

Fonds de développement rural et des zones de montagnes (FDRZM)

Le fonds de développement rural a été créé par la loi des Finances 1994 (Art. 44) telle que tel que modifié et complété par les lois de finances pour les années 2000, 2012 et 2013. Le fonds a également été chargé en 2012 de financer les programmes de développement rural des zones de montagnes.

Plusieurs intervenants veillent à la gestion des ressources du Fonds. Il s'agit principalement des services du chef de gouvernement (en sa qualité d'ordonnateur durant la période concernée par l'évaluation) et les services centraux des ministères chargés de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et des finances, ainsi que les services des sous-ordonnateurs. Le FDRZM a été créé en vue de permettre la comptabilisation des opérations afférentes au développement rural. La responsabilité d'ordonnateur du fonds a été attribuée au Chef de Gouvernement, Puis au Ministre chargé de l'agriculture en vertu de la loi des finances de 2016. En ce qui concerne Les sous-ordonnateurs, ils ont été nommés, en vertu du décret du Premier ministre n° 3.129.95 du 26 Juillet 1995 et celui n° 3.97.96 du 5 Juin 1996. Le ministre chargé de l'agriculture et celui chargé des travaux publics sont sous-ordonnateurs. Cependant, le nombre des sous-ordonnateurs a atteint 178 en 2015, répartis comme suit : 65 sous ordonnateurs du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche maritime et 18 du ministère en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et 83 walis et gouverneurs et 12 en tant que directeurs généraux des établissements publics.

Le FDRZM a contribué lors de la sécheresse au milieu des années 90 au financement de l'approvisionnement de certaines villes en eau potable et à soutenir le fonds des catastrophes naturelles, la protection des forêts et celle des produits agricoles. Comme il a bénéficié durant cette période de contributions financières dans le cadre des programmes dédiés à la lutte contre les effets de la sécheresse.

Le concept de développement rural a été revu à partir de l'année 2007, et ceci dans le cadre d'une nouvelle approche de développement et d'aménagement du territoire national qui vise en plus de l'approche agricole, l'introduction de dimensions ayant trait au renforcement de l'infrastructure et l'amélioration des revenus et du développement humain. Dans ce cadre, une convention a été conclue, en date du 8 Octobre 2008, ayant pour objectif de mobiliser et gérer les ressources du fonds par le ministère de l'agriculture et celui de l'aménagement du territoire, de sorte à ce que 60% des ressources du Fonds ont été affectées pour financer des projets agricoles dans les zones irriguées, pluviales, pastorales et montagneuses ; et 40% pour soutenir les projets visant la promotion des territoires, leur accompagnement et le renforcement et la réhabilitation des produits agricoles et non agricoles.

Le FDRZM a été créé comme un outil de financement qui favorise l'intégration entre les programmes de développement rural dans les domaines économiques, sociaux, culturels et touristiques et ceci au niveau de toutes les régions et provinces du royaume. Ce fonds a été également utilisé pour financer des projets ayant trait aux actions de désenclavement, d'irrigation et d'aménagement de l'espace agricole, au développement de l'agriculture solidaire, à l'appui du programme de lutte contre les effets de la sécheresse, qu'aux actions liées à la mise à niveau des centres ruraux et aux activités génératrices de revenus.

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Le Contrôle de la gestion du Fonds a permis de relever les observations suivantes :

A. Gestion de l'exécution budgétaire du FDRZM

Durant les dix dernières années, les ressources du FDRZM ont totalisé 6.948MDH. C'est à partir de 2008 que le compte a commencé à être doté de manière permanente. Avant cette date, le Fonds n'a pas été doté en ressources, seuls les reports provenant des crédits ouverts en 2000 et 2001 qui ont été respectivement de l'ordre de 1.200 et de 2.200 MDH, ont financé les dépenses afférentes aux projets financés par le Fonds. Le tableau ci-après indique l'évolution des ressources et des reports du Fonds durant la période 2005-2015 :

En MDH	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Virement du budget général	-	-	-	300	500	500	500	1.000	1.500	1.324	1.324
Excédents des années antérieures	389	340	288	269	509	743	992	1.114	1.069	1.082	1.287

Source : Lois de Finances, situations des reports et programmes d'emploi

L'analyse des ressources du Fonds au cours de cette période a révélé les observations suivantes :

➤ **Faiblesse des ressources allouées au Fonds**

Afin de parvenir à un développement rural multidimensionnel (social, économique et environnemental), des approches intégrées ont été adoptées basées sur l'approche territoriale et l'implication de la population locale. Cependant, le Fonds n'a été actif qu'à partir de 2008, tandis que les ressources qui lui sont allouées n'ont été renforcées, qu'à partir de l'année 2012. Cependant, les versements provenant du BGE restent la seule ressource en plus d'autres recettes provenant occasionnellement des dons, de l'excédent de la caisse de compensation et du fonds de lutte contre les effets de la sécheresse.

➤ **Retard dans le transfert des crédits des lois de finances**

La programmation budgétaire du FDRZM laisse apparaître un écart significatif entre les dotations autorisées par les lois de finances et les crédits figurant effectivement dans la morasse budgétaire du Chef du Gouvernement et qui représentent, normalement, les disponibilités destinées à faire face aux dépenses liées à la mise en œuvre des projets.

En effet, les dotations n'apparaissant pas dans les crédits ouverts sont enregistrées en tant que crédits non programmés au niveau des programmes d'emploi du FDRZM. A noter que leurs contreparties figurent au niveau des crédits inscrits au chapitre des charges communes. Entre 2012 et 2015, le cumul des dotations non programmées préservées dans le chapitre des charges communes a atteint au total 3.500 MDH et dont l'ordonnateur est le Ministre des finances. Le fonds a bénéficié durant la même période d'un montant de 2.330 MDH provenant des charges communes.

Par ailleurs, le déblocage des crédits à partir des charges communes est marqué par une certaine lenteur vu la nécessité d'établir par la Direction du Budget d'une décision de versement à soumettre au préalable, à la signature du Ministre des Finances et en suite, au visa du trésorier ministériel auprès du MEF après sa transmission à la Direction des Affaires Administratives et Générales. Ce qui par conséquent entrave la programmation budgétaire de certains programmes et projets proposés par les sous ordonnateurs.

➤ **Ressources dominées par un niveau élevé des reports**

L'examen des recettes sur la période 2005-2015, a permis de constater que les excédents des recettes reportées représentent une part importante dans le total des recettes du FDRZM. Les reports de soldes constatés sont passés de 269 MDH en 2008 à 1 287 MDH en 2015 représentant

respectivement 49% et 80% du total des ressources avant le virement de 1 milliard de dirhams provenant des charges communes en date du 14 décembre 2015.

➤ **Répartition des ressources du fonds entre les ministères de l'agriculture et celui de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire**

L'examen de la répartition des ressources du FDRZM entre les deux départements ministériels (le MAPM et le MUAT), durant la période 2008-2014, a permis de distinguer deux étapes différentes.

La première étape concernant la période 2008-2011 a été caractérisée par une répartition des crédits à raison de 60% alloués au MAPM pour financer des projets de développement agricole au niveau des zones d'irrigation et des zones agricoles pluviales ainsi que les zones montagneuses et 40% alloué au MUAT pour soutenir les projets sectoriels, conformément aux dispositions de la convention de 2008.

La seconde concerne la période 2012-2014 qui a été marquée par une répartition aléatoire d'une année à l'autre étant donné la non reconduction de la convention MAPM-MUAT. En effet, la répartition des crédits FDRZM obéissait désormais à l'arbitrage de la Direction du budget qui repose essentiellement sur la capacité desdits départements à formuler des propositions au financement.

Par ailleurs, l'article 2 de la convention de 2008 prévoit la création d'un Comité national de surveillance chargé d'approuver les projets dont le financement est issu du fonds de développement rural. Ce comité devrait être composé de tous les signataires notamment le Ministère de l'Intérieur, le MAPM, le MUAT et le MEF ainsi que d'autres départements ministériels concernés par certains projets. Or, il est constaté que ce comité national de surveillance n'a pas été créé. En plus, les projets financés par le FDRZM sont proposés par les ministères de l'agriculture et de l'urbanisme, en dehors de toutes concertations préalables.

Durant la période allant de 2008 à 2014, les crédits ouverts affectés au MAPM ont atteint 75% contre 25% des crédits ouverts mis à la disposition du MUAT. Le Ministère de l'agriculture a consacré une bonne partie de ces ressources pour couvrir les programmes à caractère urgents comme la lutte contre les effets de la sécheresse et les inondations

➤ **Faible taux d'utilisation des ressources du Fonds**

En 2015, les emplois représentent 50% des ressources du FDRZM, comme moyenne entre 2008-2014. En effet, bien que les ressources du FDRZM ont connu une amélioration notable durant cette période, en passant de 590 MDH à plus de 2 MMDH entre 2012 et 2015, les emplois se sont inscrits dans une tendance baissière notamment au cours des exercices 2011, 2012 et 2014.

Ressources et emplois entre 2008 et 2015 (million DH)

En MDH	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources du CAS	590*	1 009,00	1 243,00	1 492,00	2 114,00	2 569,00	2 406,00	2 611,00
Emplois du CAS	401	931,9	943,02	557,78	522,79	946,74	287,54	460
Emplois totaux/ Ressources (%)	68	92	76	37	25	37	12	18
Emplois MAPM	122,3	631,89	643,02	358,65	400	702,17	127,62	460
Emplois MAPM/ Ressources (%)	21	63	52	24	19	27	5	18
Emplois MUAT	-	300	300	199,14	122,79	244,58	159,93	-
Emplois MUAT/ Ressources (%)	0	30	24	13	6	10	7	0

A cet effet la Cour recommande de prendre les mesures nécessaires afin de procéder à la distribution des ressources du Fonds conformément à une approche claire et objective qui prend en considération la démarche participative entre les différents intervenants ainsi que la complémentarité et la convergence des programmes bénéficiant de ce financement.

B. Planification stratégique et cadre de gouvernance du FDRZM

Dans ce cadre, il a été noté ce qui suit :

➤ Utilisation circonstancielle du FDR

En absence d'un cadre préconçu avec précision, le FDR a été utilisé durant les 15 dernières années selon les circonstances soit pour répondre à des urgences, soit pour accompagner des approches adoptées en matière de développement rural ou des programmes lancés dans ce domaine.

Entre 1999 et 2015 le développement rural a été encadré par trois stratégies à savoir « la stratégie 2020 », « la stratégie nationale du développement rural » et « la stratégie nationale du développement des zones de montagne ».

Dans ce cadre la Cour recommande l'élaboration d'une stratégie unifiée ayant pour objectif de favoriser la concertation entre les différents projets sectoriels et d'encourager l'approche participative et responsable entre les différents intervenants afin de répondre aux attentes du développement rural et des zones de montagne et garantir leurs pérennités.

➤ Changement permanent de structures chargées du développement rural

La gestion du FDRZM s'est effectuée dans le cadre des structures chargées du développement rural au niveau des départements chargés de l'agriculture, et de l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Cependant ces structures ont adopté des approches différentes dans sa gestion comme elles ont subi des affectations et des réaffectations entre les départements qui ont impactés négativement, l'efficacité et l'efficience dans la gestion du Fonds notamment au niveau de l'atteinte de ses objectifs.

A cet effet, le MAPM fut chargé de la gestion du FDRZM en 1998. Suite à l'adoption de la stratégie 2020 en 1999, un conseil interministériel permanent (CIPDR) a été investi des missions de conception, d'orientation et de coordination de l'action gouvernementale en matière de développement rural. Entre 2004 et 2007 fut créé le Secrétariat d'Etat chargé du Développement rural au sein du même ministère.

Par ailleurs, dans le cadre du gouvernement de 2007, il y a eu création du Secrétariat d'Etat chargé du développement territorial auprès du Ministère de l'Habitat de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace. Le dossier de développement du monde rural a été affecté au Conseil National de l'Habitat.

En 2012, le Développement rural a été de nouveau attribué au MAPM qui a été chargé de proposer au Gouvernement la politique gouvernementale en matière de développement rural et de veiller à sa mise en œuvre, en concertation avec les autorités gouvernementales concernées.

Ainsi, en 2013, il y a eu création d'une nouvelle Commission Interministérielle Permanente de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (CIPDERZM).

En dépit du nouveau cadre de gouvernance du Fonds, il a été relevé la perpétuation des mêmes insuffisances qui entachaient le fonctionnement des instances de gouvernance par le passé ; notamment le non-respect des fréquences des réunions du CIPDRZM et le retard dans la mise en place des commissions nationale et régionales.

➤ Absence de concertation entre les départements et dichotomie dans la planification des programmes

La Cour a relevé l'existence d'une parfaite dichotomie dans la planification des programmes financés par le FDR entre le département de l'agriculture et celui de l'urbanisme et de

l'aménagement du territoire, suite aux entretiens avec les responsables et à l'analyse du circuit de programmation.

Chaque département établit son propre programme d'emploi et l'envoie au Chef de gouvernement qui l'envoie à son tour à la Direction du budget du Ministère des finances. Dans ce sens, le seul arbitrage est fait par rapport aux montants globaux octroyés à chacun des sous ordonnateurs dans la limite du disponible, abstraction faite des possibilités d'intégration ou de complémentarité entre les programmes et les projets.

➤ **Chevauchement des domaines d'action entre les deux départements**

Selon la convention de 2008, le département de l'Agriculture se charge des projets à vocation essentiellement agricole alors que celui de l'Aménagement du territoire se charge des projets ayant trait essentiellement au développement des espaces territoriales. Toutefois, un chevauchement de compétences a été constaté sur le terrain dans plusieurs cas, notamment de la part du MUAT qui a contribué au financement de plusieurs actions relevant plutôt du secteur de l'Agriculture, comme c'est le cas des projets suivants cités à titre d'exemple :

- Programme de développement de la filière cameline la région de Laâyoune-Boujdour-Sakia-Lhamra;
- Projet de sensibilisation sur les intérêts socio-économiques de la création des groupements ANOC pour la sélection des troupeaux de race Sardi ;
- Programme de valorisation et de transformation de cactus à la CR d'Oulad Gouaouch à Khouribga.

La Cour recommande de:

- *Rendre opérationnel le rôle des commissions interministérielles (nationales et régionales) chargées du développement rural afin d'assurer l'exécution du plan adopté et d'unifier les visions et d'encourager les concertations et d'éviter les chevauchements d'attributions ;*
- *Veiller à la définition des mécanismes et des outils de gouvernance, relatives à la préparation, l'arbitrage et le choix des projets ainsi qu'à la pérennité et la stabilité de leur financement.*

C. Pilotage et suivi des projets et actions financés par le FDRZM

Au niveau de cet axe, les observations suivantes ont été relevées :

➤ **Absence d'instruments et mécanismes de suivi et de contrôle des opérations financées par le Fonds**

La création du FDR s'est faite sans définir les instruments de gouvernance du fonds et les institutions impliquées dans son fonctionnement. Le texte de création s'est limité à la nomination de l'ordonnateur du Fonds sans se préoccuper toutefois des questions opérationnelles relatives à la préparation et l'arbitrage des programmes ainsi que du suivi de l'évaluation des réalisations, la définition des critères d'éligibilité des projets à financer par le Fonds ou encore l'alimentation régulière et l'utilisation des ressources du Fonds. Ce qui a été à l'origine de l'absence de convergence et d'intégration entre les différentes initiatives entreprises dans le développement rural.

➤ **Foisonnement du nombre des sous ordonnateurs**

Le nombre des sous ordonnateurs a atteint 178 en 2015. Dans ce cadre, et au niveau du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (MAPM), la réalisation des actions ainsi que de la gestion des crédits budgétaires y afférents sont attribués aux services des DRA, des DPA et des ORMVA. En termes de programmation budgétaire et choix de projets, ce sont les directions techniques au niveau central qui priorisent entre les différents projets programmés.

Au niveau du MUAT, la programmation des crédits du FDR a été assurée par la Direction de l'Aménagement du Territoire (DAT). Depuis 2014, c'est la Direction de l'Appui au Développement Territorial (DADT) qui s'en charge. La gestion des crédits budgétaires délégués dans le cadre du FDR et la réalisation des actions programmées sont assurées par les Inspections Régionales de l'Urbanisme et de l'aménagement des territoires. Il y a lieu de souligner à ce propos que sur un total de 12 inspections régionales, seules 9 inspections se sont vues déléguer des crédits. Dans les autres cas, le MUAT procède à la réalisation par le biais des services des Gouverneurs.

De ce fait, la multiplicité des intervenants constitue une entrave à la convergence des décisions de pilotage comme il impacte négativement la programmation et la priorisation des actions financées par le Fonds.

➤ **Failles organisationnelles au niveau du suivi des projets**

En termes de suivi des actions du FDRZM, le MAPM a procédé à la mise en place d'un nouveau tableau de bord dédié au suivi financier du FDRZM dans le cadre de la réorganisation de la division du contrôle de gestion et à celui d'un pilotage informatique via un logiciel de suivi du portefeuille de projets relevant du FDRZM en partenariat entre la direction de développement rurale et zones de montagne et la direction des services informatiques. Le suivi technique des projets de désenclavement et de petite et moyenne hydraulique est assuré principalement par les services déconcentrés du Ministère à savoir les DRA, DPA et ORMVA dans le cadre d'exécution de projets de désenclavement et d'irrigation. Cependant un chef de projet ainsi que les instances de suivi d'exécution ne sont pas systématiquement prévus.

En termes de reporting, en plus des rapports d'achèvement et/ou d'audit des marchés, certaines entités, comme la DPA de Tiznit, établissent des rapports d'activités ou des rapports par projet qui renseignent sur les différentes composantes réalisées ainsi que les contraintes rencontrées, mais ces rapports ne sont pas systématiquement élaborés.

Au sein de cette direction et afin de maîtriser et de partager l'information sur les projets financés par le FDRZM avec les entités déconcentrées, une division de qualification et d'appui aux territoires ruraux a été créée, ainsi que la mise en place d'une plate-forme informatique pour le suivi et la communication de l'information sur ces projets.

La Cour a relevé à cet égard que le système d'information géographique quoique disponible ne couvre pas les principaux domaines d'activité et n'est pas intégré. Il ne favorise pas la circulation fluide de l'information et son partage entre les services centraux et déconcentrés.

La Cour recommande de mettre en place des tableaux de bords et de définir les mécanismes permettant d'assurer le suivi et l'évaluation des programmes et projets de façon intégrée ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer les réalisations et de surmonter les contraintes, en vue de rehausser, le niveau d'efficacité et d'efficience des opérations financées par le Fonds. Elle recommande également de rendre performante les plateformes informatiques de manière à assurer la mise à jour immédiate et systématique des informations dont elles disposent.

D. Préparation et exécution des conventions de partenariat

Les conventions de partenariat constituent les outils le plus importants dans la gestion de ce Fonds. Ils ont participé activement à consacrer l'approche participative et partenariale entre les différents intervenants dans le domaine du développement rural.

Les conventions de partenariat passées dans ce cadre sont soit bipartites, soit multipartites. Elles concernent aussi bien les intervenants au niveau central à travers les départements ministériels qu'aux niveaux régional, provincial et local à travers les services déconcentrés, les établissements publics et les collectivités territoriales. L'examen des conventions et des accords de partenariat conclus dans ce cadre par la commission de la Cour des comptes a permis de relever certaines insuffisances qui sont décrites ci-après :

1. Au niveau du Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime (MAPM)

➤ Absence d'un cadre normatif des conventions

Les conventions de partenariat ne sont pas rédigées selon un modèle type qui traite de tous les aspects assurant une bonne gouvernance lors des différentes étapes des projets visant les mêmes objectifs du développement rural. A titre d'exemple, en matière de pilotage, de suivi et d'évaluation, certaines conventions ont prévu la mise en place de commissions centrale et provinciale (Convention PMAT et Convention d'Ifrane) alors que celle d'Azilal a prévu juste une commission provinciale à cette fin. Dans le même cadre, et en matière d'exploitation, d'entretien et de maintenance des infrastructures et équipements réalisés, la convention d'Azilal a responsabilisé les collectivités territoriales d'assurer cette mission pour tous les projets à l'exception du projet d'électrification qui est du ressort de l'ONEE. Par contre, la convention d'Ifrane n'a rien prévu dans ce sens.

➤ Insuffisance de coordination au niveau de la convention relative au PMAT 2011-2015

Le Programme de mise à niveau territoriale (PMAT) a fait l'objet d'une convention de partenariat signée en mars 2011 entre les Ministères de l'Intérieur, de l'Équipement et de l'Agriculture pour une période de 5 ans (2011-2015). Il vise le renforcement des infrastructures de base dans le monde rural ; notamment en matière de désenclavement dans 22 provinces totalisant 207 CR. Le coût global du PMAT est de l'ordre de 2,5 milliards de DH dont une participation de 200 millions de DH du MAPM à partir du compte du FDR, à raison de 40 MDH/an sur une durée de 5 ans.

Dans ce cadre, en 2011 un montant de 32,5 millions de DH a été versé à l'Équipement. Toutefois, en 2012 et 2013, le MAPM n'a pas versé sa quote-part à cause d'un manque de retour d'information. Ainsi, lors d'une réunion de suivi, les responsables de la FDRZM ont signalé que le Ministère était prêt à mobiliser sa quote-part à partir de 2014 tout en sollicitant davantage de coordination et d'échange sur la gestion du programme.

Dans ce sens, un avenant à la convention a été signé en mars 2013 dans le but de reprogrammer la participation du MAPM, de renforcer la coordination entre les intervenants qui doivent désormais siéger dans les commissions de suivi à l'échelle central et provincial.

Il est à signaler que le Ministère d'Agriculture et de Pêche Maritime a versé en 2014-2015 un montant de l'ordre de 87 MDH pour le programme, et les responsables de la FDRZM ont pris part aux réunions de suivi tenues en date du 30/10/2013, 20/12/2013 et 31/01/2015 et ont reçu des états d'avancement du programme au 31/05/2014, 11/06/2014 et à fin mai 2015.

Toutefois, il est à noter que les services du ministère n'ont aucune intervention dans la réalisation du programme, ni en termes de propositions de pistes à réaliser, ni en termes de suivi ou de coordination au niveau local.

➤ Retard dans l'exécution des Conventions relatif au périmètre de « l'Issen et Souss Amont » et de « Massa » et révision de leur montage financier

En novembre 2008, une convention a été conclue pour une durée de deux ans (2008-2010) entre le MAPM, le Conseil provincial de Taroudant et le Conseil régional de Souss Massa Darâa pour l'exécution des travaux de réhabilitation de 15 km de routes revêtus et l'aménagement de 35 km de pistes pour un coût estimé à 20 MDH dont 13 MDH comme contribution du Fonds. Toutefois cette convention n'a connu l'exécution d'aucune opération durant la période concernée. Au lieu de sa résiliation comme prévu par son article 8, un avenant à cette convention a été établi entre les partenaires en 2011 avec un échéancier de 3 ans (2012-2014) pour la réalisation d'un linéaire de routes et pistes qui est de 47,55 km, le coût s'est élevé à 52,50 MDH (soit une augmentation de 162%). Par conséquent, la contribution du MAPM s'est élevée à 35,60 MDH avec une augmentation de 174%. De même la contribution du Conseil provincial s'est élevée à 11,50 MDH et celle du Conseil régional à 5,40 MDH.

Le ministère a conclu également une convention en mai 2009 entre le MAPM, le ministère de l'Équipement (Direction provinciale de l'équipement), les conseils provinciaux de Chtouka Aït Baha, et de Souss Massa Darâa et le DPE pour l'exécution des travaux de réhabilitation de 105 km de routes estimés à 35 MDH dont 25 MDH à financer par le Fonds.

Le MAPM a dépensé entre 2009 et 2010 un montant de 38 MDH qui a servi à la réalisation de 80 km de routes (paiement des marchés n°41 et 52/2009).

Ces travaux ont fait l'objet d'une révision dans le cadre de l'avenant à la convention conclue en 2013, et son coût s'est élevé à 47,45 MDH, dont une contribution du MAPM de l'ordre de 38,45MDH.

➤ **Non respect des engagements par certains partenaires**

Pour la convention relative au périmètre de Massa, le MAPM était le seul à honorer ses engagements en 2009, les engagements des autres partenaires ont été reprogrammés dans l'avenant signé en 2013 ; soit avec plus de 2 à 3 ans de retard. De plus une liaison de 3 km relevant des attributions du Conseil provincial de Chtouka Aït Baha dont la participation a été diminuée de 2 MDH a été réalisée par l'ORMVA-SM dans le cadre du marché n° 31/2014.

Par ailleurs, plusieurs partenaires (association, GIE ou communes rurales) n'ont pas honoré leurs engagements relatifs à la mise à la disposition de l'immobilier et la réalisation des études.

➤ **Signature des conventions de partenariat bien après le lancement des projets**

Au début de la mise en place des projets de l'agriculture solidaire, les DPA et les DRA, par souci de rendement et donc de réalisation d'un maximum de projets, ont dû commencer les actions sans l'existence de cadre associatif, surtout dans des régions où le tissu associatif n'est pas au point, dans l'attente que les bénéficiaires adhèrent au projet et s'organisent entre eux, comme c'est le cas à titre d'exemple du :

- Projet PAM réalisé à Taounate qui a été initié en 2010 alors que la signature des conventions avec le GIE et l'Organisation professionnelle (OP) n'est intervenue qu'en 2012, soit avec plus de deux ans de retard. Ce qui dénote un manque d'implication des partenaires dès le début du projet ;
- Projet de plantation de vignes à Al Hoceima où la convention avec l'Association Itsoulyennes pour le développement, la solidarité et l'environnement à Al Hoceima représentant le périmètre d'Itsoulyennes a été signée en date du 23 mars 2011, alors que le marché de plantation a reçu l'ordre de commencement en décembre 2010.

2. Au niveau du Ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Il est à rappeler qu'entre 2009 et 2014, le MAPM a conclu plus de 173 conventions couvrant toutes les régions du Royaume.

Dans ce cadre, il a été constaté que le renouvellement des conventions élaborées entre le MUAT et ses partenaires dans le cadre des projets financés par le FDRZM, s'effectue indépendamment des résultats des projets antérieurement conventionnés et sans évaluation antérieure permettant de capitaliser toutes ces expériences. Les conventions ne sont pas adaptées aux spécificités de chaque domaine ou nature d'action. Elles sont rédigées pour la plupart indistinctement pour les projets envisagés.

Il n'est pas non plus conditionné par la correspondance de l'activité ou du projet avec l'objet statutaire de l'association. En effet la convention ne renvoie pas vers cette condition pour rendre éligible l'association. Le comité d'éligibilité au niveau central doit fonder son appréciation sur des critères garantissant la transparence, l'objectivité et le bénéfice direct aux populations cibles. Ces critères doivent permettre notamment d'apprécier l'opportunité du projet, le degré d'impact sur les destinataires sociaux (la notoriété du partenaire et sa capacité à réaliser le projet).

La Cour a constaté que les programmes de partenariat du financement FDRZM, et les critères d'octroi ne font pas l'objet d'une large diffusion.

Le suivi des projets réalisés dans le cadre du partenariat ne fait l'objet d'aucun suivi. Certes, les départements extérieurs (inspection du MUAT) transmettent des rapports et des courriers aux départements centraux sans qu'aucune démarche ne soit entreprise pour pallier les difficultés que connaît l'exécution des projets.

Les opérations administratives et financières relatives à l'exécution des conventions ne font pas l'objet de suivi par les services du MUAT. En effet, le comité chargé du suivi de la mise en œuvre des projets est institué dans le cadre de la convention. Ce comité est habilité notamment à formuler toutes propositions relatives à la bonne exécution de la convention. Il a été constaté que, dans certaines régions, ce comité ne se réunit presque jamais.

Dans ce cadre la Cour recommande de :

- *Généraliser l'approche participative à travers la conclusion de conventions et le contrôle de ses dispositions, en tenant compte des spécificités des domaines concernés ;*
- *Inciter tous les partenaires à l'importance du respect des dispositions des conventions et à l'exécution des engagements et obligations qu'elles comportent afin d'atteindre les objectifs attendus ;*
- *Veiller à la publication des projets des conventions et à la définition des critères de financement des projets afin de garantir le principe de la transparence et de motiver les intervenants locaux et la société civile à la création de projets de développement dans le milieu rural.*

E. Exécution des projets du MAPM financés par le FDRZM

L'exécution du FDR par le MAPM, est caractérisée par deux périodes principales : Avant 2008, les crédits FDR ont été utilisés pour le cofinancement des Projets de Développement Rural Intégré (PDRI) préparés et exécutés avec l'appui du Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et la Banque Mondiale (BM). La réalisation desdits projets s'est étalée, parfois, au-delà de 2008. A partir de la deuxième période en 2008, le MAPM s'est engagé pour l'exécution de projets financés par le Fonds dans le cadre de plans d'action annuels.

1. Projets appuyés par les bailleurs de fonds

a. Projets de Développement Rural dans les zones Montagneuses de la Province d'Errachidia (PDRME) et dans le moyen Atlas Oriental (PDERMO)

Dans le cadre des projets de Développement Rural dans les zones Montagneuses de la Province d'Errachidia et du moyen Atlas Oriental, des projets ont été financés par des prêts et dons du FIDA à hauteur de 69% pour PREDME et 47 pour PDERMO, soit respectivement 229,9 millions de DH et de 306,15 millions de DH.

Dans ce cadre, le FDRZM s'est engagé à hauteur de 11,2 MDH et 12,1 MDH respectivement aux projets PDERMO et PDERME. Le PDERMO est entré en vigueur le 28 mars 2007 et son achèvement a été prévu pour le 31 mars 2015 quand à l'achèvement du PDERME, il était prévu le 30 septembre 2015.

La contribution du FDRZM n'a pas été définie dans les accords de financement et de prêts destinés au financement de ces projets. Il a été constaté un ralentissement de la cadence des travaux de réalisation des pistes rurales puisqu'il a été programmé l'aménagement de 60 km de pistes rurales permettant le désenclavement de 16 ksours. Toutefois, il a été constaté que 35 km de pistes seulement ont été aménagés, soit un taux de réalisation de 58%.

b. Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones Bour

L'Etat a signé en date du 29/03/2004 auprès de la Banque mondiale un prêt de 25 millions d'Euros destiné à financer le projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones Bour. Le coût de ce projet s'élève à 405,43 MDH avec une participation du FDRZM de l'ordre de 108,852 MDH, dédiée au financement des infrastructures rurales (construction et aménagement de pistes rurales, la maintenance et reconstruction d'ouvrages d'art, l'alimentation et /ou l'adduction en eau potable, l'aménagement de centres de santé et achat d'ambulance ainsi que la construction et aménagement de groupes scolaires, de même que l'étude d'aménagement de barrages collinaires).

La réalisation de la composante infrastructure était à la charge des services techniques provinciaux sous la supervision des sous ordonnateurs du FDRZM. Le Conseil interministériel permanent du développement rural était chargé d'assurer la coordination globale du projet, notamment la définition des orientations stratégiques, le suivi de sa mise en œuvre et de l'approbation des plans de financement. Le projet DRI-MVB est lancé en 2004 Sa durée de réalisation est fixé à six ans (de 2004 à fin décembre 2009).

Toutefois, le projet a connu une extension de deux ans, jusqu'au 31/12/2011, assortie d'une annulation sur le prêt d'un montant de l'ordre de 1,4 millions d'Euros correspondant aux activités financées par le FDRZM en matière d'infrastructures dont les études n'étaient pas terminées. En effet, les activités d'infrastructure accusaient des retards plus importants et le financement par le biais du FDRZM a montré ses limites en comparaison à la composante agricole financé par le budget général de l'Etat qui affichait des taux de réalisation satisfaisants dès les premières années.

Par ailleurs, les dépenses éligibles au financement par prêts sont de l'ordre de 46,43 MDH alors que les relevés de dépenses remboursés jusqu'au mois d'avril 2012 ne sont que de 24,80 MDH ; soit 53 seulement de la part finançable. Ainsi, le reste devrait être payé sur le FDR, ce qui a constitué un manque à gagner pour le projet et une perte de financement sur le prêt de l'ordre de 21,60 MDH. En plus des manquements constatés dans le suivi des projets par les instances qui leurs sont dédiées (comme les Unités de gestion des projets (UGP) et le Conseil interministériel permanent du développement rural) et de la non systématisation de la production des rapports comptables mensuels.

A cet effet la Cour recommande de :

- *Prendre les mesures nécessaires afin de mobiliser tous les moyens pour rehausser la cadence de réalisation, respecter les délais impartis et les engagements pris avec les partenaires et ne pas perdre les occasions de financements octroyés dans le cadre des prêts accordés aux projets.*
- *Veiller au respect des conditions contractuelles entre les partenaires notamment en ce qui concerne l'exécution de toutes les opérations préalables et en cours indispensables à l'amélioration quantitative et qualitative des réalisations.*
- *Activer les mécanismes de suivi et de contrôle prescrits dans les conventions relatives à l'exécution des projets.*

2. Les projets financés par le budget général de l'Etat

Il s'agit des projets financés totalement par le budget du ministère de l'agriculture et exécutés par les services déconcentrés ou par les établissements sous tutelle du MAPM. Les crédits afférents à la réalisation de ces projets sont transférés aux directeurs des DRA, DPA ou ORMVA.

Dans la majorité des cas, les projets sont réalisés par convention de partenariat entre les services des sous-ordonnateurs et les intervenants locaux (administration publique, entités décentralisées et société civile...). Toutefois certaines actions sont exécutées hors convention.

Selon les services du MAPM, les différents projets sont répartis en quatre catégories d'opérations à savoir : le désenclavement et le développement du monde rural, le développement des zones

oasiennes et de l'arganier, l'irrigation et l'aménagement de l'espace rural et les projets pilier II du plan Maroc vert.

En plus de ces projets, le FDR a servi pendant cette période au financement des actions de lutte contre les effets de la sécheresse en 2010, 2012 et 2014 avec un montant prévisionnel global de l'ordre de 537 MDH. En plus des opérations d'achèvement des actions du Projet arboriculture fruitière réalisées dans le cadre du Millennium Challenge Account (MCA) avec une notification en 2014 de plus de 107 MDH.

Afin de cerner les aspects de gestion des projets exécutés, la mission de contrôle a choisi un échantillon de projets financés par le FDRZM à examiner. Ce choix qui a été fait en se reposant sur les critères de répartition géographique, de type d'action, de type des sous-ordonnateurs et des montants des opérations.

a. Projets relatifs au désenclavement du monde rural

Entre 2008 et 2014, les projets de désenclavement ont totalisé plus d'un milliard de dirhams y compris les travaux de pistes réalisés dans le cadre des projets d'appui au développement des zones oasiennes et de l'arganier ainsi que dans le cadre des projets Pilier II. Dans ce cadre, la DPA de Tiznit vient en tête de liste avec plus de 180 MDH ; suivie des ORMVA du Gharb et Sous Massa avec les montants respectifs de 140,50 MDH et 63,40 MDH.

De manière générale, la mise en place des projets de désenclavement souffre d'insuffisances relatives au manque de formalisation des critères d'éligibilité, au manque d'un référentiel des prix et la non prise en compte de la pérennité des pistes réalisées.

A cet effet, la Cour note les efforts déployés par la direction du développement rural et des zones de montagne pour mettre en place un référentiel des prix des aménagements et travaux de construction des pistes et routes rurales financés par le FDRZM. Comme elle recommande :

- *D'œuvrer pour la mise en place d'une liste de critères de sélection des projets de désenclavement, permettant la consécration des principes de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie et privilégiant le classement des actions prioritaires selon l'urgence des besoins ;*
- *De prendre les mesures nécessaires afin d'inciter tous les partenaires à prendre en considération les opérations d'entretien des pistes qui ont été aménagées afin de garantir leur pérennité et ce dans le cadre d'une approche participative et intégrée visant la rationalisation des choix techniques et du coût de l'entretien et des dépenses spécifiques.*

b. Projets d'appui au développement des zones oasiennes et de l'arganier

Dans le cadre des projets d'appui au développement des zones oasiennes et de l'arganier, trois conventions-cadre de partenariat dans lesquelles le MAPM s'est engagé sur la participation au financement, à travers le FDRZM, à hauteur de 914 MDH représentant 82% du montant global des trois conventions (1 110 MMDH). Dans ce cadre, le Fonds a participé avec un montant de 179,32 MDH pour le financement de ces projets entre 2013 et 2014.

Toutefois certains programmes réalisés dans le cadre de ce projet ont accusé un retard dans leur mise en œuvre. A titre d'exemple, 2 conventions relatives au développement des palmiers pour une durée de 2 années ont été conclues avec l'ORMVA de Ourzazate le 4 octobre et le 1 novembre 2013. Or les rapports du suivi de l'exécution des 2 conventions en septembre 2015 ont constaté le non achèvement de ces projets.

Dans le même cadre, par décision de versement signée en date du 22 septembre 2014 par le CG, l'ORMVA-SM a reçu 17,34 MDH pour financer six projets d'aménagement de pistes en partenariat avec l'ANDZOA dans les zones oasiennes ; zones d'intervention de l'Agence. Toutefois, en octobre 2015, soit plus d'un an après, seul un projet concernant l'aménagement

d'une piste sur 8,15 km était en cours d'exécution. Pour les autres, les travaux ne sont pas encore entamés.

La Cour recommande la nécessité de veiller au respect des délais et des engagements par les partenaires afin de rehausser la cadence de la réalisation des projets.

c. Projets réalisés dans le cadre du programme pilier II du Plan Maroc Vert, et financés par le Fonds

Ces projets concernent aussi bien la construction d'unités de valorisation des produits et des filières que des opérations de reconversion des cultures et l'introduction ou l'intensification des plantations et des arbres fruitiers. Entre 2008 et 2014, un montant global de l'ordre de près de 760 millions DH a été notifié aux intervenants régionaux et provinciaux pour la mise en place de projets du pilier II ou agriculture solidaire relevant du PMV.

➤ Opérationnalité limitée de certains projets de valorisation de la filière Cactus, de l'huile d'argan et de trituration des olives

La visite sur place du projet de valorisation du cactus Aït Baâmrane rattaché au DPA de Sidi Ifni a révélé que l'unité qui a fonctionné très peu depuis sa mise en service en 2012, a été en état d'arrêt d'activité. L'UCV dimensionnée pour recevoir et traiter 10 000 tonnes de fruit de cactus par saison de 5 mois, n'a pu tourner qu'à raison de 1 à 4 jours par an depuis son inauguration en 2012. Selon la GIE « Cactus Aït Baâmrane », cette situation serait due à plusieurs facteurs dont le manque de fonds, la non préparation des GIE à la gestion des unités et au marketing des produits ainsi que la non adhésion des producteurs qui préfèrent vendre leurs productions sur les champs et être payé immédiatement au lieu de la vendre au GIE.

De même, l'unité de « Tafayoucht » à Tiznit était dans un état de détérioration. D'après les responsables de la DPA, cette unité semble abandonnée à cause du refus du Président de la commune d'autoriser son raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité. Ce qui rend impossible l'exploitation des équipements de l'unité.

Pour ce qui est des unités de trituration des olives de Taounate au niveau des communes rurales d'Ain Aicha et d'Al Wahda et de Ghafsai-kalaz, depuis leur mise en fonctionnement en 2013, elles ont été faiblement exploitées et leur capacité d'exploitation n'a pas dépassé les 30%.

Il est à signaler que la difficulté d'opérationnalisation des unités de valorisation est due essentiellement à l'absence d'efficacité et d'efficacités dans leur gestion par les GIE correspondants.

➤ Insuffisance dans la sensibilisation des producteurs

L'objectif principal étant d'arriver à fédérer les bénéficiaires/producteurs aussi bien particuliers que coopératives autour des projets. Ces producteurs devraient vendre une partie de leur production qui répond à certains critères de qualité à travers les centres de collecte à l'unité de conditionnement pour le cas du cactus, et directement aux unités de trituration ou à travers les coopératives pour les olives.

Les unités de valorisation se chargent d'écouler la marchandise sur des marchés nationaux et internationaux de manière à valoriser le produit et obtenir des prix offrant des marges de bénéfice intéressantes pour les agriculteurs. Toutefois, le refus des producteurs d'alimenter ces unités en produits dévoile un manque de sensibilisation et de travail de proximité avec les agriculteurs de manière à les persuader de l'intérêt du travail collectif et des bénéfices de passer par les unités de valorisation.

➤ Non préparation des GIE à la gestion des unités et au marketing des produits

Dans le même ordre d'idées, il a été constaté un manque en termes d'études de marché et de recherche de débouchés potentiels pour les produits, notamment pour les figues de barbarie, comme composante du projet à diligenter concomitamment avec la réalisation de ses autres

composantes. Ce qui devrait en principe éviter les problèmes d'ordre commercial qui ont entravé le fonctionnement de l'unité.

Dans le même cadre, l'étude de faisabilité et de définition des besoins du marché et de commercialisation n'a pas suscité l'intérêt nécessaire notamment pour le projet Cactus. Ceci est à l'origine des problèmes d'ordre commercial qui entravent le bon fonctionnement de ce projet à Aït Baâmrane. Dans ce sens, suite à la demande du GIE, l'ADA et la DPA de Tiznit, ont eu recours à la coopérative ADRAR, à travers une convention de partenariat, pour assister le GIE dans la gestion de l'unité et la recherche de débouchés pour le produit. Certes, le travail de collaboration avec ADRAR a donné un résultat satisfaisant en 2012 en tant que campagne d'essai puisque sur une période de 24 jours le GIE a pu exporter 60 tonnes de cactus frais en Europe et en Amérique et vendre durant la même période 62 tonnes de fruits conditionnés au marché local. Toutefois ces résultats restent bien en deçà des prévisions pour les années qui suivent.

➤ **Manque en financement et ressources humaines qualifiées**

Selon les responsables des DPA et l'équipe de l'assistance technique des projets MCA, l'opérationnalité limitée des unités serait aussi la conséquence de contraintes que connaissent les unités en termes de financement et de ressources humaines qualifiées. A savoir, le refus des adhérents d'alimenter l'unité par la totalité ou une partie de leur production est justifié par le besoin de règlement immédiat afin de faire face aux dépenses quotidiennes, étant donné que l'écoulement sur les marchés internationaux nécessite un délai de plus de 45 jours avant paiement. Les GIE (cactus et olives) ne disposant pas de fonds de roulement ont fait les démarches nécessaires pour contracter des prêts auprès du Crédit agricole. Toutefois, à cause des retards dans la procédure d'octroi des prêts, ces derniers n'ont été délivrés qu'après la fin de la campagne des olives et dans le cas du cactus d'Aït Baâmrane le prêt n'a pas été octroyé.

De même, le manque de staff technique hautement qualifié à savoir un directeur et des techniciens pour assurer une bonne et permanente gestion du GIE et une instabilité du staff existant (départ fréquent des techniciens formés à cause du travail saisonnier).

➤ **Absence de contrats de gestion**

Au-delà des conventions de réalisation entre les services déconcentrés du Ministère et les partenaires locaux, les projets nécessitent des contrats de gestion qui ont fait défaut dans plusieurs cas : Dans le cas du projet de valorisation du cactus d'Aït Baâmrane, les conventions d'exécution du projet prévoient la mise en place d'un contrat de gestion entre la DPA de Tiznit et le GIE au moment de la remise en service du projet. Toutefois, ce contrat qui devrait en principe définir les procédures et modalités de gestion du projet en termes d'organisation technique, administrative et financières, n'a pas été établi. De même, d'après la DPA de Tiznit, un cahier de charges relatif au projet de valorisation de l'huile d'Argan était en cours de préparation. Comme il n'existe pas de conventions de gestion avec les coopératives féminines gestionnaires des dix unités de valorisation. En fait, et dans l'attente de conclure ces conventions, la DPA de Tiznit se contente de signer avec lesdites coopératives une « mise à disposition provisoire », non datée, de l'unité de valorisation par laquelle les coopératives s'engagent à alimenter l'unité en eau et en électricité, préserver les équipements et prendre en charge les dépenses de fonctionnement.

➤ **Non clarification des situations du foncier**

Concernant le projet d'unité d'usinage du lait à Taounate, la convention conclue entre la DPA de Taounate et l'Union des Coopératives du Lait (UCL) Al Wahda en date du 12/06/2012, engage cette dernière à mettre un terrain à la disposition du projet. Toutefois, c'est la DPA qui s'est lancée dans la procédure d'acquisition d'un terrain auprès de la Direction des domaines même si cela ne rentre pas dans ses attributions. Par la suite, c'est la CR de Mezraoua qui a continué la procédure pour acquérir ce terrain d'une superficie de 13 318 m², ce qui a prolongé les délais et causé l'ajournement des travaux de constructions pendant des années.

S'agissant du projet de valorisation du cactus d'Ait Baâmrane, selon les termes des conventions, le projet reste la propriété de la DPA, le terrain d'une superficie de 8 000 m² dont 2 400 m² construit était la propriété de la commune urbaine de Sidi Ifni qui l'a cédé pour le projet, d'après les responsables de la DPA de Tiznit. Toutefois, la DPA ne possède aucun contrat de cession du terrain ou autre titre enregistrant ledit terrain en son nom.

A cet effet la Cour recommande d'œuvrer à la mobilisation des efforts avant et après l'exécution des projets des unités de valorisation des produits afin de garantir une exploitation efficiente de ces unités et d'atteindre ses objectifs et cela à travers ce qui suit :

- *Mettre en place un cadre contractuel clair dédié à la mise en œuvre des projets à même de définir les responsabilités techniques et les contributions financières et la situation juridique du foncier objet de l'unité ainsi que des délais d'exécution et des mécanismes de suivi et de contrôle de leur exploitation ;*
- *Prendre les mesures nécessaires afin de passer des contrats de gestion des unités qui définissent les responsabilités des contractuels, la durée de l'exploitation et le renvoi à une procédure de gestion financière et techniques des projets ;*
- *Œuvrer à sensibiliser les producteurs à l'importance du projet à travers le renforcement des cycles de formation, de sensibilisation et de communication permanente avec les agriculteurs et les bénéficiaires afin de les inciter à adhérer au projet et à le soutenir ;*
- *Assurer aux groupements d'intérêt économique (GIE) à qui on a déléguée la gestion des unités de valorisation et de commercialisation des produits, des ressources financières et humaines nécessaires à la réussite des projets, notamment à travers l'octroi de l'aide à l'éligibilité au financement de ses activités et d'un fonds de roulement, et en cas de besoin, l'accès aux crédits bancaires dans des délais raisonnables.*

d. Projets plantations et arbres fruitiers

➤ Observations générales

Il s'agit de projets relatifs aux produits aromatiques et médicinaux (PAM), aux plantations de vignes et aux arbres fruitiers, notamment amandiers et oliviers.

De manière globale, ces projets connaissent quelques insuffisances qui ont trait à la démarche partenariale adoptée avec les bénéficiaires ainsi qu'à la négociation des contrats des travaux avec les entreprises ; notamment en termes de modalités de paiement des travaux. Par ailleurs, d'autres insuffisances spécifiques concernent les différents types de projets. On peut citer à titre d'exemple :

• Absence de participation effective des bénéficiaires

Les conventions signées avec les organisations professionnelles ne prévoient pas de participation des bénéficiaires au financement, même en nature, des phases de mise en œuvre des projets de plantations et des vergers. Les DRA/DPA engagent, totalement à leurs frais, des entreprises qui prennent en charge tout le processus de production et parfois même de commercialisation, comme dans le cas des produits aromatiques et médicinales (en partant des travaux de préparation du sol jusqu'à la vente de la première collecte et la remise du prix de vente à l'agriculteur).

Cette situation ne favorisant pas l'approche participative et partenariale préconisée dans le cadre des actions du Pilier II dont fait partie ces projets, dénote un manque d'engagement et d'appropriation du projet par les bénéficiaires.

• Non adaptation des modalités de paiement des entrepreneurs

Les travaux de plantation des PAM et des arbres fruitiers se composent essentiellement de travaux de plantation (labour et préparation du sol, ouverture des trous et plantation), d'une part et des

travaux post-plantation (entretien et traitement, désherbage, binage, fertilisation, irrigation, regarnis des plants défailants, gardiennage...) sur des périodes de 24 à 30 mois à partir du démarrage des travaux.

Le coût des travaux de plantation s'accapare jusqu'à 80 du montant du marché et sont réalisés généralement durant le premier semestre, alors que les travaux post-plantation qui doivent durer entre 18 et 24 mois, ne représentent que 20 à 30 du coût total du marché.

Dans ce cadre, les modalités de paiement appliquées constituent un facteur contraignant pour la réussite des plantations et des vergers. En effet, bien que le règlement des travaux du sol et des plantations se fasse de manière progressive en fonction de l'avancement des prestations (50 à 80), les taux appliqués restent élevés et donc ces prestations se trouvent payées à 100% ou presque durant la première année sans prendre en compte le taux de réussite final réalisé. Au niveau de la province d'Al Hoceima, le projet de plantation de 340 ha d'amandiers dans les CR de Sidi Boutmim, Béni Bounssar et Zerket a connu une défaillance dans son exécution à cause de l'entreprise qui n'a pas assuré les travaux d'entretien, de traitement et d'irrigation des plants ainsi que de gardiennage des vergers durant les 24 mois prévus. Ainsi, le marché a été résilié après paiement de plus de 71% du montant prévisionnel pour un taux de réussite des plants très faible qui varie entre 15 et 25 selon les périmètres. La DRA a dû passer un nouveau marché sur une superficie de 260 ha pour remédier à cette situation. De même, le projet de vigne à Al Hoceima a connu une défaillance de l'entreprise dans les travaux post-plantation ce qui a engendré un retard important pour sa finalisation.

➤ **Observations relatives aux projets de Plantes Aromatiques et Médicinales (PAM)**

Ces projets initiés, au niveau de la province de Taounate, au début de 2010 visent le développement de la filière PAM par la plantation de 113,5 ha sur 5 ans au profit de 300 bénéficiaires avec un coût total prévisionnel de 27,6 millions de DH. Le cofinancement par le FDR s'élève à près de 6 millions de DH.

L'instruction des dossiers et les visites des plantations a permis de s'arrêter sur certaines insuffisances dans l'exécution et l'accompagnement de ces projets.

• **Faible rentabilité économique du projet et abandon de plusieurs plantations par les agriculteurs**

Un bilan à mi-parcours du projet PAM réalisé par l'assistance technique sur les quatre premières années, a relevé un rendement moyen qui varie entre 1 334 DH /an/ha pour le thym et 12 440 DH/an/ha pour la verveine avec une marge bénéficiaire moyenne de 1 550 DH/ha. Ce rendement comparé à l'investissement moyen qui frôle les 137.000,00 DH/ha (pour des espèces pérennes), fait ressortir une faible rentabilité économique du projet. Bien que ces rendements soient des estimations faites par les agriculteurs, ces chiffres comparés au coût de plantation restent bien en deçà des prévisions. Jusqu'à octobre 2014, sur les 80 ha plantés, 56 ont été abandonnés par les agriculteurs pour différentes raisons. A titre d'exemple, on peut citer la négligence des travaux d'entretien sur les plantations par les entreprises après la réception provisoire ce qui engendre un dépérissement progressif des plants. Il en est de même pour la difficulté de gestion et d'entretien des plantations suite aux fortes précipitations ou à la gelée en 2013. Par ailleurs, la nature du sol de la province de Taounate qui se caractérise par son sol humide de type argilo limoneux et le manque des moyens d'irrigation, constituent des contraintes sérieuses pour les cultures des PAM.

Il est à signaler que le programme de 2015 a prévu la programmation du même projet sans prendre les mesures correctives nécessaires sur la base des résultats précédents de « l'assistance technique », et la proposition de la DPA d'arrêter le projet afin de repenser sa faisabilité.

- **Absence d'essais préalables et de critères de choix des espèces à planter**

Depuis le lancement du projet, différentes espèces de plantes aromatiques ont été programmées, à savoir le thym, la verveine, le safran, la menthe poivrée, la sauge, l'origan...etc. Le choix de ces espèces s'est fait suite aux demandes formulées par les agriculteurs sans aucun critère et sans étudier l'adaptabilité des espèces à la nature du sol et aux conditions climatiques. De même, les services de la DPA ne procèdent pas à des essais des espèces retenues sur des petites parcelles pour tester leur rentabilité. Ils passent directement à la cultivation des espèces sur de grandes superficies. Ce qui présente un risque de perte financière importante en cas de non réussite de la plantation.

- **Retard dans la réalisation des unités de valorisation des PAM**

Le projet PAM contient parmi ses composantes la mise en place de deux unités de valorisation des plantes au cours de la 3^{ème} et la 4^{ème} année pour permettre la distillation, le séchage, le tri et le conditionnement de la matière première. Or, après plus de 5 ans de démarrage du projet, aucune unité de valorisation n'a vu le jour et la production continue à être commercialisée à l'état brut sans aucune valorisation, ce qui explique la faible rentabilité économique du projet.

Le retard dans la construction de ces unités est dû, d'après les responsables de la DPA, au fait que le GIE – PAM n'a pas honoré son engagement relatif à l'acquisition du terrain pour abriter les deux unités.

➤ **Projet de plantation de vigne**

Un projet de plantation de 200 ha en vigne a été lancé en 2010. Le coût estimé étant de près de 11,5 MDH dont près de 9 MDH ont été payés.

Concernant le périmètre d'Itsoulyennes à Al Houceima, la plantation a constitué un échec sur l'ensemble des 25 ha. D'abord, cette zone ne possède pas les caractéristiques d'un périmètre exploitable, comme elle est située sur un terrain accidenté, qui donne directement sur la mer, et est occupée par un couvert végétal forestier assez dense. De même pour le périmètre de Tafansa, la réussite des plants paraît très limitée. Dans ce périmètre qui s'étend sur 175 ha, les lignes de plantations sont à peine perceptibles puisque les plants de vigne de taille hétérogènes sont noyés dans la masse de plantes sauvages et mauvaises herbes, notamment en absence de travaux d'entretien.

Le projet a prévu une production de 1 000 tonnes de vignes (5 t/ha). Il y a eu déjà une ou deux récoltes, toutefois, la DPA ne dispose pas de fiches de suivi qui puissent informer sur les quantités récoltées pour pouvoir apprécier la réussite du projet.

Par ailleurs, d'après les entretiens, le choix même du projet est sujet à plusieurs critiques. D'abord, les habitants des deux périmètres sont dans leur majorité des pêcheurs et non des agriculteurs. Ils réservent donc peu d'intérêt aux travaux liés au projet. Ensuite, la culture de la vigne n'est pas une de tradition dans la région. D'autant plus que la vigne est une plante qui nécessite beaucoup d'entretien : taille, entretien des cuvettes et désherbage, cueillette en plus du traitement surtout dans cette zone limitrophe de la mer avec beaucoup d'humidité qui rend la plante vulnérable et l'expose à l'oïdium.

A cet effet, la Cour note la prise en charge du ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime d'une observation relative aux modalités de paiement, et ce, à travers la publication d'une circulaire sur la structuration des prix et les modalités de paiement et de finalisation des marchés en avril 2016. Les dispositions de la circulaire définissent pour les directions régionales et provinciales d'agriculture et les centres régionaux d'investissement agricole, les conditions indispensables à la sélection des dossiers d'appel d'offres. Elle recommande également :

- *D'adopter l'approche participative visant à inciter les bénéficiaires à la participation financière et matérielle dans les projets afin de les motiver à se les approprier et à les pérenniser ;*
- *De prendre les mesures nécessaires afin d'inciter les spécialistes à offrir leurs aides techniques et scientifiques aux projets (comme l'Institut national des plantes aromatiques et médicinales) et à effectuer des recherches ainsi que les examens nécessaires à la définition des critères de sélection des plants adaptés à chaque région ;*
- *D'œuvrer à la réalisation des unités de valorisation des plantes aromatiques et médicinales dans des délais préalablement définis afin de permettre aux bénéficiaires de valoriser leurs productions et rehausser leur rentabilité.*

F. Exécution des projets du MUAT financés par le FDRZM

Depuis l'élaboration du Schéma national de développement rural (SNDR), trois générations de projets ont été identifiées :

- La première génération (2010-2011) intervenait au lendemain de l'adoption de la stratégie nationale de développement rural en 2009, et consistait à mettre en œuvre d'abord les orientations des réflexions stratégiques de l'aménagement du territoire dans son volet rural.
- La deuxième génération (2011-2012) est caractérisée par l'adoption du principe de participation et de contractualisation entre les différents intervenants locaux (les Inspections Régionales du Ministère, les gouverneurs, les présidents de commune, les services extérieurs en plus des associations locales). Il a été également procédé au ciblage des provinces qui n'ont pas bénéficié du soutien du FDRZM lors de la mise en place de la première génération.
- La troisième génération (2012-2013) : les projets ont été sélectionnés par un recours à la procédure d'appel à projets, dans l'optique d'encourager les initiatives locales et de motiver les intervenants locaux à proposer des projets de territoire.

Dans ce cadre un certain nombre d'observations ont été enregistrées notamment en ce qui concerne la cadence d'avancement des travaux et de gestion des conventions, puisque leur taux d'exécution n'a pas dépassé les 18% des projets programmés, à fin 2015.

3. Retard dans l'exécution des projets territoriaux

➤ Projets de territoire non réalisés

- **Le projet de territoire de Boulaouane**

Ce projet concerne la valorisation du patrimoine architectural, culturel, agricole et environnemental du territoire de Boulaouane à El Jadida. Aux termes de la convention signée en 2009, le coût du projet s'élève à 115,87 MDH dont 60 MDH sont à financer par le FDRZM. Ce projet n'a jamais vu le jour pour cause de retrait de financement qui lui était réservé.

- **Non réalisation du projet de réaménagement de la forêt des bois de Merchiche à la province de Médiouna**

Le projet de réaménagement de la forêt des bois de Merchiche à la province de Médiouna n'a pas été réalisé pour cause de défaut de financement de la part des partenaires. Le coût du projet s'élève à 11,55 MDH. Il a fait l'objet d'une convention de partenariat passée en juin 2013 avec le Haut-commissariat aux eaux et forêts et de la lutte contre la désertification (1,75 MDH), le Ministère de l'Habitat de l'urbanisme et de la politique de la ville (5 MDH), Conseil de la ville du grand Casablanca (4 MDH), la province de Médiouna (0,8 MDH) et la CR de Mejjatia Ouled Taleb

(chargé de la gestion et de l'entretien). La durée de réalisation du projet est de 18 mois. Ce sont les services de la province de Médiouna qui ont été chargés de son exécution.

- **Projet de territoire du Moyen Atlas Oriental**

Malgré les virements des crédits effectués depuis 2012 au profit de ce projet de territoire, il n'a toujours pas été exécuté. Il est à signaler que ce projet concerne 11 communes de la province de Taza pour un coût global qui s'élève à 53,74 MDH dont la contribution de FDRZM est de 29,8 MDH.

- **Réalisation partielle des projets de territoire**

- **Le Projet de territoire de « Beni Meskine »**

Le projet de territoire de Béni Meskine concerne la municipalité d'El Brouj et 11 CR. Ce territoire se caractérise par un climat aride et des conditions géographiques et environnementales difficiles. L'activité pastorale est l'activité principale de la population. C'est pour cela que se projet s'articule autour de deux axes : développement de la filière ovine autour de la race Sardi et la promotion du tourisme et de l'artisanat. Seulement, trois ans après le démarrage de l'exécution de ce projet, ces axes ont connu des taux de réalisation très faibles de 43% pour le premier et de 20% pour le deuxième. Par ailleurs malgré la réalisation d'un centre de développement, il n'est toujours pas exploité.

- **Projet de territoire d'OUAZZANE**

Le projet de territoires d'Ouazzane concerne plusieurs axes prioritaires notamment un centre de ressources du projet, la création de trois gîtes ruraux ; l'appui au festival des arts populaires ; la création d'une coopérative de pêche sur la rive Ouest du lac du barrage Alwahda ; la création d'associations de promotion de l'artisanat ainsi que le renforcement de la route régionale 408.

Les réalisations ont porté sur la mise à niveau des centres ruraux, l'extension de Dar Taliba et Dar Talib, la construction de foyer féminin, l'ouverture des pistes rurales, la construction des magasins d'artisanats, l'appui aux écoles rurales, la construction d'un centre polyvalent des jeunes, la construction d'un ouvrage d'art sur les Oueds et la création d'un espace de commercialisation des produits de terroir.

Pendant certains projets n'ont pas encore démarré (leur coût atteint 12,3 MDH).

- **Projet de promotion des initiatives de l'économie sociale et solidaire dans la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer**

Ce projet prévu à partir de 2010 pour un délai de réalisation de 5 ans, est exécuté à moins de 10% en 2015.

Il est à signaler que l'objectif escompté de la programmation de ce projet est la promotion des initiatives de l'économie sociale et solidaire dans la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaer. Il s'agit de la création de nouveaux postes d'emploi, de la pérennisation et la professionnalisation des projets développés ; de l'insertion par une activité économique des personnes actuellement exclues des circuits économiques formels ; de la mise en place des conditions favorables à la création et à la pérennisation des entreprises collectives d'économie sociale, de la dynamisation et du développement des territoires par l'exploitation et la valorisation des richesses et des potentialités locales... etc. Le coût de ce projet est estimé à 30,50 MDH dont 5 MDH de contribution du FDRZM à verser au Ministère des affaires économiques et sociales.

- **Programme de Développement Territorial Durable des Oasis de Guelmim Tata et Assa Zag**

La stratégie de développement territorial durable des oasis du Tafilalet trace les grandes lignes d'une politique intégrée pour la sauvegarde et le développement des espaces oasiens.

Les actions projetées dans ce cadre concernent principalement la valorisation du patrimoine oasien ; la protection des ressources en eau, l'écotourisme oasien, les produits du Terroir, les

plantes aromatiques et médicinales, la promotion de l'énergie renouvelable en plus de l'éducation à l'environnement, le renforcement des capacités et de la gouvernance et la communication.

Le coût global de ce projet est de 51,4 MDH dont 34 MDH financé par le Fonds. Cependant ces projets conventionnés depuis 2011 sont toujours en cours de réalisation.

- **Projet de territoire de ZAGORA**

Ce projet concerne le développement du territoire à ZAGORA du bassin de Drâa moyen et Maider Tourisme-Agriculture- Patrimoine- développement social estimé à 84,00 MDH et la contribution du FDRZM est de 60,00 MDH. Conventionné en 2009, ce projet est réalisé en partenariat avec le conseil provincial de Zagora, le Ministère du Tourisme et le Réseau associatif de la démocratie et du développement. Prévu pour un délai de réalisation de 3 ans, ce projet est à 15% de son taux de réalisation.

- **Retard dans la réalisation des projets non territoriaux financés par le FDRZM**

Le FDRZM a financé plusieurs projets qui appartiennent aux trois générations dans lesquelles la contribution du Fonds a atteint 238 millions de dirhams soit environ 34,4% de leur coût global à savoir 692 millions de dirhams. Ces projets ont été exécutés dans le cadre des conventions passées entre 2009-2013. La réalisation de ces projets a connu beaucoup de difficultés qui ont été à l'origine de leur interruption et parfois même de leur non exploitation. Les investigations menées ont révélé que les contraintes concernent essentiellement l'absence de coordination entre les intervenants et la non disponibilité des crédits au temps opportun, en plus d'autres contraintes comme le financement hors site ou l'annulation de certaines composantes du projet.

A cet effet la Cour recommande la mise en place de procédures et indicateurs clairs afin d'améliorer le suivi de l'exécution des projets financés par le FDRZM, en prenant en considération les approches adoptées à l'échelle nationale et internationale dans ce domaine. La Cour recommande également d'inciter les partenaires au respect de leurs engagements contractuels afin de réaliser les projets dans les délais qui leur sont impartis.

II. Réponse du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (Texte réduit)

A. Gestion des Ressources du FDRZM

Le rapport mentionne que les ressources du Fonds au titre de la période 2005-2015, ont totalisé 6.948 MDH. Ce qui est faux. En effet, ce montant représente les « Dotations prévues par les Lois de Finances » et non les « ressources accordées ».

Par ailleurs depuis 2012, les plafonds de charges du FDRZM n'ont jamais été atteints comme l'indique le tableau ci-dessous :

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Plafonds de charges votés par les LF	300	500	500	500	1000	1500	1 324	5 624
Crédits effectivement mobilisés (1)	300	500	500	500	650	904	924	4 278
Taux de satisfaction	100%	100%	100%	100%	65%	60%	70%	76%

A titre d'exemple éloquent il suffit de considérer l'année 2016 : le plafond des charges accordé par la Loi de Finances était de 1,324 milliard de dirhams et les ressources accordées par la Loi de Finances étaient de 824 millions de dirhams répartis comme suit : 324 millions inscrits au BGE du Chef du Gouvernement et 500 millions de dirhams inscrits au débit du Compte d'Affectation Spéciale « Charges Communes ».

(...)

➤ Retard dans le débloqué des ressources prévues par la loi de finances

S'agissant des crédits non programmés, ils ont atteint entre 2012 et 2015 le montant de 3.500 MDH. Il est à signaler que ce montant englobe 1 MDH qui n'était mobilisé qu'en décembre 2015, ce qui a causé son non programmation.

Dans ce cadre, il est à souligner que les besoins réels exprimés par le Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime en 2012 n'ont été satisfaits que partiellement. A titre d'exemple, le MAPM a proposé à la Primature au titre de l'exercice 2014 un programme d'investissement d'un montant de 905 millions DH qui n'a pas abouti faute de non disponibilité des ressources financières du Fonds. Il lui a été proposé de diminuer l'enveloppe budgétaire du programme à 770 millions DH, soit 85% du programme précédent (voir la première et deuxième version de la correspondance relative à la première avance au titre de l'exercice 2014 envoyée au Chef du Gouvernement). Le même cas s'est présenté en 2015 au titre de laquelle le taux de couverture des besoins n'a pas dépassé 53%.

On outre, il est à signaler que le MAPM a programmé entre 2009 et 2012 toutes les dotations programmées.

➤ Répartition des ressources du fonds entre les Départements de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire

Concernant l'absence de coordination préalable entre les Départements chargés de l'Agriculture et de l'Aménagement du Territoire dans la proposition des programmes, il convient de signaler que durant la période considérée ce rôle de coordination était du ressort des services du Chef de Gouvernement et du Ministère des Finances qui, seuls, avaient une vision globale sur l'ensemble des programmes.

Concernant la convention cadre conclue entre le Ministère de l'agriculture et de la pêche maritime et le ministère de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, il convient de signaler que la durée de cette convention, signée le 8 octobre 2008, n'était que d'un an et qu'elle a donc expiré fin 2009.

Durant cette période, les crédits ouverts au profit de ces 2 Départements ont été de 750 millions de dirhams, dont 450 millions au profit du Département de l'Agriculture et 300 millions au profit du Département de l'Aménagement du Territoire et ce, conformément aux clauses de la convention. Au titre de ces deux exercices budgétaires, le Département de l'Agriculture a programmé 448 millions de dirhams, soit environ 100% des crédits accordés alors que celui de l'Aménagement du Territoire n'a rien programmé au titre de cette période. Il n'était donc pas possible à ce titre d'établir une coordination.

Par ailleurs, il convient de signaler que le gouvernement a remédié à ces insuffisances en matière de coordination à travers les réformes institutionnelles mises en œuvre à partir de 2012. Tout d'abord avec la création de la Commission Permanente de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne, en tant qu'organe d'orientations stratégiques. Ensuite avec la création des Commission Nationale et Régionales dédiées à la coordination des programmes de développement rural intégrés avec la participation de l'ensemble des acteurs.

➤ Faible taux d'utilisation des ressources du FDRZM

Le tableau ci-dessous présente une comparaison entre ressources disponibles et emplois effectifs des ressources du Fonds :

	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Total Ressources FDRZM	1.492	1.765	1.973	2.006	2.611	9.848
Emplois FDRZM	557	618	1.093	1.202	461	4.735
Report FDRZM	336	361	326	382	751	2.156
Emplois FDRZM + Report	893	979	1.419	1.584	1.212	6.891
Part des (emplois + report)/total ressources	60%	55%	72%	79%	46%	70%

En réalité les emplois totaux représentent 70% du total des ressources effectivement mobilisées. Ces taux varient en effet de 46% en 2015 à 79 % en 2014. Ce dernier est expliqué par la mobilisation tardive, en date du 14 décembre 2015, d'un milliard de DH à partir des Charges Communes au profit du FDRZM. Ce montant représente 38% de la totalité des ressources effectivement mobilisées.

La moyenne du ratio emplois/total ressources effectivement mobilisées est de 82%. Avec une variation allant de 76% pour 2014 à 90% en 2011, tel qu'il est indiqué dans le tableau ci-dessous :

	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Dotation MAPM	300	550	904	892	1.324	3.970
Report de solde Ord	119,6	62	46	121,2	153	501
Report de solde net S/Ord	22	59	52	165	154	452
Total ressources MAPM	442	671	1.002	1.178	1.631	4.923
Emplois MAPM	399	518	888	892	461	3.158
Part des emplois/total ressource	90%	77%	89%	76%	28%	64%

Ainsi, il est préférable de comparer les emplois avec les ressources engagées et non l'ensemble des ressources qui sont considérées comme des « plafonds » et non des ressources effectivement mobilisées.

B. Planification stratégique et cadre de gouvernance du fonds

➤ Usage conjoncturel du FDR et absence d'une stratégie unifiée

Les actions du Département de l'Agriculture se sont inscrites dans le cadre (i) de la Stratégie 2020 de Développement Rural, notamment, pour le volet désenclavement, (ii) de la stratégie du Plan Maroc Vert, pour le volet sectoriel agricole qui représente plus de 80% du volet économique du monde rural, (iii) de la stratégie de développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier, pour la sphère géographique correspondante et enfin (iv) de la stratégie de

développement des Zones de Montagne. Toutes ces stratégies sont cohérentes et découlent de la vision principale dégagée par la Stratégie 2020 de Développement Rural.

En effet, les stratégies développées, depuis la stratégie 2020, s'inscrivent dans la continuité de celle-ci. C'est le cas de la Stratégie du Plan Maroc Vert, la stratégie de développement des Zones Oasiennes et de l'Arganier et de la stratégie de développement des Zones de Montagne. Il s'agit d'une évolution qui capitalise sur les expériences antérieures en adoptant de nouveaux concepts de développement du monde rural et en prenant en considération les dynamiques sectorielles.

L'ensemble des activités du Département financées par le FDRZM ont donc bien été encadrées par (i) une stratégie globale unifiée (2020), (ii) une stratégie sectorielle (PMV) et (iii & iv) 2 autres stratégies territoriales globales et unifiées entre les différents départements (Zones Oasiennes et Arganier, et Zones Montagnes).

D'ailleurs, il est à noter que le Département de l'Agriculture n'a cessé et ne cesse de déployer des efforts afin d'une part, de contribuer à l'émergence d'une vision stratégique et d'approches intégrées, et d'autre part, de renforcer le dispositif de programmation et de suivi du Fonds pour le Développement Rural et des Zones de Montagne (FDRZM).

A partir de 2016, Le FDRZM sera consacré au Programme de Lutte Contre les Disparités Territoriales et Sociales dans le Monde Rural. Ce Programme, lancé par le MAPM en partenariat avec les départements ministériels concernés et les différents acteurs du développement rural, a fait l'objet du discours Royal à l'occasion de la fête du Trône de 2015. Ce Programme ambitieux de 50 Milliards de Dirhams sur 7 ans va être décliné en 12 Contrats-Programmes régionaux et son montage financier est la preuve de l'engagement de toutes les parties prenantes (Régions, Départements Ministériels, FDRZM, INDH, ONEE).

➤ **Changement fréquent des instances chargées du développement rural**

L'attribution de la mission de coordination du développement rural a été donnée au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (MAPM) en 2012. De 2012 à 2014, concernant les retards et l'irrégularité des fréquences des réunions de la CIPDERZM, il est à signaler que cette période a été consacrée à la mise en place des instances de gouvernance et de pilotage du développement rural.

Ce processus a pris le temps normal selon la procédure de création des structures et des instances administratives en vigueur.

Par la suite, le MAPM a créé la Direction du Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (DDERZM), structure complètement nouvelle, et l'a dotée des ressources humaines nécessaires, et ce, selon la procédure réglementaire en vigueur et qui nécessite un certain temps incompressible.

Le MAPM, à travers la DDERZM, a lancé le chantier d'information et de sensibilisation des partenaires portant sur les nouveaux changements institutionnels concernant le dossier du développement rural et les nouvelles approches et stratégie de développement de l'espace rural et des zones de montagne (fin 2013-2014 ; séminaire organisé à Marrakech le 18 et 19 décembre 2013). L'éventail des partenaires concerne les institutionnels nationaux et territoriaux, les partenaires techniques et financiers nationaux et internationaux, les acteurs de la société civils et les chercheurs.

Le MAPM, à travers la DDERZM, a lancé les préparatifs de la tenue de la première session de la CIPDERZM, session ordinaire d'Octobre 2014 (Envoi du MAPM N°213/DDERZM du 25 Août 2014 à Monsieur le Chef du Gouvernement). Cependant, pour des raisons d'agenda, la session a été reportée en avril 2015, puis tenue effectivement le 13 juillet 2015.

Concernant la non représentation de certains Départements au sein de la CIPDERZM, le décret n°2.12.624 du 08 février 2013 portant création de cette Commission, stipule dans son article 2

que celle-ci peut inviter toute personne dont la participation serait utile, à prendre part à ses réunions. C'est d'ailleurs ce qui a été fait lors de la réunion du 13 juillet 2015 où le Ministère du Tourisme, le Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et le Haut-Commissariat au Plan ont participé à cette réunion (Cf. lettre, n° 213 DDERZM du 25 août 2014, envoyée au Chef du Gouvernement l'invitant à convier le département du Tourisme ; le Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et de la Lutte contre la Désertification et le Haut-commissariat au Plan). Enfin, sur cette question, nous signalons que le Décret en question fera l'objet d'une révision pour intégrer ces Départements.

Enfin, concernant les décisions de création de la Commission Nationale et des Commissions Régionales de Développement Rural et des zones de Montagne, il convient de préciser que les décisions de création de ces instances ont bel et bien été élaborées par le MAPM après la tenue de la réunion de la CIPDERZM le 13 juillet 2015 et transmises aux services de Monsieur le Chef du Gouvernement pour signature (...).

➤ **Absence de coordination entre les partenaires et non convergence des programmes**

Premièrement, la convention cadre MAPM/MUAT signée le 8 octobre 2008 a été en vigueur jusqu'à fin 2009, soit une année après. Les crédits ouverts au titre de 2008 et 2009 s'élèvent à 750 millions de dirhams dont 450 pour le MAPM et 300 pour le MUAT et ce, conformément aux termes de la convention. Le MAPM a programmé au titre de ces 2 exercices budgétaires 448 millions de dirhams, soit près de 100% de l'enveloppe accordée. Quant au MUAT, il n'a rien programmé au titre de cette période, ce qui explique qu'aucune coordination ne pouvait être établie

Deuxièmement, en outre, les programmes d'emploi du FDRZM proposés par le MAPM ont été validés préalablement par le Ministère de l'Economie et des Finances et approuvés par les services de Monsieur le Chef du Gouvernement. C'est à ces derniers qu'incombaient la mission de coordination, de par la Loi d'une part et du fait qu'ils étaient les seuls à avoir une visibilité sur l'ensemble des Programmes d'autre part.

Ceci étant dit, et pour remédier à cela, des réformes institutionnelles et organisationnelles ont été opérées à partir de 2012. Il s'agit, notamment, (i) de la création de la CIPDERZM avec des missions d'orientation et d'approbation de la stratégie et des programmes, de suivi-évaluation et d'arbitrage ; (ii) la création de la DDERZM au sein du MAPM pour proposer au Gouvernement la politique gouvernementale en matière de développement rural et veiller à sa mise en œuvre et (iii) l'attribution de la mission d'Ordonnateur du FDRZM à Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime.

➤ **Chevauchement dans les domaines de compétence des deux secteurs**

Cette situation n'est plus d'actualité et la gouvernance en vigueur aujourd'hui est alignée sur les recommandations de la Cour des Comptes quant à la situation qu'elle a pu observer en 2008. En effet, suite à la tenue de sa réunion le 13 Juillet 2015, la CIPDERZM a pris les décisions suivantes :

- Validation des orientations générales en matière de développement de l'espace rural et des zones de montagne ;
- Adoption du Programme Intégré de Développement des Zones Montagneuses ;
- Validation de l'approche d'élaboration des Plans Régionaux de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne ;
- Validation des propositions afférentes à la création de la Commission Nationale et des Commissions Régionales de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne ;

- Validation de la nouvelle procédure de programmation, de gestion et de suivi du Fonds pour le Développement Rural et les Zones de Montagne ;

Par la suite, les décisions de création de la Commission Nationale et des Commissions Régionales de Développement Rural et des zones de Montagne ont été élaborées par le MAPM et transmises aux services de Monsieur le Chef du Gouvernement pour signature (...).

Aussi, en concertation avec l'ensemble des Départements ministériels et les Conseils Régionaux, le MAPM a lancé le processus d'élaboration des Plans Régionaux de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne. Dans ce cadre, un premier programme, appelé Programme de Lutte Contre les Disparités Territoriales et Sociales dans le Monde Rural, et qui a fait l'objet du discours Royal à l'occasion de la fête du Trône de 2015 a été élaboré. Ce programme ambitieux, d'une enveloppe globale de 50 Milliards de Dirhams sur 7 ans et décliné en 12 contrats-programmes régionaux, est consacré à la mise à niveau des minimas sociaux.

(...)

C. Pilotage et suivi des projets et actions financés par le FDRZM

➤ Absence de mécanismes de suivi et de contrôle des opérations financées dans le cadre du FDRZM :

Pour ce qui est du Département de l'Agriculture, et jusqu'en 2013, la priorisation des actions à financer dans le cadre du FDRZM était assurée par les différentes Directions Centrales Métier. Après cette date, ce rôle a été assuré par la Direction du Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (DDERZM). En complément, la Direction Financière du Département a joué un rôle technique de support dont l'objectif est la concrétisation des des délégations de crédits et/ou des versements en étant l'interface entre le Département et les services concernés du MEF et de l'Ordonnateur.

En termes de suivi, le MAPM assure le suivi de l'exécution des opérations financées dans le cadre du FDRZM. A ce titre, le MAPM procède au suivi de l'exécution financière des crédits avec une fréquence mensuelle. Quant au suivi de l'exécution physique, il est opéré par les Directions Provinciales, puis consolidés au niveau Régional et enfin consolidé au niveau Central par les Directions Métiers concernées.

Toutefois, l'information concernant les crédits délégués aux gouverneurs ne parvenait pas au MAPM, du fait que le pilotage et le suivi global incombaient aux services de l'Ordonnateur.

Dès que le MAPM a été investi de la mission de coordination du développement rural, à partir de l'année 2012, il a lancé la préparation des outils de pilotage et de suivi-évaluation des projets éligibles au financement du FDRZM. Pour cela, une série de procédures ont été formalisées et un système d'information a été mis en œuvre à cet effet.

Les procédures formalisées portent sur :

- L'élaboration du plan d'action provincial ;
- L'élaboration des Programmes Régionaux ;
- La mise en œuvre et le pilotage des projets intégrés ;
- La programmation annuelle des projets ;
- La programmation budgétaire et mise en place des crédits ;
- Le système d'information développé par la DSI en étroite collaboration avec la DDERZM, et permettant la centralisation, la normalisation, le partage et le contrôle des données.

Il est à signaler d'ailleurs que ce système d'information est déjà opérationnel, qu'il a été utilisé pour suivre la mise en œuvre du programme de lutte contre les effets du déficit pluviométrique lors de la campagne agricole 2015-2016 et financé à travers le FDRZM

➤ **Augmentation du nombre de sous ordonnateurs**

L'augmentation du nombre des sous ordonnateurs reflète le niveau de déconcentration dans la préparation et l'exécution des projets.

En effet, pour répondre à la politique de proximité, le MAPM a mis en place des structures au niveau régional et provincial qui ont des prérogatives précises en matière de réalisation de projets dans le cadre de leurs zones d'action respectives. Chaque structure intervient au niveau de sa zone d'action en parfaite concertation et coordination avec les autres acteurs de développement opérant sur le terrain. De ce fait, le nombre important des sous ordonnateurs ne constitue en aucun cas un obstacle pour l'harmonisation des décisions et la gestion des projets programmés.

L'implication de chaque niveau territorial au niveau de la mise en œuvre des projets s'inscrit parfaitement dans l'esprit du chantier de la régionalisation avancée visant la synergie entre l'ensemble des intervenants en milieu rural, comme prévu par la Constitution de 2011.

➤ **Insuffisances organisationnelles dans le domaine du suivi des projets**

Pour ce qui du Département de l'Agriculture, et concernant ses services déconcentrés (Provinces, Régions), le suivi technique de chaque projet fait partie des attributions du Service de Mise en Œuvre des Projets (SMOP) conformément à l'Arrêté N°1037.09 du 25 Joumada I 1430 (21 Mai 2009) fixant les attributions et l'organisation des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime.

Concernant les Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole, sous la tutelle du Département, cette mission de suivi est dans les prérogatives de la structure chargée du suivi notamment le service de l'équipement, conformément aux textes régissant l'organisation de ces établissements.

Les rapports d'achèvement et/ou d'audit des marchés sont élaborés systématiquement par l'ensemble des services du MAPM. Par ailleurs, il y a lieu de signaler qu'un rapport d'activité de chaque structure est élaboré à la fin de chaque année.

Concernant en particulier les projets Pilier II et parallèlement à leur suivi régulier, l'Agence pour le Développement Agricole (ADA) réalise annuellement une évaluation systématique de l'ensemble de ces projets en vue de s'enquérir sur l'état d'avancement de toutes les composantes des projets ainsi que du degré de satisfaction des bénéficiaires et des organisations professionnelles et ce en coordination étroite avec les Régions (...).

Par ailleurs, l'ADA dispose d'une base de données complète et détaillée sur l'état d'avancement physique et financier par projet, par composante et par source de financement (BG, FDRZM, Fonds Hassan II, CTB ...).

D. Elaboration et mise en œuvre des conventions de partenariat

Les conventions de partenariat sont considérées comme un meilleur outil de gestion des ressources du FDRZM et comme approche participative et partenariale entre les différents intervenants du Développement Rural. Dans ce cadre, les conventions de partenariat passées sont soit bipartites, soit multipartites et concernent aussi bien les intervenants au niveau central à travers les départements ministériels que les niveaux régional, provincial et local, à travers les services déconcentrés, les établissements publics et les collectivités territoriales. L'examen par la commission de la Cour des comptes des conventions et des accords de partenariat conclus dans ce cadre a permis de relever les observations suivantes :

1. Au niveau du Ministère de l'Agriculture et de la pêche Maritime

➤ Absence d'un cadre uniformisé des conventions

Le Programme de Mise à Niveau Territoriale (PMAT) est un programme ambitieux suivi par le Département de l'Intérieur et qui avait comme objectif la mise à niveau de l'infrastructure socio-économique de base au niveau de 22 provinces. Ce programme a fait l'objet d'une convention de partenariat entre les Départements ministériels chargés de l'Intérieur, de l'Équipement, de l'Agriculture, de l'Éducation et de la Santé.

Le MAPM a contribué symboliquement au financement du volet désenclavement de ce programme à travers le FDRZM (8%). Ce programme a démarré en 2011 et a terminé en 2015. Ainsi, et dans le but d'assurer la meilleure gouvernance et efficacité requise pour le suivi de ce programme, qui a un caractère national, il a été nécessaire de créer une commission centrale et des commissions provinciales pour en assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation.

Par ailleurs, en réponse aux demandes pressantes de la population de la Province d'Ifrane (à travers ses représentants au niveau territorial et parlementaire) pour intégrer cette province dans le PMAT, alors que ce dernier se trouvait à un stade très avancé d'exécution, un programme similaire consacré à cette Province a vu le jour et a fait l'objet d'une convention de partenariat en 2014. En plus des partenaires de la convention relative au PMAT, la convention d'Ifrane englobait de nouveaux signataires à savoir, le Département de la Jeunesse et des Sports et les collectivités territoriales concernées. À l'instar du PMAT, il a été nécessaire de créer une commission nationale et une commission provinciale pour assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation du programme d'Ifrane.

Par contre, l'élaboration du programme intégré de développement des communes rurales de la province d'Azilal a été pilotée par les services provinciaux du Département de l'Agriculture en concertation avec les services provinciaux de l'administration territoriale et les communes rurales concernées, avec une mise à contribution consistante du FDRZM dans le financement (48%). À cet effet, une convention de partenariat a été signée entre ces partenaires provinciaux et présentée à Monsieur le Ministre de l'Agriculture et de la Pêche Maritime qui l'a ratifiée. Ainsi, seule une commission provinciale a été créée pour en assurer le pilotage, le suivi et l'évaluation.

➤ Insuffisance de coordination entre les partenaires dans la mise en œuvre du PMAT 2011-2015

La participation des services déconcentrés du Département de l'Agriculture, en l'occurrence les Directions Provinciales de l'Agriculture, au processus d'identification, de programmation et de suivi dans le cadre du PMAT est quasiment systématique.

➤ Le retard constaté dans la mise en œuvre des deux conventions concernant la réhabilitation des routes et l'aménagement des pistes rurales dans les périmètres irrigués d'Issen, Souss-Amont et Massa et modification de leur montage financier

La convention de partenariat entre l'ORMVA de Souss Massa, le Conseil Régional de Souss Massa Draa, le Conseil Provincial de Taroudant et les services des Départements de l'Agriculture et de l'Équipement relative aux périmètres d'Issen et Souss-Amont a été signée en novembre 2008. En application de l'article 3 de cette convention, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a procédé, à travers l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA), au lancement des études préalables nécessaires à la préparation des dossiers techniques et des dossiers d'appels d'offres, notamment les études topographiques et les études géotechniques.

Le projet consistait en la réalisation de 9 pistes rurales sur une longueur totale de 50 km en 2009 et 2010. Mais les résultats des études, et après validation avec les parties signataires de la convention, ont conclu que la longueur des pistes à réhabiliter est de 47,55 km et non 50 km

comme estimé initialement avant la signature de la convention et la réalisation des études de précision.

Par ailleurs, l'évaluation initiale du coût des travaux s'est basée sur un diagnostic de l'état des pistes qui nécessitaient une réhabilitation et un renforcement partiel. Cependant, en 2010, la région a connu de fortes pluies qui ont entraîné des inondations exceptionnelles. Ces inondations ont causé d'énormes dégâts au niveau des routes et des pistes rurales de la région et leurs ouvrages connexes et notamment sur celles ayant fait l'objet de cette convention. Considérant cette nouvelle donnée, les études techniques ont été actualisées pour prendre en compte la réalisation de plusieurs ouvrages d'art et de franchissement endommagés par les crues en 2010, ainsi que des ouvrages d'art supplémentaires pour la protection des routes contre des crues exceptionnelles en vue d'assurer leur durabilité. Ceci a donc automatiquement entraîné une augmentation des coûts des travaux.

Concernant la convention relative au périmètre de Massa conclue en 2009 entre le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, le Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique (Direction Provinciale de l'Équipement), le Conseil provincial de Chtouka Ait Baha et le Conseil Régional de Sous Massa Draa, le coût de réalisation des travaux a été basé sur une première estimation établie par les services de la Direction Provinciale de l'Équipement. Les études géotechniques réalisées par la suite ont pris en considération l'existence sur cet axe routier d'un trafic important de camions poids lourd induit par le transport des productions de primeurs destinées notamment à l'export, ce qui a nécessité une revue à la hausse des exigences techniques des ouvrages et entraînant par conséquent une augmentation du coût.

Quant au retard enregistré dans la mise en œuvre de la convention susmentionnée, il est dû principalement aux délais nécessaires pour l'actualisation des études, tout en prenant en considération les concertations entre les différents partenaires, la réhabilitation des dégâts causés par les inondations ainsi que le non-respect des engagements contractuels par les autres partenaires (la mise à disposition du foncier, la réalisation des études, la disponibilité du financement...).

➤ **Non-respect des engagements par certains partenaires**

D'autre part, plusieurs autres partenaires (associations et groupements à utilité publique et communes rurales) n'ont pas honoré leurs engagements relatifs à la préparation l'immobilier et la réalisation des études.

La réalisation de la liaison de 3 km par l'ORMVA du Souss Massa est justifiée par les considérations suivantes :

- La pression du trafic exercée sur ce tronçon qui très sollicité pour l'écoulement des productions agricoles de primeurs, notamment celles destinées à l'export ;
- La liaison est située à l'intérieur du périmètre irrigué du Massa qui est géré par l'ORMVA du Souss Massa. Elle fait partie des infrastructures réalisées par l'ORMVA dans le cadre de l'aménagement hydro-agricole initial ;
- Cette liaison se trouve dans la continuité d'une autre liaison déjà réalisée par l'ORMVA dans le cadre de la même convention.

➤ **Signature des conventions de partenariat après le lancement des projets.**

Il s'agit ici de projets Pilier II. La réalisation de ce type de projet repose sur une approche contractuelle qui constitue l'aboutissement de tout un processus de mobilisation et d'adhésion des agriculteurs à travers l'Organisation Professionnelle (OP) porteuse dudit projet.

Cependant, dans certains cas et à titre exceptionnel, les Directions Régionales de l'Agriculture (DRA) et les Directions Provinciales de l'Agriculture (DPA) ont procédé au lancement de certaines composantes de projets avant la constitution d'un tissu associatif en mesure d'assurer

la mobilisation et l'adhésion des agriculteurs et la signature de conventions de partenariat avec l'Etat. Ces exceptions ont été tolérées dans certains cas très rares tenant compte de la situation sociale de régions vulnérables. Il est à noter toutefois que les conventions ont été régularisées par la suite.

C'est ce qui s'est passé pour le projet de plantation de vigne à Al Hoceima. Toutefois il est à noter que les membres des associations concernées ont participé à toutes les étapes du projet depuis la planification, la délimitation des périmètres à planter jusqu'à l'opération de plantation. La convention de partenariat dudit projet a été signée après l'organisation des bénéficiaires dans le cadre d'une organisation professionnelle.

Concernant le projet de développement des Plantes Aromatiques et Médicinales, des conventions de partenariat ont été signées avant le démarrage des travaux. Néanmoins, ces conventions ont été revues en vue de les adapter aux dispositions de la circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime, du 23 février 2012 (voir Annexe1)

E. Exécution des Projets du MAPM financés par le FDRZM

Le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime a mis en œuvre les projets financés par le FDR, en deux phases : avant et après l'année 2008. Durant la première phase, le MAPM a utilisé les crédits du Fonds pour contribuer au financement des projets de développement rural intégrés, conçus et mis en œuvre avec l'appui du Fonds International de Développement Agricole et de la Banque Mondiale (la mise en œuvre de certains projets s'est prolongée au-delà de 2008). Ensuite, pendant la deuxième phase, le MAPM s'est engagé dans l'exécution des projets financés par le FDR dans le cadre de programmes de travail annuels.

1. Projets financés par les bailleurs de fonds

a. Projets de Développement Rural dans les zones Montagneuses de la province d'Errachidia et le Moyen Atlas Oriental

Dans le cadre de ces deux projets de développement des Zones de Montagne, il a été procédé à l'élaboration de Plans de Développement des Douars (PDD) pour le projet PDRMO (Province de Boulemane) et de Plans de Développement des Ksour (PDK) pour le projet PDRME (Province d'Errachidia). Ces plans ont conclu à l'identification d'un besoin en pistes estimé à une longueur de 60 km. Cependant, les ressources du FDR qui ont été accordés pour ces projets n'étaient pas suffisantes et n'ont permis de réaliser que 35 km (soit 58 % des besoins identifiés). Cependant, il était possible de par la convention d'envisager le financement de ces infrastructures à travers les contributions d'autres partenaires. C'est ainsi qu'une longueur de 20 km a été réalisée dans le cadre de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (INDH), permettant la réalisation totale à 55 km soit 92% du programmé.

Ces pistes rurales ont permis le désenclavement de 15 ksars sur les 16 prévus, avec des impacts positifs notamment en termes de gain en temps et en coûts de transport (à titre d'exemple, le coût du transport des marchandises a diminué de moitié).

Les PDD élaborés ont constitué le cadre de partenariat avec les communes concernées, pour prendre en charge l'entretien et la maintenance des pistes aménagées et ainsi assurer la durabilité des aménagements réalisés.

b. Projet de développement rural intégré de mise en valeur des zones Bour (DRI-MVB)

L'accord de financement du Projet DRI-MVB stipule que la supervision des travaux d'infrastructure est confiée aux Gouverneurs et aux services provinciaux concernés, alors que la supervision des travaux des composantes agricoles du projet seront confiés au Ministère de l'Agriculture.

Le montage financier du projet a montré ses limites, étant donné que la composante agricole programmée dans le cadre du budget général de l'Etat a été achevée, alors que la composante programmée dans le cadre du FDR a connu un retard dans son exécution et aucune action n'a été programmée avant le 31/12/2009, date prévue initialement pour l'achèvement du projet.

Au terme de l'évaluation du projet, l'Etat a formulé une requête pour la prolongation du projet et l'annulation d'une partie du prêt, qui concerne les composantes qui ne pouvaient pas être réalisées.

Le retard dans la mise en œuvre des actions du projet DRI-MVB financées par le FDR est dû à plusieurs causes :

- l'élaboration de plans d'investissement communaux (PIC) qui a nécessité environ trois ans d'études, de consultations avec les populations et enfin l'approbation au niveau local et régional des programmes ;
- la nature des travaux à réaliser (pistes rurales), qui requièrent des études préalables et la validation par les services du département de l'Équipement à l'échelle centrale ;
- les procédures de mise en place des crédits dans le cadre du FDR.

En dépit des difficultés rencontrées, les années 2010 et 2011 ont enregistré un taux de remboursement de 54% des dépenses.

Sur la base des enseignements tirés de ce projet, le montage financier des projets similaires qui ont suivi fut adapté en conséquence. Par ailleurs, le Ministère de l'agriculture a exigé de ses services extérieurs la prise en charge de la supervision de l'exécution des travaux de toutes les composantes des projets similaires financées dans le cadre du fonds de développement rural avec les provinces concernées, ce qui a permis d'obtenir des résultats satisfaisants.

2. Projets financés par le budget général de l'Etat

a. Programmes d'appui au développement des zones oasiennes et de l'arganier

Ces deux conventions ont été conclues dans la foulée de la dynamique impulsée par le programme « Millenium Challenge Account » (MCA) pour le développement et la valorisation du palmier dattier.

Une partie des actions prévues par lesdites conventions ont été tributaires de la mise en place au préalable de certaines mesures qui ont pris beaucoup plus de temps que prévu initialement. On peut citer quelques exemples parmi les mesures en question :

- L'accompagnement et l'adhésion de l'élément humain (dimension sociale). C'était une mesure primordiale d'autant que l'opération de gestion des unités frigorifiques devait être confiée à des Groupements d'Intérêt Economique (GIE), constitués chacun de plusieurs coopératives agricoles, et qui étaient au 1er stade de leur courbe d'apprentissage ;
- L'intervention d'acteurs techniques très spécialisés à la mise en place d'unités frigorifiques car cela constituait pour le MAPM à l'époque des projets innovants qui exigeaient des compétences multidisciplinaires (dimension technique) et demande ;

Enfin, il est à noter qu'à ce jour toutes les actions se rapportant à ces deux conventions ont été achevées à 100%, et que l'Agence pour le Développement Agricole (ADA) a mis en place un système de suivi avec ses partenaires pour l'accompagnement de ces projets, suivi qui perdure après l'achèvement.

Dans le même cadre, 17,34 millions de DH ont été délégués pour le compte de l'Office Régionale de Mise en Valeur Agricole de Souss Massa, en date du 22 septembre 2014, pour le financement de six projets relatifs à l'aménagement de pistes en partenariat avec l'ANDZOA.

Toutefois, à fin octobre 2015 (soit une année après), le démarrage des travaux n'a concerné qu'un seul projet d'aménagement de piste sur 8,15km alors que les autres projets n'ont pas encore démarré.

Les crédits délégués ont atteint 17,3 M Dhs dont 13,1 pour la préfecture d'Agadir et 4,2 pour la province d'Inzegane Ait Melloul.

Pour la préfecture d'Agadir, le retard dans le lancement des autres projets d'aménagement des pistes est dû à la mobilisation insuffisante des crédits en faveur du MAPM en 2015 par les services de l'Ordonnateur et ceux du Département des Finances.

Pour ce qui est des projets relatifs à la province d'Inezgane Ait Melloul (Commune Rurale Oulad Dehhou), les conventions signées concernent la réalisation de 4 projets dans le cadre du budget 2014 :

- 2 projets concernant la réalisation de deux pistes cofinancées par la Commune et le Conseil Provincial (aménagement de la route reliant Ali Ben Haddi et Oulad Abbou sur 1,85 km et aménagement de la piste reliant Bit Ait Oumghar et la route nationale N°10 sur 1,55 km). Le retard est dû à la non mobilisation par la Commune de sa quote-part (suite à quoi le Conseil Provincial a décidé de supporter le coût total des deux projets).
- 2 projets concernant la réalisation de deux pistes (une reliant Douar Shabat et Douar Ben Haddi sur 3,5 km et la piste reliant la route nationale N°10 et Douar Shabat sur 1,6 km). Les travaux ont débuté le 2 décembre 2015 après réception en août 2015 par l'Office Régionale de Mise en Valeur Agricole de Souss Massa des études nécessaires de la part de la commune Rurale Oulad Dehhou. Les travaux sont actuellement achevés.

b. Les projets financés par le FDR dans le cadre du projet pilier II du PMV

➤ Exploitation limitée des projets de valorisation des figes de barbarie et des huiles d'argan et d'olive

En ce qui concerne l'unité de valorisation de figue de barbarie cédée au GIE « Sabbar Ait Baamrane », les difficultés de développement de ladite unité viennent du GIE lui-même. Il est à noter que ce GIE a bénéficié du 1er programme auquel ont participé 50 groupements de producteurs du terroir représentant toutes les régions du Royaume, et ce dans le cadre des programmes d'accompagnement et de mise à niveau de groupements de producteurs du terroir, lancés par l'Agence pour le Développement Agricole.

Suite à la constatation des difficultés que connaissaient le GIE « Sabbar Ait baamrane », un diagnostic participatif dudit GIE a eu lieu en 2013, et a couvert les aspects de la gouvernance, de la production, de la valorisation, de la commercialisation et de la promotion.

Suite à quoi, le GIE a adopté en 2014 un plan d'action reposant sur une feuille de route sur le court, moyen et long terme en vue de l'amélioration de sa situation. Ce plan d'action visait la valorisation de plus de 9.500 T de fruits de figes de barbarie et la réalisation de 42 millions de dirhams de chiffre d'affaires à l'horizon 2020, avec l'aide du Département de l'Agriculture.

Ainsi, concernant le volet « commercialisation », l'Agence pour le Développement Agricole a procédé à l'introduction du GIE « Sabar Ait Baamrane » dans les Grands et Moyens Centres Commerciaux (Marjane) afin de mettre en vente ses produits dans les canaux de distribution organisés et d'améliorer ses ventes.

Egalement, pour mieux faire connaître la figue de barbarie d'Ait Baamrane, le Département a permis au groupement de participer à plusieurs rencontres et salons nationaux et internationaux, notamment le Salon International de l'Agriculture de Meknès (2013, 2014, 2015 et 2016), la

semaine verte de Belin en 2013, le Salon International de l'Agriculture de Paris en 2014 et le Salon International de l'Alimentation de Abu Dhabi 2013 et 2016.

Enfin, l'Agence pour le Développement Agricole a inscrit ce GIE comme bénéficiaire du projet dit PAMPAT (Projet d'Accès aux Marchés des Produits Agro-Alimentaires et du Terroir) et qui avait notamment pour objectif l'amélioration de la chaîne de valeurs de la figue de barbarie. Dans ce cadre, plusieurs ateliers ont été tenus avec les producteurs afin d'assurer une coordination entre les parties prenantes pour faire fonctionner l'unité de valorisation.

Malgré tous ces efforts, il a été constaté que ce groupement n'est toujours pas en mesure d'assurer le fonctionnement normal de l'unité de valorisation ce qui impose d'opter pour d'autres alternatives de gestion de cette unité de valorisation. Ainsi, il sera procédé au lancement d'un appel à manifestation d'intérêt pour attirer des investisseurs privés en mesure d'assurer les bonnes conditions de gestion de cette unité.

En ce qui concerne, l'unité « TAFIOUCHITE » de valorisation d'huile d'argan de Tiznit, une convention a été conclue entre la coopérative et la commune pour raccorder cette unité au réseau d'eau et d'électricité afin d'assurer son démarrage dans les meilleurs délais.

L'adoption du modèle organisationnel novateur autour de GIE, mis en place dans le cadre du projet de l'arboriculture fruitière au titre du programme du « Millenium Challenge Account » (MCA), a nécessité pour sa déclinaison territoriale et économique ainsi que son adoption totale par les producteurs, le déploiement d'efforts soutenus et continus pour convaincre les bénéficiaires d'une part et assurer un accompagnement technique et financier sur le moyen et le long terme, d'autre part.

Le taux d'utilisation de la capacité de ces unités depuis leur démarrage effectif reste partiellement tributaire de la lenteur enregistrée durant les 2 dernières campagnes, en matière d'octroi du fonds de roulement aux GIE concernés permettant l'acquisition de la matière première au moment opportun. Dans ce contexte, il est à noter que des consultations ont eu lieu entre le Ministère de l'Agriculture et le Crédit Agricole du Maroc (CAM) pour la simplification des procédures et des conditions d'octroi aux GIE des financements requis pour l'acquisition de la matière première afin d'assurer une utilisation soutenue de la capacité des unités. En outre, un programme d'accompagnement est prévu pour améliorer les capacités et les compétences des GIE d'olive, en particulier dans les domaines de la gouvernance et de la gestion rationnelle des unités mises à leur disposition, à même d'améliorer leur performance lors des campagnes prochaines

Cependant, l'examen des résultats qualitatifs obtenus par ces groupements et le progrès enregistré à l'issue du démarrage des unités de valorisation de l'huile d'olive, en particulier concernant ces trois unités situées dans la province de Taounate, laissent présager des perspectives encourageantes quant à la durabilité du fonctionnement de ces unités. En témoignent les avancées considérables enregistrées et les indicateurs significatifs encourageants enregistrés lors des périodes de leur fonctionnement à savoir notamment :

- La reconnaissance du label qualité agricole « zayte zouyoute al alfia » et l'approbation de son cahier des charges spécifiques conformément aux dispositions de la décision ministérielle n°1709.16 du 7 ramadan 1437 (13 juin 2016) parue au bulletin officiel n°6526 du 15 décembre 2016. Ce label est porté par « l'association nationale des groupements d'intérêt économique de l'olive » composée d'organisations professionnelles du projet de l'arboriculture fruitière du programme du « Millenium Challenge Account » (MCA).

- L'obtention des autorisations sanitaires de l'ONSSA pour les unités gérées par 3 groupements situés dans la province de Taounate.
- L'obtention des attestations d'exportation délivrées par l'EACCE pour 2 groupements : l'unité Ain Aicha et l'unité Ghafsay.

- L'obtention du 2ème prix lors de la 7ème édition du concours national de la qualité de l'huile d'olive extra vierge, par le groupement Ain Aicha au SIAM 2015.

➤ **Faible sensibilisation des producteurs**

En ce qui concerne la sensibilisation et la formation des producteurs de figues de barbarie d'Ait Baamrane, des ateliers de formation et de sensibilisation ont été organisés au profit des représentants du GIE responsable de l'unité de valorisation. Ces formations ont été dispensées pour les petits producteurs adhérents au groupement en vue de l'amélioration de la gouvernance du GIE et la sensibilisation des agriculteurs membres à l'intérêt de travailler ensemble dans le cadre de ce projet.

Néanmoins, la difficulté de gestion de ce GIE ne lui a pas permis de lever des crédits bancaires pour assurer un fonds de roulement suffisant lui permettant de payer les producteurs membres des coopératives à la livraison. Ces derniers ne voulant pas attendre la commercialisation par le GIE de leur production pour être payé, cette situation a conduit l'ensemble du projet à cette situation. Ce n'est donc pas un manque de sensibilisation qui a conduit à cette situation mais une réalité économique qui a conduit le Département de l'Agriculture à soutenir ce GIE pour améliorer sa gestion (cf. réponse précédente sur le sujet).

Malgré tous les efforts consentis, il s'est avéré que ce groupement ne s'est pas montré capable de gérer professionnellement l'unité de valorisation ce qui a conduit le Département à réfléchir à un choix alternatif de gestion, en l'occurrence le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt en vue d'attirer des investisseurs privés en mesure de gérer l'unité dans de meilleures conditions.

➤ **Les GIE non encore qualifiés pour la gestion des unités et la commercialisation des produits**

Encore une fois, l'entrave principale au fonctionnement des unités de valorisation n'est pas l'absence de vision mais plutôt la capacité de gestion financière et administrative des GIE qui ne leur a pas permis d'être suffisamment crédible auprès des institutions financières pour lever les sommes dont ils ont besoin, en particulier en termes de fonds de roulement.

La commercialisation du produit des figues de barbarie dispose d'importantes possibilités au niveau local et à l'export en particulier pour le fruit frais et ses dérivés (huile, confiture, jus, produits esthétiques et l'alimentation de bétail...). A noter que le Cactus d'Aït Baamrane a reçu le label géographique protégé (IGP) qui garantit la protection juridique de la variété Issa et Moussa. En ce qui concerne la commercialisation, la Région de Souss Massa a effectué une étude en 2007 qui a porté sur la commercialisation des produits du terroir de la région y compris les figues de barbarie.

En outre, dans le cadre de l'accompagnement lié à la mise en phase aux exigences du marché en terme de qualité, de traçabilité, du conditionnement et d'emballage et du paquetage ainsi que de la régularité de l'approvisionnement du marché et de l'amélioration des ventes, le GIE d'Ait Baamrane a bénéficié du premier programme de mise à niveau des groupements lancé par l'Agence pour le Développement Agricole depuis 2012.

A ce titre, un diagnostic participatif avec le groupement a été réalisé. Ce diagnostic a porté sur une étude générale et une analyse des contraintes et des opportunités offertes ; ce qui a permis de caractériser la situation actuelle du groupement et les faiblesses y afférentes et ce, avant l'élaboration du plan d'action qui porte sur plusieurs axes (la production, la valorisation, la gouvernance, la commercialisation, la promotion et la gestion financière) en vue de l'amélioration de la situation actuelle du groupement.

Ce plan définit les quantités ciblées et arrête un programme d'action précis en termes de nouveaux investissements et l'adoption d'un programme de bonne gouvernance adapté au

groupement ainsi que l'amélioration d'accès de leurs produits aux marchés en vue de garantir leur intégration aux marchés national et international.

Il convient, également, de noter que des ateliers de formation autour de divers axes du plan d'action ont été réalisés. Il en est de même pour des nouveaux modèles de packaging et d'emballage et d'outils de communication au profit des groupements

➤ **Insuffisance de moyens financiers et humains qualifiés**

Des efforts considérables ont été réalisés que ce soit à travers l'accompagnement programmé par le Millénium Challenge Account (MCA) ou par les services du Ministère de l'Agriculture, en particulier l'Office National du Conseil Agricole en vue de sensibiliser les bénéficiaires à l'importance de la transformation du produit par les unités de valorisation pour l'amélioration de leurs revenus.

Par ailleurs, le Ministère de l'Agriculture a tenu plusieurs réunions avec le Crédit Agricole du Maroc pour faciliter le financement de ces associations en vue de garantir la trésorerie nécessaire pour couvrir les charges de gestion (acquisition des matières premières et paiement des salaires...)

En parallèle, le Ministère de l'Agriculture a pris plusieurs initiatives pour la recherche de partenaires dans le but de développer ces unités, soit en collaboration avec des agrégateurs soit avec des sociétés spécialisées dans la commercialisation et l'export.

➤ **Absence de contrats de gestion**

Le contrat de gestion n'a pas encore été conclu entre ce GIE et la DPA concernée à cause de l'incapacité du GIE « Sabbar Ait Baamran » à gérer l'unité (en particulier son incapacité à lever le financement nécessaire à son besoin en fonds de roulement malgré l'accompagnement et l'appui du Département de l'Agriculture et et son incapacité à mobiliser des ressources humaines compétentes).

Dans l'attente de la signature dudit contrat et l'opérationnalisation de l'unité de valorisation, un accord a été signé en 2012 entre le GIE Ait Baamrane et la coopérative « ADRAR ». Cet accord définit les conditions de coopération entre les deux parties pour garantir le fonctionnement de l'unité, le conditionnement, l'emballage et la commercialisation des produits frais. A travers cette initiative, ce produit frais a été exporté sur les marchés européens ou encore canadiens par exemples.

En ce qui concerne le contrat de gestion relatif au projet d'huile d'argan, il est en attente de finalisation du cahier des charges en concertation avec la municipalité de Tiznit. Ce retard est dû aux changements du conseil municipal. Après la signature du cahier des charges, il sera procédé à la signature du contrat de gestion du projet.

➤ **Non assainissement du statut foncier des projets**

L'unité de traitement du lait de Taounate, est l'un des premiers projets d'agriculture solidaire dits Pilier II lancés dans le cadre du Plan Maroc Vert.

Une convention a été conclue entre la DPA et l'union des coopératives « Al Wahda » le 12 juin 2012, au titre de laquelle la coopérative s'est engagée à la mobilisation du foncier pour la réalisation du projet. Toutefois, et malgré les efforts consentis par cette association, elle n'a pas pu mobiliser un foncier répondant aux normes techniques exigées ce qui a d'ailleurs failli stopper l'ensemble du projet.

A ce titre, et vu l'importance du rôle que revêt ce projet dans la structuration du secteur laitier dans la région et l'amélioration des revenus des producteurs, et dans le cadre de l'approche participative adoptée par la PMV, la commune de Mezouara s'est chargée de l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation du projet.

Contrairement à l'observation, le foncier a été mis à la disposition du projet des figures de barbarie d'Ait Baamrane conformément au contrat conclu entre la DPA et le Conseil Municipal de Tiznit (...).

c. Projets de plantation des arbres fruitiers

➤ Observations générales

• Faible implication effective des bénéficiaires

Dans le cadre de l'approche participative adoptée pour l'exécution des projets pilier II, les conventions de partenariat signées entre l'Organisation Professionnelle (OP) porteuse du projet et l'Administration définissent les droits et les engagements de chaque partie signataire. Il est à noter que les engagements des OP portent sur la mobilisation du foncier et sur des actions qualitatives de suivi de l'ensemble du projet.

En effet, au niveau de ces conventions, la participation des organismes professionnels se matérialise par la délimitation des périmètres auprès des bénéficiaires pour la plantation, la mobilisation du foncier pour la mise en place des unités de valorisation ainsi que la participation dans la préparation des cahiers de charge et la participation aux commissions d'ouverture des plis des appels d'offres, et ce, en plus du suivi des réalisations des différentes composantes du projet.

L'organisme professionnel fait aussi partie des commissions de remise des travaux des entreprises, ce qui dénote de l'importance de la contribution en nature de cette organisation professionnelle.

• Non adéquation des conditions de paiements des honoraires des entrepreneurs

La structuration et les modalités de paiement ont été revues de façon à garantir la réussite des projets. Actuellement, les travaux d'irrigation et d'entretien représentent 40% du montant du contrat.

A cet égard, une note circulaire du Ministère de l'Agriculture d'Avril 2016 a été élaborée pour préciser la structuration des prix et les modalités de règlement ainsi que l'achèvement des travaux. Cette circulaire a arrêté les conditions à observer dans les dossiers d'appel d'offres par les services du Département de l'Agriculture, et ce, en vue d'améliorer les prestations des entreprises dans le cadre des marchés relatifs aux plantations.

➤ Observations relatives aux projets de plantations aromatiques et médicinales

• La faiblesse de la rentabilité économique et l'abandon des projets par certains agriculteurs

La culture des PAM est une activité nouvelle pour l'agriculteur marocain, en particulier dans cette région. L'expérience menée par l'Institut National de la Recherche Agricole dans ce périmètre a donné des perspectives encourageantes concernant l'efficacité de la rentabilité économique de ces types de cultures. Toutefois, cette activité reste tributaire des aléas climatiques. Ainsi, il ne faut pas considérer les résultats de l'étude réalisée par l'assistance technique comme référentiel car ce genre d'études doit s'étaler sur plusieurs années pour être recevables scientifiquement. Par ailleurs, cette étude n'a pas pris en considération l'aspect de la valorisation du produit prévu dans le cadre de ce projet.

A titre d'illustration, les chiffres d'affaires durant la campagne 2016 se présentent comme suit :

Type	Chiffre d'affaires DH/ha		
	Minimum	Maximum	Moyenne
Marjolaine	8.000	30.000	14.000
menthe	8.000	8.000	8.000
Epices	22.857	70.000	38.000
Roses	2.500	2.500	2.500
VERVEINE	10.000	114.000	53.000

Ainsi et s'agissant de cultures pluriannuelles d'une part et tenant compte que la productivité escomptée ne peut être atteinte qu'après plusieurs années d'autre part, la conclusion de cette étude réalisée par l'assistance technique ne peut pas être entérinée dans sa globalité. Elle a, tout de même, permis de dégager un certain nombre de constats qui ont été adoptés par la DPA en vue de l'amélioration du projet, comme par exemples :

- Adaptation du choix des espèces : substitution d'espèces à faible taux de réussite par des espèces à plus fort taux de réussite et leur plus forte rentabilité ;
- Adhésion des bénéficiaires : elle est dorénavant conditionnée par l'engagement à titre individuel et par écrit pour la mobilisation du foncier et l'obligation de la préservation des cultures après la réception (...)
- Choix des terrains de plantation : privilégier la proximité des points d'eau.

Il y a lieu de signaler que les bénéficiaires ont en outre bénéficié de plusieurs cycles de formation et d'un encadrement rapproché au cours de la réalisation du projet. Enfin, ils bénéficient d'un accompagnement de l'Office National du Conseil Agricole après la réception du projet.

- **Non réalisation d'analyses de laboratoire pour la sélection des plants à cultiver**

Contrairement aux précédentes observations, la programmation de certaines espèces de PAM a été effectuée en réponse à la demande des bénéficiaires et en coordination totale avec l'Institut National des PAM de Taounate. Des expérimentations ont été faites sur le périmètre de Tahla et ont donné des résultats satisfaisants (...).

- **Le retard accusé dans la réalisation des unités de valorisation des PAM**

Comme indiqué précédemment, les bénéficiaires contribuent aux projets en particulier par la mise à disposition du foncier. Ce point est d'ailleurs prévu dans le montage financier du projet matérialisé dans la convention signée. Dans ce cas présent, l'organisation porteuse du projet n'a pas honoré ses engagements en matière de mobilisation du foncier, et par conséquent ces unités n'ont pas vu le jour.

En ce qui concerne l'unité de valorisation de Ghafsay, le GIE a mobilisé le foncier et les études techniques sont en cours.

Enfin, concernant la 2ème unité de valorisation prévue à Béni Oulid, le GIE a proposé plusieurs sites pour sa réalisation et l'étude de ces propositions est en cours par la commission provinciale pour définir le périmètre adéquat répondant aux paramètres exigés.

- **Réussite limitée de culture des vignes**

La Direction Régionale de l'Agriculture a réalisé ce projet de plantation des vignes à la demande des bénéficiaires et sur un périmètre ayant déjà été cultivé auparavant par la vigne

(variété chebala). Ce périmètre est parfaitement adapté à cette culture. Laquelle culture nécessite un entretien particulier et un programme de traitement des maladies cryptogamiques.

En ce qui concerne le périmètre d'Itssouline, l'opération de plantation a été effectuée conformément aux critères techniques exigés sur les terrains choisis par les agriculteurs eux même, d'où un taux de réussite de 82%. Ce taux est satisfaisant pour les cultures en bour. Mais l'état végétatif des plants s'est détérioré par la suite et ce, en dépit des efforts déployés. Cette situation a poussé la commission de suivi à ne pas réceptionner une superficie de 20 hectares.

Concernant le périmètre de Tfasna, l'opération de réception des plants a été réussie à hauteur de 100% comme convenu dans le cahier des charges, mais la visite terrain de la mission de la Cour des Comptes a été effectué en octobre, d'où la difficulté d'évaluer l'état d'entretien des plants car ils sont en repos biologique.

En ce qui concerne le suivi du rendement et de la production, la DPA d'Al Hoceima procédera à la conclusion d'un contrat d'assistance pour le suivi des résultats de tous les projets lancés et ayant atteint le stade de pleine production y compris ce projet de vigne.