).

« Dans les zones pluviales moins favorables, la politique céréalière aura redonné une place aux cultures de blé dur et d'orge qui sont typiquement adaptées à de nombreuses régions du Maroc. Les grandes exploitations se seront tournées vers une production de qualité répondant aux normes des mêmes produits importés. Les exploitations familiales se seront tournées vers les marchés locaux, encourageant un retour aux céréales traditionnelles du pays. Cette politique céréalière aura été soutenue par l'Etat, dans des limites compatibles avec les étapes de la libéralisation retenues. Selon les régions, les grandes et moyennes exploitations auront diversifié leurs productions pluviales en introduisant l'arboriculture et en développant une production intensive de viande.

«L'agriculture familiale aura maintenu sa stratégie de production céréalière (traditionnellement le blé dur) pour l'autoconsommation, mais elle sera, en même temps, entrée davantage sur le marché intérieur en répondant aux demandes des marchés de proximité en expansion (notamment développés grâce au progrès de la petite urbanisation en milieu rural) et à celles de marchés spécialisés nouveaux (production biologique, oliviers et fruitiers, produits de terroir labellisés, valorisation de l'environnement). Cette intensification se sera accompagnée, partout où il existe un potentiel, d'une utilisation maximale des ressources en eau (petite irrigation, utilisation des eaux de crue, récupération des ruissellements, barrages collinaires, etc.). Dans certaines zones, en particulier dans de nombreuses zones oasiennes aux ressources en eau trop limitées pour une production intensive de marché, l'agriculture familiale aura été sollicitée par les stratégies touristiques pour restaurer les systèmes traditionnels et maintenir une « *agriculture paysagère* ».

«Le potentiel des parcours aura été développé par des politiques de gestion intégrée de l'espace, contractualisée avec les communautés d'usagers. Cette politique aura visé la production d'ovins de qualité pour le marché intérieur, mais aussi pour le marché extérieur. Les zones pastorales auront été classées, en raison de leur importance pour les équilibres écologiques globaux, comme « biens d'intérêt public », ce qui aura justifié les aides apportées aux usagers pour restaurer ces ressources. Les agricultures marginales qui s'étaient développées sur les parcours (collectifs et forestiers) auront été reconverties en parcours, sur la base d'une négociation avec les usagers, de compensations et d'une certaine pression juridique de l'Etat. Les grandes appropriations agricoles illicites du collectif auront pu faire l'objet d'une certaine reconnaissance des situations de fait, mais cette reconnaissance aura été soumise à des formes de location à long terme, au retour de ces terres à un usage exclusif pour le parcours, enfin, à des obligations de restauration de la ressource.

«L'agriculture de demain sera, par ailleurs, une agriculture sociologiquement plurielle qui aura réussi à associer, dans une même spirale de progrès, les stratégies de production différenciées et souvent contradictoires de catégories d'agriculteurs morphologiquement différentes et fonctionnellement diverses. Les politiques agricoles se seront en effet fondées sur le développement des capacités des agriculteurs, mais elles auront aussi su s'adresser différemment à leurs diverses composantes. Les grands et moyens agriculteurs « modernes » représentent une fraction peu nombreuse des exploitations, mais ils contrôlent la plus grande partie des meilleures terres. Leur contribution au PIBA et aux exportations est donc décisive. Les politiques de soutien se seront donné comme objectif prioritaire de maximiser leur potentiel. Les mises à niveau se seront cependant souvent heurtées au manque de compétences agronomiques d'une grande partie d'entre eux et, souvent, à leur absentéisme, du fait de l'exercice d'une autre profession. Des mesures incitatives auront en conséquence été prises pour que leurs exploitations puissent disposer de l'encadrement susceptible de les accompagner efficacement

dans leur mise à niveau en matière de technologie et de gestion. Les exploitations moyennes situées dans les zones pluviales favorables et les périmètres irrigués auront été entraînées dans la spirale de ces ouvertures nouvelles sur le marché. La toute petite agriculture, par contre, se sera maintenue difficilement dans les zones les plus fortement tournées vers l'agriculture de marché, sauf dans le cas de production spécialisées comme le maraîchage. L'agriculture familiale se sera, par contre, maintenue dans les zones, très étendues au Maroc, où prédominent encore les agricultures villageoises. Aidés par des structures de proximité (les centres de développement agricole et rural), ces agricultures se seront diversifiées en même temps qu'elles se seront associées à de nouvelles activités en milieu rural (comme, par exemple, l'éco-tourisme).

«L'agriculture de demain sera, enfin, une agriculture durable. Cette agriculture se sera développée en préservant les ressources naturelles sur lesquelles elle se fonde. Cela signifie que les exploitations agricoles se seront engagées dans des processus d'agriculture raisonnée, et, dans ce cadre, elles auront promu des pratiques propres à réduire l'impact de l'érosion naturelle hydrique et éolienne, propres également à maintenir la fertilité des sols et la qualité des eaux.

«La meilleure gestion des parcours et des espaces forestiers utilisés par l'élevage (notamment par un usage des ressources en rotation), obtenue grâce à une politique généralisée de contrats de gestion de terroir, passés avec les communautés pastorales et montagnardes, aura entraîné une revégétalisation des espaces dégradés (donc sans en éliminer l'élevage), restaurant ainsi un meilleur équilibre hydrique, améliorant la «production accrue d'eau utilisable» et réduisant la force des crues en aval. Ces pratiques auront été complétées par une généralisation, dans l'agriculture, des techniques de récupération des eaux sauvages et des eaux de ruissellement, avec les mêmes effets bénéfiques sur les bilans hydriques. Cette agriculture durable devra, cependant, prendre en compte les effets, désormais inévitables, du changement climatique. Ceux-ci entraîneront très probablement des abandons de zones agricoles et leur reconversion en terres de parcours qu'il conviendra de gérer avec une très grande prudence. Ces reconversions auront été anticipées par des suivis scientifiques des effets de la désertification et du changement climatique, ceux-ci ayant notamment permis de prendre des mesures de sauvegarde des milieux avant que les dégradations ne deviennent irréversibles. Cette politique d'anticipation aura mobilisé des fonds publics de reconversion des terres.»

Le retour aux travaux de recherche

J'arrive ici à la fin du parcours de plusieurs décennies dont je voulais partager les expériences et, me transformant en historien amateur, donner des éclairages sur les contextes politiques qui les ont accompagnées. Cela ne signifie pas la fin de mon itinéraire, car je sais qu'à l'occasion il m'adviendra d'être encore associé aux

dynamiques du développement rural au Maroc. On ne se débarrasse pas de ce genre de virus. Mais je ressens le changement de génération. J'ai longtemps participé à la production d'idées nouvelles, mais mon capital d'expérience va de plus en plus être celui d'une expérience passée. Les initiatives que je vois éclore, la qualité des réflexions que je peux mesurer lorsque de jeunes cadres s'expriment dans des conférences ou des séminaires me réjouissent : le Maroc nouveau est bien en marche. Mon souhait a été, ici, de leur faire un peu mieux connaître certains aspects de l'histoire du développement rural dans leur pays, dont ils sont désormais les continuateurs.

J'ai déjà entrepris de prendre un peu de distance en revenant à d'autres intérêts qui m'attachent profondément au Maroc. Je n'ai jamais cessé de poursuivre des recherches sur l'histoire sociale du Maroc qui me fascinait. La densité de ma vie professionnelle m'a cependant empêché de leur donner l'ampleur que j'imaginai, et je me suis contenté, au fil des années, de quelques publications sporadiques, laissant dans mes dossiers de consistants stocks de notes et de textes manuscrits ou dactylographiés. Mon ambition, aujourd'hui, est d'en tirer tout ce que je peux, mais aussi de continuer à approfondir les recherches que j'avais commencées. Je me propose cette démarche parce qu'elle me passionne. Mais je me la propose aussi pour régler une dette vis-à-vis du Maroc : ce pays m'a tellement apporté que je me dois de lui rendre ce qu'il m'a permis d'apprendre.

L'un de mes premiers projets consiste à remettre en ordre et publier des travaux scientifiques que j'ai pu conduire dans les années soixante, en marge de mes activités dans le cadre du projet Sebou. J'eus, je l'ai dit au passage dans cet ouvrage, des moyens de travail et d'enquête inimaginables aujourd'hui. Les travaux qui en résultèrent ne furent publiés que dans des documents de travail qui ont aujourd'hui disparu. Les relisant, il y a quelques années, je me suis rendu compte de leur richesse en tant que témoignage sur un moment de la transformation du monde rural. J'eus en effet la chance de pouvoir analyser la société traditionnelle au moment de sa transition. Elle existait encore et j'ai pu en mesurer de nombreux aspects, qu'il s'agisse des dynamiques foncières, des mécanismes de constitution des exploitations agricoles, de la condition des ouvriers salariés des fermes de colonisation, des transformations sociales dans plusieurs régions du Nord-Ouest marocain. Grâce à l'amicale coopération d'Abdeslam Dahman, professeur à l'IAV, mes anciens textes sont aujourd'hui tous digitalisés. J'ai entrepris leur mise en forme. Le professeur Noureddine El Aoufi m'incite à terminer ce travail en me proposant amicalement d'en assurer la publication. Ce sera là le paiement d'une partie de ma dette.

Mais j'ai aussi un autre projet, qui prend ses racines dans les recherches que j'ai initiées à la fin des années soixante sur les dynamiques historiques des populations du Maghreb. J'ai réalisé, un jour, que ce projet un peu fou n'avait de chances d'aboutir qu'avec un très dense travail d'équipe. L'intérêt que le professeur Mohamed Naciri, qui avait suivi mes recherches depuis leur début, manifesta pour ce projet nous mit, il

y a quatre ans, sur la voie d'un ambitieux projet collectif¹⁵⁹. Nous l'inscrivîmes dans une réalité pratique en fondant au Maroc, avec des historiens, des géographes et des anthropologues, *l'Association Al Idrissi pour la recherche historique et anthropologique sur les populations et les territoires du Maghreb*. Ce projet, commencé avec le soutien de l'INAU et aujourd'hui avec celui de l'Institut royal d'histoire, est désormais en marche. Il s'appuie sur un instrument informatique que nous finissons de mettre au point avec le soutien de la Maison Méditerranéenne des sciences de l'homme d'Aix-en-Provence. En 2011, nous l'espérons, nous pourrons lancer la phase opérationnelle avec des équipes de chercheurs contractualisées. En ce qui me concerne, j'en aurai probablement fini avec ce projet, car nous l'avons conçu pour la prochaine génération des chercheurs. Moi-même, conservateur irréductible des anciennes méthodes de recherche et d'écriture, je me satisferai de donner une forme à mes notes et mes questionnements pour en laisser les messages à cette génération de chercheurs.

¹⁵⁹ Je dois, avec reconnaissance, rappeler que je dois la première initiative à Lamia Radi qui me convainquit d'inscrire mes recherches dans le cadre d'un projet. Ce fut elle qui m'en donna l'occasion en me présentant au Centre Jacques Berque de Rabat. Le projet fut effectivement inscrit, et j'en lançais le principe lors d'une conférence à Rabat en 2004. Cette collaboration cependant se révéla inopérante, car le Centre ne fut pas en mesure de dégager des financements effectifs, mais surtout parce que ses règles ne permettaient pas d'y associer des chercheurs marocains. C'est ce constat qui nous décida à créer une association internationale de droit marocain. Lamia Radi a aujourd'hui rejoint l'Association Al Idrissi et elle a pris en charge la tâche cruciale du démarchage des financements auprès des institutions bilatérales de coopération culturelle et auprès d'autres sources de financement possibles.

CHAPITRE 7

La pratique des politiques de développement

Il me reste, dans ce chapitre de conclusion, à faire une sorte de bilan de l'expérience que j'ai vécue au cours de ces décennies de rencontres avec les politiques agraires du Maroc. Je me propose d'en introduire les leçons en resituant ce que je vois aujourd'hui de la ruralité dans le pays. J'essaye ensuite de prendre du recul pour porter un regard d'ensemble sur les politiques qui se sont proposé de promouvoir le développement rural au Maroc. Je crois en avoir assez dit dans cet ouvrage pour ne pas avoir à en offrir une synthèse en forme de perspective historique. Je pense, par contre, qu'une piste d'analyse plus porteuse est de regarder ces politiques sous l'angle des pratiques de l'Etat : comment le développement entre-t-il dans les stratégies de l'Etat ? Comment et par qui sont produits les concepts et leurs instruments d'application ? Que signifient les politiques qui en résultent en termes de pratiques de l'action publique, et quelles relations ont-elles eu avec la société que ces politiques se proposaient de transformer ? Je ne revendique, pour expliquer mes commentaires, que la justification subjective de mon témoignage. Ce n'est que pour les soumettre à un autre regard que je me suis aussi permis de rechercher quelques clés de lecture en associant certains de mes questionnements à une réflexion sur la gouvernementalité ¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Je me réfère souvent, dans ce texte de conclusion, au concept de gouvernementalité, créé par Michel Foucault et fort opportunément réintroduit dans la réflexion économique du Maroc par Nouredine El Aoufi. Foucault a eu un rôle majeur dans le déplacement des théorisations de l'Etat en s'écartant des débats sur sa nature et sa légitimité et en privilégiant la réflexion sur ses pratiques. Ce qu'il nomme la gouvernementalité est un mode spécifique d'exercice du pouvoir. Il dénomme "instrumentation" le choix et les effets des techniques d'action publique comme, entre autres, la formulation de stratégies ou la planification – domaines qui nous intéressent dans ce chapitre. Il montre les effets propres aux instruments, indépendamment des intentions initiales, mais aussi les rapports politiques qu'ils induisent. Pour Michel Foucault, s'attacher à l'étude de l'instrumentation dans la gouvernementalité c'est se donner les moyens de mieux comprendre les modalités par lesquelles l'action publique s'efforce d'orienter les relations entre la société politique (via l'exécutif administratif) et la société civile (via ses sujets administrés), mais aussi entre les sujets eux-mêmes. La question centrale n'est pas pour lui la nature démocratique ou autoritaire de l'Etat. Elle ne porte pas non plus sur l'essence de l'Etat ou sur son idéologie, facteurs qui lui donneraient, ou non, sa légitimité. Il inverse le regard et considère que la question centrale est celle de l'étatisation de la société, c'est-à-dire le développement d'un ensemble de dispositifs concrets, de pratiques par lesquels s'exerce matériellement le pouvoir.

Un regard en arrière, un regard en avant sur la société rurale

Ce que je vois aujourd'hui de la société rurale n'est plus, on s'en doute, ce que j'ai vu il y a de longues années. La ruralité d'aujourd'hui n'est plus celle des campagnes d'autrefois. Elle a changé et continue à changer. Mais il est frappant de constater la place qu'elle occupe encore dans la société marocaine, de plus en plus urbanisée. La pluie, par exemple, a, comme dans le passé et peut-être plus encore, une importance considérable dans l'imaginaire collectif. La perspective d'une bonne ou d'une mauvaise année influence l'humeur et le moral de toute la société. La ruralité reste, par ailleurs, étonnamment présente dans la société urbanisée. Le retour au « pays », à l'occasion des fêtes ou des événements familiaux, fait partie du cycle de vie de nombreux urbanisés. L'envoi d'argent aux familles rurales est une manifestation significative de la solidarité vécue par les émigrés qui en ont les moyens. Dans l'autre sens, les envois de céréales du « bled », qui se justifient souvent par les revenus des parcelles, toujours possédées et cultivées par des frères ou des cousins, apportent à beaucoup de familles urbaines un appréciable complément de ressources.

L'attachement à la terre reste une valeur forte. Les familles urbaines aisées investissent dans la terre et sont les principaux acheteurs des exploitations modernes mises sur le marché. Tout une classe de propriétaires fonciers, souvent des citadins de deuxième génération, se constitue, représentant une part notable des détenteurs du pouvoir économique dans l'agriculture. Ces propriétaires non résidents ne diffèrent pas beaucoup, dans leurs comportements, des absentéistes *fassis* du XIX^e siècle. La terre est une rente, l'augmentation de sa productivité n'est pas une motivation majeure. La possession de la terre alimente aussi une tendance forte et relativement récente à la construction de résidences secondaires. Le séjour « à la campagne » des urbanisés aisés renoue avec la tradition des riches familles citadines des villes traditionnelles du XIX^e siècle qui, à certaines époques de l'année, celles de la *nzala*, se rendaient sur leurs terres des *haouz*, les périphéries des villes.

Les citadins moins riches ont le même comportement vis-à-vis de la terre. D'une façon générale, ils conservent jalousement les parcelles qu'ils détiennent en indivision ou leur part dans le collectif. L'exploitation de ces terres ne les intéresse pas, mais le droit de possession assume un rôle important dans l'affirmation de leur identité composite, urbaine certes, mais avec encore des racines rurales. L'appartenance tribale a longtemps joué un grand rôle dans cette identité. Elle tend à être délaissée par les jeunes générations. Mais il est frappant de constater, dans les villes, les regroupements par origine régionale de certaines populations, en particulier dans les quartiers les plus pauvres. On constate également l'émergence active de réseaux de solidarité, souvent forts, entre gens d'une même origine. Ces réseaux assurent une continuité nouvelle entre les villes et les campagnes. Le cas des *Soussis* en donne une illustration particulièrement forte. Ces quelques observations soulignent ce fait essentiel : la ruralité, la terre et l'agriculture servent encore de référence à des valeurs ou à des attitudes qui sont largement partagées par la plus grande partie de la société marocaine. C'est là une donnée sociétale de premier plan.

Un autre constat porte sur les attitudes de la population rurale vis-à-vis du changement. Le rural d'hier était considéré comme fataliste, en ce sens qu'il acceptait que son cycle de vie connaisse alternativement les bonnes et les mauvaises années. La stabilité sociale était acceptée comme une donnée quasiment biologique. L'ascension sociale était occasionnelle, elle était largement liée à la chance de constituer de larges troupeaux, à la patiente accumulation des terres et des droits d'eau dans les pays sédentaires, à l'adhésion heureuse à des circuits de clientélisme auprès des grandes familles ou encore à l'acquisition du statut supérieur de lettré. L'indépendance fut vécue comme une rupture de cet ordre social. Le monde rural se prit à avoir une ambition pour le futur, non pas tant dans les progrès mythiques de l'agriculture, comme l'imaginaient les développeurs de l'époque, mais dans la perspective d'une sortie de l'immobilisme social par l'éducation des enfants et par l'accès à l'emploi permanent dans la fonction publique ou l'armée. De nombreux jeunes ruraux purent suivre ce cursus. L'influence de leur ascension sociale sur le changement de la société rurale est difficile à apprécier, mais elle a dû avoir un certain poids.

La société rurale d'aujourd'hui n'a plus depuis longtemps la sécurité « sociétale » d'autrefois, elle n'a plus non plus l'ambition ou l'espérance d'un sort meilleur qu'elle crut un moment possible. Sa marginalisation, qui semble s'accroître, est une tendance lourde, celle-ci encore renforcée par les déficits considérables du système éducatif et des niveaux d'instruction. Les chances d'une ouverture sur la mobilité sociale semblent solidement bloquées. De grandes masses de la population rurale vivent dans la pauvreté ou à ses limites. Elles n'imaginent plus d'avenir meilleur. L'émigration, devenue tellement difficile, représente, pour le moment, la seule vraie possibilité d'un projet de vie libérateur. L'un des manifestations les plus critiques de la marginalisation des ruraux est celle qui se rapporte aux femmes rurales.

Les femmes rurales, en effet, sont encore plus en retard que les hommes en matière d'éducation, d'expression des droits politiques, d'autonomie en matière économique, de pouvoir légal de décider de leur propre vie¹⁶¹. On estime qu'elles assument au moins le tiers du travail agricole. Ce travail est caractérisé par sa gratuité, et il n'est pas reconnu par les statistiques de l'emploi. Les journées de travail sont longues (seize heures, voire plus). Les corvées d'eau et de bois, le binage des champs, les semailles et les récoltes, l'entretien des animaux sont les principales activités. A cela s'ajoutent les tâches domestiques. Dans nombreuses régions du Maroc, la charge de travail est encore aggravée par l'émigration des hommes, laissant ainsi toute la charge de l'exploitation à la femme. Mais on doit, en même temps, constater que la condition matérielle des femmes rurales a été profondément transformée, lorsque celles-ci ont pu bénéficier d'un accès à des bornes de distribution de l'eau, à l'électricité, aux réchauds à gaz, aux moulins mécaniques. L'accès à la télévision a, de même, modifié leur horizon culturel.

¹⁶¹ Le nouveau Code de la famille, qui améliore considérablement le statut des femmes, n'a pas encore vraiment pénétré les campagnes.

Les populations rurales sont en outre confrontées à un conflit de valeurs particulièrement ravageur. Elles sont, d'un côté, constamment sollicitées par des valeurs de consommation moderne, véhiculées par les média, par l'étalage, le plus souvent inaccessible, des biens de consommation, par les comportements des émigrés. Elles sont, d'un autre côté, ramenées au repli sur les seules valeurs qu'elles connaissent bien, celles des comportements familiaux, celles de la soumission de la femme, celles d'une acceptation subalterne de l'autorité, celles d'une interprétation simplifiée et réductrice du message puissant de la religion. Ce conflit des valeurs est particulièrement ressenti par la jeunesse rurale dont les aspirations ne diffèrent pas fondamentalement de celles de la jeunesse urbanisée. Les observateurs de la société marocaine confirment, en effet, qu'il existe chez les jeunes une immense pulsion pour le changement, pour une autre forme de vie sociale, des attitudes à l'opposé du conformisme social qui conditionne certains de leurs comportements (par exemple vis-à-vis du travail ou de l'ambition sociale). Les jeunes sont en contact avec le monde moderne qu'ils connaissent bien au travers des média, de la télévision, du téléphone mobile et de l'internet, qui progressent de façon étonnante, de la publicité, du sport et de la musique d'aujourd'hui. Une de leurs aspirations fortes est de travailler en dehors du milieu rural et, surtout, en dehors des frontières, dans des sociétés plus attractives. Ces jeunes restent cependant prisonniers d'une société largement conservatrice et dans laquelle ce sont les aînés qui détiennent le pouvoir, dans la famille comme dans la société.

La société rurale, malgré ses contradictions, va encore se transformer car elle est traversée par de puissants facteurs de changement. Mais selon les facteurs qui domineront, son devenir pourra suivre un chemin ou un autre, elle pourra se reconstruire autour d'une identité durable, mais elle pourra aussi régresser, sinon même disparaître en tant que système culturel. Si le déficit du développement agricole et rural s'accroissait, si l'éradication progressive de la pauvreté rurale ne faisait pas de progrès, le second chemin deviendrait le plus probable. Il se traduirait par des vagues d'abandon massif des campagnes, une échéance jusqu'ici retardée en dépit d'un exode rural continu depuis des décennies. Il impliquerait aussi la désertification de nombreuses terres devenues improductives et, probablement, la concentration continue des meilleures terres agricoles et pastorales au bénéfice d'une minorité de grands entrepreneurs de l'agriculture. La ruralité pourrait, dans ce contexte, régresser en tant que culture sociétale majeure, et on risquerait de ne la retrouver que dans des sortes de réserves culturelles, où, à l'instar des réserves de biodiversité, on aurait conservé son folklore et quelques-uns de ses acteurs, notamment pour les besoins du marché touristique ¹⁶².

¹⁶² Les auteurs de l'étude prospective de l'ex-DATAR, *la France rurale en 2020* (DATAR, Paris, 2003) imaginent deux scénarios. Le premier projette une image d'une France rurale déculturée et quasi totalement intégrée aux circuits, influences et systèmes sociaux de la ville. Le second scénario projette l'image d'une ruralité retrouvée et adaptée aux défis du XXI^e siècle. L'image d'une déculturation rurale au Maroc semble forcée, tant est encore forte l'empreinte de la ruralité dans la société. Mais l'expérience de certaines sociétés développées montre qu'une transformation radicale de la ruralité peut se faire en moins d'une génération. L'aggravation des inégalités et les conséquences non maîtrisées du changement climatique s'inscrivent parmi les risques majeurs qui pourraient conduire au scénario de la régression de la ruralité.

L'autre chemin serait par contre celui d'un autre développement agricole et rural, celui qui mettrait l'homme au centre des stratégies de développement rural, celui qui prendrait en compte la diversité des territoires et des cultures et garantirait la promotion de politiques différenciées et adaptées à la pluralité des entreprises agricoles, celui, enfin, qui donnerait une priorité absolue à la gestion durable des ressources naturelles ainsi qu'à l'adaptation aux conséquences possibles du changement climatique. Ce développement serait celui de la productivité dans le respect de l'équité et de la durabilité et celui d'une valorisation du travail des ruraux. Les stratégies dans lesquelles le Maroc s'est engagé laisse augurer que l'on s'engage sur le second chemin. Je ne peux que le souhaiter, au moment où je mets un terme, non pas certes à mon intérêt pour la ruralité du Maroc mais tout au moins à ce texte qui m'a fait vagabonder dans une cinquantaine d'années de l'histoire agraire du Maroc.

Je ne crois pas avoir d'autres choses à ajouter à ce regard en avant et en arrière sur la société rurale. Lorsque l'on a eu la chance, comme je l'ai eue, d'être un témoin privilégié d'une si longue histoire, la seule attitude possible me semble être celle d'une grande modestie devant le futur dont le passé a non seulement démontré l'imprévisibilité mais aussi l'immense difficulté à faire progresser des idées qui se sont, plus tard, avérées justes.

L'économie du développement, une rupture dans la pensée économique

Ce survol que l'on peut faire sur l'évolution et les scénarios d'évolution de la société rurale me semble une bonne entrée pour interpellier les politiques de développement du Maroc depuis l'indépendance. On ne peut, en effet, que s'interroger sur les interactions entre ces politiques et les processus de transformation de la ruralité, sur ce qui a été dû aux premières et sur ce qui l'a été aux dynamiques endogènes des seconds. Ce questionnement nous invite à analyser ce qu'ont été les politiques de développement en tant que pratiques de l'Etat pour promouvoir une vision du progrès et du changement social. Il nous invite, pour tenter d'en comprendre les fondements, la séquence et les enchaînements, à nous replacer dans les processus qui ont conduit à la production de ces politiques de développement.

Le premier demi-siècle du Maroc indépendant s'est ouvert alors que se produisaient une mutation et une rupture dans la pensée politique, celles-là même qui imposèrent à la théorie économique la nouveauté conceptuelle des *"politiques de développement"*. Jaillies des élans généreux associés à la création des organisations des Nations Unies, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ces politiques sont devenues l'ossature des stratégies qui ont accompagné la décolonisation de la fin des années 40 au début des années 60, et elles n'ont pas cessé, depuis, d'en être un durable substrat. Dans les pays occidentaux, l'importance donnée au combat

contre ce que l'on appelait alors le sous-développement fut en outre attisée, à l'époque, par la Guerre froide, la compétition Est-Ouest, le communisme en Chine et à Cuba, les guerres coloniales en Indochine, en Malaisie, au Yémen du Sud, en Algérie, au Kenya, le regroupement des pays du pacte de Bandoeng et de la Tricontinentale, les émergences des socialismes dans des pays arabes, les révoltes populaires en Amérique latine.

L'économie du développement fut une rupture profonde, car elle postulait la croissance et le rattrapage des retards des pays "sous-développés". Elle impliquait un renouveau des théories économiques qui n'avaient, jusqu'alors, été pensées que dans le contexte des pays industrialisés et celui de leurs excroissances coloniales. L'économie que l'on apprenait alors nous enseignait les théories libérales d'un équilibre général fondé sur la rationalité des acteurs, ceux-ci opérant dans un environnement de marché autorégulé – théories que le keynésianisme avait, certes, mises en doute mais pour être abandonnées après Bretton Woods. Les dysfonctionnements trouvaient leur explication dans des hypothèses ingénieuses sur les cycles économiques – des approches qui, en raison de la récurrence des crises, furent cependant reprises et actualisées à la fin des années 70. Les théories d'alors ignoraient les dysfonctionnements dus aux inégalités entre les pays, elles ignoraient le poids de la misère de ce qu'Alfred Sauvy avait, en 1952, baptisé le *Tiers-Monde*. L'économie du développement posait, par contre, de nouveaux paradigmes auxquels les théories économiques s'empressèrent, et sans cesser depuis, de donner des contenus explicatifs et prospectifs.

Le Maroc indépendant entra de plain-pied dans cette problématique autour d'idées de progrès social, de croissance, d'indépendance économique, de modernisation. Les politiques qui furent conçues, révisées, renouvelées au cours des décennies en furent les instruments. Parmi elles, les politiques agraires que j'ai eu le privilège de suivre. Jetant sur elles un regard distant, j'en vois les résultats – comme je l'ai rappelé dans ma présentation de la ruralité d'hier à demain – en termes de progrès incontestables mais aussi en termes d'inerties et d'inégalités sociales ou territoriales. J'en ai, dans ce livre, cherché des explications circonstanciées – pourquoi, par exemple, telle réforme ne fut pas poursuivie, pourquoi fut-il si difficile d'introduire certains changements et certaines innovations? Mais au terme de mon itinéraire, il me faut aussi comprendre ce qu'ont signifié ces politiques par rapport aux objectifs qu'elles se proposaient.

Ce qu'il s'agit d'abord de comprendre, c'est comment, au moment de l'indépendance du Maroc, ont été conçues les premières politiques de développement et comment elles se sont ensuite durablement installées comme l'instrument cardinal d'une puissante administration du développement. Pour situer mon point de départ, il me faut d'abord évoquer, très brièvement, l'héritage de l'histoire précoloniale et du Protectorat, car on lui doit la structure économique et sociale qui caractérisait le Maroc au moment de l'indépendance. Comment, dans ce contexte, a-t-on alors posé les termes de la problématique du développement? Quel fut le rôle des premiers acteurs, alors largement formatés par des modèles extérieurs? De quels instruments théoriques et politiques disposait-on? Mon regard sur les processus

élitistes qui se sont alors engagés me montre la mise en place, après les premiers choix, d'une administration du développement – devenue une sorte de technostucture étatique – qui s'est, en exerçant un monopole de la production des concepts, progressivement approprié la pratique du développement et, de là, le système de pouvoir qui en dérivait. Pour terminer, j'en viens, après tant d'autres, au constat d'une incompréhension réciproque entre gouvernants et gouvernés du monde rural, à celui d'un fossé entre les intentions des premiers et les attentes des seconds.

L'héritage de l'histoire précoloniale et du Protectorat

Le défi auquel a été confronté le Maroc, comme la plupart des pays dits sous-développés au moment de leur indépendance, est d'avoir eu à concevoir et appliquer une stratégie de progrès – et donc d'avoir à instrumentaliser une gouvernamentalité “moderne” – dans une société dont les références sociales et culturelles procédaient d'une expérience historique fondamentalement différente de celle des sociétés occidentales. Au moment, aux XVII^e-XVIII^e siècles, où commence à se poser en Europe la problématique de la gouvernamentalité “foucaldienne”, les premières formes de capitalisme apparaissent. Les pouvoirs centraux apprennent, par vertu de la concurrence politique et économique entre les grands pays, que la force des nations repose sur la capacité des populations à créer de la richesse. La sécurité, la régulation, l'exercice de la loi, la sécurité alimentaire, une démographie en expansion en sont les conditions. Au XIX^e et XX^e siècles, l'exigence de la fonction étatique dans l'environnement de l'économie s'affirme de façon encore plus radicale avec l'émergence d'une finance capitaliste, d'une classe d'entrepreneurs, d'une bourgeoisie aisée, d'une revendication sociale des travailleurs salariés. La vision libérale assigne à l'Etat un rôle d'acteur dans les indispensables fonctions sociétales – défense et sécurité, infrastructures et services publics, etc. – qui permettent au marché de bien fonctionner.

L'Etat dans le Maroc précolonial

L'Etat, dans le Maroc précolonial, offre une image tout à fait différente de celle de l'Europe des trois derniers siècles. Sa légitimité est assurée par *bey'a* qui traduit la reconnaissance du souverain et l'allégeance à sa personne des *oulémas*, des chefs de tribus, des chefs militaires, des corporations. Mais la souveraineté qui en résulte est souvent instable, car cette pratique élective du choix du souverain laisse ouvert le champ des prétendants. Elle diffère, de ce fait, de la transmission héréditaire du pouvoir dans les monarchies européennes ou, plus tard, de celle, électorale, des gouvernements démocratiques. L'exercice de la souveraineté – qu'on me pardonne si je simplifie considérablement un tableau beaucoup plus complexe – se fonde principalement sur la capacité de prélèvement fiscal de l'Etat dans les territoires dominés et dans les villes ainsi que sur le pouvoir de contrainte de l'armée. Son principal projet politique, les chroniques semblent bien le démontrer, est d'assurer la

continuité d'un pouvoir, trop souvent contesté par les prétendants chérifiens éligibles. Les fonctions de service public, celles de la biopolitique : sécurité des personnes, des communications, la justice, l'éducation, le secours aux indigents, etc. ne sont que partiellement ou pas du tout assurés par l'Etat. Elles le sont, par contre, par de multiples mécanismes extra-étatiques qui, à d'autres échelles, remplissent, de fait, des fonctions de gouvernementalité : prise en charge de fonctions sociales – éducation, santé – par les fondations religieuses, *habous* des villes et *zaouyas* rurales, prise en charge des fonctions de sécurité par la défense armée des tribus, prise en charge de la justice par le droit coutumier et des solidarités sociales par les institutions d'entraide villageoises, prise en charge de fonctions économiques ou de services urbains par les corporations de marchands ou d'artisans. Pas de marine d'Etat, celle-ci fut longtemps sous le contrôle des corsaires "privés".

Les grands projets de l'Etat comme, par exemple, la conquête du Mali et la création d'une industrie sucrière sous les Saadiens, la création du port d'Essaouira par Moulay Abdallah, la construction par Moulay Ismail d'un réseau de *kasbahs* pour assurer la sécurité des routes furent, de façon récurrente, remis en cause par les conflits internes de l'appareil d'Etat. La création par Moulay Ismail de réserves alimentaires dans les entrepôts d'Etat de Meknès témoigne de la perception visionnaire d'une fonction essentielle de la gouvernementalité, celle de la sécurité alimentaire – elle fut aussi celle de Colbert, son contemporain, mais elle fut ici sans lendemain. Au XIX^e siècle, l'ouverture sur le commerce européen et les pressions extérieures firent évoluer ce cadre mais sans parvenir à le réformer en profondeur. Une bourgeoisie commerçante commença, certes, à émerger à Fès, la sécurité fut temporairement garantie sous Moulay Hassan 1^{er}, l'Etat renforça ses monopoles commerciaux ainsi que son armée, mais la société, dans son ensemble, ne changea ni son organisation sociale, ni son mode de production, ni son fonctionnement politique qui était, à la fois, centré sur le pouvoir souverain et décentré dans sa pratique effective.

Le temps du Protectorat

Le temps du Protectorat est d'une durée très courte à l'échelle des temps historiques : quarante trois ans entre la signature du traité, en 1912, et l'Indépendance ; vingt ans seulement entre le dernier combat de ladite "pacification", en 1933, chez les Aït Atta, et la déposition du roi Mohamed V. Dans cet intervalle de l'histoire, le Maroc a, à la fois, profondément changé et peu changé. La structure économique qui est mise en place s'est fondée sur ce fameux dualisme que le jeune Maroc indépendant trouvera à ses débuts. D'un côté, un Maroc modernisé, qui s'était construit autour des exploitations agricoles européennes, des compagnies minières, des sociétés de transport, de villes nouvelles, avec leurs commerces, leurs entreprises industrielles, leurs services municipaux. Une petite frange de la société marocaine y avait été associée par le haut, mais une autre, beaucoup plus nombreuse, avait donné "naissance au prolétariat marocain", comme le rappelle le titre de la célèbre étude de Robert Montagne, en 1952.

Sur l'autre versant du dualisme, une société, urbaine et rurale, restée traditionnelle dans ses modes de production, son organisation sociale, ses structures familiales, son accès au savoir. L'autorité coloniale n'y intervenait que de façon superficielle en assurant des fonctions de justice pénale et administrative, de sécurité des personnes, du commerce et des communications – et, pour la première fois dans l'histoire du Maroc, sur tout le territoire. Des efforts furent faits pour scolariser la jeunesse (le Protectorat avait besoin d'une élite éduquée) et développer les services de santé (notamment pour contrôler les risques épidémiologiques dans le pays). Soucieux, par ailleurs de prévenir les famines, comme celles qui avaient dramatiquement frappé le pays dans les années 30 et en 1945-1946, le Protectorat avait mis en place des sociétés de prévoyance qui permettaient, en aidant les agriculteurs pour leurs crédits de campagne et le stockage des surplus, de réguler les réserves et les prix des céréales. Son système de pouvoir s'appuyait sur les structures traditionnelles qu'il avait maintenues mais en les inféodant à son administration de contrôle, civile et militaire, commandement des *caïds* et des *chioukh*, tribunaux du *chraa* et *adoul* pour les affaires privées ne relevant pas de la justice moderne, maintien même, par calcul politique, des tribunaux coutumiers dans de nombreux pays berbères. Mascarade suprême, le Protectorat préservait la fiction d'une autorité sultanienne, qui exerçait sa prééminence protocolaire, disposait de ministres et détenait la signature finale des textes de loi, les *dahirs*, préparés par les services de la Résidence française.

Les premiers questionnements sur le développement

C'est dans le contexte de cette société dualiste que les premières élites marocaines, appelées à gouverner et administrer le pays au lendemain de l'Indépendance, eurent à imaginer des politiques de développement. Les premières décisions touchant à l'économie furent, au départ, davantage guidées par un souci d'affirmation et de consolidation de la souveraineté nationale que par référence à une stratégie de développement. C'est ainsi que l'on commença par la création d'une monnaie nationale et par l'unification douanière des trois régimes en vigueur au moment de l'Indépendance, ceux des zones de protectorat français et espagnol et celui du statut international de Tanger. Les premières priorités concernèrent l'éducation, la modernisation de l'agriculture, symbolisée par l'Opération Labour, la marocanisation de l'Administration, la constitution de l'armée nationale, la nationalisation des phosphates, la promotion d'une industrie nationale dont le Bureau d'études et de participations industrielles fut le fer de lance. Rien, par contre, ne fut dit, dans ces premières années, sur le futur des terres de colonisation, un silence politique qui devait créer une lourde et longue incertitude avec des conséquences coûteuses en termes de capitalisation des savoirs, de renouvellement du capital matériel et arboricole et de maintien de la productivité.

Ce n'est qu'avec le premier plan quinquennal que l'on entreprit de réfléchir sur des stratégies de développement. Pendant les dernières années du protectorat français,

l'Administration avait, à l'image de la naissante planification française, entrepris de préparer des programmes d'investissement pluriannuels. C'est tout naturellement à ce genre d'exercice que se livrèrent les fonctionnaires français, qui occupaient encore la plupart des fonctions administratives, lorsqu'il fut question de préparer un plan de cinq ans. Le ministre de l'Economie et des Finances de l'époque, Abderrahim Bouabid, avait cependant une autre perspective : le plan devait refléter les choix à long terme du Maroc pour s'engager dans une voie de progrès. Mais que savait-on alors des théories du développement ? A quelles expériences pouvait-on se référer pour concevoir des modèles plausibles ? Ces questions étaient d'autant plus compliquées que la nature du système économique, la structure de la société, l'absence d'une classe moyenne modernisée, l'inexpérience du gouvernement ne dégagent pas de tendances novatrices, on n'y voyait que des attentes, des rentes de situation, des contraintes ou un déficit de connaissances statistiques.

Ce contexte doit être rappelé, car la demande d'instruments de gouvernamentalité, en l'occurrence, des stratégies et des mesures pratiques pour le développement, ne pouvait pas procéder, comme ce fut le cas en Europe, d'une longue dynamique sociale et politique. Les décideurs marocains furent, comme leurs homologues dans d'autres pays en développement, confrontés à une exigence d'innovation. Il leur fallait imaginer des choix crédibles. Mais existait-il des réponses à cette époque ?

La théorie la plus brillante sur le développement était alors celle de Rostow. Énoncée en 1960 dans *les Etapes de la croissance économique*, Rostow avait proposé la notion de décollage, le fameux *take off*, dont l'intérêt résidait dans le projet de réunir théorie économique dynamique et histoire économique. Le défi pour les pays en développement était de réaliser les conditions du décollage. Ce concept, qui devait marquer profondément la pensée économique de la décennie soixante, n'était cependant pas encore connu au Maroc au début de cette même décennie. La principale référence était par contre celle d'Albert Sauvy. Sans en théoriser les implications économiques, cet auteur avait posé, sur le plan politique et sur celui des analyses quantitatives, le problème des inégalités entre les nations et celui des dynamiques de population confrontées aux conséquences de ces inégalités. Il rejoignait, sur un plan scientifique, les manifestes tiers-mondistes qui dominaient la contestation politique, celui de Franz Fanon, avec, en 1961, ses *Damnés de la terre*, et ceux d'autres acteurs politiques du Tiers-Monde, dont Mehdi Ben Barka. L'orientation marxiste de l'intelligentsia avait aussi promu les approches économiques de la planification, notamment celles défendues par Charles Bettelheim. Celui-ci reprenait, sous une forme rationalisée, la théorie léniniste de l'industrialisation financée par les surplus de l'agriculture. Il y ajoutait les éléments de la planification qui permettaient de guider cette dynamique.

D'autres modèles politiques avaient aussi leur importance dans les références sur le développement. Dans les pays arabes, l'Égypte nassérienne s'était engagée dans un "socialisme arabe", et d'autres pays, la Syrie, l'Irak, le Yémen du Sud, en suivaient l'élan. En Amérique latine, les révoltes paysannes avaient mis au premier plan la

question de la réforme agraire. Les transformations de la Chine des premières années avaient influencé de larges cohortes d'intellectuels. L'intelligentsia de l'époque vivait avec l'idée que le volontarisme politique pouvait, en quelques années, changer une société en profondeur et la conduire sur une voie de progrès et d'émancipation des hommes et des femmes. Il fallut quelques années pour déchanter, voir s'installer des régimes de parti unique totalitaires dans les pays arabes, prévaloir des régimes dictatoriaux en Amérique latine, découvrir le coût humain et les dégâts économiques de la collectivisation et de la révolution culturelle en Chine. Mais au début des années 60, les guerres coloniales engageaient un grand nombre d'intellectuels, au Maroc et ailleurs, à adhérer aux utopies des révolutions sociales dans les pays socialistes et dans le Tiers-Monde.

Les concepteurs du premier plan quinquennal – j'en étais, malgré mon inexpérience – n'avaient alors que des connaissances rudimentaires en économie du développement. Leur principale contribution fut néanmoins de donner un habillage théorique aux programmes d'investissement préparés par les fonctionnaires des ministères sectoriels. Ce plan est révélateur de la pensée économique de l'époque, et on y retrouve, en filigrane, des influences de la pensée de Charles Bettelheim. Le plan donne une importance considérable à la création d'infrastructures : routes, aéroports, communication, barrages hydroélectriques, infrastructures d'irrigation. Ces infrastructures doivent soutenir l'industrialisation lourde, considérée comme le moteur de la croissance économique. L'agriculture doit jouer un rôle essentiel pour assurer l'autosuffisance alimentaire, pour produire un surplus exportable susceptible de financer l'industrie et pour freiner l'exode rural – quelques belles illusions de l'époque ! Le plan quinquennal mettait en avant les mesures nécessaires, notamment en matière de réforme agraire, pour dépasser les contraintes qui bloquaient les progrès de l'agriculture. Le social – éducation, santé – avait bien entendu sa place, mais il n'était pas posé comme un objectif majeur, comparé aux autres programmes d'investissement. On était encore loin des approches du développement humain. Le Plan mettait, par contre, l'accent sur la régionalisation, une dimension du développement qui dut attendre plusieurs décennies avant de revenir dans les priorités. Si l'on s'en tient à ce que l'on savait alors de l'économie du développement, les choix qui furent faits par le Maroc n'eurent pas d'autres bases que celles – pour reprendre une expression de François Perroux – d'un pari sur des structures nouvelles.

Production d'instruments de l'action publique dans l'agriculture

Le premier plan quinquennal fut le point de départ d'une séquence pluri-décennale de stratégies, d'orientations politiques du développement, de programmes et de projets publics. La gouvernementalité recherchée par l'Etat se fondait sur le double message de création de richesses (la "croissance") et d'amélioration du bien-être des

populations et de leur fonction de producteurs de richesses. Il s'agissait, en somme, du même message que celui qui avait servi de trame implicite au développement des nations occidentales. C'est cette même trame qui devait, au cours des décennies suivantes, servir de référence à une production continue de concepts et de propositions de pratiques de l'action publique.

Ce qu'avec le recul révèle l'analyse de la séquence de "l'instrumentation" des politiques de développement au Maroc, c'est à la fois la continuité des grands messages de référence (l'investissement, la croissance, la création de revenus) et, par contraste, la dynamique de renouvellement des "instruments stratégiques" proposés pour améliorer ou rendre plus efficaces les pratiques de l'action publique. Mais ce qui frappe surtout dans ce processus, c'est la diversification progressive des acteurs concepteurs qui s'y sont engagés. Alors que le plan quinquennal n'avait été conçu que par une poignée d'économistes débutants et que sa discussion n'avait impliqué que quelques acteurs représentant diverses adhésions idéologiques, on a vu, par étapes, apparaître les aides internationales qui, de proche en proche, ont joué un rôle majeur dans la production de concepts et largement modelé le cadre de réflexion des élites politiques et techniques du pays. Dans un article récent¹⁶³, le professeur Naciri analyse bien ce processus en montrant comment le concept de gouvernance – un bon exemple de thème de développement – a été téléguidé par des institutions internationales et comment il a été récupéré comme un moyen de pouvoir étatique.

Le rôle de la technostucture internationale et des experts du développement

La séquence des politiques agraires au Maroc, que j'ai pu suivre comme témoin, illustre bien le processus de renouvellement des concepts. Immédiatement après le plan quinquennal, l'Office national des irrigations a lancé un vaste programme d'études des possibilités de mise en valeur des grands périmètres d'irrigation en faisant appel à des bureaux de consultation étrangers. Ceux-ci furent surtout chargés de développer les propositions techniques. L'ONI, par contre, échoua à faire valoir des messages de réforme agraire qui se situaient dans le droit fil du plan quinquennal. La FAO, avec le financement du PNUD, était devenue, à cette époque, un partenaire essentiel dans la production de concepts. Elle avait soutenu le Projet DERRO, dont on attendait qu'il propose des solutions pour développer le Rif et amplifier la dynamique des chantiers de la Promotion nationale. Elle finança également l'ambitieux Projet Sebou, qui devait produire les études de faisabilité ou les ébauches de tous les barrages et infrastructures d'irrigation qui ont été construits dans le bassin du Sebou. En matière d'options de développement, les experts internationaux du Projet Sebou étaient parmi les principaux agents de la production d'idées, et ils

¹⁶³ Mohamed Naciri, «De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est-elle une mystification?», *Critique économique*, n° 27, p. 13.

n'étaient encore que très peu relayés par une expertise nationale. Les propositions du Projet Sebou en matière de réforme foncière dans le Rharb (fondées sur les Directives royales pour la création d'un *Fonds commun des terres*) ne connurent pas de mise en pratique, pas plus que celles relatives à la promotion d'organisations villageoises de développement – qui furent rejetées par le ministère de l'Intérieur.

La Banque mondiale fit sa grande entrée dans l'agriculture marocaine lorsqu'elle s'engagea, en 1967, dans la préparation, puis le financement, d'une première tranche d'irrigation dans le Rharb. Ce ne fut qu'un point de départ, et, au cours des décennies successives, elle fut conduite à jouer un rôle majeur dans la production de pratiques de l'action publique dans l'agriculture. Détenant l'une des principales sources de financement, elle imposa ses visions successives des politiques de développement. Son premier message fut celui de l'amélioration de la productivité des cultures d'exportation, ce qui avait, notamment, abouti au projet de maraîchages dans la région d'El Jadida et à un soutien de la Caisse nationale de crédit agricole. Avec Mac Namara et ses priorités pour les petits agriculteurs, la Banque mondiale s'était engagée dans la nouvelle approche des projets de développement intégrés qui donnaient une place au "social". Karia Tissa fut le premier de ces projets au Maroc, et il fut suivi par cinq ou six projets du même genre. Ces projets se proposaient de faire converger régionalement les activités de plusieurs ministères pour développer l'agriculture, les infrastructures mais aussi les services sociaux – éducation, santé, eau potable. Ils eurent des impacts variables, mais ils eurent en commun de renforcer considérablement les moyens des administrations et leurs capacités d'investissement public. Ils permirent aussi la formation d'une expertise nationale qui devint un relai sérieux pour préparer les projets d'investissement.

Examinant la séquence, on voit apparaître, à un certain moment, le thème de la lutte contre la pauvreté, dont la Banque mondiale avait défini les critères selon les seuils de revenus. C'est alors que le FIDA commença à jouer un rôle en sélectionnant ses projets en fonction de l'importance régionale de la pauvreté et en se proposant d'agir en se concentrant sur les régions les plus démunies et sur les "groupes cibles" – ses projets finissant, en fait, par souvent profiter, comme par hasard, à l'Administration et aux leaders économiques locaux. Successivement, d'autres messages furent importés, souvent à partir d'orientations politiques des Nations Unies mais avec le relai des institutions de financement internationales. Ce furent, successivement, les thèmes du "genre", de l'environnement, du développement durable, de la participation, du développement humain, de la gouvernance, du développement local, du changement climatique – et, tout récemment, le thème des catastrophes naturelles. A chaque étape, ces thématiques furent intégrées au discours politique national et devinrent le support d'intentions d'action, la répétition du verbe remplaçant souvent l'action. La Banque mondiale s'associa à chaque nouveau thème et en développa des méthodes de mise en œuvre. Tout au long de la période, elle est présente dans la plupart des grands programmes d'investissement, jouant un rôle essentiel dans l'amélioration de la gestion des grands périmètres d'irrigation,

dans le domaine de la petite et moyenne irrigation, dans ceux de la vulgarisation et la recherche agricole, du crédit, des routes rurales, de l'électrification rurale, de l'eau potable, de la gestion des ressources naturelles. Au travers de ses financements, la Banque mondiale apparaît comme un producteur majeur d'instruments – au sens foucaldien – de l'action publique dans l'agriculture. D'autres agences d'aide interviennent certes au Maroc, mais leur rôle dans la production d'orientations politiques est minime comparé à celui de la Banque mondiale.

La production endogène des messages de développement

Si les institutions de financement, et particulièrement la Banque mondiale, ont joué un grand rôle dans la production de messages de développement, on ne doit pas minimiser, bien au contraire, la production endogène d'idées. Au fur et à mesure des années, en effet, la capacité nationale s'est développée et a, elle-même, proposé des "instruments de l'action publique". Cette production chevauchait parfois des thèmes politiques importés, mais elle fut de plus en plus authentiquement nationale. A cet égard, une place éminente doit être donnée au Roi Hassan II qui prit lui-même l'initiative de messages puissants, comme celui, malheureusement sans effets, du *Fonds commun des terres*, ou celui, suivi de résultats tangibles, de la politique du *million d'hectares irrigués*. Au début des années 70, le ministère de l'Agriculture lança un projet de réforme agraire qui visait essentiellement à redistribuer des terres de colonisation à des agriculteurs sans terre – mais une réforme timide, sans rapport avec celle envisagée par le plan quinquennal. Au début des années 80, le même ministère conçut un ambitieux plan céréaliier, malheureusement mis en veilleuse par le Programme d'ajustement structurel. On doit aussi rappeler les contributions, dans les années 70, de M. Zaamoun et Paul Pascon lorsqu'ils furent en charge de l'Office du Haouz. De nombreuses innovations doivent être mises à leur crédit, par exemple dans la recherche de solutions nouvelles pour concilier les droits d'eau traditionnels et les exigences de l'irrigation moderne. Mais ces expériences tenaient à la personnalité de leurs porteurs. Elles n'eurent pas toutes les suites que l'on pouvait en attendre. De nombreuses initiatives, touchant les différents volets de l'agriculture, furent également conçues de façon endogène et traduites en programmes de terrain. Mais ce qui est frappant dans cette production d'idées, de politiques et de visions, c'est la capacité d'oubli de ce qui avait été fait auparavant. Tout semble se passer comme s'il fallait recommencer chaque fois que changent les décideurs. Ce déficit de capacité d'accumulation du savoir et des expériences dans l'administration semble avoir été une caractéristique forte du système de la production des concepts et de l'action publique dans l'agriculture.

Un grand tournant semble cependant s'être amorcé à partir du milieu des années 90, alors que le gouvernement parvenait à s'affranchir de la lourde tutelle des programmes d'ajustement structurels. Ce tournant fut celui des réflexions de caractère stratégique. La première de ces réflexions semble avoir été celle du ministre Abdelaziz Meziane Belfqih, mais elle fut oubliée avec le changement de

gouvernement. Dans la dynamique du gouvernement d'alternance, cette réflexion fut reprise par le ministre Habib El Malki, qui lança ses concepteurs dans l'élaboration d'une *Stratégie 2020 du développement rural*, puis dans une stratégie agricole à long terme. Ces stratégies ne furent pas formellement mises en œuvre, en raison de nouveaux changements de gouvernement. Mais il semble que, cette fois, il y eut un lent processus d'accumulation¹⁶⁴. On retrouve, en effet, les grands messages de ces stratégies dans de nombreux programmes et projets qui ont été lancés depuis et, notamment, dans les directives politiques qui accompagnent le "deuxième pilier" du *Plan Maroc Vert*, mis en œuvre en 2008.

La pratique de la gouvernamentalité

Nous parvenons au moment de notre réflexion où nous pouvons nous interroger sur le sens de l'action de l'Etat dans le secteur agricole au cours des cinq dernières décennies. Notre questionnement nous invite, tout d'abord, à aller au-delà du contenu des politiques agraires, que nous avons survolées dans les chapitres précédents, et d'essayer, au contraire, de caractériser ces politiques en termes de pratiques de l'action publique. Il nous invite, ensuite, à nous interroger sur leur signification en termes d'efficacité des messages qu'elles véhiculaient et en termes de relation avec les sociétés qu'elles se proposaient de transformer. Il nous convie, enfin, à les situer dans leurs relations avec le système de pouvoir.

La pratique de la gouvernamentalité, vue au travers des instruments d'action publique qui ont été produits, semble mettre en avant un constat majeur : la production des concepts et des méthodes de développement a été essentiellement pilotée par une technocratie, associant les cadres d'une "administration du développement" et une expertise extérieure. Si le politique y est souvent intervenu, cela a été essentiellement pour soutenir, amplifier la portée de certains messages qui devenaient alors des messages d'innovation ou de relance médiatique proposés à la nation. Le volontarisme de l'Etat en est une autre caractéristique majeure. Celui-ci indique nettement que l'Etat a détenu un monopole dans les choix des options de développement, selon l'idée qu'il se faisait des priorités du pays, du rôle des populations, de leurs fonctions de production, de leurs attentes sociales et culturelles. Les politiques de développement ont été mises en œuvre parce que l'Etat le voulait.

A ce volontarisme s'est associé le *dirigisme*. Les investissements, financés par le budget national ou par les institutions internationales, ne sont mis en œuvre que par une procédure de marchés publics, ils sont réalisés sous un contrôle étroit de l'Administration, et les infrastructures réalisées restent propriété de l'Etat. Jusqu'aux

¹⁶⁴ On doit à cet égard rappeler le rôle exceptionnel du Conseil général du développement agricole, qui s'est attaché, depuis maintenant une bonne quinzaine d'années, à assurer la continuité de la réflexion et à garantir l'accumulation des savoirs et des expériences. On le doit à la personnalité de son président mais aussi au statut particulier de cette institution.

mesures de libéralisation, l'Etat a géré le contrôle des prix, la commercialisation des céréales, le commerce extérieur des produits agricoles. Dans le secteur agricole, il a orienté la distribution des subventions ainsi que la politique du crédit à travers la Caisse nationale du crédit agricole, longtemps la seule source de financement dans ce secteur. La grande irrigation est restée, jusqu'aux ouvertures libérales de ces dernières années, entièrement gérée par l'administration, ce contrôle allant jusqu'à déterminer une grande partie des cultures qui devaient être produites, contractuellement, par les agriculteurs. Le Code des investissements agricoles, prescriptif et incitatif, a été en grande partie conçu pour engager les producteurs, en irrigué surtout, dans les politiques de mise en valeur décidées par l'Etat. La loi 33/94 s'est proposée de semblables mesures pour les terres en agriculture pluviale.

Le dirigisme de l'Etat dans l'agriculture s'est également manifesté dans les rapports qu'il a institués avec les producteurs. Sa stratégie s'est fondée sur une notion "d'encadrement" des agriculteurs par des réseaux de vulgarisateurs appartenant à l'Administration. Jusqu'aux années 80 et avant qu'ils ne soient progressivement privatisés, ces réseaux géraient les services de mécanisation, de distribution d'intrants, d'accès au crédit et aux subventions. Le dirigisme d'Etat s'est, en outre, étendu, dans l'espace rural, au domaine forestier. Les décisions d'exploitation, de reboisement, d'accès des populations aux ressources forestières de la forêt (qui faisaient traditionnellement partie de leurs droits coutumiers) reposent entièrement, encore aujourd'hui, sur les initiatives et les réglementations du service forestier. Les parcours naturels collectifs, qui constituent une ressource essentielle de l'élevage marocain, ne peuvent être mis en valeur qu'avec l'accord du ministère de l'Intérieur, l'administration de tutelle.

Le dirigisme de l'Etat dans la production des politiques de développement et leur pratique a été d'autant plus fort que, jusqu'à ces dernières années, il n'existait aucun mécanisme de débat avec les acteurs économiques, sinon à l'occasion de colloques ou d'autres réunions nationales formelles, le plus souvent téléguidées par l'Administration. Dans l'histoire du développement, la dernière expression démocratique sur le développement, avant les années récentes qui ont vu la montée en puissance des organes parlementaires, fut celle de la réunion du Conseil supérieur du plan, qui avait été appelé à débattre du premier plan quinquennal. La libéralisation, timidement commencée dans les années 80, et de plus en plus élargie depuis, a, de fait, réduit le rôle de l'Etat dans plusieurs des fonctions économiques qu'il assurait auparavant. Mais le rôle de la technocratie dans l'instrumentation de la gouvernamentalité ne semble pas avoir encore beaucoup changé. Le développement reste principalement pensé par l'Etat.

L'efficacité des messages et des instruments

On peut, dans ce contexte de volontarisme et de dirigisme de l'Etat, se demander comment les messages de développement ont été reçus par les populations auxquelles

ils étaient destinés. On ne dispose pas d'assez d'enquêtes pour bien y répondre. Mais ce que l'on sait, par les évaluations des programmes et des projets, c'est qu'un nombre notable d'agriculteurs a répondu aux offres de services, de subventions, de conditions de crédit qui leur étaient proposées. Ces réponses, le plus souvent dictées par l'intérêt immédiat, ont fréquemment donné aux opérateurs de l'Etat – ainsi qu'aux institutions de financement internationales – l'illusion d'une adhésion aux programmes qu'ils proposaient. Mais qu'en a-t-il été dans le fond ?

Il est incontestable que les politiques de développement agricole et rural, promues par l'Administration du développement, ont transformé le pays. Des infrastructures considérables ont été créées en matière d'irrigation, de routes, d'électricité, d'accès à l'eau potable, de services de santé, etc. La commercialisation s'est améliorée, et des filières efficaces, comme celle du lait, se sont mises en place. Le Maroc satisfait la plus grande partie de ses besoins en viande et en lait. Son secteur d'exportation a trouvé de nombreux créneaux, malgré les limitations imposées par les réglementations de l'Union européenne. Des entreprises performantes créent la part la plus riche du produit agricole. Dans les petites et moyennes exploitations, de nombreuses améliorations et une certaine modernisation peuvent être constatées – bien que certains reculs aient aussi été observés lorsque l'Etat a cessé d'être un pourvoyeur de services et de distribution d'intrants à des prix subventionnés.

Mais un autre regard met en évidence la résistance du dualisme qui caractérisait l'économie rurale du Maroc au moment de l'Indépendance. De vastes territoires, les montagnes, les steppes, les zones oasiennes, les régions agricoles semi-arides, restent encore insuffisamment développés et mal intégrés aux flux économiques et aux circuits commerciaux du pays. Les petites ou très petites exploitations y prédominent, et leur survie économique n'est le plus souvent possible qu'avec les revenus aléatoires du travail précaire ou des apports incertains de l'émigration. La pauvreté touche une part importante des populations de ces régions. Les retards en matière d'éducation sont encore très substantiels. La jeunesse rurale imagine de moins en moins un futur dans les campagnes, et elle tend à ne projeter ses aspirations que dans une hypothétique émigration. La surexploitation des ressources naturelles, pressée par les besoins de survie, accroît encore les contraintes en détruisant un irremplaçable capital.

Ce bilan traduit bien les équivoques de l'instrumentation des politiques de développement qui a été pensée par la technocratie. Celle-ci semble être partie d'une projection sur le pays d'une image de la modernisation et de ses moyens. Mais elle a appliqué ce modèle à une société complexe qui n'était pas vraiment prête à des mutations aussi rapides. Le modèle de la modernisation a, en fait, été imposé – avec, il faut le reconnaître, des réussites incontestables. Mais il n'a pas su concevoir de stratégies qui portaient de la transformation progressive d'un pays réel et qui auraient cherché à valoriser la richesse que représentaient les capacités d'initiative des populations, l'accumulation de leurs savoirs, la diversité de leurs territoires, leurs héritages culturels.

Bien qu'ayant corrigé de nombreuses erreurs au cours des années, l'administration du développement n'a pas vraiment su comprendre certaines des racines fondamentales du pays. Elle est restée dans l'idée d'une gouvernementalité construite autour de modèles technocratiques largement importés. Ces modèles – et c'est probablement là la raison essentielle de l'équivoque – ont été conçus par des élites, certes intelligentes et volontaristes, mais forcées, par le contexte, de fonctionner en circuit fermé, sans les initiatives et les apports de la société qu'elles prétendaient transformer. Il n'y a que quelques années que furent réunies les conditions pour réconcilier les visions du développement des élites technocratiques avec celles de la société réelle et dont de nouvelles stratégies ont cherché à définir les contours. De premières brèches apparaissent dans le monopole étatique de production d'instruments de développement : les décisions du secteur entrepreneurial gagnent en autonomie, des processus de programmation décentralisée se mettent en place dans les régions et les communes, les politiques de développement sont débattues, au moins formellement, dans les enceintes parlementaires. Le Maroc est aujourd'hui entré dans cette transition.

La relation avec la société rurale

Les populations rurales ont eu, au cours des siècles, des postures composites et plurielles dans leurs rapports avec l'Etat. Selon les circonstances, leur éloignement ou leur proximité des centres de pouvoir étatique, leurs postures ont pu se situer dans une soumission au pouvoir de l'Etat, une résistance passive ou ouverte, une distance plus ou moins affirmée. L'attitude de soumission a des racines lointaines dans les régions qui étaient soumises de près, à l'époque précoloniale, à la tutelle de l'Etat *makhzénien*, mais elle n'était pas partagée par de nombreuses tribus qui affirmaient leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central. La soumission s'est par contre généralisée à tout le pays avec l'administration de proximité qui fut mise en place par le Protectorat. C'est lui qui, par une sorte de paradoxe, a imposé le modèle *makhzénien* à l'ensemble du pays. La mise en tutelle des populations rurales semble s'être encore plus fortement imprimée avec les pratiques de l'Etat indépendant qui a maintenu et renforcé l'administration de contrôle dont elle avait hérité.

Un regard, certes un peu sommaire, sur les attitudes des populations rurales semble montrer que, devant l'Etat, elles eurent longtemps une attitude le plus souvent passive, acceptant les messages quand ceux-ci leur apportaient un profit ou quand des contraintes administratives les obligeaient à s'y soumettre, les ignorant ou s'y opposant passivement lorsque les programmes de l'Administration ne correspondaient pas à leurs attentes. Les populations rurales se sont accoutumées à se plier devant l'autorité de l'Etat, mais, en même temps, elles en ont attendu, jusqu'aux changements de ces dernières années, les aides qui leur permettaient d'améliorer leurs systèmes de production, de survivre aux sécheresses ou autres crises. Elles ont partagé une image de ce que l'on a appelé l'Etat-providence, dont pourtant la réalité et les ressources

étaient particulièrement limitées. Une image cependant assez pernicieuse pour avoir souvent démobilisé les capacités d'initiative personnelle des agriculteurs..

Les relations des agents de l'Etat chargés de promouvoir les politiques de l'Administration auprès des agriculteurs n'ont, en tout état de cause, que peu, ou pas du tout, joué dans le sens d'une relation plus harmonieuse avec le monde rural. Ces agents ont été, en général, formés à un seul mode de transmission, celui de l'explication de l'action de l'Etat, celui de l'offre des services de développement conçus par la technostructure. Rien dans leur formation administrative n'a été prévu pour leur apprendre à écouter, et rien n'a été imaginé, dans les mécanismes de communication, pour que ce qu'ils pouvaient éventuellement apprendre des agriculteurs puisse remonter vers le haut¹⁶⁵. En somme, c'est une procédure essentiellement *top down*, pour reprendre l'expression anglo-saxonne, qui s'est imposée. La désignation des populations dans les projets de développement témoigne de façon frappante de la distance qui s'était établie entre l'Administration et la population rurale. Ces populations, en effet, n'ont été désignées que par des termes technocratiques, agriculteurs encadrés, population objectif, bénéficiaires du projet, groupe cible, etc. – des destinataires évidemment sélectionnés selon les critères définis par les projets.

Une illustration particulièrement éclairante de la résistance au changement de l'appareil étatique nous est donnée par le traitement réservé par l'Administration aux mécanismes d'organisation des agriculteurs. L'Etat, dans ce domaine, s'est engagé assez tôt dans la formation de coopératives et, plus tard, d'organisations professionnelles. Mais ce n'est qu'il y a peu d'années qu'il a accepté de se dessaisir, et encore souvent de façon incomplète, du contrôle étroit qu'il exerçait sur ces structures. Les coopératives de la Réforme agraire sont, à cet égard, un exemple extrême. L'Administration, de même, s'est opposée de façon récurrente à la constitution d'associations locales de développement fondées sur l'autonomie de décision de ses membres. Les propositions du Projet Sebou, à la fin des années soixante, pour la création d'associations villageoises de développement dans le Rharb, furent refusées par l'Etat. Les premières propositions pour la constitution d'associations d'utilisateurs de l'eau d'irrigation, qui prévoyaient, au début des années 80, une large autonomie des anciennes *jmaa*, gestionnaires séculaires des réseaux d'irrigation traditionnels, furent, on l'a vu, reformulées dans un texte de loi de 1990 pour bien affirmer le contrôle de l'Etat sur ces organisations. Aujourd'hui, d'innombrables associations locales se sont créées avec un statut d'ONG, mais les communautés villageoises ne bénéficient toujours pas d'une reconnaissance institutionnelle, ni même d'un

¹⁶⁵ On doit cependant rappeler la grande période de l'Institut agronomique et vétérinaire Hassan II, de Rabat, lorsque furent instaurés, à l'initiative de Abdallah Bekkali et Paul Pascon, les stages d'immersion dans le milieu rural. Après avoir connu quelques affaiblissements, cette tradition, qui avait particulièrement marqué la décennie 70, est aujourd'hui bien reprise par le Département sciences économiques et sociales de l'IAV. Elle est aussi appliquée par l'Ecole nationale d'agriculture de Meknès qui, dans son système d'enseignement, conduit de nombreuses activités en milieu rural.

territoire légal – bien que de nombreux projets se soient, empiriquement appuyés, avec succès, sur les organisations villageoises traditionnelles. Les communes rurales, pour leur part, n'ont eu, jusqu'à promulgation de la récente Charte communale, que très peu d'autonomie de décision, leurs propositions d'engagement financier devant systématiquement être approuvées par la hiérarchie des autorités locales.

L'administration du développement semble ne pas avoir beaucoup appris de ses erreurs et de ses insuffisances. Les évaluations des projets qui étaient conduites par les institutions internationales ne l'ont pas incitée à procéder de la même façon pour évaluer son action. Les projets politiques sur le développement agricole et rural s'en sont tenus, presque systématiquement, à répéter les mêmes contraintes qui "freinaient" le développement, sans vraiment mettre en cause les responsabilités de l'Etat. La *Stratégie 2020 du développement rural*, qui a choisi de focaliser sa perspective sur les populations rurales et à partir d'elles, a, à cet égard, marqué un net changement d'orientation, bien que celui-ci tarde à s'imprimer dans les faits. Dans le même temps, cependant, ses messages ont été de plus en plus renforcés par des idées nouvelles de participation, de procédures remontantes, de dynamiques *bottom up*, idées largement propulsées par les politiques des institutions internationales et désormais bien intégrées dans le discours politique de la nation. La promotion de l'Initiative nationale pour le développement humain (INDH) en est une illustration particulièrement convaincante. Mais ces concepts ont encore du mal à être appropriés par des agents de l'Etat formés, de façon univoque, à des schémas d'administration verticale. Depuis quelques années, des progrès peuvent certes être notés, ici ou là, mais le constat le plus évident est celui d'une profonde résistance au changement des agents de l'Etat. Cette résistance n'est pas pour rien dans le maintien d'une césure, encore trop marquée, entre l'Administration et les populations rurales. La question se pose aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que des processus de démocratisation, longtemps différés, se mettent graduellement en place. Ces processus créent, enfin, les conditions pour que le dialogue de l'Etat et des populations rurales puisse s'engager dans la double voie des procédures descendantes et remontantes et dans celle de la promotion des initiatives locales.

La relation avec le système de pouvoir

Une dernière grande question regarde la relation de l'instrumentation des politiques de développement avec le système de pouvoir. On peut en dire, d'une façon générale, que la conception des instruments de développement ainsi que, et surtout, leur mise en pratique ont favorisé le renforcement d'un pouvoir bureaucratique. A un certain moment, la production d'instruments de développement est, elle-même, devenue une source de pouvoir. Elle en a été aussi une source de renouvellement au moyen de la formulation de nouveaux messages, de nouvelles pratiques, de nouveaux projets qui s'imposaient comme une innovation justifiant la reconnaissance d'un pouvoir accru de leurs porteurs. La mise en œuvre dirigiste des pratiques de développement a elle-même été une source de pouvoir administratif

dans la mesure où la gestion d'un budget et l'accès à de nouvelles ressources donnaient plus d'importance à leurs détenteurs au sein de la technostructure. Par glissements successifs, le développement s'est largement transformé en un exercice de consommation de ressources publiques, dont l'efficacité s'est mesurée en termes quantitatifs de réalisation physique des investissements de l'Etat. Le déficit, pendant longtemps et encore largement aujourd'hui, de mécanismes d'évaluation des résultats et des effets sur les bénéficiaires et sur la production a durablement masqué la réflexion sur le développement réel. La stratégie de la bureaucratie semble avoir été surtout guidée par l'obtention de financements et par l'invention permanente de nouvelles composantes d'investissement public qui pouvaient justifier la demande de ressources. On ne doit, malheureusement, pas oublier de mentionner les pratiques de corruption, de népotisme et de clientélisme qui ont, trop souvent, donné d'autres motivations au pouvoir bureaucratique.

Dans ce jeu, les institutions de financement internationales ont joué un rôle majeur. Il n'est pas, en effet, de projet qui n'ait compris une composante, souvent très forte, de renforcement des capacités de l'Administration pour réaliser les investissements projetés : moyens en matériel, en personnel, en budget de fonctionnement, en constructions de bureaux, de logements, de bâtiments de service, etc. Des projets ont souvent été conçus autour du renforcement d'une Administration qui devait intervenir dans une aire de projet et dont les moyens étaient insuffisants. De nombreux services de l'Administration ont vécu en augmentant leurs ressources budgétaires normales avec les apports des projets, la grande idée étant de chercher à prolonger le plus possible ces projets par des phases successives. Le Projet DERRO fut un champion du genre, réussissant à renouveler les apports du Programme alimentaire mondial pendant plus de vingt ans. Le Projet Abda, financé par le FIDA, a alimenté pendant plus de dix ans la DPA de Safi, et il a constitué l'essentiel de ses ressources pendant cette longue période. Quelque 60 % des financements de ce projet ont été dévolus à des investissements dans des chantiers d'Etat et à des coûts administratifs.

En formulant notre interrogation sur le pouvoir, nous touchons à une question de fond sur la gouvernementalité. Conçue, en théorie, par rapport aux besoins d'une population, à l'amélioration de son bien-être et de sa capacité productive – les véritables objectifs du développement – la gouvernementalité des politiques de développement nous montre, dans sa pratique, une dérive vers des stratégies de pouvoir bureaucratique. Une confusion entretenue en résulte et qui pourrait montrer l'ambiguïté des instruments créés par les politiques de développement. A un certain point, ces instruments ne deviennent-ils pas la justification des pouvoirs établis dans la bureaucratie ? Les inerties, les résistances à l'innovation que l'on a notées au passage ne seraient-elles pas substantiellement liées à des stratégies de conservation du pouvoir bureaucratique ? Ces constats interpelleraient, de façon grave, la gouvernementalité, car le défi serait de réinsérer la bureaucratie dans un véritable processus de développement. Cela, cependant, ne serait envisageable qu'avec des

contrepoids, des mécanismes de contrôle de l'action administrative. Ces contrepoids existent potentiellement, ce sont ceux du contrôle démocratique. Mais ils ne peuvent fonctionner efficacement que dans une démocratie mature qui, au Maroc, est encore en construction. Ces correctifs sont aussi ceux du désengagement de l'Etat et d'un partage accru de ses fonctions avec la société civile, avec les entrepreneurs du secteur privé, autant de progrès qui demandent encore à être consolidés.

Quelques autres expériences, qui ont plus ou moins bien réussi, bien que sans démocratie, rappellent qu'il existe d'autres voies. Mais leurs succès nous enseignent que les développeurs qui y furent associés avaient, d'une façon ou d'une autre, su rencontrer les attentes des populations – tout au moins celles qui pouvaient être satisfaites sans contrepartie de démocratie et de liberté.

La double rationalité de la souveraineté

Il nous reste, pour terminer, à prendre encore un plus de recul et resituer les politiques de développement que nous venons d'examiner dans leurs rapports avec l'exercice de la souveraineté. La souveraineté au Maroc repose fondamentalement sur l'institution monarchique. Celle-ci a une très longue existence, et elle a sans nul doute capitalisé les leçons de son exceptionnelle durée. Pendant la plus grande partie des cinq premières décennies de l'Indépendance, elle a été personnifiée par le Roi Hassan II.

Lorsque la monarchie s'est dégagée de la tutelle du Protectorat, elle a été confrontée à un pays profondément marqué par le dualisme, société moderne et société traditionnelle. Sa longue expérience lui avait appris que la société traditionnelle, surtout la société rurale, était encore profondément conservatrice, qu'elle était fidèle à ses valeurs sociales et religieuses. Les messages de l'histoire – ceux tout au moins des essais de réforme de la fin du Maroc précolonial ou ceux de l'administration du Protectorat – lui avaient appris à ne pas en brusquer les changements. Mais une autre partie du Maroc, le Maroc moderne, avait changé en profondeur. Le combat politique pour l'Indépendance avait fait émerger des élites nouvelles, marquées par plusieurs héritages idéologiques mais unanimement convaincues de la nécessité de changements pour le "progrès". Ce combat avait aussi politisé des classes urbaines – employés, enseignants, ouvriers – déjà insérées dans la modernité.

La stratégie de la monarchie que l'on pourrait peut être lire en filigrane, en survolant les débuts de l'Indépendance, semble avoir été celle d'une double rationalité du pouvoir. Il fallait, certes, promouvoir des politiques de progrès, mais il fallait en même temps éviter de brusquer le changement dans les couches les plus stables de la société, et principalement celles constituées par les populations rurales. C'est dans cet exercice d'équilibre, qui se voulait dynamique et évolutif, que la monarchie semble s'être alors engagée. D'un côté, en mettant en place un système de contrôle politique étroit des populations rurales, finalement peu différent de celui du *makhzen* ancien mais avec des techniques administratives plus modernes. De l'autre côté, en laissant

s'installer une technostucture qui pouvait répondre aux revendications de progrès des élites politiques et aux besoins de modernisation du pays. Entre les deux, il ne pouvait y avoir qu'une démocratie formelle, l'histoire ayant enseigné l'importance de la temporisation dans le changement social.

Cet exercice était, par essence, extrêmement difficile, et les risques furent grands depuis le début. La stabilité du monde rural, qui représentait alors la plus grande partie de la population, constituait un objectif majeur. Comme le rappelle l'ouvrage de Rémy Leveau, le fellah était le gardien du trône. Le système de contrôle qui fut mis en place dans les zones rurales fut particulièrement efficace, mais il eut aussi pour effet de démobiliser pour longtemps les initiatives de leurs populations. La technostucture qui se mettait en place pour gérer le développement fut, pour sa part, confrontée durement aux multiples pressions idéologiques des élites politiques – celles qui se référaient au modèle nassérien du socialisme arabe, aux modèles marxistes, à des modèles nationalistes – et qui, à l'époque, demandaient des réformes radicales pour changer très vite la société.

L'un dans l'autre, et avec de multiples crises, dont les attentats contre la personne du roi, ce fut une situation de compromis qui prévalut, celle-ci assurant un équilibre incertain entre des progrès réalisés par les politiques conçues par l'administration du développement et le soutien recherché d'une société rurale déjà en cours de transformation. Cette situation ne pouvait évoluer que de façon conflictuelle, et la monarchie comprit très vite qu'il fallait promouvoir des changements. Mais, par référence à son expérience historique, elle ne pouvait considérer un changement que par lents paliers. La récupération des provinces sahariennes lui donna de premiers prétextes pour accélérer le tempo, et les résultats, malgré les crises sociales et les répressions qui parsemèrent ce chemin, se lisent aujourd'hui dans un Maroc sur la voie d'une démocratisation réelle.

Avec le recul, cette prudente évolution semble, malgré ses nombreux écarts qui ont meurtri le pays, avoir aidé le Maroc à mieux mûrir politiquement. Elle lui a permis, en tout cas, d'éviter les ruptures, encore ouvertes, qui ont marqué les pays qui se sont engagés dans des aventurismes sociaux, comme, par exemple, celui du socialisme nassérien ou syrien et où les oppositions ne peuvent se manifester que sous la forme de fondamentalismes peu ouverts au progrès. Cette évolution a, bien que dans une certaine douleur, contribué à préserver l'identité de la nation, sa culture, sa spécificité religieuse ainsi que, et surtout, la continuité de son histoire. Nul ne conteste aujourd'hui, au Maroc, que la monarchie soit le ciment de la nation – bien que nombreux soient ceux qui en souhaitent l'évolution politique. Ce sont aujourd'hui des richesses qualitatives que beaucoup de pays en développement, particulièrement ceux qui ont encore des problèmes d'identité, peuvent envier au Maroc. Malgré ses crises, la lente transformation du pays semble lui avoir donné une cohérence historique dans la longue durée, dont on peut regretter qu'elle ait été fondée sur une pratique autoritaire trop souvent répressive, mais dont on ne peut que constater les ouvertures qu'elle offre au futur.

On aurait peut-être pu aller plus vite, ne pas attendre si longtemps le changement. Peut-être ! Mais il est difficile de réécrire l'histoire. Celle-ci se mesure à son présent et à son devenir possible. Ce devenir est tout entier dans les choix qui seront faits aujourd'hui. Ceux-ci seront d'autant plus porteurs qu'ils auront été faits dans le contexte d'une gouvernementalité du développement profondément associée à la démocratisation. Cela signifierait la remise en cause, par la concertation et par des mécanismes de contrôle démocratique, d'une gouvernementalité du développement jusqu'à maintenant pilotée et gérée par une technocratie entièrement étatique. Le dialogue avec la société réelle, la décentralisation de l'élaboration des programmes de développement, une gouvernance locale responsable en sont probablement les clés les plus déterminantes.

Je souhaiterais terminer ce livre en exprimant mon espoir qu'un autre livre soit écrit – par d'autres. J'ai, délibérément, parce qu'il s'agissait de mon expérience et de mon témoignage, pris le parti de survoler ces décennies de politiques agraires en dirigeant mon regard en partant de ces politiques. Mais sait-on vraiment comment les populations rurales ont vécu ces mêmes politiques ? Comment ont-elles perçu le changement qu'elles vivaient ? Comment jugeaient-elles les programmes de développement qui leur étaient proposés ou imposés ? Quels ont été leurs apports au changement social, des apports et des innovations ignorés des développeurs, enfermés dans leurs certitudes ?

La société rurale a, pendant toute cette longue période, été un corps social vivant, multiforme, constitué d'hommes, de femmes qui y ont agi et vécu avec obstination, de générations qui se sont renouvelées dans une grande continuité sociétale. Elle a montré qu'elle avait une extraordinaire capacité de survie, en dépit des mauvaises récoltes, des dettes, de la réalité vécue de l'infériorité sociale et politique. C'est de la perception qu'eut ce corps social de l'histoire du développement, de son vécu, que devrait traiter le livre dont je souhaite l'écriture. Nul doute que, quand il sera écrit, notre regard ne sera plus le même. Le livre que je termine n'aura donc été qu'une vision partielle, celle d'un témoin dont le regard a été, par les circonstances, vissé au seul viseur dont il disposait.

POSTFACE

Un siècle de dualisme agraire : les raisons de l'impossible décollage

Lorsque j'ai accepté, avec grand plaisir, d'écrire une postface au livre de Grigori Lazarev, je répondais à une double motivation, celle d'une très longue amitié et celle de l'intérêt que la lecture du livre avait suscité en moi. Mais je ne savais pas que ma lecture allait à ce point relancer mes propres réflexions et faire remonter en surface des questionnements que je me posais depuis longtemps. Mon écriture est partie du livre, d'abord de l'auteur que l'on apprenait à mieux connaître, ensuite de tous les souvenirs que, depuis l'Indépendance, il avait conservés, témoin ou parfois acteur, de notre histoire agraire. Chemin faisant, cependant, ce sont mes propres réflexions, mes propres questionnements que j'ai été amené à mieux élaborer. Le livre de Grigori Lazarev a été un point de départ. J'ai, de là, été conduit à l'exercice d'un essai sur ma propre vision de notre histoire agraire.

Cela pouvait-il encore être une postface ? J'en parlais à l'auteur ainsi qu'à l'éditeur. Tous deux m'encouragèrent. Ce qui est le plus important, me dirent-ils, c'est la genèse des idées, la confrontation des réflexions. Cela me conduisit à l'exercice insolite d'une *postface* en forme *d'essai*. Après coup, j'ai commencé à penser que cet « essai » avait bien sa place pour apporter des éléments de réponse aux si nombreux questionnements soulevés par le livre de Grigori. J'ai dû cependant me retenir pour en modérer le nombre de pages, tant la matière était foisonnante. En voici le contenu. Le lecteur voudra bien y voir un apport personnel dont je prends toute la responsabilité.

A la rencontre de l'auteur

Je voudrais, avant d'aborder les thèmes essentiels de cet ouvrage et les réflexions qu'ils m'ont suggérées, commencer par quelques considérations sur la formation de la personnalité de Grigori Lazarev, dans ses deux dimensions, existentielle et scientifique. Celles-ci me paraissent intimement liées ; les connaître est essentiel pour la compréhension des conditions qui font de lui l'un des rares témoins de l'histoire agraire du Maroc depuis l'Indépendance. Sans prendre en compte le contexte de sa

vie, il serait difficile de réaliser la convergence de circonstances qui l'ont entraîné, depuis l'enfance, l'adolescence et la jeunesse jusqu'à l'âge mûr, à se mêler, parfois à son corps défendant, à l'intimité de l'histoire récente de nos campagnes, pour en devenir cet observateur attentif de leur si complexe évolution.

Il faut d'abord saisir les conditions de sa socialisation depuis sa tendre enfance. Né à Marrakech d'un père russe et d'une mère française, il a vécu dans cet « entre-deux mondes » à la porte de la ville qui n'était pas, alors, vraiment la ville, mais pas tout-à-fait, non plus, la campagne. Les descriptions qu'il fait de la première, avec ses marqueurs urbains (rues, cafés, jardins, places emblématiques, circulation de véhicules) montrent qu'il est d'abord un citadin. Cette citadinité première ne pouvait s'épanouir que dans la mesure où elle intégrait, dans le vécu quotidien, l'impact environnant de la vie rurale. Elle ne s'est, en effet, réalisée complètement que dans la sensibilité profonde de son influence. L'évocation que fait l'auteur, à ses différents âges, de la campagne très présente dans le Marrakech d'après-guerre révèle le rythme des saisons, l'arrivée des produits de terroir comme les vivent les usagers des *souqs* : les dattes en automne, plus tard les clémentines, les oranges, les mandarines et les navels ; les amandes fraîches annonçaient le printemps, qui ne tardait pas à s'éclipser pour laisser la place aux premières chaleurs de la saison marquée par l'apparition sur les étalages des abricots, des figues et des melons blancs ; les figues de barbarie et les pastèques prenaient ensuite la relève, en attendant la fin de l'été et ses gros raisins des Doukkala.

Grigori Lazarev se rappelle encore ce temps rythmé par les saisons ; il garde de cette époque le souvenir de l'enchantement qu'il éprouvait devant cette succession des couleurs et des saveurs dans la ville, des senteurs des arbres et des fleurs vivifiés par l'eau qui sourdait dans les recoins les plus cachés des *khettaras*. Leurs longs couloirs souterrains étaient pour lui, à la fois un terrain de jeu et la source de vie pour la palmeraie et les plantations périurbaines d'oliviers qui ceinturaient jadis les murs ocre de la ville. Il ne manquait à l'adolescent qui vivait dans cette ville que la pratique du parler *marrakchi*, pour être reconnu comme, un vrai *bahjawi*, l'un des enfants de la ville, dotés de l'esprit des lieux et de la flexibilité du caractère.

Ses multiples voyages dans la campagne lui firent découvrir l'extrême diversité du pays, allant du désert aux sommets des Atlas. Le premier contact qu'il eut avec l'aridité fut ce contraste du paysage rural, entre champs cultivés et steppe à *doum* livrée à la pâture des moutons. La silhouette des aloès et les *koubbas* blanches des marabouts signalaient un autre paysage, s'opposant au précédent par sa tonalité humide, ses champs verts et ses oliveraies. La découverte du Moyen-Atlas, les courses dans les montagnes du massif du Toubkal lui révélèrent non seulement les contrastes saisissants des paysages, mais aussi l'étendue de l'emprise sur le milieu de deux sociétés bien individualisées. L'une, pastorale, exploitait extensivement les ressources herbacées et forestières par un semi-nomadisme des hommes et de leurs troupeaux. L'autre, sédentaire, était enracinée dans des terroirs remarquablement aménagés dont les techniques de maîtrise de l'eau prenaient, dans les oasis présahariennes, des dimensions encore plus ingénieuses que les *khettaras* des jeux de son enfance.

Il découvrit l'hospitalité paysanne, les traditions familiales des gens humbles dans la montagne mais aussi l'ostracisme colonial à l'égard des Marocains dans les oasis. Il raconte comment il eut à choisir son camp, en déclinant l'offre d'accueil à la maison d'hôtes réservée aux seuls coloniaux, quand l'officier des Affaires indigènes avait exclu de son « hospitalité » ses camarades de voyage, de jeunes « indigènes ». Il en fut de même pour son engagement dans le scoutisme : ses choix allèrent vers la formation la plus ouverte à la diversité de religion et de nationalité. Ce fut pour lui une première façon d'affirmer concrètement ses convictions politiques, tout en s'initiant sur le terrain à travers le Maroc qu'il parcourut à la diversité des cultures et des milieux.

C'est cette double socialisation, par la vie citadine et par l'initiation à la ruralité, qui devait marquer d'une manière décisive la personnalité aux palettes multiples d'un garçon qui frappait l'observateur par sa grande taille et par l'agilité intellectuelle d'un esprit toujours en éveil et avide de découverte. Doué d'une mémoire dont le lecteur a dû apprécier l'ampleur et la précision le long des pages de cet ouvrage, il marie la synthèse à la clarté du style, même quand l'impératif technique impose ses contraintes de rédaction.

La mémoire des faits et des personnes dans la restitution d'une histoire présente

Ses qualités, autant intellectuelles, d'expertise, de savoir et de savoir-faire pratique que méthodologique, de maîtrise de l'écriture et de l'illustration, procèdent d'une double initiation : l'apprentissage et la pratique. Le cursus universitaire n'a pas, en effet, été l'unique voie de sa formation. Celle-ci n'a pas été seulement académique. Il a appris beaucoup sur le tas, sur le terrain, auprès des paysans et dans la confrontation des idées, notamment avec Paul Pascon. « Il y a une clef pour déchiffrer G. Lazarev, c'est de comparer son itinéraire et ses choix à ceux de Paul qui était son ami de toujours et qui l'est resté, non pas pour préférer une vie à une autre, l'œuvre de l'un à l'œuvre de l'autre, mais pour comprendre comment deux personnes qui sont entrées ensemble dans la vie active, qui ont vécu des expériences similaires sont restées très proches mais ont fait des choix différents. » C'est le témoignage d'un compagnon, Najib Bouderbala, qui a vécu la richesse et l'excitation des débats vécus dans le Département des sciences humaines et dans le cadre du projet Sebou, entre lui, Paul Pascon et notre auteur, ainsi qu'avec un cercle plus élargi de collègues et d'amis.

Dans ce texte qui nous est présenté sur les politiques agraires, la référence à cet apprentissage sur le métier est récurrente. Dès les débuts de sa formation, sa curiosité intellectuelle n'a cessé de l'inciter à s'ouvrir aux autres disciplines, allant de la géographie, sa discipline d'origine et son initiation de base, à l'ethnologie, de l'agronomie à la sociologie, de l'histoire à l'économie, de la technique d'enquête au souci de la méthodologie (comme la grille des douars, plus tard), au montage des projets, à la pratique de leur évaluation et à la conception d'une vision stratégique

des actions de développement à promouvoir. Cette quête de connaissances a été entreprise le long d'un processus qui a constamment croisé les recherches sur le terrain et une familiarité avec la pensée des théoriciens du développement et de la culture, à un moment où le monde connaissait un foisonnement d'idées, de doctrines et d'idéologies sur le développement du Tiers-Monde. Cette double source d'inspiration, le savoir théorique et la pratique du terrain, n'a cessé de le conduire à soumettre les réalités à la pensée, d'en mesurer les adéquations possibles et de mettre l'action à l'épreuve de la théorie, et, finalement, d'en tirer des enseignements utiles à l'action pour le changement. Il en est résulté non pas un relativisme dans la pensée, mais au contraire des convictions tirées d'une expérience complexe et d'une pratique qui donnaient à Grigori Lazarev l'assurance de l'argument face aux décideurs et la patience du dialogue apprise avec les paysans. Ceux-ci ont été souvent surpris par la connaissance qu'il possédait de leurs propres traditions, ou même de la pratique des rotations des cultures dans leurs terroirs. Je me souviens, lors d'une visite que nous fîmes, il y a quelques mois, dans un village du Prérif, de la description qu'il fit de la répartition des quartiers de cultures dont il se souvenait depuis les enquêtes faites il y a un demi-siècle. Ce souvenir avait plongé les membres de la *jmâa* dans le plus grand étonnement. Sa passion pour les ruraux est subtile, faite à la fois d'une immense curiosité et d'une forte capacité d'empathie. C'est aussi une certaine aptitude à donner au réel une certaine autonomie pour mieux l'interroger. Ce ne sont pas les idées qui priment mais la perception du réel.

Connaître la profondeur historique du pays pour comprendre les ressorts d'évolution de ses paysanneries

Le terrain n'est pas uniquement l'espace des multiples enquêtes que Grigori Lazarev a faites au Maroc depuis une cinquantaine d'années. C'est pour lui une inépuisable source de réflexion et d'enrichissement. Le « tour » du Maroc qu'il a effectué et que le lecteur a pu suivre dans le premier chapitre « *découvertes* » illustre d'une manière claire et évidente sa dimension de découvreur. Dans les discussions que l'on peut avoir avec lui sur les problèmes du développement, la rhétorique savante occupe peu de place dans son argumentaire. Il s'inspire de la diversité des expériences acquises dans le pays pour donner l'exemple convainquant des transformations de la paysannerie et pour montrer les limites des stratégies suivies pour le changement tant attendu de ce monde complexe. Le plus significatif dans sa démarche est son souci de faire comprendre la diversité des évolutions.

Les débuts de la carrière de Grigori Lazarev ont été fortement marqués par le contexte des premières années de l'Indépendance. Les populations avaient alors une foi sans limite dans l'avenir du pays, pourtant encore sous influence coloniale. Il lui semblait alors que tout était possible. L'enthousiasme manifesté par les habitants pour l'action, en vue de la reconstruction du pays et pour la promotion d'une société encore chargée des pesanteurs d'une vieille évolution historique, était manifeste. Le désir d'entrer dans une réelle modernité était tout à fait évident. Le mouvement

de construction des écoles par les paysans et l'afflux des enfants dans les classes étaient la manifestation la plus étonnante de leur enthousiasme pour l'instruction. Malgré les résistances qui ont, par la suite, affecté les premiers pas prometteurs d'une transformation du monde paysan, Grigori Lazarev a gardé de cette époque un optimisme inépuisable. C'est, en effet, un optimiste invétéré et un homme d'action. Qualités qui l'entraînent à s'engager, parfois à son corps défendant, dans des projets dont il a préalablement la conscience aiguë de leurs limites, en termes de mise en œuvre. Ce qui l'entraîne dans ce cas, c'est le bouillonnement des idées et les perspectives de les faire avancer.

Le fait qu'il ait grandi au Maroc et passé, par la suite, le plus clair de son temps professionnel ailleurs, n'a ni affecté sa foi en la capacité du pays d'évoluer positivement, ni provoqué de déchirure dans la trame de son tissu mémoriel. Une rupture avec le pays de quelque quatre années l'a tenu éloigné, entraîné vers d'autres horizons pour des missions avec la FAO. Ces mêmes missions l'ont, par la suite, ramené très fréquemment au pays, lui permettant de renouer avec un engagement interrompu. Ses activités professionnelles avec la FAO autant que sa proximité affective avec le Maroc lui ont permis d'en suivre les évolutions avec un regard empreint, certes, d'attachement mais aussi de la distance nécessaire pour apprécier avec rigueur les avancées, les piétinements, les réalisations ou les inerties de ses structures agricoles. Il y a ajouté la connaissance des expériences acquises sur le développement rural dans de nombreux pays du Tiers-Monde. De ce fait, son témoignage reflète l'épaisseur temporelle d'un vécu marqué par l'engagement dans une tranche d'histoire particulièrement riche de l'évolution de l'agriculture marocaine. Son livre est un outil indispensable pour la compréhension de l'histoire présente du pays. Il est rare, en effet, qu'une vision de près de cinquante ans puisse nous être ainsi restituée sur le devenir des campagnes marocaines. Il nous offre une source riche de réflexions sur la condition paysanne et sur les raisons objectives du changement de la ruralité, de l'évolution de l'agriculture, de ses ratés comme de ses avancées manifestes.

La riche diversité des territoires et des communautés du pays à la source d'un attachement

Dans les discussions que l'on peut avoir avec Grigori Lazarev sur l'état de la paysannerie et ses problèmes de développement, la rhétorique savante occupe peu de place dans le discours. Il se réfère surtout à la diversité des expériences qu'il a accumulées sur les aspects de l'évolution de la ruralité et sur la manière de rendre compte de sa complexité. En tenant compte, d'une région à l'autre, de l'impact de la diversité des conditions géographiques, des traditions et des pratiques, des tempéraments et des aspirations, des changements et des mutations intervenus, au fur et à mesure des changements qui ont affecté la société rurale, depuis la fin du XIX^e siècle, l'auteur a échappé à la tentation de vouloir enfermer les réalités dans les carcans de l'idéologie.

Ce qui attire le plus l'attention dans son appétit d'apprendre, c'est sa manière de montrer la société en action. Il a ainsi vécu en témoin oculaire l'insurrection du Rif, les formes de mobilisation d'une paysannerie vite déçue des premières initiatives des nouvelles autorités marocaines. Il montre la dégradation des zones pastorales du Maroc oriental, les bouleversements des paysages agraires dans l'arrière-pays de Rabat, chez les Zaër, ou l'immobilité apparente des régions de montagne. Grigori Lazarev a une prédilection particulière pour ces dernières paysanneries, si solidement organisées en territorialités spécifiques, modelées pour affronter des conditions de vie difficiles avec les pratiques les plus sophistiquées pour gérer au mieux leur espace. Leurs vallées se distinguent non seulement par l'ingéniosité des techniques d'irrigation et la maîtrise de l'aménagement en terrasses ; elles offrent l'exemple de solidarités communautaires et d'entraide organique qui ont marqué la réflexion de l'auteur sur la société montagnarde et les possibilités qu'elle offre pour être l'aiguillon de son propre développement. Les études qu'il a entreprises sur le milieu montagnard lui ont montré que l'apparente cohésion de cette vieille paysannerie sédentaire n'excluait nullement des arrières-plans d'endémiques conflits sur l'eau et sur les droits d'accès aux *agdal*, ces hauts pâturages objets de tant de protection, mais aussi de la convoitise des entités tribales voisines ou des notables en compétition pour le pouvoir local. Les montagnes sédentaires comme les montagnes pastorales n'ont pas échappé au changement social, mais très souvent dans le conflit. En témoignent, de façon particulièrement vivace, les revendications des droits sur les ressources des parcours ou des forêts qui, jadis, appartenaient aux communautés de douars, mais que s'appropriait l'État dès le début du Protectorat. Ces revendications, encore aujourd'hui, forment l'une des trames de fond des rapports entre les populations montagnardes et l'Administration.

C'est à partir de cette rencontre avec le pays, depuis une époque où toutes les possibilités d'évolution restaient ouvertes, que l'auteur, qui a pu suivre les politiques agraires pendant une cinquantaine d'années, a rencontré l'histoire en mouvement du Maroc actuel. Il ne retrace pas cette histoire présente par bribes, disponibles dans les mémoires ordinaires, en collectionneur de savoirs multiples et parcellaires. Sa passion pour ce qu'il découvrait n'a cessé, au contraire, de le pousser à regarder ce qui restait occulté à l'observateur de passage, ce qui se cachait derrière les paysages parcourus et l'existence apparemment ordinaire de leurs habitants.

Il en est ainsi venu à vouloir aller plus loin dans la connaissance des sociétés étudiées que ne l'exigeaient, par exemple, les prescriptions du cahier des charges d'un projet. Grigori Lazarev a voulu aussi remonter le temps et mieux connaître l'histoire et ses contingences. Que signifiaient, dans la longue durée de l'évolution, ces mobilités que nous montrait l'histoire ? Comment comprendre le pourquoi des antagonismes ou des alliances des groupements humains ? Cette quête de sens historique l'a conduit, en parallèle à l'expérience qu'il nous rapporte dans son livre, à s'interroger sur les origines lointaines des peuplements, traversant les siècles et les époques et cherchant à saisir l'essentiel et le significatif dans les transformations qui éclairent la situation actuelle.

Doué d'une véritable boulimie de lecture, il a passé au peigne fin tout ce qui avait pu être écrit, en français, anglais ou espagnol, par des savants de toutes les disciplines sur l'histoire du pays, sur ses villes et ses campagnes. Il ne lui a manqué qu'un seul outil pour embrasser une connaissance exhaustive du passé du pays : la maîtrise des écrits et des documents en langue arabe. Son immersion dans le passé et sa connaissance de l'évolution présente du pays ont fait de Grigori Lazarev un contributeur à l'écriture de l'histoire du Maroc.

Je me plais à évoquer son apport à l'histoire des Idrissides et de leur dispersion dans le nord du Maroc. J'ai, en effet, vécu avec lui la découverte archéologique du site de Saddina, au nord de Fès, et son interprétation d'un texte qui a jeté une lumière nouvelle sur cette histoire. Parmi les étrangers qui ont travaillé sur le Maroc, toutes disciplines confondues, je n'en connais pas qui aient fait preuve d'une curiosité et d'une connaissance si intime de l'histoire du pays et de son présent. C'est, je le crois, cette dimension culturelle qui a donné à ses contributions dans le domaine du développement cette épaisseur des savoirs, ces diagnostics pertinents, cette prise en compte des attentes de la paysannerie, cette indépendance par rapport aux exigences techniques et financières des bailleurs de fonds. Il n'a négligé ni les registres traditionnels, ni les implications réelles des politiques agraires. Sa vision a toujours été celle que tant d'entre nous partageons pour des projets de développement susceptibles d'entraîner véritablement la paysannerie dans un processus de modernisation.

Cette restitution nous offre quelques bonnes clefs de lecture d'une histoire rurale complexe ; elle jette une lumière sur les raisons de ses stagnations ou, inversement, de certaines de ses avancées. Elle nous confronte, en même temps, au questionnement sur le pourquoi de tant d'occasions manquées pour la promotion culturelle, sociale et économique du monde rural dans la globalité de son contexte national.

Mais pour saisir toute la portée des apports de cet ouvrage, il nous faut aussi les replacer dans un nécessaire arrière-plan dont l'analyse ne pouvait pas, pour des raisons évidentes, entrer dans le projet de l'auteur. On doit en effet aller plus loin et relier la rétrospective des politiques agraires qui nous est relatée aux séquences de l'évolution politique dans sa totalité nationale. C'est ce nécessaire contexte qu'il nous faut pour comprendre les tentatives de rupture et leurs échecs, les inflexions des orientations apparentes ou réelles. Il nous faut ce prisme pour relire, par exemple, les vicissitudes de la réforme agraire ou pour trouver les raisons de la volonté manifeste de préférer la stabilité politique au changement sociétal.

A la majorité des ruraux, le pouvoir colonial s'est manifesté par une stratégie de cantonnement, dans les espaces comme dans les structures, de relégation dans la marginalité spatiale et institutionnelle. Le Maroc indépendant ne les a pas tirés des conséquences de cette évolution. Il a fallu attendre la toute fin du XX^e siècle, après plusieurs décennies d'indépendance, pour que l'on découvre ou redécouvre les déficits du développement rural dans le pays et ses conséquences sur le développement global, que l'on réévalue les inégalités structurelles dans le monde rural, que l'on constate l'échec des îlots de modernité pour servir de catalyseur et de courroie

d'entraînement du développement des marginalités territoriales et sociales des campagnes au Maroc.

C'est cet éclairage que nous avons voulu apporter dans les développements qui suivent de cette *postface*. J'ai essayé de brosser, en écartant toute subjectivité due à notre vieille amitié, un portrait qui n'exclut pas des points de vue différents sur les problèmes qui nous tiennent à cœur, en matière d'action pour le développement du pays. Il y a certainement aussi dans la vie de G. Lazarev et dans son parcours autre chose que ses performances intellectuelles, ses réussites professionnelles et le recours constant à son expertise. Il existe, en effet, chez lui une part de doute, de pessimisme (qui cède souvent devant son envie d'action), de sentiment d'échec et d'impuissance devant la tournure de quelques projets qu'il avait lui-même initiés à partir de Rome, mais dont il a constaté avec une certaine amertume les modalités suivies pour leur mise en œuvre. C'est cette incertitude devant l'aboutissement de ses actions qui lui donne une épaisseur humaine. Ces développements m'ont paru venir comme le complément nécessaire de la lecture personnalisée que Grigori Lazarev avait faite des politiques agraires qu'il avait côtoyées. Cette contribution est, à sa manière, la partie essai de cette *postface*.

Le recul de l'histoire

L'échec d'une grande ambition : 1912-2012

C'est à partir du récit, de l'évocation de l'événement, de la mémoire des lieux et des paysages, des structures des campagnes, de leur accès à la modernisation ou de leur stagnation dans le non-développement que Grigori Lazarev nous a rendu ses rencontres avec les politiques agraires. Mais faisons ce qu'il n'a pas fait, car tel n'était pas son propos, et remontons davantage dans le passé pour mieux situer le défi très particulier auquel le Maroc a été confronté depuis le Protectorat.

La mise en tutelle du pays, de son État et de sa société, a été le déclencheur d'un profond processus de modernisation de l'économie, de transformation sociale, de rationalisation de l'Administration. C'est en grande partie sur cet héritage que le Maroc indépendant a bâti la forme moderne d'un État entré pleinement dans son siècle. Mais cet héritage n'a jamais effacé l'autre, celui, beaucoup plus ancien, d'une forme d'État séculaire, celui d'une culture qui constituait et constitue toujours les racines profondes de la société. Le Maroc indépendant est le produit de cet héritage et de cette histoire.

Le système colonial a d'emblée été confronté à cette double détermination. Il y a répondu – comme d'ailleurs dans d'autres sociétés colonisées, mais certainement de façon spécifique au Maroc – en fondant tout son système politique, économique et culturel sur la production d'un *dualisme* qui n'a rien épargné dans le pays. Le *dualisme*, c'est cette juxtaposition de l'Administration coloniale et de celle de

l'ancien Makhzen, c'est l'opposition spatiale entre la ville nouvelle européenne et la ville ancienne, c'est le contraste entre l'agriculture coloniale moderne et les pratiques traditionnelles de l'agriculture paysanne et de l'élevage extensif, c'est encore l'opposition entre l'école moderne des enfants des coloniaux et l'école des fils de notables et autres « indigènes ».

Les observateurs bienveillants de la colonisation ont justifié cette stratégie en mettant en avant les erreurs dramatiques de la colonisation en Algérie et, par contraste, la volonté de ne pas bouleverser une société profondément traumatisée par la conquête. Quelles que soient la sincérité ou l'hypocrisie de ces bonnes intentions, le fait historique est là, celui de la mise en place d'un double circuit d'évolution. Une fois enclenchée, cette dynamique devait déterminer tous les actes du pouvoir, elle ne pouvait plus échapper à une double vision, mais aussi à une vision déformée de la réalité. La focale la plus puissante montrait essentiellement le secteur moderne sensé être le promoteur de la modernisation, l'autre focale portait sur le secteur traditionnel, le réduisant à une vision de la marginalité.

Le territoire lui-même devait se conformer aux angles de vue d'un *dualisme* déformant. L'esprit colonial n'y avait-il pas distingué deux espaces, celui des plaines et des plateaux atlantiques largement occupés par la colonisation agraire, et celui de la marge, des montagnes et des oasis, celui du monde aléatoire ? Cette dichotomie qui existait dans tous les registres de la vie du pays, plus particulièrement dans le statut juridique de la terre, nous donne une clé pour comprendre pourquoi la grande ambition des lendemains de l'Indépendance ne s'est pas réalisée. Elle nous explique pourquoi les efforts de dépassement de la fracture par un développement global du pays, par une politique favorable au progrès collectif, n'ont pas réussi à intégrer les différents segments de la société. L'ambition politique n'avait, en effet, pas tardé à se heurter à de multiples résistances et, surtout, à une volonté de domination du monde rural que l'on voyait alors comme le point de faiblesse de l'État et comme une source potentielle de déboires.

La crainte et le mépris des campagnes à la fois trouvent leurs origines dans une vieille tradition du Makhzen précolonial qui fut toujours confronté à la révolte rurale. Cette représentation des campagnes semble avoir été renforcée par les événements du Rif, au lendemain de l'Indépendance. Grigori Lazarev dépeint bien les motifs de cette révolte, les mécanismes traditionnels de son déclenchement et les modalités de sa gestion. D'autres événements, comme ceux du Haut-Atlas oriental, furent instrumentalisés pour asseoir un pouvoir alors incertain et qui cherchait à se conforter par des alliances avec les notables ralliés jadis au Protectorat. A l'autre bout du pays, une autre affaire inquiétait un pouvoir encore mal assuré dans les lointaines contrées sahariennes. L'Armée de libération y était, en effet, perçue comme une source d'incertitudes alors que se reconstruisaient les rapports de forces.

Ce contexte trouble faisait percevoir les campagnes comme un lieu de sédition potentielle. La requête à l'origine du Projet DERRO, présentée à la FAO au début des années soixante pour qu'elle vienne en aide au Maroc, avait été justifiée par

de bonnes raisons économiques et sociales. En arrière-plan, cependant, il y avait les craintes d'un risque d'installation d'un pouvoir dissident dans le nord du pays. Les événements du Rif en avaient montré les dangers, alors que le contexte de la Guerre froide présentait le Maroc comme un pays qui pouvait basculer dans le camp soviétique. L'appel à l'aide internationale avait ainsi de solides justifications : pour l'extérieur, elle démontrait la volonté du Maroc de bien marquer ses alliances et confirmer ses choix stratégiques ; à l'intérieur, il devait aider à maîtriser les réseaux politiques dominants dans les campagnes, à commencer par celles du Nord.

L'histoire des campagnes depuis l'Indépendance nous montre les déplacements de plus en plus nets de la stratégie du pouvoir. Clairement, l'objectif n'était pas d'émanciper la masse de ses habitants, mais bien de mieux capter l'allégeance des notables qui l'encadraient jadis du fait de leur position dans la structure traditionnelle des tribus et des douars. Les notables, en accédant de façon sélective à la modernisation, allaient devenir les intermédiaires entre l'État et la paysannerie. Les politiques agraires les avaient fait bénéficier d'une opportunité et d'un statut et avaient fait d'eux une élite aux caractères hybrides qui émergeait de la masse rurale. Cette élite avait pu continuer à jouer sur les liens traditionnels et le clientélisme pour contrôler la paysannerie. Elle avait pu, en même temps, profiter des moyens modernes fournis par l'État et de ses libéralités en matière d'affectations foncières. Elle avait ainsi accédé aux centres du pouvoir, et elle y est encore.

Cette thèse est bien connue depuis les années soixante. Développée par les sciences politiques, elle prenait particulièrement en compte les processus de mobilisation partisane de ces notables devenus les « *piliers du Trône* » de Rémy Leveau, et elle en décrivait les fonctions en tant qu'instrument de contrôle des campagnes. Les politiques agraires successives, que nous décrit Grigori Lazarev, nous montrent bien que cette relation avait un sens qui allait bien au-delà d'une vision figée de la société rurale, soumise et consentante. L'histoire de ces politiques nous montre leurs méandres et leurs impacts contradictoires sur la paysannerie.

La mise en perspective des initiatives qui ont émaillé les campagnes pendant près d'un demi-siècle d'intervention montre ainsi et surtout l'ampleur des *occasions manquées* pour une véritable transformation du monde rural. La description à elle seule faite par Grigori Lazarev des processus de lancement des projets de développement agricole montre les logiques qui limitent leurs effets. En arrière-plan, on y retrouve toujours, en effet, le même choix, celui de promouvoir une croissance économique qui favorise l'augmentation de la production au détriment de l'intégration de l'homme. Le choix inverse aurait, par contre, engagé le pays dans un véritable processus de développement endogène.

Les espoirs et les illusions du changement dans les campagnes

Depuis l'installation des premiers colons, le fossé n'avait cessé de se creuser entre une agriculture coloniale moderne et les paysans cantonnés dans les marges

des terres de culture pluviale, des montagnes et des oasis et enfermés dans des techniques de production et d'existence ancestrales. Ces deux mondes n'avaient pas tardé à s'opposer : l'un représentait la stagnation d'une vieille société rurale, donnant l'impression d'être immuable dans des techniques surannées, l'autre reflétait le dynamisme et la modernisation de la production agricole d'une société moderne, entreprenante et privilégiée. Cette double évolution ne pouvait que conduire à un *dualisme agraire* et ne pouvait aller qu'en s'approfondissant. L'extension des domaines coloniaux renforçait l'un de ces mondes, tandis que la ruralité traditionnelle était déconsidérée, n'étant honorée, dans le meilleur des cas, que par son folklore, ses fantasias, ses *diaffas*. Cette image festive que la colonisation avait d'une société rurale dont elle ignorait la pauvreté et les difficiles conditions d'existence, rejoignait curieusement les représentations traditionnelles que les citadins avaient de la campagne. C'était, pour ces derniers, à la fois une source de produits tirés de leur association inégale avec des métayers et un lieu de villégiature, celui de la *nzaha*, ces festivités printanières des propriétaires résidant dans les villes.

Le nouveau Maroc eut, dès son indépendance, l'ambition de changer les campagnes. Les débats des premières années sur les moyens de fondre les réalités contrastées du dualisme agraire et sur les meilleures politiques susceptibles de transformer le monde rural furent vifs. Dans les années soixante, ces débats étaient l'une des dominantes des réflexions stratégiques des partis et des syndicats qui en avaient fait leur cheval de bataille. L'évocation par G.Lazarev de la prise de position de l'Union marocaine du travail (UMT) relative au changement intervenu sur l'orientation du premier plan quinquennal laisse le lecteur rêveur, étant donné l'évolution postérieure de ce syndicat.

Au fur et à mesure des années, les débats se firent moins vifs, moins passionnés. Mais la question n'a jamais cessé d'être posée. Comment réintégrer les campagnes dans des circuits économiques dont elles avaient été exclues par une colonisation étrangère qui avait accaparé les moyens de production, les meilleures terres, les financements octroyés par les autorités du Protectorat ? Pendant un demi-siècle, les politiques se sont succédé, s'essayant chaque fois à apporter de nouvelles réponses. Plus on avançait, plus cette intégration devenait improbable. La réponse devenait de plus en plus difficile du fait de l'excès du nombre de ruraux et de la rareté croissante des terres cultivables. Étaient-ce là les raisons fondamentales de la pérennité du dualisme agraire ? Le témoignage de Grigori Lazarev nous invite à une autre lecture de cette réalité contrastée : la seule question importante serait de comprendre pourquoi tant de politiques agraires ont été impuissantes à changer fondamentalement le *dualisme agraire* hérité de la colonisation. Le livre s'en tient aux faits sans prétendre apporter de réponse. Son interrogation est un appel à la réflexion, aux hypothèses nouvelles. Je n'ai pas moi-même ces réponses, mais ma longue fréquentation du milieu rural et de son histoire m'a donné quelques clés de lecture que je me permets d'évoquer ici.

Des projets politiques similaires sur la longue période : des coïncidences révélatrices

Il avait fallu plus de trois décennies à l'administration coloniale pour prendre conscience de la nécessité de s'occuper de la population rurale marocaine et, plus particulièrement, de l'amélioration de ses techniques agricoles. Mais ce n'est aussi qu'après quatre décennies de politique agricole que le Maroc indépendant a pris, à son tour, conscience des retards accumulés en matière de développement rural de ses campagnes. Pourquoi la fameuse formule de Jacques Berque, à propos de la modernisation du paysannat, « *le progrès sera total ou ne sera pas* », n'a-t-elle pas été prise en considération, alors que le Maroc, à la sortie du système colonial, était conscient du retard des campagnes et en plein débat sur la manière de les tirer de leur stagnation ?

Jacques Berque, le promoteur de cette politique de développement rural, avait, au milieu des années quarante, préconisé une modernisation en profondeur de la paysannerie. Elle impliquait l'amélioration des techniques agricoles, celle des conditions d'existence des agriculteurs et la transformation des conditions sociales, culturelles et économiques des paysans. En préconisant la mise de la « *jmaâ sur le tracteur* », il voulait agir sur le noyau actif de la société rurale. Sa formule voulait bien dire qu'il fallait une double modernisation des campagnes. Il fallait agir sur la transformation des méthodes de culture, mais en prenant appui sur les racines sociales et culturelles de la société traditionnelle. L'école, le dispensaire, la route, devaient être les leviers de la mutation de la communauté organisée. La *jmaâ* devait s'engager dans un processus autrement plus déterminant que la seule amélioration des techniques agricoles et pastorales pour intensifier la production.

Le projet de création de *Secteurs de modernisation du paysannat* (SMP) de Jacques Berque, auquel il est juste de toujours associer Julien Couleau, fut vigoureusement combattu par la colonisation. Il valut à son inspirateur l'exil dans les Seksawa du Haut-Atlas. Les critiques assimilèrent même ces SMP à des « kolkhozes » qui, en tant que tels, constituaient une menace pour le système social, économique et politique du Protectorat. J. Berque, pourtant, n'entendait pas bouleverser l'ordre établi. Il considérait que « le problème se résumait à ceci : combiner, fondre en un seul mouvement la montée des indigènes et l'approfondissement français ». Son mirage était celui d'une convergence, à terme, entre deux processus de modernisation qui, en parallèle, auraient dû transformer la condition paysanne.

L'Opération Labour, qui intervint dès le lendemain de l'Indépendance, fut une action emblématique de l'État. Elle voulait, pour la première fois dans l'histoire du Maroc, montrer la présence positive du Makhzen dans les campagnes. Elle venait comme en écho indirect des vœux de Jacques Berque dans son projet d'amélioration du sort de la paysannerie. Mais l'Opération Labour, en mettant le paysan sur le tracteur, avait laissé la *jmaâ* sur la touche. Cette première intervention d'un Makhzen qui aspirait à la modernisation des campagnes, accueillie avec enthousiasme, s'était, dans la sécheresse

des faits, contentée de promouvoir *une agriculture traditionnelle mécanisée*. Il n'était nullement question de la promotion de nouvelles structures de gestion des territoires ruraux, pas plus que de participation de ses habitants et de leurs organisations au sein de leurs institutions villageoises traditionnelles, les *jmaâ* de douars.

Les propositions du Projet Sebou de restructuration en profondeur des campagnes du Rharb allaient, dans les années soixante, relancer la même ambition, mais dans des conditions politiques, sociales et foncières autrement plus favorables. La constitution des *Sociétés du développement villageois*, prélude à la transformation du monde rural dans son ensemble, devait être le levier d'une nouvelle intégration des paysans dans la modernisation. Ces propositions tiraient parti de l'idée d'un fonds commun des terres, constitué par la reprise des fermes coloniales, pour corriger les déséquilibres fonciers, améliorer les moyens de production, notamment avec l'irrigation, enfin, doter la *jmaâ* traditionnelle d'un cadre juridique favorisant un processus de transformation interne. Ces propositions du Projet Sebou subirent de la part des autorités du ministère de l'Intérieur, dirigé alors par le général Oufkir, le même ostracisme que les idées les plus évolutives du « Paysannat ». Certains promoteurs du projet furent d'ailleurs priés de quitter le territoire. Les autorités de la FAO furent mises en demeure de mettre fin à leur mission.

Pourquoi ce double refus d'une transformation significative du monde rural pendant la colonisation et dès les débuts de l'Indépendance ? La comparaison entre les deux projets est-elle justifiée, malgré le changement radical du contexte politique ? Il me semble que le rapprochement entre ces deux tentatives de réforme n'est pas dénué de fondement. L'hostilité manifestée par la colonisation agraire s'explique doublement, par des raisons économiques et politiques. On peut lire dans les réactions des colons, alors fort influents dans les rouages de l'administration du Protectorat, la crainte d'un détournement de ressources budgétaires au profit du paysannat au détriment de l'aide financière destinée à la colonisation agraire. Mais on peut aussi y lire une opposition déterminée des colons au projet du « Paysannat », par référence à un autre registre, celui d'une lutte idéologique contre des initiatives qui furent considérées comme la base sournoise d'un processus de collectivisation. Crier au loup communiste était alors un prétexte idéal pour jeter l'opprobre sur une réforme qui ne changeait pourtant pas fondamentalement la donne coloniale. Cette prise de position était d'autant plus significative que les années de la fin de la guerre furent celles qui voyaient se dessiner les premiers linéaments d'un projet colonial de partage de souveraineté, voire de co-souveraineté, entre la minorité européenne et la majorité marocaine, ce projet pouvant devenir une alternative au Protectorat. Il fallait donc empêcher le projet de « Paysannat » de contrarier l'ordre colonial en pleine évolution et éviter de courir le risque d'un développement rural qui, s'il parvenait à se généraliser, aurait menacé les équilibres sociaux et politiques et compromis les fondements du statut envisagé, souhaité par la minorité des coloniaux.

On retrouve chez les nouvelles autorités marocaines des préventions similaires à l'égard du projet des *Sociétés de développement villageois*, conçu dans le Rharb. Il

y a là une continuité étonnante entre l'ère coloniale et la Maroc indépendant. Ce continuum est d'abord spatial : les zones de marginalité rurale n'ont pas connu d'évolution significative d'une époque à l'autre. Il se manifeste également par les mêmes craintes politiques devant les conséquences possibles sur les fondements mêmes de l'État d'une évolution profonde des structures agraires. Même continuité également dans les déséquilibres de la répartition des terres. Avec l'Indépendance, une autre catégorie de propriétaires privilégiés prend la relève de la même logique de défense des privilèges du système colonial. Les structures de gestion et de commandement, héritées du Protectorat, sont conservées, leur mise en cause risquant de déstabiliser un État encore mal assuré au lendemain de l'Indépendance et conscient de la fragilité de ses assises sociales et politiques. Lors d'un voyage vers Sefrou, Clifford Geertz, anthropologue et très bon connaisseur du pays, eut l'occasion de noter, à propos des nouveaux propriétaires marocains des fermes de colonisations au sud de Fès : « *Voilà les nouveaux colons !* ». Une formule lapidaire qui traduisait bien une nouvelle réalité du monde rural et une nouvelle forme de la relation entre terre et pouvoir.

Le rejet des propositions du Projet Sebou s'est inscrit dans une même problématique. De la même façon, en effet, ce rejet se fondait sur ce qui était alors un non-dit : comment assurer la dévolution des terres, sans provoquer la chute de la production et le démembrement des exploitations coloniales alors très productives ? Il renvoyait également, mais de façon plus occulte, à de vrais enjeux de pouvoir : sur quelle base sociale et avec quel appareil de pouvoir le pays devait-il être dirigé ? Le capital représenté par les terres coloniales avait beaucoup plus qu'une valeur économique. Il pouvait aussi être un fondement politique pour une redistribution des cartes et la consolidation d'une clientèle politique susceptible de contribuer à la stabilité du système de pouvoir. Ces arrière-pensées stratégiques se situaient, on le voit, aux antipodes des discours officiels sur la redistribution des terres, et, en particulier celles affirmées par les Directives royales sur la dévolution aux paysans des terres regroupées dans le fameux *Fonds commun des terres*.

La restructuration de la plaine du Rharb par la dotation des *Sociétés de développement villageois* d'une assiette foncière associant les terres collectives et les terres de colonisation, ne pouvait que contrarier les stratégies sous-jacentes et, en particulier, le transfert aux notables des fermes de colonisation. Ce transfert aurait dû, en pratique, être circonscrit, car la dévolution de terres au profit de grands propriétaires marocains avait été soumise aux autorisations très strictes de commissions provinciales constituées en 1959. Celles-ci devaient surveiller l'intégrité du fonds des terres, qui devaient être distribuées à la paysannerie. Il y eut, en fait, deux plans de référence : celui, officiel, qui préconisait la dévolution aux paysans et celui qui, de façon souterraine, démantelait le capital distribuable en favorisant son rachat par une nouvelle classe de grands propriétaires.

A la consultation formelle des deux instances s'occupant du monde rural sur l'opportunité des propositions du Projet Sebou, le ministère de l'Agriculture ne

formula que des observations techniques. Le ministère de l'Intérieur, par contre, les condamna sans appel. L'argument décisif fut de montrer que ces propositions « dérogeaient à l'ordre social et aux traditions du Maroc ». Une telle prise de position ne laissait aucune place au doute sur l'intention du pouvoir et sur sa manière d'envisager le devenir des terres de colonisation. Les autorités n'étaient décidément pas prêtes à renoncer à un levier aussi stratégique et aussi déterminant pour des reclassements sociaux et politiques, alors en pleine évolution. Le ministère de l'Intérieur avait, en fait, bien identifié les enjeux et les risques politiques d'un changement social dans les campagnes si l'on procédait à leur modernisation. N'avait-il pas fait dire à la Commission interministérielle d'étude des recommandations de la Mission Sebou en matière foncière qu'il s'agissait « en réalité d'une véritable révolution économique totale qui transformera des campagnes déjà régies par une certaine organisation et qui met en cause l'ordre social et la tradition » ?

Les rapports de l'État à la paysannerie semblaient, au lendemain de l'Indépendance, avoir pris une nouvelle tournure. Le Projet Sebou n'avait-il pas, cependant, pêché par utopie en voulant moderniser en profondeur les structures villageoises ? Ses promoteurs avaient cru que les fondements des relations avaient changé depuis la colonisation. Toute l'histoire qui a suivi a été marquée par le profond malentendu qui en a résulté et par un décalage profond et constant entre un discours prônant de nouvelles politiques de développement rural et une stratégie souterraine essentiellement préoccupée par le maintien de la stabilité politique et par la fidélisation des clientèles. Il est significatif, à cet égard, qu'aux lendemains de l'échec des deux tentatives de prise de pouvoir, en 1971 et 1972, des reprises de distributions symboliques de terre aient eu lieu dans un souci de stabilisation d'une situation politique fortement ébranlée.

La double marginalisation et le double langage

Le refus de réformer le statut de la paysannerie, de la part des autorités coloniales puis de celle des responsables de l'Intérieur après l'Indépendance, va engendrer un double cantonnement de la plus grande partie du monde rural. Celui-ci est poussé à la marge en termes de non-intégration économique au secteur dynamique de l'agriculture moderne et en termes de marginalisation juridique des *jmaâs* et des *douars* qui sont ses unités sociales de base. Ce double refus reflète, de façon frappante, une consécration du *dualisme* d'origine. L'encadrement communal tenté par la colonisation, à la fin du Protectorat, puis la création des communes rurales en 1960 n'y ont fondamentalement rien changé sur le plan institutionnel. Le contrôle administratif des populations n'est pas compensé par l'offre de moyens juridiques et de pouvoirs reconnus aux structures sociales élémentaires qui forment le cadre de l'organisation des populations rurales, pas plus que par une offre de moyens d'auto-développement endogène. Avec le recul du temps, le refus de ce modèle de développement rural apparaît bien comme la principale raison du blocage des dynamismes sociaux et territoriaux et des initiatives collectives des communautés

de base qui auraient pu être – et sont toujours – les véritables leviers d’une transformation des campagnes..

Un demi-siècle après l’Indépendance, le statut de la *jmaâ communautaire* n’a toujours pas évolué. On en comprend bien les raisons si on se place dans la stratégie du pouvoir. Une évolution dans ce sens aurait pu, en effet, remettre en question les prérogatives du pouvoir étatique dans trois domaines territoriaux essentiels pour son système de domination : le territoire forestier domanial, les terres collectives et les autres terres de statut particulier, les terres *guich* et même les terres *habous*. C’est en jouant sur la tutelle qu’il exerçait sur ces divers statuts fonciers et, en même temps, sur l’étroite supervision du transfert aux grands propriétaires marocains des terres de colonisation que le système étatique a pu, au cours des années, garder la maîtrise des leviers d’action essentiels pour son contrôle du monde rural. L’un des résultats les plus évidents fut de consolider toute une classe d’acteurs dont l’enrichissement fut la raison du soutien indiscuté à la stratégie de domination du pouvoir.

Le Maroc indépendant n’a pas su, ou a été incapable, de généraliser un système moderne de l’enregistrement de la propriété terrienne. Une grande opacité de la situation foncière et une sélectivité de l’accès aux droits reconnus en ont résulté – en résultent toujours. Cette situation a joué à l’avantage des privilèges des possédants, tandis qu’en même temps elle maintenait l’instabilité et la précarité des droits traditionnels de la petite et moyenne paysannerie. Quoi de plus *dualiste* que ce système foncier qui, d’un côté, a protégé une propriété privée moderne avec la garantie de l’enregistrement à la Conservation foncière, et d’un autre, a laissé perdurer des systèmes fonciers imprécis ou susceptibles d’être manipulés et instrumentalisés par les plus influents dans la société et les acteurs les plus proches du pouvoir. La protection de la propriété foncière moderne, qui eut pour origine première la garantie des intérêts agraires de la colonisation, ne pourrait-elle pas, avec le recul historique, être lue comme ayant été la pierre angulaire de la disparité entre les deux statuts de la propriété rurale ?

En jouant, d’une part, sur le gel des structures foncières des secteurs les moins pourvus en terres de l’agriculture paysanne et, d’autre part, sur la grande fluidité des transferts des échanges de terres organisés dans le secteur moderne, le pouvoir a pu disposer des instruments qu’il lui fallait pour que les changements du monde rural n’affectent en rien les équilibres sociaux et politiques prévalant dans les campagnes. Les politiques agraires promues par le Maroc depuis les années soixante-dix jusqu’aux débuts du XXI^e siècle n’ont fait que confirmer ce choix stratégique sur les véritables enjeux. Le Maroc indépendant l’a consacré en *refondant le dualisme foncier* créé par la colonisation.

Ces politiques ont laissé pourtant paraître des intentions des plus louables en matière de développement des campagnes. Dans le sillage des théories en vogue dans les premières années de l’Indépendance, le discours politique n’avait cessé d’affirmer que le but était de *résorber* le retard du monde paysan. Le choix économique était de dégager des surplus par l’exportation des produits agricoles afin de financer

des investissements dans les activités industrielles et les infrastructures de base. Ce crédo constituait alors la trame commune des projets socio-politiques pour le développement des pays « sous développés ». Les Directives royales d'avril 1965 allaient, d'ailleurs, beaucoup plus loin, proclamant une « réforme agraire profonde, assurant une production agricole plus large et permettant au monde rural une participation plus directe au décollage du pays ».

Une telle déclaration traduit une « option qui a pu être, à un bref moment de l'histoire, considérée comme praticable et a dû être abandonnée assez rapidement lorsque le pouvoir, qui ne s'y était résolu qu'en apparence, a trouvé les moyens politiques d'afficher clairement la nouvelle donne correspondant aux intérêts de sa base sociale : abandon de la réforme agraire, arrêt de la redistribution des terres de colonisation aux petits agriculteurs, transfert de plus en plus légal des terres coloniales à la grande propriété rurale » (N. Bouderbala, texte à paraître).

Cette promesse a-t-elle été une utopie ? Un demi-siècle plus tard, la prise de conscience du retard du monde rural refait surface. Quelles en sont donc les raisons ? Pourquoi ce constat tardif de la stagnation des campagnes et de la pauvreté de ses habitants ? Pourquoi les équipements n'ont-ils pas suivi, en termes d'infrastructures de base, de désenclavement de vastes territoires, notamment en montagne et dans les oasis ? Pourquoi cette prise de conscience, décalée dans le temps, des déficits en matière d'équipements de santé et d'éducation ? Les campagnes n'auraient-elles rien reçu de l'État ?

Nombreux sont les paysans qui ont cru que l'Indépendance leur restituerait un accès à la terre dont ils avaient été spoliés pendant la colonisation. L'État indépendant n'a pas cessé, par ses discours et par ses initiatives, de leur en donner l'illusion, tout particulièrement par les distributions de terres, pourtant homéopathiques, des premières années de l'Indépendance. La question agraire, le recul historique le montre bien, a tenu une place primordiale dans la gestion politique de la société. Terre et pouvoir ont été indissociables dans le projet d'encadrement politique des masses rurales.

Les agriculteurs qui furent installés dans les coopératives de la « Réforme agraire » ont eu l'illusion d'une action en profondeur dans les campagnes. Le rythme des distributions de lots de la réforme agraire montre que le pouvoir savait bien en moduler les échéances. Ces distributions en dents de scie montrent bien qu'elles ont correspondu à des périodes de tension politique. Jusqu'au moment, cependant, où il est devenu évident qu'un ample transfert de la propriété coloniale pouvait complètement changer la donne. Les deux tiers du million d'hectares des terres de colonisation ont bien changé de mains, mais au profit de notables ruraux et des privilégiés de l'appareil d'État. Ce qui ne devait être qu'un prélèvement de ressources prit, en fait, l'allure d'une deuxième spoliation de la paysannerie. L'accumulation de terres au profit des élites rurales et urbaines a fait, sans nul doute, intrinsèquement partie d'une stratégie de contrôle de la population rurale, en la laissant dépendante, à la fois de la manne de l'État et de l'encadrement par les notables.

Les petites et les très petites exploitations qui occupent les espaces marginaux du Maroc, des zones de culture pluviale peu favorables aux régions de montagnes et d'oasis, ne peuvent, depuis longtemps, assurer la survie des familles qui y vivent. L'émigration et le travail occasionnel hors de l'agriculture ont été les seules réponses que pouvait trouver une paysannerie en crise. La perception, de plus en plus forte, de l'écart des conditions de vie entre les campagnes et les villes – en matière de travail, d'habitat, de niveau de services a, sans aucun doute, projeté les ruraux, surtout les plus jeunes, dans le monde urbain ou vers l'émigration à l'étranger, dans l'espoir d'y trouver des conditions de vie meilleures.

Des paysages ruraux en voie de mutation

L'exemple du Saïss, observé depuis le balcon d'El Hajeb, a un côté emblématique car il est l'illustration particulièrement parlante des mutations intervenues après l'époque coloniale. Cohabitent en effet des terres bien cultivées, des fermes aux toits rouges pentus et aux murs blancs qui illustrent la modernisation, et, par taches de plus en plus nombreuses, un habitat rural aux matériaux hétéroclites où l'on peut lire la dégradation du bâti colonial et l'extension des lotissements clandestins. C'est là que des anciens ouvriers agricoles se sont rassemblés, coupés de la terre où ils travaillaient et désormais reconquises par une minorité protégée des mouvements de protestation syndicale et sociale. Faut-il y lire une évolution à rebours du paysage agraire? Non seulement l'urbanisation des villes de Meknès et de Fès « mangent » les meilleures terres du Maroc, mais la régression affecte la gestion même des anciennes fermes coloniales.

L'encadrement par des *caporaux*, ces contremaitres qui étaient les véritables gestionnaires des fermes coloniales, a été supprimé par les nouveaux propriétaires qui ont considéré que leur présence permanente était une charge inutile. Il est, à cet égard, révélateur que nombre de ces anciens caporaux ont rejoint leurs anciens patrons désormais établis, pour la plupart, en Languedoc ou en Provence. Cette émigration a, sans nul doute, été une perte supplémentaire de savoir-faire agricole. Une instabilité similaire a affecté la grande masse des salariés agricoles qui n'ont eu d'autre exutoire que le départ vers la ville. Les terres restées aux mains de l'État n'ont cessé, de leur côté, de creuser le déficit de leur budget. L'agriculture administrative pratiquée par des fonctionnaires n'a réussi ni à soutenir la productivité du travail ni à maintenir les rendements de la production.

Louer ces terres récupérées par l'État aurait, depuis le début, été une bonne solution – c'est, d'ailleurs, ce que René Dumont recommandait au milieu des années soixante, de façon provocante pour l'époque. Il n'y a que quelques années que l'on s'est résolu à cette solution. Mais le patrimoine foncier de l'État n'avait plus beaucoup d'importance économique, réduit, au fil du temps, à une peau de chagrin.

Ce que l'on peut lire, en filigrane, dans le comportement de la majorité de la classe des nouveaux propriétaires fonciers modernes semble avoir un côté paradoxal.

Leurs comportements renvoient en effet aux traditions de l'agriculture absentéiste. Ce n'est pas la modernisation qui pénètre le secteur traditionnel ; c'est, au contraire, celui-ci qui entame le secteur moderne de l'agriculture et y modèle les attitudes. Il faut certes nuancer ce jugement pour bien reconnaître les incontestables apports d'une élite d'entrepreneurs agricoles qui ont fait progresser des secteurs de pointe de l'agriculture et qui sont de réels porteurs d'innovation – encore qu'il faille aussi tenir compte des conditions du financement, de la fiscalité et des passe-droits dont ils ont pu bénéficier. Cette élite ne peut, malheureusement, pas être confondue avec la majeure partie des propriétaires fonciers pour lesquels l'agriculture est d'abord une rente.

Pourra-t-on sortir du dualisme ?

La réforme agraire n'a dorénavant plus d'objet. Sur le plan institutionnel, l'illusion a d'ailleurs eu la vie dure : du 10^e gouvernement nommé le 8 juin 1965, année de l'instauration de l'état d'exception, au 20^e gouvernement désigné le 11 août 1992, le monde rural a vu défiler dix ministres chargés du département ministériel de « l'Agriculture et la Réforme agraire », qui était sensé corriger les fortes inégalités foncières et promouvoir le développement des campagnes. Chemin faisant, le pouvoir politique a renoncé à la limitation de la propriété sous la pression des lobbies agraires, en même temps qu'il a confirmé, par le ralentissement du rythme puis par l'arrêt définitif des distributions de terres, la fin de la réforme. La dernière en date est intervenue en 1980. Cela n'a pas empêché le département de l'Agriculture de continuer longtemps après à être appelé « Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire » !

Comment mettre en échec un bon projet

Ce n'est qu'au 21^e ministère désigné le 25 mai 1994 et confié à un technocrate, Abdelaziz Meziane Belfquih, que cette appellation a coïncidé avec l'état de fait. Il a fallu près d'une quinzaine d'années pour que l'illusion d'une « Réforme agraire » soit définitivement dissipée. Dorénavant, le département de l'Agriculture perd sa référence sociale pour se consacrer à l'intensification des cultures et à l'amélioration des pâturages. Il devient ministère de l'Agriculture et de la *Mise en valeur agricole*, qui est appelé à sortir l'agriculture de ses contraintes foncières pour l'engager sur la voie de la modernisation de la production. Le principe de réalité a fini par l'emporter, en réduisant l'intervention de l'État dans le secteur à sa composante technique et au crédit agricole. Cet ajustement a été adopté une fois le cap des tensions politiques franchi et lorsque, à partir de 1982, le choix d'une perspective d'économie ultralibérale a été fait à la suite de l'intervention souveraine du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel. La priorité de ces institutions a alors été donnée aux grands

travaux hydrauliques. Dans cette sémantique des dénominations ministérielles, on peut aussi noter que l'expression «développement rural», introduite lors de la première alternance, a disparu par la suite dans le quinquennat écoulé. G. Lazarev a bien mis en évidence ces changements sémantiques, en apparence, mais qui sont au fond des choix stratégiques.

Les politiques agricoles se sont inscrites, en effet, dans un registre technique, mettant en particulier en avant la promotion de «projets de développement intégré» qui resteront d'ailleurs impuissants à tirer le secteur agricole de sa dualité, de statut comme de performance économique. La description précise de ces projets par G. Lazarev illustre la manière dont ils naissent et finissent par disparaître, en ayant profité à la fois à l'Administration de l'agriculture et à une minorité de paysans bien placés pour bénéficier de leurs faibles retombées. Marquées par des inégalités en matière de répartition foncière, de formes d'exploitation, de productivité et de niveaux de rendement, les différentes régions agricoles du pays n'ont donc bénéficié de ces projets que d'une manière très inégale. Ceux-ci n'ont fait, en réalité, qu'approfondir les disparités régionales, d'autant plus qu'ils étaient limités dans l'espace et réduits dans le temps. Le bilan d'ensemble de ces tentatives faites pour sortir, en apparence, l'agriculture traditionnelle de ses ornières, montre que si beaucoup de projets ont été fort intéressants par leur problématique, ils ont été décevants, voire pervertis, dans leur mise en œuvre du fait des pratiques administratives ou des injonctions des organismes internationaux.

Un exemple particulièrement révélateur de ces dérives d'un projet de développement est celui du Projet Abda. Une autre dérive nous est montrée par le Plan céréaliier. Celui-ci, conçu en 1980, fut le premier plan de développement qui se proposait de prendre en compte l'ensemble des producteurs de céréales dans le pays, les petits producteurs comme les grands. Il avait à cet effet prévu des approches différenciées qui devaient se substituer aux paquets technologiques standards qui avaient jusqu'alors régi les politiques de productivité. Cette démarche annonçait, une fois n'est pas coutume, que l'on envisage le sort de la paysannerie dans sa globalité. Grigori Lazarev a bien fait de rafraîchir les mémoires en reproduisant les principales dispositions de ce Plan. Pourquoi celui-ci n'a-t-il pas été appliqué, alors qu'il aurait pu constituer un tournant dans le traitement des problèmes de la production céréalière, dans un secteur qui concernait vraiment l'ensemble des paysans dans l'ensemble du territoire? Il aurait pu introduire la transparence nécessaire dans un marché céréaliier où les minotiers et les commerçants agréés, impliqués dans tous les circuits d'importation, de stockage et de distribution, exerçaient une maîtrise indiscutée dans la circulation des céréales et dans tout le processus allant du terrain de labour au comptoir du boulanger. La nécessité d'un tel plan se justifiait d'autant plus que les quantités produites, les niveaux des récoltes, les soudures et les importations sensées en compenser les déficits ne semblaient pas correspondre à l'état réel du bilan annuel de la consommation nationale.

Le Plan céréaliier avait pour ambition de s'attaquer à l'ensemble de ces problèmes. Son abandon fut le résultat des injonctions du FMI et de la Banque mondiale,

dont le crédo économique mettait en avant le principe d'un approvisionnement à des conditions de prix beaucoup plus avantageuses en se tournant vers le marché international. Il ne pouvait être question, dans une telle perspective, de continuer à soutenir les prix et subventionner la production locale. Ce souci de rentabilité économique fut la raison la plus convaincante de l'abandon du Plan. Mais on peut se demander si ces institutions financières n'avaient pas, d'abord, à servir leurs commanditaires dont les intérêts dominaient les marchés internationaux. Les faits sont là pour nous montrer que le libéralisme économique et l'invocation des logiques de marché n'ont trop souvent fonctionné que pour conforter les grands pays producteurs, notamment en Europe, qui ont connu de fréquentes surproductions des céréales. N'était-il donc pas tout à fait logique, pour les experts de ces institutions, que le Maroc abandonne ses projets de réformes en matière de politique céréalière et contribue à éponger une partie des stocks qui s'accumulaient dans les silos des grands pays agricoles exportateurs? Pour être juste, il faudrait aussi rappeler que les intérêts des puissants lobbies marocains de l'importation des céréales et de la minoterie convergeaient avec ceux des céréaliers euro-américains. L'État était, en la matière, dans la position la plus difficile, étant constamment sollicité pour assurer le ravitaillement, subventionner le stockage, compenser les prix des céréales sur le marché intérieur, faire face à une demande accrue de grains et assurer ainsi l'approvisionnement du pays.

L'échec des tentatives de réforme et de développement de l'agriculture procède en somme de cette relation perverse interne-externe, entre les intérêts des institutions internationales de financement et les puissants lobbies administratifs ou privés qui dominent le marché intérieur. Cette collusion a, sans nul doute, été l'un des grands facteurs du blocage des tentatives de réforme interne du secteur paysan. A l'échelle des intérêts internationaux, que pouvait peser ce secteur considéré comme marginal? Prenait-on même en considération le fait qu'il contribuait, selon les années, pour 15 à 20 % du PNB du Maroc et qu'il concernait plus des deux tiers des Marocains encore dans les campagnes?

Les conséquences du Programme d'ajustement structurel et les sécheresses des années quatre vingt ont eu des effets dramatiques pour la paysannerie. Ce n'est que dans la décennie suivante qu'un intérêt pour le développement rural a commencé à se manifester. On n'en était cependant pas encore à donner la priorité à la production. Ce qui devait transformer les campagnes retardataires, ce devait être les investissements dans les infrastructures et les services. On avait finalement réalisé que les campagnes manquaient de routes, de pistes de désenclavement, d'électricité, d'eau potable et d'établissements de soins de santé. Les retards en matière d'enseignement rural, d'écoles et d'alphabétisation plaçaient le Maroc dans une situation bien peu enviable en matière de développement humain.

Les programmes qui furent alors lancés il y a une quinzaine d'années en matière d'électrification, de désenclavement, d'apport d'eau potable aux douars ont incontestablement amélioré la situation des campagnes défavorisées. Certes,

ces programmes d'infrastructures et de services sont encore loin d'avoir réglé tous les problèmes du sous-équipement des zones rurales. Mais ils ont contribué à une prise de conscience des disparités criantes entre villes et campagnes. Cette prise de conscience s'est manifestée d'abord chez les responsables de l'Agriculture et a touché ensuite l'ensemble de l'opinion publique. Depuis près d'une décennie, on en voit les manifestations dans des mouvements protestataires, de plus en plus fréquents et auxquels les médias consacrent une large place, par exemple, pendant la saison d'hiver lorsque certaines communautés villageoises se trouvent régulièrement bloquées par des chutes de neige qui les condamnent à l'enclavement total.

Cet éveil des campagnes à une revendication organisée par des associations locales ou spontanément déclenchée par les populations incite les pouvoirs publics à traiter les problèmes de la campagne dans l'urgence. Mais cette réaction à l'événement ne peut avoir d'impact durable sur la situation globale du monde rural et ne peut aboutir à un traitement en profondeur des problèmes vécus par les ruraux. Cette tentation d'intervenir dans l'urgence pour régler les problèmes les plus préoccupants traduit, en fait, l'absence d'une vision globale qui seule peut émettre des solutions durables aux maux des campagnes.

Une stratégie sans plan d'action au profit de plans d'action sans stratégie apparente

Le titre de cette section résume le diagnostic d'un expert de l'agriculture marocaine à propos de l'évolution récente des formes d'action sur le monde rural depuis une douzaine d'années. Au début de la décennie 2000, un traitement à long terme et en profondeur de la situation rurale avait pourtant été conçu dans une perspective de traitement des problèmes du monde rural, pris dans leur globalité. Ce furent les messages portés par la *Stratégie 2020 de développement rural*. Lors de sa conception, les changements politiques semblaient inaugurer une détermination forte pour enfin attaquer de front les problèmes du monde rural et faire des paysans des acteurs du développement. Ce choix stratégique est resté malheureusement lettre morte, et il a manqué à cette Stratégie 2020 d'être traduite en plans d'action. Était-ce un manque de vision claire des objectifs de l'intervention de l'État dans le monde rural ? N'était-ce pas, aussi et surtout, l'absence de continuité de la politique agricole dont l'expérience nous a montré la variabilité et, trop souvent, le manque de cohérence en passant d'une formation gouvernementale à l'autre ?

La *Stratégie 2020 de développement rural* devait s'inscrire dans la durée. Mais une telle vision ne semble pas s'être imposée aux gouvernants comme une obligation au nom de la continuité de l'État. A quelques exceptions près, rares ont été les ministres qui ne défaisaient pas ce qu'avaient entrepris leurs prédécesseurs. Cela a pu aller parfois jusqu'à se méprendre sur les vrais besoins du développement de l'agriculture et de son rôle dans le changement de la société et l'évolution de l'économie. N'a-t-on pas vu certains affirmer la capacité du Maroc à être un pays

agricole, tandis que d'autres soutenaient que sa vocation était celle d'un pays de production essentiellement pastorale ?

En matière de développement rural, on ne voit pas se dessiner, dans l'histoire agraire du Maroc, une politique stable, inscrite dans la durée et prenant en compte à la fois l'extrême diversité du pays, la priorité stratégique du développement du monde rural et son insertion dans l'économie du pays. Il semble bien que, quel que soit le changement dans la hiérarchie des décideurs, le système étatique a toujours eu de la peine à concrétiser un projet de longue durée – sauf dans le domaine de l'intervention technique. Mais, même là, comment expliquer que la politique des « barrages et du million d'hectares irrigués », pourtant envisagée comme le symbole de la modernisation agricole du pays, n'ait pas, conduite à son terme, pu être en mesure de faire coïncider la superficie dominée et la superficie réellement aménagée pour l'irrigation ?

Comment aurait-on pu avoir une action cohérente et continue, pourtant essentielle, autant dans le secteur agricole que dans le monde rural sans, au préalable, s'entendre sur des objectifs à court, moyen et long termes et sans maintenir le même cap tout en inscrivant des changements profonds et durables dans la société rurale ? Pendant un demi-siècle, à une seule exception près, la durée moyenne de l'exercice d'un ministre à la tête du département de l'Agriculture a été de deux ans. Comment alors assurer la continuité de la politique agraire et concevoir un projet de transformation de la société rurale et du monde agricole sur le long terme ? Cela aurait été probablement possible, mais il aurait fallu une vision partagée et acceptée comme un objectif indiscutable de la nation. Le faire aujourd'hui impliquerait qu'avec tout le recul nécessaire on comprenne, enfin, pour en tenir compte de façon réaliste, la signification des transformations intervenues depuis un demi-siècle, le sens de l'évolution des territoires, les contraintes et les atouts de leurs complémentarités et de leurs contrastes. Mais il faudrait aussi, ce que l'on ne peut plus éviter désormais, que l'on prenne la véritable mesure de toutes les contraintes qu'apportera le changement climatique et celle des menaces qu'il fait peser sur les prochaines générations.

Un changement de cap ou la consécration du dualisme ?

Depuis le milieu de la dernière décennie, deux grandes politiques se proposent de prendre en charge le développement du monde rural et le renforcement de la compétitivité du secteur agricole. Il s'agit de « l'Initiative nationale pour le développement humain » (INDH) et du « Plan Maroc Vert » (PMV). Ces politiques ont été inscrites sur la durée, et elles sont conçues pour apporter des réponses aux précédentes interrogations.

L'INDH se propose essentiellement de lutter contre la pauvreté des populations rurales et urbaines, avec une priorité pour les territoires et les quartiers les plus défavorisés. Ces programmes se donnent pour objectif de corriger les déficits en

infrastructures et en services et d'œuvrer à l'amélioration du bien-être des populations par la création et l'impulsion d'activités génératrices de revenus. Le « Plan Maroc Vert » se focalise, pour sa part, sur les problèmes de valorisation de la production dans les zones agricoles favorables, où il fait l'objet de mesures d'investissement spécifiques, dites du « Pilier I », mais aussi dans les zones marginales, montagnes et oasis, pour lesquelles sont prévues des mesures de soutien, dites du « Pilier II ».

Les intentions de l'INDH comme celles du « Pilier II » du « Plan Maroc Vert » sont tout à fait louables dans la mesure où elles donnent une nette priorité à la lutte contre la pauvreté rurale et au développement des territoires défavorisés. Cette focalisation sur des cibles aussi nettement identifiées pourrait cependant être aussi lue avec un autre regard. N'y retrouve-t-on pas, une fois encore, mais avec de nouvelles formulations, un avatar de ces politiques dualistes dont on a vu le poids dans l'histoire agraire du Maroc du XX^e siècle ?

La responsabilité de la mise en œuvre de ces deux projets est répartie entre deux institutions. L'INDH est de la compétence du ministère de l'Intérieur. Le PMV est du ressort du ministère de l'Agriculture. Celui-ci entend impulser une dynamique de transformation de la production agricole par une agriculture à haute productivité et à haute valeur ajoutée. Ces deux programmes ont en commun une forte dimension d'action dans le monde rural. Comment ne pas s'interroger sur le fait que des activités en profondeur de développement rural soient confiées au ministère de l'Intérieur, alors que la mise en valeur du secteur agricole moderne est de la compétence d'une administration technique, le ministère de l'Agriculture ? Ce dualisme est-il irrévocablement inscrit dans la gestion des changements du monde rural. Est-ce une fatalité ? Ou bien est-il nécessaire de donner à l'Administration territoriale la responsabilité d'encadrer la société rurale à travers la gestion des problèmes de développement, alors que le « Plan Maroc Vert » s'occupe des seuls problèmes techniques de la production agricole ?

Le « Plan Maroc Vert » a été initialement conçu dans la perspective du démantèlement des protections dont bénéficiait la production nationale. Sa ligne directrice est résumée dans la formule « une approche standard pour des réalités spécifiques dans le monde rural ». Son fondement est de ne considérer l'agriculture que sous l'angle de l'activité économique. Son modèle de référence s'inspire « d'une vision techniciste et standard qui érige le modèle de la grande ferme en exemple à suivre (...) ne jurant que par les bienfaits de l'investissement, du productivisme et de la compétitivité » (N. Akesbi, in *Questions d'économie marocaine*, 2011, PUM). Son élaboration doit son approche aux conseils d'un cabinet d'études international, bien connu pour ses options néolibérales. Dans la logique qui en découle, l'investissement massif et les technologies importées sont considérées comme devant être le levier déterminant d'une agriculture compétitive. La priorité est donnée aux filières destinées à l'exportation et au placement sur les marchés internationaux.

Cette approche, qui puisait notamment sa justification dans des expériences de développement de l'agriculture capitaliste en Amérique latine, a d'emblée suscité

des interrogations. Elle ignorait, en effet, la multifonctionnalité, aujourd'hui admise comme une réalité évidente, de l'agriculture paysanne de type familial. Focalisée sur les exploitations modernes porteuses de compétitivité, sa première formulation n'envisageait rien pour l'écrasante majorité des exploitations agricoles du pays. Ses choix nous ramenaient à la théorie d'E. Von Böhm-Bawerk, à la fin du XIX^e siècle, qui préconisait la nécessité du « détournement de la production » par l'investissement massif du capital pour donner plus d'efficacité au travail des hommes et à la croissance de leurs activités.

Le « Pilier II » du « Plan Maroc Vert » affirmait vouloir dépasser la vision dualiste de l'agriculture, considérant que la petite agriculture pouvait entrer dans une même dynamique de compétitivité et d'accès aux marchés que la grande agriculture. Il fallait pour cela, affirmait-il, que l'on adapte les choix de production aux possibilités diversifiées des terroirs locaux, que l'on apprenne à identifier des produits de niche, que l'on amène les petits agriculteurs à s'organiser dans le cadre de nouvelles filières. Le « Pilier II », cependant, n'échappait pas à la traditionnelle vision sociale de l'agriculture traditionnelle. Il recommandait, en effet, la promotion d'une « agriculture solidaire » et d'un « accompagnement solidaire », autant dire d'une agriculture assistée.

Le « Pilier II » semble aussi avoir surtout fait l'objet d'investissements de l'État dans des programmes locaux. Ceux-ci ont été identifiés, selon la tradition la plus classique, par l'administration, avec, éventuellement, le concours de cabinets de consultation et de fournisseurs de matériel agricole. Ce que l'on en sait semble montrer que les réalisations se font comme celles de l'INDH, au cas par cas, sans prise en compte des priorités d'une planification locale. Elles rencontrent les mêmes problèmes pour promouvoir une participation effective des acteurs locaux ou pour faire émerger des leaders paysans. Aucune réflexion sérieuse n'a été faite par les cadres des administrations provinciales ou régionales pour concevoir des méthodes de travail adaptées aux défis posés par la problématique du « Pilier II ». Les réalisations se font selon le modèle, bien rodé, des interventions de l'État dans les décennies précédentes, budgétisation administrative et passation de marchés pour les réalisations. On est encore loin des initiatives locales et de l'auto-organisation des agriculteurs souhaitées par le « Pilier II ». Driss Benatya a bien raison de faire ce constat : « Quand on aborde l'analyse stratégique, le secteur agricole est toujours réduit à deux catégories, alors que, dans le discours, on dit avoir une agriculture diversifiée sur des territoires contrastés. La réalité agricole est-elle réductible à des dichotomies traditionnel/moderne ou gros/petits propriétaires ? Malgré le foisonnement d'expressions, pourquoi est-il si difficile de se débarrasser de l'approche dualiste ? » (« Les zones grises du Maroc Vert », *Revue Economia*, juin 2008.)

J'ai discuté avec un ami expert en matière juridique du dualisme comme axe de réflexion sur la question agraire. Sa réponse a été la suivante : « Je suis d'accord sur le dualisme et l'importance que tu lui accordes, bien que j'aie toujours entendu Paul Pascon, au nom de la complexité de la société composite marocaine, pester

contre le concept. Je pense aujourd'hui qu'à partir du moment où le système du Makhzen et des élites économiques, politiques et même culturelles qui lui sont liées ont stabilisé le pouvoir, il n'y a jamais que des simulacres de réforme agraire et que le rôle historique quasi exclusif du bloc au pouvoir a consisté à creuser ce dualisme.» On peut contester éventuellement l'utilisation du concept de dualisme. Il n'est pas question de le considérer comme un principe intangible dans l'action et comme un cadre d'intervention sciemment voulu par les acteurs du développement. Il s'agit en fait d'une volonté bien établie de donner la primauté à une logique de modernisation et d'un souci peu attentif au destin de la paysannerie. Il est, en effet, beaucoup plus question d'augmentation de la production que de développement agricole et rural.

Des interrogations déconcertantes

Ces interrogations sur l'incapacité des politiques agraires à dépasser le dualisme et ouvrir la voie à l'intégration procèdent, cela semble évident, de l'absence d'une politique volontariste qui aurait pu envisager la réforme des structures agricoles autrement qu'en marginalisant la majorité des exploitations familiales ou en négligeant les filières de production les plus indispensables à la sécurité alimentaire du pays. Ce constat montre bien que la décolonisation de la plupart des secteurs d'activités a pu créer de nouvelles réalités économiques et sociales dans le domaine de l'agriculture. Par contre, elle est restée impuissante à changer le double héritage colonial du « moderne » et du « traditionnel ». Un spécialiste bien au fait de l'évolution du monde rural en montre bien les raisons lorsqu'il écrit : « Quand on examine la politique de la réforme agraire dans sa signification, sa valeur et sa portée, on ne peut s'empêcher de penser que cette politique a été fondée, en fait, sur un double choix délibéré. Celui en faveur du développement d'une agriculture moderne, parce qu'elle serait économique par vocation, d'une part, et celui, d'autre part, du maintien de l'état stagnant d'une agriculture traditionnelle qui serait sociale par nécessité économique (constitution et maintien d'une main-d'œuvre permanente et bon marché), sociopolitique (maintien et renforcement du pouvoir économique, social et politique des notables ruraux) et idéologique (maintien et diffusion de valeurs, de mentalités et de comportements de subordination clientéliste ou de soumission de la personne dans le cadre et à travers des structures rurales traditionnelles maintenues volontairement à l'état archaïque). » (Témoignage d'un enseignant de l'École d'agriculture de Meknès.)

Ne faut-il pas retrouver les raisons de cette pérennité de l'ordre colonial dans une politique pratiquée par la grande propriété terrienne marocaine, à sa manière et avec les limites que nous avons signalées ? N'a-t-elle pas été la principale bénéficiaire de l'intervention des bailleurs de fonds internationaux et de l'orientation des investissements de l'État – considérables par leur masse, mais profondément inégalitaires dans leur répartition territoriale et leur distribution sociale des terres, des subventions, des privilèges et des passe-droits ? Le cadeau le plus contestable fait

à cette minorité a manifestement été l'exonération des grandes propriétés terriennes, depuis le début des années quatre-vingt, de l'impôt sur les revenus agricoles. Ce cadeau n'a pas seulement été inéquitable pour la collectivité nationale, mais il a été profondément contre-productif.

Toutes les tentatives de réforme de la fiscalité agricole ont rencontré l'opposition des lobbies des propriétaires fonciers qui agissaient au sein même du parlement. Abdellatif Jouahri, alors ministre des Finances en 1982, déclarait à ce propos : « Jusqu'à présent, tous les projets de réforme de la fiscalité agricole présentés devant le Parlement ont été soit rejetés, soit vidés de leur substance ». Et d'ajouter : « Peut-être faudra-t-il que les gros agriculteurs ne bénéficient pas comme les petits agriculteurs des avantages fiscaux que l'État accorde au secteur agricole. Une certaine équité, une certaine éthique sont à mettre en œuvre. »

En 2006, le *Rapport sur les 50 ans de développement humain au Maroc*, publication officielle des travaux pour la célébration du Cinquantenaire de l'Indépendance, portait ce jugement sur les problèmes de fond qui handicapaient l'essor de l'agriculture : « La terre semble avoir cessé d'être un outil ordinaire de production. Elle est devenue un objet de spéculation immobilière, due dans une large mesure à la recherche de placements défiscalisés, une valeur refuge où se pratique une agriculture spéculative, ou faisant l'objet d'occupation d'agrément, alors même que le Maroc dispose d'une superficie agricole utile limitée. La fiscalité agricole devra être réexaminée sous cet angle, afin de rétablir des pratiques rationnelles de mobilisation des réserves foncières agricoles dans l'intérêt de la collectivité nationale. » (*le Maroc possible*, page 192, Casablanca, 2006.) Pour comprendre les profondeurs historiques de la politique d'exonération des gros agriculteurs, il faut remonter à la fin du XIX^e siècle quand le « tertib », l'impôt agricole, a été institué. La lecture du livre de Taïb Bayade, *le Makhzen, l'impôt et la colonisation : l'impôt du tertib 1880-1915* (en arabe, Afrique-Orient 2011), est significatif à cet égard. Il démontre l'impossibilité d'avoir un système fiscal qui s'applique à tous ; car nombre de dahirs de « respect et de considération et d'exonération » profitent aux azibs des chorfas et au personnel du Makhzen.

L'exonération fiscale a donc des racines historiques. La plus récente perdure depuis trois décennies. Elle a été instituée par décision royale en 1982, mais elle devait, à l'origine, ne durer que jusqu'à l'an 2000. Cette disposition a été, par décision royale, prorogée jusqu'en 2013. Ce traitement de faveur de la grande propriété agricole est considéré par un spécialiste de la fiscalité, N. Akesbi, comme « inéquitable entre les catégories socioprofessionnelles, car on ne voit pas au nom de quoi, à revenu égal, un artisan, un commerçant, un industriel ou encore un salarié paieraient l'impôt et pas l'agriculteur ». La préférence rurale pour des raisons de pouvoir et au profit de ses catégories les plus privilégiées nous semble bien être au cœur de l'impossibilité pour le pays de rattraper son immense retard économique. Dès l'Indépendance, le choix avait été fait de la primauté de l'agriculture au détriment de l'industrialisation du pays.

Aujourd'hui les différentes politiques en œuvre ne peuvent remonter la pente sur laquelle le Maroc s'est laissé entraîner. Le travail de rattrapage de son retard

devient pour lui un travail de Sisyphe, quels que soient ses efforts, aussi longtemps qu'il n'aura pas répondu aux interrogations que formulait la « Stratégie 2020 de développement rural » lorsqu'elle constatait que le pays ne parvenait pas à rattraper son retard malgré les efforts déployés pendant un demi-siècle : « Pourquoi ce retard ? Pourquoi les politiques d'industrialisation n'ont-elles qu'insuffisamment dynamisé la croissance urbaine et la création d'emplois ? Pourquoi l'économie n'a-t-elle pas été capable d'absorber les populations qui ne trouvaient plus de place dans les campagnes ? Pourquoi les politiques agricoles n'ont-elles pas réussi à réduire les écarts entre une agriculture modernisée et une agriculture encore largement traditionnelle et tournée vers l'autosubsistance ? Pourquoi les politiques de subvention de l'agriculture, les politiques de crédit n'ont-elles pas permis de transformer la situation d'une très grande partie des producteurs ruraux ? Pourquoi les ressources appréciables que l'État a injectées dans le monde rural ont-elles eu des effets qui restent encore bien en deçà des attentes ? » Le même document ajoutait plus loin : « En dépit des progrès réalisés dans l'agriculture et de l'amélioration des conditions de vie de certains ruraux, il existe une fracture sociale inquiétante dans le pays, celui-ci se présentant comme une société à deux vitesses, avec un monde rural à la traîne et globalement incapable de s'accrocher au train du changement social et du progrès. Cette situation ne peut durer, car elle porte en elle des risques graves de déstabilisation, en même temps qu'elle constitue un facteur de blocage du développement dans son ensemble. » (*Stratégie 2020 de développement rural*, 1999, p. 18 et 19.)

Ce constat, fait dans un document officiel, se passe de commentaires, mais il pose un problème collatéral. Pourquoi la plupart des bonnes initiatives ont-elles tourné court, et pourquoi les projets les plus ambitieux ne sont-ils pas allés au bout de leur logique, finissant par se perdre dans les sables ? Fatalité ou incapacité des élites de conduire le développement ? Les appareils de l'État, les classes privilégiées sont-elles inhibées par les pesanteurs historiques de tout un siècle dont ils ne parviennent pas à assimiler les profonds changements ? On peut multiplier à l'infini les interrogations. La façon dont la « question agraire » a été gérée – et ce livre en rappelle les péripéties – nous donne une réponse convaincante aux questions que l'on peut se poser sur les dérives de tant de bonnes idées qui ont tourné au gâchis, pendant près de deux générations.

Cela signifie-t-il que rien n'a été réalisé dans le domaine de l'agriculture ? Non pas. Des compétences existent, des initiatives ont parfaitement montré de quoi sont capables certains leaders agricoles en matière de gestion des exploitations modernes ou de promotion des produits d'exportation. « L'agrégation », que l'on met tant en avant aujourd'hui, avait réussi bien avant grâce à des initiatives individuelles, comme, par exemple, celles qui contribuèrent au développement de la production laitière – notamment dans le Souss et le Tafilalet – montrant ainsi qu'il était possible de passer d'une agriculture traditionnelle à une agriculture familiale et coopérative moderne. Pour surmonter l'énorme problème des structures foncières, le PMV préconise des processus « d'agrégation » des petites et moyennes exploitations pour en faire un cadre

rationnel de gestion. Ce modèle fonctionne depuis une trentaine d'années dans une coopérative de production de lait à Taroudant. Pourquoi n'a-t-il pas été généralisé par les moyens propres à l'Administration de l'agriculture? Les conditions culturelles, économiques et sociales prévalant dans la région du Souss sont-elle présentes dans d'autres régions agricoles pour que le modèle prenne avec le même succès? De plus, ni le cadre juridique, ni l'expérience du travail communautaire, ni la confiance et la transparence nécessaires à «l'agrégation» d'exploitants, forcément très différents, ne peuvent inciter les agriculteurs à «faire confiance» à la gestion de «l'agrégateur» pour exploiter leur part respective des terres cédées pour une gestion unique.

Les produits du terroir trouvent la voie de l'organisation et du marché, de la solidarité et de l'entreprise, de l'intégration des techniques traditionnelles et modernes. Bien que leur production soit encore marginale, de riches leçons peuvent être tirées de la multiplication de ces expériences. Ces réussites, il faut les placer dans leur contexte. La «marge» d'où sont parties ces initiatives montre, comme dans l'histoire du pays, que la rénovation est le produit de la périphérie. Les facteurs culturels, les vieilles structures de solidarité sont là. Ils n'attendent que recherches et promotions pour être activés, pour entrer dans une véritable modernité. Ce constat, qui s'enracine dans la culture profonde d'un pays, ne lance-t-il pas un défi aux illusions d'une modernisation venue d'ailleurs? Cette option qui a dominé les multiples politiques agraires du Maroc – et que ce livre a opportunément rappelées – n'a-t-elle pas contribué à perpétuer l'impossible modernisation agraire du pays, voire sa capacité de sortir la société rurale de sa pauvreté? Après soixante ans d'interventionnisme de l'État, il apparaît maintenant que l'agriculture à elle seule ne saurait assurer le développement dont les ruraux du Maroc ont besoin. C'est seulement en développant des activités diversifiées dans le monde rural, en accompagnant l'émergence des centres ruraux et des petites villes, notamment en montagne et dans les oasis, dans les zones d'agriculture défavorisées, que l'on peut espérer améliorer la situation des ruraux, en attendant qu'ils trouvent d'autres ressources dans les zones urbaines. Une telle orientation pose des problèmes bien plus complexes: ceux de la sortie, apparemment impossible, du sous-développement du pays, malgré les progrès de sa modernisation matérielle. Est-ce un problème de temps? Ou la question de la nature du pouvoir et de sa gestion de l'économie et de la société? Les contraintes structurelles sont-elles plus liées à l'évolution du système administratif, politique et idéologique du Makhzen qu'aux conditions socio-économiques des notables ruraux ou, plus justement, à une combinaison des deux?

Mohamed Naciri

Publications et travaux de l'auteur sur le Maroc

Les Villages miniers dans les régions minières du phosphate, Rabat, 1959, Bibliothèque de l'Office chérifien des phosphates, trois tomes ronéotypés, Maroc. Publication dans la revue *Géographie du Maroc* n° 5, 1961 (en collaboration).

Structures agraires dans le Tadla, Office national des irrigations, 1961, 90 p., Maroc.

« Les types d'exploitation agricole au Maroc », *l'Eau, la terre et les hommes*, n° 2, 1962, 15 p, Maroc.

Les structures foncières du bassin du Sebou, Publications du Projet Sebou, 1964, p. 80, Maroc.

Structures agraires du Prérif, l'Exemple des Hayaïna, Faculté des lettres de Rabat, 1965, p. 135, Maroc (publié également dans la revue *Géographie du Maroc*, n° 8, 1964 et n° 9, 1965).

« Le salariat agricole des fermes de colonisation, résultats d'une enquête sur les ouvriers agricoles du Rharb », *Bulletin économique et social du Maroc* n° 101-102, avril-sept. 1966, 35 p., Maroc.

« Les concessions foncières au Maroc », article publié dans *les Annales de sociologie du Maroc*, 1968, 40 p.

« Structures agraires, institutions rurales du bassin du Sebou, situation actuelle et possibilités d'évolution », Rapport FAO pour le projet Sebou, 1968. Deux tomes 390 p., et annexes (Résultat des enquêtes sociologiques, recensements, inventaires cartes foncières, etc. FAO-Maroc. Publications du Projet Sebou, Rabat Maroc.

En collaboration avec P. Moity, film sur les possibilités de développement de la plaine du Rharb, Maroc, 1968.

Articles divers publiés dans un ouvrage collectif *in Etudes sociologiques au Maroc*, Rabat, Institut de sociologie, 1972.

« Aspects du capitalisme agraire au Maroc avant le Protectorat », article, 1977, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 30 p. Repris dans l'ouvrage collectif *Questions agraires au Maghreb*, Centre national de la recherche scientifique, 1977.

« Observations sur la réalisation du Projet Sebou », article publié dans la revue *Maghreb Machrek*, 1979.

« Les possibilités de développement sylvo-pastoral des montagnes du Maroc central. Bilan des connaissances actuelles et perspectives ». FAO et gouvernement du Maroc, 70 p., 1978.

Etude sectorielle de la céréaliculture au Maroc (Gouvernement/FAO), 4 tomes, sous la direction de G. Lazarev, 1982-1983.

« Gestion des ressources naturelles et responsabilisation sociale » Académie du Royaume, Maroc, participation à la session du 20-22 novembre 2000.

La gestion participative des terroirs de montagne au Maroc, condition d'une maîtrise de la « production d'eau », séminaire CEMAGREF « Echanges méditerranéens sur l'eau, la forêt et le développement » Aix-en-Provence, 20-21 septembre 2004.

Projet d'Atlas historique des populations du Maghreb et du Sahara, Document publié par le CJB de Rabat (Centre Jacques Berque de recherches en sciences sociales, rattaché au CNRS), mars 2002. (Consultable en ligne, site CJB.) Actualisation et relance de travaux anciens de G. Lazarev en vue d'une reprise sur la base d'un travail d'équipe. Ce projet a été repris dans le cadre de l'Association internationale Al Idrissi, en coopération avec l'Université Mohamed V de Rabat, la Maison Méditerranéenne des sciences de l'homme d'Aix-en-Provence et l'Università Orientale di Napoli). L'Association Al Idrisi a son siège social à Rabat, Maroc.

« La gestion participative des territoires de montagne, condition d'une maîtrise de l'eau au Maghreb », *Critique économique* (Maroc), n° 15, 2005, pages 141-154.

« Quels territoires pour le développement local ? » Actes du colloque de l'INAU, décembre 2005, publié par l'INAU, Rabat, mai 2006.

« Réflexions sur la ruralité au Maroc », Actes du colloque Paul Pascon, IAV, Rabat, décembre 2005, Publication INAU, Rabat, 2007.

Le développement humain au Maroc, Rapport PNUD-HCP, rédaction G. Lazarev, novembre-décembre 2005.

Prospective Maroc 2030, articles et documents divers. Contributions de G. Lazarev aux travaux du Commissariat au Plan du Maroc, 2004-2007.

Le pastoralisme dans l'Orient marocain, CIHEAM Paris (publication en ligne sur le site CIHEAM) 32 p., 1996. Actualisé et mis en ligne en juillet 2008. Texte repris dans le *Bulletin économique et social du Maroc*, juillet 2009.

Atlas et l'Agriculture (sur CDROM) et publication « Pour une territorialisation de l'agriculture au Maroc », Conseil général du développement agricole, Rabat, Maroc (auteurs : A. Laouina et G. Lazarev, sous la direction de M. Ait Kadi, Président du CGDA), 2009.

La nouvelle approche des plans communaux de développement : une démarche porteuse mais mal valorisée, colloque international « Projet de territoire, territoire de projet », Rabat, 28 et 29 octobre 2010.

Gestion durable de l'environnement et territoires d'usage des populations rurales, colloque international « Projet de territoire, territoire de projet », Rabat, 28 et 29 octobre 2010.

Gouvernementalité, savoir politique et historicité, in *Critique économique* n° 25, novembre 2010.

« Contribution à la géographie médiévale des populations du Haut-Atlas marocain », *in Revue d'études berbères*, Université l'Orientale, Naples, décembre 2011.

« La géographie politique des héritiers d'Idriss II ». A propos d'un texte d'Al Yakoubi, article à paraître.

Quelques hypothèses sur le peuplement du nord du Maroc, colloque, mai 2011, Université de Tétoun et Université de Malaga.

Principaux rapports Maroc préparés pour le Centre d'investissement de la FAO (1976-1991)

Karia Tissa Rural Development Project (Rainfed Agriculture in the Prerif) (FAO Investment Center/World Bank), 1976-1977.

Dossier d'études préliminaires sur les possibilités de projets de développement dans les montagnes pastorales du Maroc central, Centre d'investissement de la FAO, janvier 1979.

Small Irrigation Development Project (FAO Investment Center /World Bank), 1980-1981.

Le Plan céréalier, ministère de l'Agriculture et Centre d'investissement de la FAO, 1981.

South of Atlas Irrigation Development Project (FAO Investment Center /African Development Bank), 1983.

Projet Azilal de développement de la montagne, septembre 1983, et plusieurs missions entre 1985 1987 (FAO/Programme des Nations Unies pour le Développement – PNUD).

Aménagement et développement des zones de montagne du Haut-Atlas central (Centre d'investissement FAO/FIDA), février 1987.

Pre-identification of agricultural projects (large irrigation schemes in Rharrb and Mountain Areas Development) (Centre d'investissement FAO/African Development Bank), 1991.

Rapports et participations, 1996-2002

Projet de développement des parcours et de l'élevage de l'Oriental, Evaluation à mi-parcours, FIDA, Division de l'Evaluation, Rome, 1996.

Projet de développement agricole intégré de la région des Abda, Evaluation ex post. FIDA, Division de l'Evaluation, Rome, 1998.

Préparation du Projet de développement rural intégré des zones bour, Banque mondiale et Centre d'investissement de la FAO, Rome, 2004.

Participation à l'élaboration de la Stratégie 2020 de développement rural, Conseil général du développement agricole, 2001.

Participation à l'élaboration de la Stratégie agricole, Colloque national de l'agriculture, Conseil général de l'agriculture, 2002.

Participation aux travaux sur la Prospective Maroc 2030, Haut Commissariat au Plan, 2005-2008.

Participation aux travaux sur la Prospective agriculture 2030, Haut Commissariat au Plan et Conseil général du développement agricole, 2008.

“ Les circonstances de sa vie professionnelle ont amené Grigori Lazarev à être un observateur de l’histoire agraire du Maroc pendant toute une vie. Plusieurs raisons l’ont amené à écrire ce livre. L’une des premières a été de se rendre compte qu’il était, très probablement, un témoin assez privilégié. Rares sont ceux qui, comme lui, ont été associés pendant cinquante ans, et de cette façon, aux politiques agraires du pays. L’intérêt qu’il a trouvé dans un partage du passé avec des générations plus jeunes a été une autre raison de l’écriture de ce livre. Mais il doit aussi son entreprise d’écriture à ceux de ses amis, surtout ceux qui étaient plus proches de sa génération, qui l’ont encouragé à écrire. Ils l’ont convaincu de son devoir de mémoire.

Ce livre n’a pas été écrit comme un récit de souvenirs. Il y a certes un peu de cela dans les premières pages, mais seulement pour donner le cadre de son apprentissage de la ruralité. Son itinéraire personnel lui sert, en fait, de fil conducteur pour raconter des moments de l’histoire des politiques agraires dont il a été le contemporain. Grigori Lazarev s’est efforcé chaque fois d’en retracer le contexte historique. Le récit qu’il en donne doit être compris comme un regard sur une partie de l’histoire politique du Maroc. ”

Parti d’une formation de géographe et de socio-économiste, Grigori Lazarev est devenu un généraliste du développement rural. Il a acquis l’essentiel de son expérience dans de nombreuses régions du monde, dans le cadre d’institutions internationales, en particulier de la FAO. Au Maroc, il a, au cours de la dernière décennie, été impliqué dans les réflexions stratégiques sur le développement rural avec le Conseil général du développement agricole et le Haut Commissariat au Plan. Ses activités de recherche l’ont tourné, depuis quelques années, vers la sociologie historique des populations du Maghreb.