



Evaluer • Echanger • Eclairer



Etude d'impact des actions de Migrations et Développement dans le domaine de la gouvernance locale

Rapport et annexes – 396 EEI M&D

Septembre 2017

Elisabeth Hofmann

en collaboration avec Mustapha Bouhaddou

elihof@wanadoo.fr

Association Tombana
Le Bardon
33430 Bernos-Beaulac, France

Sigles

ADC	Agent de développement communal
ADS	Agence de Développement Social
AOP	Appellation d'origine protégée
AV	Association Villageoise
BAOM	Bureau d'accompagnement et d'orientation des migrants
CCME	Conseil de la communauté marocaine à l'étranger
CDS	Communauté de développement solidaire
DRIM	Développement Rural Intégré des douars de Montagne de la Région Sous Massa Drâa
FAVET	Fédération des Associations d'électrification villageoise de Taroudannt
FIJ	Forum des Initiatives de Jeunes
FIL	Forum des Initiatives Locales
FORIM	Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations
INDH	Initiative Nationale pour le Développement Humain
IPECAG	Instances de Parité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre
J2R	Jeunes des deux rives (projet d'échange de jeunes de M&D)
LDDF	Ligue démocratique pour les droits de la femme
M&D	Migrations & Développement
MRE	Marocains Résidant à l'Étranger
ORMVAO	Office Régional de Mise en Valeur Agricole de Ouarzazate
ONE	Office Nationale de l'eau
OSC	Organisation de société civile
PCM	Programme Concerté Maroc
REMAJEC	Réseau marocain de Jeunesse et de Concertation
TdR	Termes de références

SOMMAIRE

Sigles	1
Introduction	3
Résumé exécutif	4
1. Présentation de l'étude	16
1.1 Objectifs et objets	16
1.2 Méthodologie et déroulement de l'étude	17
La posture des consultants	17
Les zones et contextes de collecte de données.....	18
1.3 Enjeux et défis	20
La gouvernance locale comme focus central de cette étude	20
Reconstituer la situation de référence pour pouvoir capter les changements	25
2. M&D – un acteur évolutif	26
2.1 Association « des deux rives » : origine, « culture », histoire	26
2.2 Contexte socio-politique du Maroc et du Souss	27
2.3 Evolution de la nature de l'action de M&D	28
2.4 Les partenaires locaux de M&D – choix, appui à leur émergence, renforcement	29
2.5 Evolution de la « vision » (implicite et explicite) de la gouvernance défendue par M&D	31
3. Les domaines de changements en termes de gouvernance locale auxquels M&D a contribué	34
3.1 Ouvertures d'un milieu enclavé vers l'extérieur	34
3.2 Structuration de la « société civile » locale et émergence de leaders	35
3.3 Visibilité et prise en compte des jeunes et des femmes	39
3.4 Renforcement des collectivités locales	42
3.5 Rapports entre populations, société civile locale et autorités	44
4. Les leviers activés par M&D pour agir sur la gouvernance locale	47
4.1 Ancrage territoriale fort et durable	47
4.2 Choix des entrées (électricité, eau, AGR)	49
4.3 Choix des partenaires et position dans le paysage d'acteurs	51
4.4 Stratégies de mise en œuvre	54
Evolutions de la stratégie	54
L'inclusion comme point critique	57
4.5 L'équipe de M&D	61
Conclusion générale et pistes de réflexion	64
ANNEXES	73

Introduction

Relire l'expérience de M&D durant les 30 dernières années sous le prisme de l'impact de ses projets sur la gouvernance locale, rien que ça... ? La richesse des questionnements sous-jacents a fait de cette étude un vrai défi, pour deux raisons principales.

D'une part, quand M&D commence ses activités en 1987, le terme « gouvernance » n'est pas encore rentré dans le vocabulaire du développement qui évolue au fil du temps avec des modes variables. Il semble que l'Espace Associatif est parmi les précurseurs au Maroc pour investir ce terme, dès 2003, avant que l'Etat ne s'en saisisse à son tour, notamment à travers une circulaire du Premier ministre en 2005, dans le contexte du lancement de l'INDH. On peut donc dire que le terme est apparu à peu près à mi-chemin des trois décennies que M&D compte à son actif. Et même depuis son apparition, ce terme est vite rentré dans le rang des « mots valise » à contenu variable et flou. Evaluer des interventions au prisme d'un terme peu usité dans les premières quinze années d'activité de M&D et aux contours évolutifs par la suite, demande donc une attention particulière au caractère novateur et changeant de cette notion qui n'est arrivée que petit à petit comme référence, objectif ou critère dans le monde développementaliste. Une vigilance supplémentaire s'impose quant à sa signification possible dans le contexte rural et montagnard du territoire d'intervention de M&D.

D'autre part, dans l'absolu, l'absence d'une situation de référence et d'indicateurs arrêtés dès le début des activités peut être considérée comme un obstacle rédhibitoire à la mesure des changements réalisés. A défaut de pouvoir mesurer les évolutions par une comparaison entre les situations de départ et celles ultérieures, d'autres démarches ont été choisies. L'analyse des documents produits par et sur M&D ainsi que les séries d'entretiens et de discussions conduits avec des personnes qui ont été au cœur de la dynamique, qui ont contribué à l'expérience ou qui l'ont observée, mais aussi l'observation des événements autour du 30^e anniversaire de M&D en février 2017 permettent de retracer les évolutions clé, tout en tenant compte des changements du contexte à différents niveaux (village, commune, province, région, national, international...) qui se sont produits en parallèle. C'est à partir du croisement de cette multitude de données, d'analyses, de récits et de témoignages – parfois pleins d'anecdotes et d'émotions – qu'il était possible de faire ressortir les éléments clés nécessaires à la compréhension et à l'appréciation des apports de M&D en matière de gouvernance locale, même si cette étiquette n'y figurait pas dès le début.

Résumé exécutif

Présentation de l'étude

L'étude d'impact de M&D en termes de développement local pendant les 30 années de son existence a dû faire face à un certain nombre d'obstacles, liés à la notion même de « gouvernance », objet principal de l'étude. L'apparition tardive (début des années 2000) de cette notion à contours variables, et son usage normatif (occidentalo centré) par les acteurs dominant la pensée du développement ont rendu cette étude particulièrement délicate. En l'absence d'une définition précise de la gouvernance dans les TdR, l'équipe a cherché de capturer les contributions de M&D aux évolutions des manières de gérer, administrer et prendre des décisions, et aux changements des façons dont le pouvoir est organisé, exercé et perçu, sur une période où se sont multipliés les lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la construction des projets affectant le territoire.

M&D, appuyé par le F3E, avait énoncé l'objectif suivant pour cette étude d'impact : Apprécier dans quelle mesure les actions de renforcement des capacités menées par M&D auprès des acteurs du territoire ont contribué à faire évoluer la gouvernance des organisations locales, afin d'améliorer sa pratique d'intervention sur la gouvernance locale ; d'être partie prenante des débats en cours sur la décentralisation, tant au niveau des deux Régions d'intervention (Souss Massa et Drâa Tafilalet) qu'au niveau national marocain ; d'identifier d'une part les autres acteurs qui ont également contribué à l'émergence de changement sur cette question de gouvernance des organisations locales, et d'autre part les facteurs internes et externes qui ont également été des leviers clefs.

Il s'agit donc d'une étude d'impact centrée sur la contribution des actions menées par M&D sur l'évolution de la gouvernance des institutions, organisations et actions du territoire. Selon M&D, cette évolution devait passer par l'émergence de leaders animés par le souhait de contribuer au développement de leur territoire.

L'étude a globalement adopté une démarche de collecte de données classique, combinant des entretiens individuels, des échanges collectifs et des observations, précédée et complétée par une étude attentive de la très riche documentation qui existe sur M&D, ainsi que quelques recherches bibliographiques connexes. La collecte de données s'est concentrée d'une part sur le cercle de Taliouine, le berceau historique de M&D où ses interventions se succèdent depuis 30 ans, et d'autre part sur Arbâa Sahel, une commune qui collabore avec M&D dans cette dernière décennie surtout, sur demande d'un acteur local très dynamique. A travers les récits et documents, des exemples d'autres localités ont été pris en compte en marge.

L'étude a tenu compte de la spécificité des contextes des zones d'intervention de M&D et notamment du cercle de Taliouine : zone montagnarde enclavée, longtemps déconsidérée par les pouvoirs publics, parmi les zones qui ont connu le plus grand nombre de vagues d'émigration internes et externes. De par la culture communautaire berbère, la société ne se

modernise que lentement et l'attachement des migrants à leurs zones d'origine reste important.

M&D – un acteur évolutif

Pour pouvoir analyser l'impact de M&D en termes de gouvernance locale au Maroc, il était important de comprendre la spécificité de cette association. Dans le paysage associatif du Maroc, l'expérience de Migrations & Développement (M&D) constitue un cas particulier, d'un côté, parce que l'association est transnationale : créée par des marocains vivant en France, avec un statut juridique français et une identité maroco-française, pour intervenir majoritairement au Maroc. De l'autre côté, M&D est singulière par la durée de ses interventions au sein du cercle de Taliouine, même si M&D a beaucoup élargi et diversifié son rayon d'action entre-temps : il est rare de trouver une association de l'envergure de M&D qui reste ainsi ancrée sur un territoire et intervient sur un champ thématique large (infrastructures, agroécologie, éducation...).

L'idée de M&D émerge de la crise occasionnée dans les années 70 par la fermeture de l'usine d'aluminium à Argentière en France, où le fondateur, Lahoussain JAMAL était installé. C'est dans ce contexte difficile que des militants syndicalistes ont cherché à approfondir leur réflexion sur la manière de faciliter le retour et l'intégration des ouvriers immigrés qui choisissaient de revenir vivre au Maroc.

Suite à sa constitution en tant qu'association loi 1901 en France en janvier 1986, M&D a créé en 1994 sa structure opérationnelle et a obtenu des autorités marocaines en 1998 un Accord de siège au Maroc, accord qui est renouvelé tacitement depuis. L'association a soutenu l'émergence de différentes « boutures » au Maroc (Migration & Développement Local, Forum d'Initiatives Locales, Forum d'Initiatives de Jeunes) qui agissaient en partie en complémentarité à M&D (qui respecte un devoir de réserve en tant qu'association étrangère).

M&D a mis au point « progressivement et d'une façon empirique » une méthode d'intervention basée sur trois principes :

1. La participation des villageois et villageoises aux décisions et au financement des actions ;
2. Le partenariat avec les autorités locales ;
3. La solidarité au sein du village et incluant les émigrés du village.

La première phase des actions de M&D, pilotées largement par les migrants, concerne le soutien aux infrastructures villageoises qui étaient cruciales pour les habitants des zones et notamment les migrants : électrification, adduction d'eau potable, retenues collinaires, écoles et dispensaires, irrigation, etc. Le champ d'intervention de l'association s'est ensuite élargi à partir de 2000 à l'appui aux activités économiques : soutien aux coopératives (safran, argan, olives, plantes médicinales...) ainsi qu'à la création d'une offre de tourisme

rural (par exemple, des auberges). Depuis 2012, l'orientation vers le soutien à une « agriculture familiale, performante et durable » s'est affirmée et l'ensemble des actions de M&D s'articule avec la notion du territoire. Avec ces évolutions, le niveau d'intervention de M&D a changé : du niveau villageois (douar) au début, l'association a constamment élargi son rayon d'action, d'abord vers les communes, puis au-delà, jusqu'au niveau provincial, voire régional. Si M&D soutenait au début l'émergence d'Associations villageoises, elle a évolué petit à petit vers un appui aux acteurs associatifs existants, ainsi qu'aux coopératives et collectivités territoriales. Plus récemment, l'association cherche à concentrer ses interventions en « grappe de raisins » sur des territoires autour d'acteurs dynamiques afin de pouvoir y soutenir l'émergence d'effets de synergie, tout en rationalisant le déploiement de ses ressources.

La gouvernance n'est apparue explicitement parmi les objectifs de M&D que pendant la troisième décennie de son existence. Or, M&D a en effet depuis le début mis un accent sur le « comment » de la mise en œuvre des actions (par exemple, la création d'une Association villageoise comme condition préalable à la construction d'une infrastructure, dans un contexte où les autorités commençaient à peine à relâcher leur contrôle et à permettre l'émergence d'une société civile locale). Cette approche répondait au souci d'assurer un mode d'intervention par lequel l'engagement des migrants pourrait être canalisé efficacement. L'inclusivité de ces Associations villageoises et le principe d'assurer un accès à l'électricité et à l'eau à toutes et tous dans le village témoignent des valeurs que M&D véhicule dès le début, sans l'étiquette explicite de « gouvernance ». Implicitement, la volonté d'intervenir sur la gouvernance locale est d'emblée réelle, portée sans doute par la culture syndicale d'une bonne partie des forces vives initiales.

En revisitant ces trois décennies d'existence de M&D, il est important de souligner que l'identité de M&D s'est longtemps confondue avec la personne de son fondateur Lahoussain JAMAL. Cette équation a marqué la perception de M&D au moins pendant la première décennie avant que l'association ne soit petit à petit reconnue comme une organisation, composée d'individus compétents et motivés, mais avec une identité en tant qu'entité professionnelle distincte de la personne très charismatique de son fondateur.

Les domaines de changement

A la question sur les changements intervenus ces dernières trente ans, le **désenclavement** est une réponse quasi-systématique, souvent la première. L'action phare de M&D dans la première phase de son histoire, l'électrification, n'améliore pas seulement les conditions de vie, mais désenclave aussi les villages isolés, tout comme la construction de routes. Ce désenclavement se fait également par l'arrivée d'étrangers, comme les électriciens bénévoles d'EDF qui jouent un rôle clé dans la première génération de projets de M&D, ou les jeunes de France qui participent aux chantiers-échange. D'autres actions de l'association contribuent au « désenclavement éducatif ».

La **structuration de la « société civile » locale et l'émergence de leaders** est un autre changement fort dans lequel les migrants jouent un rôle clé, car leurs retours ou leur circulation entre pays d'accueil et pays d'origine ne laissent pas inchangé « l'ordre établi » dans les villages. La structuration de la société civile n'est pas un objectif explicite initial, mais une composante évidente de la dynamique que M&D initie, de surcroît en phase avec les valeurs défendues par le syndicalisme.

M&D n'a pas choisi d'interpeller l'autorité pertinente pour revendiquer la construction des infrastructures qui faisaient cruellement défaut (il n'y avait guère d'interlocuteur public pour répondre à une telle revendication hypothétique à l'époque). La prise d'initiative des villageois avec l'appui des migrants du village et le soutien de M&D, devaient « interpeller par l'exemple » à une époque où les opérateurs nationaux n'envisageaient pas d'apporter des services et infrastructures aux populations très éloignées des villes, notamment en montagne.

A partir de 2000, grâce à l'appui de M&D, des acteurs économiques émergent, notamment des coopératives et des individus dynamiques et « entreprenants ». En parallèle, c'est la Commune qui entre en scène comme acteur clé du développement, alors que les Associations villageoises se multiplient maintenant, comme partout en zone rurale marocaine (parfois plus dans des stratégies concurrentielles que collaboratives), ainsi que celles de femmes, de jeunes, etc. Les acteurs nationaux comme l'Agence de développement social (ADS) et l'Initiative nationale de développement humain (INDH) instituent ces associations comme partenaires, aux côtés des collectivités et autorités locales.

La dynamisation et la structuration de la société civile étant un changement très significatif dans les dernières trois décennies au Maroc dans son ensemble, y compris à la campagne, on peut affirmer que pour les zones d'intervention de M&D, l'ONG a joué un rôle de catalyseur dans cette évolution qui a profondément changé la société locale montagnarde du Souss.

Un autre domaine de changement très significatif au Maroc dans son ensemble et dans les zones d'intervention de M&D concerne la **visibilité et la prise en compte des jeunes et des femmes**. Les actions de M&D ont fortement contribué à donner visibilité et « voix » aux jeunes, soutenues également par les migrants qui avaient l'habitude de fréquenter les jeunes « émancipés » dans leur vie « ailleurs ». L'ouverture des Associations villageoises aux jeunes et la création d'opportunités d'emploi (dans les coopératives, les auberges, etc.) bénéficiaient clairement aux jeunes hommes. L'accès amélioré à l'éducation pour les jeunes des deux sexes était aussi un vecteur important pour préparer les jeunes à participer plus activement à la vie publique, par exemple à travers le Forum des Initiatives de Jeunes créé par M&D.

Pour ce qui est de la visibilité des femmes, des changements positifs pendant les trois dernières décennies sont significatifs, mais leur envergure est moindre que concernant les jeunes hommes. Les aspects culturels pèsent toujours fortement sur leurs projets de vie

dans lesquels le mariage continue à occuper une place centrale. Dans les Associations villageoises, les femmes étaient complètement absentes initialement, ou dans les meilleurs des cas, représentées par procuration. M&D met en avant que leurs besoins étaient néanmoins pris en compte : dès le début, presque toutes les activités de l'association sont pensées et conçues pour avoir aussi des effets directs ou indirects positifs sur les femmes, leurs tâches quotidiennes, la satisfaction de leurs besoins. Dès le milieu des années 1990, certaines activités de M&D ciblent aussi directement les femmes, comme les foyers féminins, le soutien aux AGR des femmes, des caravanes sur la Moudawana et plus récemment un programme d'alphabétisation pour des femmes de la filière du safran et une intégration des femmes dans les projets agroécologiques qui démarrent.

Le **renforcement des collectivités locales** est un autre changement qui caractérise le Maroc et aussi la zone de cette étude. La nouvelle constitution de 2011 fait surtout évoluer les découpages, prérogatives et modes d'organisation des Communes rurales. M&D y a contribué par la formation des élus et des fonctionnaires des collectivités locales partenaires, mais aussi par l'accompagnement de processus de planification territoriale et l'appui à la mobilisation des migrants dans leurs collectivités d'origine.

Le dernier domaine de changement significatif détecté est celui des **rapports entre populations, société civile locale et autorités**. Ces rapports entre les autorités (administrations, élus, collectivités, représentants de l'Etat...) et la société civile ont évolué partout au Maroc. Dans un contexte où des administrations investissent sur les territoires auparavant « abandonnés », et où les collectivités locales conduites par des élus émergent, chaque commune rurale doit formuler un Plan d'Action Communal (PAC) en impliquant la société civile locale et à travers elle, la population locale dans la collecte des données, le diagnostic, ainsi que le choix et la priorisation des actions à mener. M&D accompagne et anime ce processus de concertation et sur la base de ses résultats, appuie l'élaboration du plan qui est soumis aux services décentralisés de l'Etat pour validation. Les deux changements fondamentaux dans ce contexte sont **l'organisation structurée de la concertation pluri-acteurs** d'une part, et l'émergence d'une **vision globale du développement du territoire**, d'autre part, évolutions influencées par les changements de cadre et notamment par la politique de « décentralisation avancée ». Dans les zones reculées montagnardes, la répercussion de ces changements réglementaires et légaux risquait a priori d'être faibles et différés. L'accompagnement proactif de M&D a joué alors un rôle clé pour que les collectivités concernées puissent être en mesure de saisir les opportunités offertes par ce cadre réglementaire élargi de manière constructive et « utile » pour le territoire.

Une autre évolution fondamentale concerne le **rapport entre les migrants et les divers acteurs locaux**. Appuyés par M&D, ces premiers sont devenus des porteurs de modernité et de changement. Par conséquent, les processus de « notabilisation » ont changé et les structures hiérarchiques qui caractérisaient cette société montagnarde se sont assouplies. Ce processus concerne surtout la première moitié de la « vie » de M&D. Comme les flux

migratoires des régions rurales ne se renouvelaient pas et comme les migrants qui étaient au cœur de l'action de M&D avançaient en âge, deux enjeux apparaissent : la difficulté des migrants retraités et de leurs familles ou veuves d'accéder à leur droits acquis dans le pays d'accueil d'une part, et l'émergence d'un nouveau type d'acteur à mobiliser d'autre part : les « migrants » de 2°, 3° et 4° génération, qui n'ont plus le même lien au « bled », et pour qui le rapport au pays d'origine de leurs parents est articulé avec des questions identitaires, parfois complexes et souvent sensibles. Une des dimensions importantes détectée par M&D est de **recréer la confiance entre diaspora (incluant les générations nées en France) et collectivités**. M&D cherche à y contribuer en incitant et appuyant les Communes rurales à la création de Bureaux d'accueil et d'orientation des migrants (BAOM), afin d'accompagner les migrants pour l'accès à leurs droits sociaux mais aussi en termes d'orientation de leurs investissements. Quant à l'enjeu des descendants des migrants, M&D défend la devise « enracinement sans déracinement » et cherche à maintenir, voire renforcer, le rôle de ces migrants « moins directement attachés » dans le développement territorial. A titre d'exemple, on peut mentionner l'initiative d'une « Communauté de développement solidaire » (CDS) adossée à une plateforme digitale, qui cherche à mobiliser les ressources de la diaspora au service du développement territorial des zones rurales marocaines. Le projet Jeunes des deux Rives (J2R) agit également dans ce sens.

Un dernier changement remarqué concerne **l'obligation des élus de rendre des comptes**. Les relations rapprochées avec la société civile les mettent dans une position où ils doivent faire leurs preuves pour rester légitime dans la durée.

L'ensemble de ces changements vont dans la même direction : l'évolution d'une « société de liens » vers une « société de droits » est en cours. Les liens restent importants et ne sont pas à distordre, mais ils évoluent et changent de nature, tandis que les droits ne sont pas encore totalement installés dans les imaginaires et dans les pratiques.

Les leviers activés

Un des leviers principaux pour permettre à M&D d'impacter la gouvernance locale dans ce milieu enclavé et très traditionnel, est son **ancrage territorial fort et durable** dans le cercle de Taliouine. Cet ancrage a été nourri au début par l'appartenance du fondateur « au cru » du territoire, mais M&D en tant qu'association a petit à petit fait sa place comme acteur institutionnel sur l'échiquier local. L'installation de l'équipe salariée à Taliouine dans la Maison du développement à partir de 2007 est symbolique du nouvel ancrage territorial de M&D qui formalise ainsi sa présence physique permanente dans la vie locale.

Les « **entrées** » choisies par M&D – électricité, eau, AGR – étaient stratégiques pour susciter un effet levier : M&D bousculait l'ordre établi en marge de l'augmentation de capacités que représentait l'accès à des services de base, très attendus. Cette stratégie s'est forgée au fur et à mesure, de manière empirique, par l'alchimie entre les souhaits des migrants, la demande des villageois, la culture syndicale du fondateur et les conseils et impulsions

donnés par des personnes qui le soutenaient en France et au Maroc. M&D a su utiliser très habilement ces entrées pour imposer la démarche : le passage obligatoire par des AV et le principe d'inclusion de tous les habitants du douar, indépendamment de leur capacité à contribuer financièrement à l'investissement et à payer par la suite leur consommation d'eau et d'électricité.

Ce sont réellement des « entrées » pour agir petit à petit en faveur du développement (économique d'abord) puis sur la gouvernance. Les AGR, qui forment la « deuxième génération » de projets de M&D, n'ont pas le même effet de levier en termes de gouvernance, même si les coopératives soutenues sont des acteurs locaux souvent structurantes. Touchant peu les populations les plus défavorisées, le soutien aux activités économiques n'est pas non plus un levier en termes d'inclusion.

Le **choix des partenaires et la position de M&D dans le paysage d'acteurs** ont aussi généré des effets de levier. Le positionnement stratégique dans le paysage d'acteurs n'était pas écrit d'avance, le fondateur réagissait à une situation critique et a développé petit à petit la démarche M&D de manière empirique : influencer sur la gouvernance via des projets concrets, la structuration du milieu et le renforcement de compétences. Le rapport de M&D au politique et aux pouvoirs publics à tous les niveaux n'envisage pas de contestation frontale, mais cherche à élargir constamment la marge de manœuvre tout en restant « dans la marge acceptable ».

Les « partenaires » initiaux de M&D étaient les migrants et encore aujourd'hui, M&D cherche à œuvrer en faveur et avec les populations « issues de la migration » et leurs descendants de 3^e ou 4^e générations. Les migrants ont forgé le nom de M&D et restent jusqu'à aujourd'hui un élément fort dans l'identité de M&D, même si le rôle de ces partenaires a évolué et leur importance relative a baissé.

Les partenaires clé des premières actions de M&D étaient les Associations villageoises (AV) que M&D « faisait naître » par son instigation et accompagnement. Avec le temps, le choix des partenaires privilégiés s'est déplacé vers les leaders locaux à l'échelle communale, capables de fédérer des forces vives autour d'eux.

Tout au long de ses trois décennies d'existence, M&D a toujours cherché des alliances avec des responsables locaux, par exemple le député local de l'époque initiale qui est devenu un soutien décisif de M&D. Dans certaines situations, M&D a fait aussi l'objet de pressions par certains acteurs. L'association a alors toujours adopté une posture apolitique, en cohérence avec son identité d'association française.

Les **stratégies de mise en œuvre** ont également joué des rôles décisifs pour « produire » l'impact sur la gouvernance locale. Premièrement, ce sont les **évolutions de ces stratégies**, élaborées toujours de manière fortement empirique, qui sont observables, en fonction des évolutions de contexte, des « leçons tirées » des expériences faites, mais aussi au gré des

changements des personnes à la tête de M&D. On peut les résumer en fonction des « grandes étapes de la vie de M&D »¹ :

- D'abord la stratégie d'amélioration des conditions de vie par la réalisation d'infrastructures conditionnée par la création d'Associations villageoises avec une implication forte des migrants de la 1ère génération (1986-2000) ;
- Ensuite, la stratégie d'amélioration du niveau de vie par le soutien aux activités économiques et aux projets d'investissement des migrants (1ère et 2nde générations ainsi que migrants internes), notamment à travers l'appui aux coopératives et organisations paysannes (2000-2009) ;
- Enfin, celle d'amélioration de la gouvernance, avec des actions spécifiquement ciblées sur la gouvernance locale, le renforcement des compétences des élus et agents locaux, ainsi que l'organisation de la société civile, à travers l'appui aux Communes (pour la décentralisation et la planification communale du développement), avec une implication de la diaspora et notamment des migrants de 2nde & 3ème génération (à partir de 2009).

Deuxièmement, cette étude a permis d'identifier **l'inclusion comme point critique** des stratégies de mise en œuvre de M&D dans ses différentes phases. Si l'inclusion est érigée en principe lors de la construction des infrastructures soutenues par M&D, la situation n'est pas la même pour les actions économiques (tous les villageois n'ont pas la même dotation en terre, en eau...). Le travail de soutien à la planification communale (PDC, PAC) est intéressant comme exemple : les acteurs clé des villages concernés sont invités, mais on peut s'interroger s'ils sont représentatifs des habitants les plus vulnérables socialement, économiquement, concernant le niveau d'instruction et aussi des femmes, dont l'inclusion reste un enjeu important dans les zones rurales marocaines. Certes, les femmes étaient bénéficiaires – passives – des toutes premières activités de M&D. L'association mobilisait des femmes migrantes comme levier pour « dynamiser » leurs consœurs restées au village et s'est aussi engagée dans l'information et la sensibilisation au sujet du nouveau code de la famille, plus progressiste, en 2004, à travers la participation à deux « caravanes de la Moudawana ». Néanmoins, les résultats de la présente étude montrent que la volonté de M&D d'« associer systématiquement les femmes aux initiatives et à la gouvernance des projets »² porte des fruits encore limités. Avec les toutes dernières initiatives en cours (DRIM 1, alphabétisations, etc.), de sérieuses avancées de la stratégie de mise en œuvre créent un potentiel intéressant qui gagnerait à être porté pleinement par l'ensemble de l'équipe de l'association.

L'équipe de M&D représente le dernier type de levier identifié : sa présence sur le territoire et avec les acteurs locaux, dans la durée, et au-delà des « projets », reste très importante

¹ « Regards sur les migrations et le développement » intitulé « De la migration à la diaspora », 2014 (<http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>)

² M&D, « (5) Genre et développement », 2011

(même sans la présence régulière du fondateur sur le souk hebdomadaire qui était sans aucun doute crucial pour la première moitié de l'existence de M&D). L'association est aussi un vivier non seulement pour des professionnels du développement qui se font embaucher par des acteurs publics ou bilatéraux, mais aussi pour des forces vives locales : on trouve des anciens salariés à la tête de coopératives, d'associations et même de communes, mais aussi dans les Agences nationales. L'exemplarité de l'association concernant la cohérence entre ses actes et ses valeurs et principes défendus est reconnue, tout comme sa détermination (faisant écho à la ténacité du fondateur qui incarnait longtemps M&D à lui seul).

Malgré cela, **toutes les tentatives de M&D d'agir en faveur de la gouvernance n'ont pas été couronnées de succès**. Certaines dynamiques que M&D a pu déclencher lui ont échappées par la suite, évoluant dans un sens qui s'éloigne de la bonne gouvernance. On peut citer le cas de certains leaders dont M&D a soutenu l'émergence et qui se sont « tournés contre le développement », mettant la consolidation de leur position de pouvoir au-dessus de l'objectif de développement local. Un autre exemple sont certaines des initiatives d'appui au safran : les perspectives de gains économiques qui se sont vu multiplier par la valorisation de cette culture, grâce à M&D, ont attiré des entrepreneurs avec des modes d'action peu collectifs, motivés par leur gain personnel seulement. Les « boutures » de M&D ont aussi connu un succès variable. Si le Forum des Initiatives de Jeunes a su tirer profit du PCM 3, le FIL n'a jamais pu atteindre une vitesse de croisière à la hauteur de ses ambitions.

Une limite de la fonction levier sur la gouvernance que l'équipe peut jouer dans les zones d'intervention de M&D est l'absence d'une vision unanime de cette gouvernance parmi ses membres. Est-ce possible d'agir de concert efficacement en vue d'un principe qui reste flou ?

Idées fortes et recommandations

Il est indéniable que les actions de M&D ont produit un impact significatif en termes de gouvernance locale, contribuant ainsi à une évolution sociétale soutenue aussi par des changements politiques plus larges (en faveur de l'émergence d'une société civile). L'association a été précurseur dans son berceau Taliouine et les effets de ses actions ont préparé le terrain aux autres acteurs (comme l'ADS, l'Agence Nationale pour le Développement des Zones Oasiennes et de l'arganier, les coopérations belge et allemande, etc.) qui rejoignent M&D dans ses zones d'intervention historiques. Si dans un premier temps, l'impact sur la gouvernance était plus un « produit dérivé » de la stratégie de mise en œuvre, petit à petit, il est devenu clair que la condition « imposée » pour l'intervention de M&D – la création d'une Association villageoise – était un élément déclencheur d'une dynamique plus large et potentiellement plus durable et transformatrice. Avec les Associations villageoises ont émergé des leaders locaux autres que les membres de la Jmâa. Certes, tous les leaders et associations n'agissent pas en faveur d'une meilleure gouvernance, mais **M&D a montré que l'émergence d'une société civile est possible** dans cette zone d'émigration appauvrie et délaissée, où l'imbrication entre relations formelles et

relations interpersonnelles pesait lourdement dans cette toute jeune arène du développement.

Avec le temps, la gouvernance locale est devenue plus explicitement un principe d'action et un objectif pour M&D, soutenue principalement par un **renforcement notable des compétences des acteurs locaux**. L'importance accordée à la gouvernance locale est devenue évidente avec le changement du niveau d'intervention : le focus sur le niveau communal plutôt que villageois s'accompagnait d'une mise sur agenda de certains principes d'action, comme la démocratie, la transparence, l'égalité, la participation, etc. M&D est aujourd'hui précurseur par son soutien de tentatives de concertation au niveau intercommunal et provincial, comme elle l'était dans le passé à d'autres niveaux (villageois, communal). Cette évolution est aussi liée aux changements de la stratégie de M&D qui est caractérisé par son « empirisme » assumé, et même revendiqué. Ces dernières trois décennies, les zones d'intervention de M&D ont fait un bout sur ce **chemin d'une société de liens vers une société de droits**, d'un ordre social où la « loyauté » primait vers une reconnaissance grandissante de la « légalité ».

Si les migrants étaient la « porte d'entrée » de M&D sur le territoire où ils ont joué un rôle central dans la stratégie, comme « nouveaux leaders », relais de M&D sur place et co-financiers, ils ne sont plus les partenaires centraux qu'ils étaient lors de la première décennie. M&D a **fait évoluer la manière de soutenir et impliquer les migrants**. Au fond, c'est **l'ancrage simultané sur les deux rives de la Méditerranée³ qui semble l'élément identitaire clé de M&D** aujourd'hui plutôt que l'accent sur la migration (qui évoque des faits différents dans l'actualité ces jours-ci).

Avec la priorité grandissante accordée à la légalité, **la gouvernance locale est aussi plus explicitement abordée et visée** par l'accompagnement que M&D fournit. La création d'un pôle de Gouvernance et animation territoriale au sein de M&D fin 2013 en témoigne. Un des éléments centraux est l'accompagnement de la prochaine génération de leaders, notamment à travers le Forum d'Initiatives de **Jeunes**. L'implication importante des **filles** en son sein et les récentes activités en faveur des **femmes** créent un vivier de leaders féminins qui pourront faire évoluer les forces vives locales vers plus de mixité.

M&D a développé une stratégie habile d'un **plaidoyer « par l'action »**. En effet, l'association cherche à faire changer d'avis aux autorités (mais aussi aux populations), d'une part par une stratégie d'alliance avec des acteurs influents, et d'autre part, par une démonstration à travers l'exemple : au lieu d'interpeler les autorités pour revendiquer l'électrification, M&D a montré par ses actions concrètes qu'il est possible d'électrifier ces villages montagnards de cette zone délaissée... ce qui a incité les acteurs publics à emboîter le pas à cette dynamique et s'en saisir. L'association n'adopte pas « l'approche par le droit » mais une « approche vers le droit », avec le souhait de laisser les populations et acteurs locaux maîtres de leurs

³ Le focus de cette étude d'impact était sur le gouvernance local au Maroc, laissant de côté tout une partie des activités de M&D en France ou dans des pays tiers.

dynamiques de changement, qui seront appuyées par M&D mais, in fine, portées par ces acteurs eux-mêmes.

C'est sans doute dans cette fonction d'appui que M&D peut jouer un **rôle de catalyseur** pour renforcer la gouvernance locale qui est en train de se déployer : M&D peut soutenir et accélérer ces dynamiques par des formations et d'autres formes d'appui qui visent directement ou indirectement le renforcement des compétences, l'amélioration des modes de fonctionnement et l'opérationnalisation d'une éthique de gouvernance. En effet, à regarder l'histoire de M&D au prisme de la gouvernance locale, il apparaît clairement que l'association a souvent initié des types d'action pour les faire reprendre à terme par d'autres acteurs, et notamment l'Etat, confirmant la formule de Lahoussain JAMAL que M&D faisait de la « construction de politiques publiques par le bas ». Ce n'était pas son objectif à ses débuts, mais c'est devenu petit à petit, par construction empirique, un mode d'action et aussi de plus en plus explicitement, un objectif de l'association.

Dans cette perspective d'une meilleure gouvernance locale, trois **pistes de réflexion principales** se dégagent :

La construction d'une vision commune de la gouvernance

Compte tenu de la complexité de la notion de gouvernance, il est utile de co-construire une vision commune réellement partagée par les forces vives de M&D et de réfléchir collectivement à son opérationnalisation, à la fois de manière transversale et à travers des actions dont la gouvernance est l'objectif principal. Un contenu commun à l'équipe et au CA pour remplir la « valise » gouvernance de l'association ne peut que renforcer l'impact que les actions ne manqueront sans doute pas à produire à Taliouine et dans les autres zones d'intervention de M&D.

L'inclusivité des approches de M&D et de leurs partenaires

Bien que M&D n'ait jamais pratiqué une discrimination, sa devise de « travailler avec les plus dynamiques, avec ceux qui veulent » encoure le risque d'exclusion, malgré les intentions d'ouverture qui guident les actions de l'association. Pour une réelle inclusivité, il ne suffit pas d'inviter tout le monde, il est indispensable de s'interroger sur les raisons pour lesquelles certains ne donnent pas suite à l'invitation. Parmi ceux qui « ne veulent pas », selon une inversion – certes caricaturale – de la logique M&D, n'y aurait-il pas les plus vulnérables, économiquement, d'un point de vue du capital social, concernant le niveau d'instruction, etc. ?

Avec le foisonnement d'Associations villageoises beaucoup moins inclusives que la première génération créée sur l'instigation de M&D à l'époque, on ne peut pas supposer que celles-ci représenteront le point de vue des « majorités silencieuses ». Des démarches participatives de diagnostic au niveau des douars pourraient être proposées et appuyées par M&D à cette

fin. Les approches liées à la notion d'*empowerment*⁴ pourraient éventuellement être une source d'inspiration pour travailler en direction de celles et ceux – des peu instruits, des femmes, des « pauvres »... – qui restent de fait souvent en dehors des dynamiques et activités proposées par M&D et ses partenaires, malgré les bonnes intentions d'inclusion de ceux-ci. Au sujet d'une meilleure implication des femmes, l'évolution positive peut être renforcé dans DRIM 2, avec le potentiel de créer une dynamique autour de l'alphabétisation et des formations en leadership. Dans les processus participatifs liés au développement local, M&D est encouragé d'expérimenter une approche combinée, non-mixte et mixte : après des concertations « entre femmes », des « représentantes » de ces sous-groupes pourront alors participer aux fora mixtes. Pour ce qui est des jeunes, notamment ceux et celles avec un faible niveau d'instruction, le FIJ joue un rôle clé pour atteindre aussi ces jeunes moins instruits que la majorité des membres actuels du FIJ.

La gouvernance dans l'appui à la décentralisation

Pour continuer à agir sur la gouvernance des politiques locales de développement, il est stratégiquement essentiel de chercher à maintenir, approfondir et renforcer les dimensions multi-acteurs et multi-niveaux des démarches d'appui à la décentralisation.

Concernant le niveau communal, deux axes semblent centraux : D'une part, la **consolidation de la « culture participative » naissante** est déterminante, par le renforcement des liens entre les organisations de base (associations et coopératives) et les élus locaux. La promotion de la participation et de la concertation entre les acteurs ne doit pas disparaître avec l'achèvement des travaux d'élaboration des PAC. Bien que les textes des lois organiques relatives aux collectivités territoriales n'obligent pas les collectivités à mettre en place des mécanismes de concertation et de dialogue permanents, autres que les IPECAG, les textes n'interdisent pas la prise d'initiatives et la création d'autres espaces de participation et de concertation. De tels dispositifs peuvent avoir un effet dynamisant sur la société civile locale et ne se limitent pas au soutien de leaders qui ont parfois une tendance à être dominants.

D'autre part, les questions de **performance de la « machine communale »** sont importantes. Face à la nécessité absolue de la levée de fonds supplémentaires aux dotations de l'Etat et un fonctionnement sur un mode projet, avec redditions de comptes, l'efficacité et l'efficacités des administrations locales sont de mise. Eventuellement des stratégies de coaching (« mentorat ») à la place ou en complément d'un appui par des formations et des animations d'atelier pourraient être explorées pour optimiser les retombées à moyen et long terme, à travers le développement des capacités des ressources humaines des communes (élus et salariés), l'appui à la structuration et une meilleure répartition des rôles entre l'exécutif et le politique et enfin l'accompagnement des communes pour la mise en

⁴ Voir par exemple : Anne-Emmanuèle Calvès, « *Empowerment* » : *généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement* », Revue Tiers Monde 2009/4 (n° 200), p. 735-749.

place de procédures de gestion des services qui leur incombent, pour réduire le poids des relations interpersonnelles.

Enfin, pour renforcer l'impact potentiel de M&D sur la gouvernance locale, l'association est encouragée à poursuivre les efforts en direction de la **dimension multi-niveaux** (commune, province, région...), notamment par la poursuite des contributions à la structuration et la canalisation du travail des institutions vers une meilleure gouvernance et une intervention dans une logique de développement territorial. Cette dynamique multi-niveaux peut aussi être soutenue par une bonne préparation des communes afin que celles-ci puissent en être pleinement partie prenante.

Ces pistes de réflexion pour consolider et renforcer l'impact de M&D sur la gouvernance locale doivent bien évidemment être adaptée à la « géométrie variable » des contextes et situations d'intervention de M&D et ne pourront porter des fruits sans avoir fait au préalable l'objet d'une appropriation de la part de l'équipe de l'association. Ce focus consolidé sur la gouvernance qui se traduira en stratégie sans doute « à la M&D » de façon empirique, accompagné de capitalisations, ne pourra être que bénéfique pour continuer l'aventure M&D sur les prochaines décennies...

1. Présentation de l'étude

1.1 Objectifs et objets

M&D, appuyé par le F3E, avait énoncé les objectifs suivants pour cette étude d'impact :

Apprécier dans quelle mesure les actions de renforcement des capacités⁵ menées par M&D auprès des acteurs du territoire ont contribué à faire évoluer la gouvernance des organisations locales, afin :

- d'améliorer sa pratique d'intervention sur la gouvernance locale ;
- d'être partie prenante des débats en cours sur la décentralisation, tant au niveau des deux Régions d'intervention (Souss Massa et Drâa Tafilalet) qu'au niveau national marocain ;
- d'identifier d'une part les autres acteurs qui ont également contribué à l'émergence de changement sur cette question de gouvernance des organisations locales et d'autre part les facteurs internes et externes qui ont également été des leviers clefs.

Il s'agit donc d'une étude d'impact centrée sur la contribution des actions menées par M&D sur l'évolution de la gouvernance des organisations du territoire.

⁵ Les consultants ont préféré le terme « compétences » dans ce rapport, plutôt que « capacités », utilisé par M&D. Sur la base du vocabulaire que l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) utilise en France pour son ingénierie de formation, le terme « compétence » fait référence à la mise en œuvre de savoirs, savoir-faire, conduites, procédures, types de raisonnement, dans une situation de travail et/ou de résolution de problèmes, alors que « capacité » réfère à un ensemble de dispositions et d'acquis, constaté chez un individu (Hofmann, E., Najim, A, « L'agent de développement et le Sud », Karthala – MSHA, 2003)

Cette étude d'impact est concentrée sur les actions sur la gouvernance du territoire (villages avec les Associations villageoises et Communes). Elle doit permettre de mieux comprendre les mutations dans la gouvernance locale compte tenu de la multiplication des acteurs locaux sur la période d'analyse. D'un point de vue opérationnel, l'attente porte sur le phénomène d'émergence des « leaders locaux favorables au développement ». En matière de gouvernance, l'association éprouve la nécessité de regarder avec recul les effets de ses actions ainsi que l'évolution de l'environnement institutionnel.

1.2 Méthodologie et déroulement de l'étude

L'étude a globalement adopté une démarche de collecte de données classique combinant des entretiens individuels, des échanges collectifs (l'équipe de M&D Maroc, les membres d'une coopérative, d'une association de femmes, un groupe d'anciens salariés, etc.) et des observations, précédée et complétée par une étude attentive de la très riche documentation qui existe sur M&D (rapports, vidéos, capitalisations, mémoires, livres, etc.), ainsi que quelques recherches bibliographiques connexes. Mais la thématique de l'étude et l'horizon sur trente ans ont représenté des défis méthodologiques particuliers, notamment la multiplicité des définitions de la « gouvernance » et les difficultés de déterminer l'impact de projets divers et variés qui se sont déployés pendant plusieurs décennies sans disposer d'une documentation des situations de départ. Les consultants ont cherché à répondre à ces challenges par la mobilisation d'outils des approches orientées changements (même si cette approche n'est pas utilisée par M&D), mais la nature très abstraite de l'objet de l'étude (« gouvernance locale ») et le poids culturel dans le rural montagnard ont fortement limité cette possibilité (voir aussi 1.3). Les consultants ont donc construit leur démarche de manière empirique en tâtonnant, aboutissant à une étude largement qualitative qui a mis l'accent sur le croisement systématique de sources diverses : documentations de M&D, d'autres sources bibliographiques (mémoires, thèses, articles), des entretiens (à questions très ouvertes) d'acteurs et de personnes ressources et des observations.

La posture des consultants

L'équipe de consultants a cherché à répondre à la commande de M&D en impliquant autant que possible le Président et quelques salariés de l'association, pour quatre raisons :

- pour assurer une meilleure adéquation de la réponse apportée par l'équipe à la commande complexe de M&D ;
- pour mobiliser les connaissances et savoirs intuitifs des membres de l'équipe M&D en termes d'impact de leurs actions ;
- pour faire de cette étude aussi une expérience qui comporte une dimension réflexive pour l'équipe de M&D ;
- pour s'assurer d'une bonne appropriation de cette étude par M&D, condition sine qua non pour son utilité pour l'avenir de cette association bien singulière.

Outre l'équipe de salariés de M&D, les types d'interlocuteurs suivants ont été mobilisés :

- le Président et des membres du CA de M&D
- les dirigeants et les membres des associations, coopératives ou autres groupements soutenus/accompagnés par M&D
- des responsables politiques à différents niveaux
- des anciens salariés et collaborateurs de M&D
- des personnes extérieures à M&D qui ont collaboré avec l'association d'une manière ou d'une autre, ayant un regard d'observateur.

L'équipe des consultants a systématiquement cherché la triangulation des informations obtenues par le croisement d'informations issues de sources différentes.

Puisque les TdR de cette étude ne donnent pas de définition de la gouvernance, les consultants ont choisi de ne pas partir d'une définition préalable de ce terme central non plus, pour rester tout à fait ouverts aux divers enjeux locaux en la matière.

Les zones et contextes de collecte de données

La proposition initiale faite dans les TdR était de comparer la zone de Taliouine, berceau de l'association qui a concentré, jusqu'aux années récentes, une grande partie de ses interventions, avec deux autres zones ailleurs dans le Souss Massa Drâa⁶ : une zone où M&D est intervenue plus tardivement et moins intensément et une autre où M&D n'est pas du tout intervenu.

L'équipe d'évaluation a émis une réserve quant au recours à la troisième zone pour les raisons suivantes : une telle approche comparative est riche d'enseignements quand – est seulement quand – on peut comparer des zones où la situation de départ était identique (ou presque). Compte tenu de la difficulté de vérifier cette condition sine qua non, le choix d'une zone « comparable » au berceau de M&D semblait peu réaliste. Par ailleurs, dans le Souss rural, il n'est pas facile de mener des entretiens dans une zone sans « points d'entrée » ce qui aurait été une limite considérable ou du moins une source de biais incontournable.

Pour cette raison, l'équipe d'évaluation a décidé en accord avec le Président et le Directeur de M&D d'abandonner l'idée d'une zone « témoin » sans intervention de M&D. Il a été convenu de se concentrer sur deux zones : la zone autour de Taliouine (Province de Taroudannt) et celle d'Arbâa Sahel (Province de Tiznit) où les interventions de M&D étaient plus récentes. Des visites et entretiens dans les deux zones ont eu lieu, mais cette approche comparative n'a pas pu se réaliser comme prévu. Il est en effet apparu rapidement que les situations dans les deux zones étant très éloignées, on risquait de comparer deux cas de figure peu comparables. Bien évidemment, M&D est intervenu dans les deux zones (ce qui devait être l'élément rendant une comparaison pertinente), mais l'implication de

⁶ La Région du Souss Massa Drâa a été décomposée en deux Régions lors du découpage territorial de 2015 : celle du Souss Massa et celle du Drâa Tafilalet.

l'association dans ces deux zones différaient fortement dans sa nature, sa temporalité, sa durée et son contexte. Les jeux d'acteurs n'étaient pas du tous les mêmes et le rôle du fondateur de M&D n'avait aucune commune mesure à Taliouine et à Arbâa Sahel. Ces deux localités ont donc été pris comme études de cas, dans le cadre de cette étude qui mobilise un regard plus large sur l'impact de M&D sur la gouvernance locale.

Outre les données collectées par l'équipe des consultants, celle-ci a pu avoir accès à des données recueillies par l'équipe du projet de recherche Développement, Mémoire, Territoire (DeMeTer) du laboratoire de recherche Les Afrique dans le Monde (LAM) de Bordeaux. L'idée de ce projet de recherche est d'interroger « la mémoire » des projets de développement sur le territoire sous toutes ses formes : traces tangibles (panneaux, restes, infrastructures ou bâtiments toujours existants, etc.) et intangibles (souvenirs plus ou moins précis, photos, « histoires » ...). Ce projet de recherche entreprend un travail d'analyse comparative entre deux zones de coopération décentralisée de la Région Aquitaine : Itasy à Madagascar et Souss Massa au Maroc. Pour ce dernier, une enquête par questionnaire a été administrée dans trois zones, convenu en accord avec l'équipe de l'étude d'évaluation d'impact de M&D : Tassoufi (dans le cercle de Taliouine, Province de Taroudannt), Arbâa Sahel (Province de Tiznit) et Mezguita (Province de Zagora). Les deux premières zones convergent donc avec celles de cette étude d'impact, la troisième peut donner quelques repères supplémentaires en tant que zone moins touchée par M&D. Plus de 1900 personnes ont été interrogées par questionnaire dans ces trois zones, un des items du questionnaire concernant la gouvernance. Cette question a aussi été abordée dans une petite série d'entretiens qualitatifs menés avant et après l'enquête par questionnaire auprès de personnes ressources (« gardiens de la mémoire ») et les données concernant M&D ont été mises à disposition des consultants. Comme évoqué plus loin, le croisement des résultats de cette étude d'impact avec ceux de l'étude DeMeTer n'a pas été aussi fructueux qu'escompté, mais l'analyse des raisons pour cet apport faible est en soi un élément intéressant pour la présente étude.

Une source d'information supplémentaire riche d'enseignements était l'observation participante d'un atelier de conception d'un Plan d'action communal (PAC) et des événements autour des 30 ans de M&D. Lors de cette dernière occasion, l'équipe de l'étude avait distribué un questionnaire – conçu en français et en arabe – pour interroger les participants sur leur perception de l'impact de M&D (administration sous forme de papier, explication des consignes d'auto-remplissage en plénière). Seulement trois questionnaires remplis ont été rendus, alors que plus de 60 personnes avaient assistées à cette journée. Cet échec demande bien évidemment d'être interprété. Selon le directeur de M&D, il semble que c'est l'outil qui est peu approprié en général au contexte marocain. La nature abstraite du sujet – la gouvernance – a sans doute agi comme frein supplémentaire.

Dans son ensemble, la démarche de cette étude d'impact était expérimentale, pour toutes les raisons évoquées. Dans ce sens, l'étude s'est apparentée à un processus évolutif où la

bonne collaboration entre les personnes clé au sein de M&D, le référent du F3E et les consultants a joué un rôle décisif.

1.3 Enjeux et défis

La gouvernance locale comme focus central de cette étude

La gouvernance est une notion abstraite qui donne lieu à des conceptions très variables. Dans beaucoup de contextes, il s'agit d'un « mot valise » que chacun remplit plus ou moins à sa guise, avec des valeurs qui font a priori consensus, mais qui sont vagues elles-mêmes : participation, transparence, durabilité, culture de l'évaluation, redevabilité...⁷.

⁷ CADRE METHODOLOGIQUE DE SUIVI EVALUATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE ET DE LA CONVERGENCE TERRITORIALE, Etude-test sur la commune urbaine de Jerada, Groupe de Travail Gouvernance, Intégration, Convergence, ONDH, Octobre 2012

La « Bonne Gouvernance » a été promue par la Banque mondiale sous la présidence de James Wolfenson (1995-2005). Il s'agissait d'un corpus de règles formelles idéales basé sur les institutions anglo-saxonnes décrétées les plus aptes à assurer le développement économique et la démocratie pour l'ensemble des pays du monde. Socle des prescriptions de la Banque mondiale pour assurer le développement des pays du Sud (« le Consensus de Washington »), il s'est appuyé sur un ensemble d'indicateurs quantitatifs (Worldwide Governance Indicators <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>) qui sont sensés donner une base « objective » à ses prescriptions. Le successeur de Wolfenson à la tête de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz (2005-2007), néo-conservateur parmi les plus radicaux, a accentué cette orientation faisant de la Bonne Gouvernance l'axe central de l'action de la Banque mondiale, en mettant l'accent plus particulièrement sur la lutte contre la corruption. Il devra démissionner en 2007 après avoir usé de son pouvoir au sein de la Banque en des pratiques de népotisme, contribuant à délégitimer la croisade de la Banque contre la corruption et la mauvaise gouvernance. (« *Paul Wolfowitz accepte finalement de démissionner de la présidence de la Banque mondiale* », Le Monde, 18 mai 2007).

Concernant l'effet sur le développement des pays du Sud de cette politique de « Bonne Gouvernance », voir notamment : « *La Bonne Gouvernance est-elle une bonne politique de développement ?* » N. Meisel et J. Ould Aoudia, 2008. <http://librairie.afd.fr/la-bonne-gouvernance-est-elle-une-bonne-strategie-de-developpement/> . Au terme d'une étude quantitative lourde, utilisant notamment l'outil Analyse Factorielle Discriminante, il est montré que les pays ne s'engagent efficacement dans des politiques visant à améliorer leur gouvernance (au sens de la Banque mondiale) qu'au-delà d'un certain seuil de développement. En deçà, le développement économique (que l'on a désigné sous le terme « d'émergence ») est assuré par d'autres politiques, notamment l'élaboration d'une vision stratégique et la coordination des acteurs, fonctions réalisées (notamment en Asie du Sud-Est depuis les années 60-70) par des Etats autoritaires. Mais, bien plus que cette étude, ce sont les centaines de millions de coréens, chinois, vietnamiens... qui démontrent depuis 40 ans que la « Bonne Gouvernance » n'est en rien une stratégie d'émergence : ces pays excipent, selon les indicateurs de la Banque mondiale elle-même, de très mauvais indicateurs de Gouvernance, alors qu'ils connaissent des taux de croissances économiques parmi les plus élevés du monde, croissances qui ont assuré cette émergence.

D'autres auteurs affirment le caractère éminemment politique de la gouvernance et signalent « les affinités qu'entretiennent la gouvernance et les pratiques autoritaires de gouvernement » (Myriam Catusse, Frédéric Vairel, « *Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc* », Politique africaine 2010/4 (N° 120), p. 5-23.)

Même si des définitions sont explicitement « affichées », leurs contours restent souvent flous. Le mot s'utilise fréquemment avec l'adjectif « bonne » – en effet, dans beaucoup de cas, la notion de « bonne gouvernance » est constitutive d'une référence normative. Pour certains, il est dépourvu de sens de parler de « bonne » gouvernance : on observerait alors plus ou moins de gouvernance dans une situation et cette « quantité » de gouvernance suggère également de la normativité.

La compréhension de la notion « gouvernance » a fait d'emblée l'objet de discussions entre l'équipe d'évaluation et M&D. Les représentants de l'association ont fait part de leur crainte d'une approche trop normative et occidentalocentrée. D'ailleurs, le Président de M&D, Jacques Ould Aoudia, avait été très engagé professionnellement et personnellement (avec le

département recherche de l'AFD) dans des travaux critiques sur la bonne gouvernance.⁸ Selon le Président, une approche normative serait inopérante pour comprendre les réalités particulières des sociétés des Suds, et encore moins les spécificités des zones touchées par M&D, caractérisées par un fort enclavement (géographique, mais aussi culturel, politiques et social...). Bien que cet enclavement ait fortement diminué pendant les trois décennies passées, sous l'influence de M&D notamment (mais pas uniquement), les consultants acquiesçaient le postulat qu'il est impossible de « plaquer » une grille prédéterminée (par exemple basée sur des travaux antérieurs menés par le consultant national au Maroc) pour analyser ce contexte bien particulier. Les consultants se sont donc inspirés de cette grille de la gouvernance dans tout leur travail d'analyse, sans pour autant l'appliquer telle quelle et en tenant compte au mieux de toutes les réserves partagées par M&D dès le cadrage de l'étude.

Ce n'est que rétrospectivement, à la fin de l'étude qu'une définition appropriée aux territoires étudiés semblait émerger. Ainsi, les analyses dans le cadre de ce travail ont cherché à détecter les apports de M&D sur la **gouvernance locale comprise comme un ensemble de dispositifs de prise de décision, de pilotage ou de régulation – formels ou non-formels** (règles, normes, protocoles, chartes, contrats, mécanismes et/ou processus de concertation, de participation et de partenariat,...) – **pour assurer une meilleure coordination et une implication significative l'ensemble des parties prenantes d'un territoire, afin de prendre des décisions consensuelles et transparentes, de co-construire des actions, projets et plans locaux, de suivre et évaluer conjointement leur mise en œuvre et leurs résultats.** L'accent sur l'ensemble des parties prenantes⁹ fait appel à la dimension éthique de la gouvernance locale qui doit activement chercher à éviter toute exclusion sociale (de personnes ou groupes vulnérables, pauvres, défavorisés). L'inclusion sociale a émergé comme point important dans le contexte des territoires concernées qui sont marquées par des structurations sociales très fortes : traditionnellement seulement les hommes âgés, riches, regroupés au sein de la Jmâa avaient leur mot à dire et les décisions clé « venaient d'en haut » de toutes les façons. Le terme « inclusion » est utilisé ici dans le sens d'inclusion sociale¹⁰ donc d'implication de tous les individus, indépendamment de l'appartenance à des groupes sociaux (religieux, ethniques, etc.), de l'âge, du statut socio-économique, de sexe, etc.

⁸ Voir « La Bonne Gouvernance est-elle une bonne stratégie de Développement ? » N. Meisel et J. Ould Aoudia, janvier 2008. <http://librairie.afd.fr/la-bonne-gouvernance-est-elle-une-bonne-strategie-de-developpement/> (voir également l'encadré page précédente)

⁹ Le terme partie prenante est entendu ici comme tout individu, groupe de personnes, institution ou entreprise présent sur un territoire et susceptible d'être concerné par la réussite ou l'échec d'un projet (en tant que responsables de la mise en œuvre, facilitateurs, bénéficiaires ou adversaires).

¹⁰ « L'inclusion est l'action d'inclure quelque chose dans un tout ainsi que le résultat de cette action (...). La notion d'inclusion sociale a été utilisée par le sociologue allemand Niklas Luhmann (1927-1998) pour caractériser les rapports entre les individus et les systèmes sociaux. (...) L'inclusion sociale est considérée comme le contraire de l'exclusion sociale. Elle concerne les secteurs économiques, sociaux, culturels et politiques de la société » (<http://www.cnle.gouv.fr/Inclusion-sociale.html>).

Par rapport à l'inclusion, M&D a d'emblée fait bouger des lignes en soutenant la création d'AV à côté des Jmâa et en soutenant fortement l'implication des migrants et des jeunes. De nouveaux notables ont émergés et la structure hiérarchique prend alors une forme plus pyramidale que verticale. Néanmoins, avec les décennies, des associations moins inclusives apparaissent montrant qu'il ne va pas de soi d'associer à une dynamique locale, sur un territoire, tous les individus ou groupe de personnes qui sont susceptibles d'être concernés par une thématique. Face à ce risque que les acteurs collectifs créent de fait de nouvelles formes d'exclusion, une attention forte à l'inclusion comme élément de la gouvernance s'impose : inclure tous les membres de la communauté locale dans les dynamiques de développement, notamment à travers leur implication dans les processus de concertation et décisionnels, dans la gouvernance locale.

Pendant cette étude d'impact, l'équipe d'évaluation avait pris soin de tenir compte la diversité d'acceptations et de perceptions du terme « gouvernance » qui varient en fonction des interlocuteurs. L'approche choisie dans les entretiens était de poser des questions qui mettent l'accent sur des éléments de processus, sur le « comment » : Comment l'organisation est-elle née ? Comment vous organisez-vous ? Comment les décisions sont-elles prises ? A priori, l'équipe s'est efforcée de ne pas donner des exemples, pour éviter la prise d'influence. Il était remarquable que les interlocuteurs avaient tendance à parler plutôt des réalisations en « dur », du tangible, de la composante « *hard* » du travail de M&D. Spontanément, dans les échanges menés dans le cadre de cette étude, une importance clairement moindre a été attribuée par les acteurs rencontrés au « *soft* », aux processus mise en place, aux aspects plus abstraits qui font partie de cette notion de gouvernance, aux formations et d'autres initiatives de renforcement de compétences. Cette mise en avant du concret n'était pas uniforme et variait en fonction du niveau d'instruction des interlocuteurs, de leur profil (plus ou moins technique, plus ou moins politisé...) et de leur horizon d'expérience.

A titre d'exemple, l'équipe des consultants avait proposé de mettre en place une « autobiographie des apprentissages » (avec frise chronologique) pour capter la perception des personnes interrogées au sujet du renforcement des compétences tout au long de leur lien avec M&D. Lors de l'élaboration de cette frise, les points mis en avant par nos interlocuteurs étaient l'arrivée de l'eau ou de l'électricité (« la lumière »), la construction de tel ou tel bâtiment, l'acquisition de telle ou telle machine, etc. Interrogés sur les formations, les réponses étaient souvent vagues : « c'était bien », etc. L'idée qu'une formation devrait faire acquérir des compétences aux apprenants n'était pas une évidence partagée. Par exemple, des femmes qui réclamaient des cours d'alphabétisation, alors qu'elles en avaient déjà fait, expliquaient que « ça leur faisait toujours du bien ». Les rares descriptions d'acquis de formations que l'équipe a obtenu spontanément étaient souvent liées à un projet « en dur » : apprendre à faire marcher telle ou telle machine, etc.

Une autre approche testée pendant les expérimentations des premiers jours de terrain était le repérage des changements perçus afin de pouvoir par la suite aborder avec les

interlocuteurs les raisons de ces changements, selon leur vision des choses. Sur le terrain, cette démarche empruntée à la méthode « Most Significant Change » n'a pas porté les fruits escomptés, car il n'a pas toujours été possible d'amener les personnes interviewées à entreprendre une telle analyse. Beaucoup de réponses restaient au niveau descriptif et parfois de longues discussions se perdaient dans des descriptions détaillées (comme la chronologie de certains événements), avec un accent fort sur des aspects tangibles, des réalisations « en dur ». Le Président de M&D l'explique aussi par le fait que la gouvernance « traditionnelle », celle qui régit les sociétés (les villages par exemple) depuis des siècles, ne « se dit » pas, elle se vit comme une évidence qu'il n'est pas nécessaire de nommer.

Pour toutes ces raisons, le processus analytique déployé était moins participatif que ce qui aurait été souhaité par les consultants. Néanmoins, les constats ci-dessus sont plus un résultat en soi qu'une faiblesse méthodologique : de toute évidence, en général dans les zones étudiées, la perception de l'importance de la dimension gouvernance est encore peu développée en raison de son caractère abstrait et complexe. La participation de toutes et de tous dans une prise de décision est a priori considérée comme souhaitable, mais les mêmes personnes peuvent aussi défendre un style de leadership assez vertical (« on lui fait confiance, il/elle est très bien, fait pour le mieux pour nous, etc. »). Ces avis exprimés témoignent de l'ancrage toujours fort d'une « culture » qui accepte les hiérarchies au sein des sociétés¹¹ comme élément structurant et adhère à la répartition des rôles qui en découle. Ce constat ne doit pas minimiser le chemin incontestablement parcouru et retracé dans la suite de ce rapport : des villages gérés auparavant tant bien que mal par la Jmâa¹² ont aujourd'hui une, voire plusieurs associations villageoises. Ceci est une avancée, même si ces associations ne changent pas souvent de dirigeants et que ces derniers – avant tout des hommes – sont issus du clan le plus puissant au sein du village, par exemple.

D'autres traits culturels se sont manifestés pendant les échanges comme frein à la collecte de données, mais en même temps comme encore un résultat en soi, par exemple la difficulté d'oser s'exprimer devant des personnes perçues comme « supérieures », de rendre explicite certaines préférences ou avis. A titre d'illustration, lors d'une réunion avec une association de femmes, celles-ci étaient visiblement et quasi-systématiquement influencées dans leurs réponses par les hommes également présents. L'équipe a proposé de se partager en deux pour séparer les femmes et les hommes ; les femmes ont alors à trois reprises fait remarquer qu'elles appréciaient d'être sans les hommes, alors qu'elles n'ont pas suggéré le départ des hommes d'elles-mêmes. Cet exemple concerne le groupe social – les femmes – dont l'implication active est un vrai défi dans le Souss rural en général, rendant ce problème particulièrement visible. Mais cette difficulté a été constatée de manière moins forte aussi dans d'autres entretiens qui se sont par exemple transformés en éloge sans réserve à Lahoussain JAMAL.

¹¹ Mohamed Tozy parle de « culture de la soumission » ; *Monarchie et islam au Maroc, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références académiques », 1999.*

¹² Assemblée des notables du village : hommes âgés et riches.

Reconstituer la situation de référence pour pouvoir capter les changements

Sur le principe, l'identification des changements induits au moins en partie par les initiatives d'un acteur passe par deux étapes : (i) la reconstitution de la situation de départ et l'étude de la situation actuelle, avec un repérage de situations intermédiaires (car les évolutions ne sont que rarement linéaires), notamment quand la période à étudier est longue (ii) sur la base de comparaisons de ces différentes situations, il est alors possible de repérer des changements et de les mettre en lien avec les actions entreprises, pour identifier les leviers qui ont été les plus catalyseurs de changements.

Pour ce qui est des situations de référence (les situations des acteurs avant que ceux-ci ne commencent à collaborer avec M&D), l'équipe a cherché à rassembler les éléments qui caractérisaient la situation de départ à savoir :

- la situation des populations concernées, dans leur diversité ;
- les actions que M&D a entreprises avec ces populations ;
- le repérage des acteurs locaux (leaders, groupes et groupements, fonctionnaires et agents de tutelle, opérateurs économiques, représentants de cultes, etc.) et leurs stratégies (Que faisaient-ils ? Que voulaient-ils ? Avec quels moyens et méthodes ?)
- l'identification des autres opérateurs externes (ONG, agences de développement), avec leurs actions passées et en cours ;
- enfin, les données historiques, géographiques et socio-économiques liées à la zone.

Un certain nombre de ces éléments étaient disponibles au sein des documents internes de Migrations & Développement, comme les dossiers des différentes générations de projets, les diagnostics et d'autres documents assemblés par M&D, etc. D'autres étaient disponibles dans des publications (voir bibliographie) et beaucoup ont été extraits des entretiens et focus-groups pendant lesquels des personnes reconstituaient implicitement ou explicitement la situation avant les interventions de M&D, ainsi que d'autres interventions qui ont « fait bouger les lignes ». Beaucoup d'informations ont été complétées grâce aux échanges avec le Président de M&D qui n'a jamais ménagé ses efforts d'explication et d'apports d'informations supplémentaires.

2. M&D – un acteur évolutif

Dans le paysage associatif du Maroc, l'expérience de Migrations & Développement (M&D) constitue un cas particulier, d'une part, parce que l'association est transnationale : créée par des marocains vivant en France, avec un statut juridique français et une identité maroco-française, pour intervenir majoritairement au Maroc. D'autre part, M&D est singulière par la durée d'intervention au sein du cercle de Taliouine : même si M&D a élargi et diversifié son rayon d'intervention entre-temps, il est rare de trouver une association de l'envergure de M&D (une vingtaine de salariés et un budget annuel de l'ordre d'un million d'euros) qui reste ainsi ancrée sur un territoire et intervient sur un champ thématique large (infrastructures, agroécologie, éducation, gouvernance...).

M&D a une longue liste d'activités à son actif (voir Annexe 1 pour un aperçu en chiffres) et l'association intervient auprès des populations parmi les plus pauvres en revenus monétaires du Maroc. Au-delà du méta-objectif de « réduction de la pauvreté », l'association se donne comme objectif second de « donner aux jeunes ruraux des raisons positives et crédibles de rester vivre et travailler dans le monde rural ». Cet objectif s'appuie sur le désir de changement des acteurs locaux, sur la base des besoins que ces acteurs s'engagent à satisfaire par leur action, avec l'appui de M&D.

2.1 Association « des deux rives » : origine, « culture », histoire

L'idée de M&D – qui s'est appelée d'ailleurs brièvement « Retour & Développement » à ses débuts – émerge de la crise occasionnée par la fermeture de l'usine d'aluminium à Argentière en France, où le fondateur, Lahoussain JAMAL était installé. C'est dans ce contexte difficile que des militants syndicalistes, français et marocains, ont cherché à approfondir leur réflexion sur la manière de faciliter le retour et l'intégration des ouvriers immigrés qui choisissaient, de leur propre chef, de revenir vivre au Maroc.

Suite à sa constitution en tant qu'association loi 1901 en France en janvier 1986, M&D a créé en 1994 sa structure opérationnelle et a obtenu des autorités marocaines en 1998 un Accord de siège, accord qui est renouvelé tacitement depuis.

M&D a mis au point « progressivement et d'une façon empirique » une méthode d'intervention basée sur trois principes :

1. La participation des villageois et villageoises aux décisions et au financement des actions ;
2. Le partenariat avec les autorités locales ;
3. La solidarité au sein du village et incluant les émigrés du village.

Le Président Jacques Ould Aoudia explique¹³ : « Ces règles ont été élaborées autour de l'idée que le changement était un processus endogène, qu'il ne pouvait advenir qu'avec l'énergie des acteurs ancrés dans le territoire. Ancrés, mais ouverts sur le monde ! Et c'est là que les migrants de la région ont joué leur rôle, en rendant accessible cette ouverture aux villageois de l'Atlas. »

M&D a fondé son action, au départ, sur le fort sentiment de solidarité qui anime les habitants de sa région d'origine, en même temps qu'un attachement viscéral au territoire, aux coutumes, à la langue (le berbère). Plus ou moins pendant la première moitié de l'existence de M&D, les migrants restent dans cette logique de solidarité et d'attachement puissant à leur culture et leur territoire. Mais petit à petit la migration évolue : des premières générations de migrants étroitement liés à leur village d'origine par une injonction communautaire et occupant la première place dans l'impulsion du développement de leur région, M&D passe à la « diaspora connectée » des enfants. Ces générations nées en majorité dans le pays d'accueil, ont des aspirations et capacités différentes de celles de leurs aînés : plus individualistes, détachés de l'injonction communautaire mais préoccupés par les questions identitaires au sein d'un jeu complexe d'identités multiples.¹⁴

2.2 Contexte socio-politique du Maroc et du Souss

Le Maroc s'est engagé en 1983 dans un Plan d'Ajustement Structurel sous l'égide du FMI et de la Banque mondiale pour restaurer ses équilibres macro-économiques et sa capacité de rembourser sa dette extérieure. Cela s'est traduit par un recul de l'engagement de l'Etat sur le champ social (santé et éducation) et une augmentation du chômage, notamment des jeunes¹⁵. A la fin des années 80, les plus hautes autorités ont relâché leur contrôle étroit sur la société civile¹⁶, et ont encouragé la création d'associations sur tout le territoire, notamment dans le monde rural. Ces profondes mutations ont grandement modifié l'environnement institutionnel et politique pendant les 30 années d'action de M&D.

Les Régions du Souss Massa et du Drâa Tafilalet, sont majoritairement constituées de montagnes longtemps isolées et délaissées par les pouvoirs publics, considérée pendant des siècles par les différents pouvoirs comme le « Maroc inutile ». Dans ces régions rurales jusqu'alors sous-administrées, les villageois se sont dotés, depuis plusieurs siècles, de

¹³ M&D, « 30 ANS DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE ENTRE LES DEUX RIVES », La lettre, février 2017.

¹⁴ Cette évolution a été bien démontré dans la capitalisation menée par Odile Balizet (<http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>)

¹⁵ « Bilan du Programme d'Ajustement Structurel », Ministère de l'Economie et des Finances (Maroc), octobre 1995.

¹⁶ A noter que d'autres pays d'Afrique du Nord se sont engagés dans des Plans d'Ajustement Structurels (Tunisie en 1986, Egypte en 1991, Algérie en 1994), mais aucun n'a libéré la création d'organisations de la société civile comme l'a fait le Maroc.

structures de décision, les Jmâa, assemblées villageoises qui regroupent sur un mode traditionnel les notables (hommes âgés et riches).

Les taux de pauvreté monétaire y sont jusqu'à ce jour les plus élevés du pays. La sécheresse chronique qui affecte cette région depuis 1975 a provoqué une forte émigration vers les villes du Royaume mais aussi vers l'Europe depuis les années 60, émigration encouragée alors par les Accords de main d'œuvre passés entre le Maroc et la Belgique, la France et les Pays Bas.

La région se caractérise par le maintien de fortes traditions qui sont gages de cohésion sociale et de solidarité, y compris avec les villageois qui ont migré à des milliers de kilomètres des douars. Mais ces traditions sont aussi source de résistance aux changements de tous ordres et de méfiance vis-à-vis des acteurs et institutions externes à la région.

En 2004, c'est le code de la famille, Moudawana, qui est modifié, donnant plus de droits aux femmes par rapport au mariage et aux enfants. C'est une des avancées remarquables de ce système juridique mixte, hérité aussi bien du droit positif que de la charia et du Coran. Même si l'application de cette législation est très variable, notamment dans les zones rurales, c'est une modernisation symboliquement forte de la société marocaine, où dans le domaine relatif à la famille, on fait surtout référence à la religion et la coutume.

La modification de la Constitution marocaine en 2011 a accentué la politique de décentralisation, avec les premières étapes d'une « régionalisation avancée »¹⁷. La décentralisation, qui accorde des pouvoirs accrus aux instances locales (régions, provinces, communes), prend à rebours une culture de gouvernance fortement centralisatrice et la mise en place de la nouvelle architecture des pouvoirs s'effectue dans une certaine imprécision, accompagnée de beaucoup d'incertitude.

2.3 Evolution de la nature de l'action de M&D

La première phase des actions de M&D, pilotées largement par les migrants, concerne le soutien aux infrastructures villageoises qui étaient cruciales pour les habitants des zones et notamment les migrants : électrification, adduction d'eau potable, retenues collinaires, écoles et dispensaires, irrigation, etc. Le champ d'intervention de l'association s'est ensuite élargi à partir de 2000 à l'appui aux activités économiques : soutien aux coopératives (safran, argan, olives, plantes médicinales...) ainsi qu'à la création d'une offre de tourisme rural (par l'investissement de migrants dans des auberges dans leur village d'origine). Depuis le Forum de Taroudannt de 2012, l'orientation vers le soutien à une « agriculture familiale, performante et durable » s'est affirmée et l'ensemble des actions s'articule avec la notion du territoire (Communes rurales, associations et coopératives).¹⁸ En parallèle, depuis 2009,

¹⁷ Selon l'expression officielle.

¹⁸ Il y a aussi le travail réalisé par M&D en France, dans le pôle appelé aujourd'hui Solidarité Internationale, auprès des MRE (Marocains résidents à l'Étranger), pour animer les jeunes ou faire vivre les associations (par exemple dans le projet « Enracinement sans déracinement »). L'objet de la présente étude se focalise sur les

M&D a investi plus explicitement le champ de la gouvernance locale avec le soutien de la planification du développement local et un accent fort sur le renforcement des compétences des élus et la formation d'agents de développement communaux (ADC) qui doivent entre autres maintenir le lien avec la diaspora et des appuis à la société civile.

Cette évolution s'explique par différents facteurs : d'une part, par le fait que les pouvoirs publics – interpellés par les initiatives de M&D, entre autres – ont pris le relais pour une bonne partie des projets d'infrastructure (par exemple, l'opérateur national ONE pour l'électrification)¹⁹ ; d'autre part, par une certaine évolution des besoins : une fois l'accès aux services – payants – assuré, accompagné d'un certain désenclavement, l'accès à des revenus monétaires devenait un enjeu de plus en plus important (il faut payer l'électricité...). Par ailleurs, le territoire voyait émerger de nouveaux acteurs (communes, coopératives, associations de développement local...) qui avaient besoin de renforcer leurs compétences pour contribuer et orienter le développement de leurs territoires.

Pour répondre à ces besoins, M&D a créé l'École Pratique du Développement des Territoires (EPDT) en 2014. L'idée était de formaliser et améliorer les pratiques dispersées de formation menées jusque-là par M&D. Après trois années de tentatives de formalisation et lancement de cette école sans murs, visant la création d'une structure avec une identité juridique propre, M&D a décidé de revoir ce projet en automne 2017 : le pôle GAT de l'équipe de Taliouine récupère pour l'instant la responsabilité des formations et l'association renonce à la création formelle de EPDT. En effet, les réflexions autour de ce projet ont amené l'équipe à conclure que la création de cette école sous forme associative n'avait pas de sens sans un adossement à une structure publique solide (qui n'a pas été trouvé pour le moment).²⁰ Mais les formations d'Agents de développement communaux restent une activité centrale de M&D pour l'appui aux forces vives de la gouvernance locale, y compris la diaspora, aussi en lien avec la CDS.

2.4 Les partenaires locaux de M&D – choix, appui à leur émergence, renforcement

Historiquement, M&D intervient dans les villages d'origine des migrants qui sont en lien avec M&D en France. Petit à petit, M&D a adopté le principe d'agir là où les villageois (y compris les migrants) manifestent leur désir d'agir pour le changement, à partir des besoins tels qu'ils les expriment et les hiérarchisent. Comme condition préalable du lancement d'une initiative d'électrification, par exemple, M&D exige et accompagne alors la création d'une association villageoise (AV). Celle-ci coexiste avec la Jmâa, mais se distingue par sa plus grande inclusion : le rôle clé est joué par les migrants, l'association est ouverte aux « non-

actions de M&D au Maroc.

¹⁹ Sur d'autres terrains, les autorités (locales en l'occurrence) ont pris aussi le relais d'autres types d'innovations initiées par M&D, comme pour les BAOM après le travail mené directement en interne par M&D (sur les droits des migrants retraités).

²⁰ En France aussi de telles structures visant la formation des acteurs de développement local sont toujours dépendant d'un appui public décisif.

notables » et accueille des jeunes et des villageois non propriétaires fonciers. En effet, les personnes et familles concernées par cette migration économique ne provenaient pas des couches aisées de la population et le rôle qu'ils occupent au sein de l'association villageoise était impensable au sein de la Jmâa. Toutefois ces associations ne regroupent que des hommes, de différents groupes d'âge. Dans différentes publications, M&D suggère que les membres masculins y représentent les besoins des femmes, preuve à l'appui : les projets d'électrification ou d'adduction d'eau réduisent surtout la pénibilité du travail des villageoises.

L'ouverture de l'AV à d'autres acteurs du village que la Jmâa traditionnelle ne s'est souvent pas fait sans difficultés. Les relations entre Jmâa et AV sont très diverses : dans le cas le plus favorable, l'AV s'est créée à côté de la Jmâa qui continue de fonctionner en bonne intelligence avec elle, comme Conseil des anciens à vocation consultative, sur un mode informel, pour aider à trancher les conflits ou fournir des conseils pour résoudre des problèmes difficiles. Dans d'autres cas, la Jmâa et l'AV sont entrées en conflit dont la résolution et l'évolution débouchent sur des solutions différentes, selon le village.

Notamment aux débuts de M&D, le critère de la manifestation du désir se croise avec les liens personnels que le fondateur tisse dans son entourage (dans le Cercle de Taliouine surtout), « en une alchimie complexe, faite de confiance par le lien et de critères objectifs », selon les mots du Président de M&D. Cette stratégie de choix des partenaires dessine alors sur la carte géographique des interventions de M&D une image « en taches de léopard » ou en « olives dans l'olivier », c'est-à-dire une répartition en apparence aléatoire où l'impulsion des migrants dans les projets joue un rôle important. Avec cette manière de procéder, M&D courait le risque d'un éparpillement de « petites » interventions qui ne sauraient créer un effet synergétique plus structurant sur le territoire. D'autre part, l'évolution démographique et sociologique des migrants engendre petit à petit un recul du rôle des migrants sur le territoire. Localement, le migrant devient « un acteur parmi d'autres » alors qu'il était auparavant l'acteur central d'animation du territoire.²¹ M&D a alors radicalement changé son approche du territoire : l'association concentre ses actions autour d'acteurs (principalement des élus locaux) capables de fédérer les forces internes à leur territoire et les partenaires extérieurs (administrations notamment) autour de projets de développement. D'une logique « d'olives dans l'olivier », M&D est passé à une logique de « grappes de raisin ». Le choix des acteurs s'est déplacé vers les leaders locaux à l'échelle des communes, sur les territoires dans lesquels M&D concentre désormais ses interventions.²²

L'association a aussi créé pendant ces trois décennies des « boutures » sous forme d'associations de droit marocain : M&DL (Migrations & Développement Local), le FIL (Forum des Initiatives Locales) et le FIJ (Forum des initiatives Jeunes).

²¹ Voir sur ce plan la capitalisation sur « *Le rôle des migrants dans le développement des territoires. Le cas de M&D* », menée par Odile Balizet, dont a été tiré un numéro de « Regards sur les migrations et le développement » intitulé « De la migration à la diaspora », 2014 (<http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>).

²² Voir M&D : « *Vers une nouvelle approche du territoire* ». Juin 2014.

M&DL a été instituée avant l'obtention de l'Accord de siège de M&D. Selon le fondateur, l'idée était « à la fois de consolider le développement associatif local et de devenir le relais de l'action de l'association »²³. M&DL regroupait une dizaine d'Associations villageoises qui avaient été créées pour mener les projets d'électrifications et se considérait comme « la fille » de M&D. Il y avait aussi une raison pragmatique pour créer et financer M&DL : il fallait contourner la difficulté d'action au Maroc à partir d'une association de droit français (M&D), comme par exemple l'impossibilité d'ouvrir un compte en banque au Maroc. D'ailleurs, M&DL n'a pas « survécu » à l'obtention de l'Accord de siège de M&D en 1998, comme si elle n'avait alors plus eu de raison d'être.²⁴

Toujours selon le fondateur de M&D, le FIL (Forum des Initiatives Locales) a été « inventé » en 2005 pour porter la « Maison du Développement » (MDD) à Taliouine. Ce bâtiment qui devait abriter ce « service commun » pour appuyer les structures locales par l'information, la communication, la formation et le conseil techniques a été financé par M&D (sur fonds de l'UE) dans l'optique de la céder à une structure locale. Les difficultés qui ont accompagné la construction de la MDD sont devenues emblématique de la posture de résistance de M&D face à la corruption. Ces tensions ont sans doute contribué à complexifier l'attitude de l'association envers le FIL, dont l'autonomie semble encore minimale, car de fait, ce sont des salariés de M&D qui font tourner le FIL depuis sa création.

Le FIJ (Forum des Initiatives de Jeunes) a émergé dans des conditions similaires et le leadership d'un salarié de M&D y joue un rôle central. Il a su saisir des opportunités que le Programme Concerté Maroc (PCM) offrait aux Conseils de jeunes et s'est engagé pendant un temps comme membre du Conseil d'administration du Réseau Marocain des Jeunes et de la Concertation (REMAJEC), la structure qui fédère les anciennes parties prenantes marocaines du PCM. Le FIJ se positionne parfois aussi comme opérateur (comme une association) et navigue entre ces deux identités. Il semble plus ouvert que le FIL et attire des jeunes lettrés motivés par les échanges, etc., dont beaucoup de lycéennes.

A la différence de M&DL, les autres associations créées (FIL et FIJ) avaient l'objectif principal d'organiser la société civile locale, y compris dans un rôle de plaidoyer explicite que M&D n'a jamais pratiqué (même après l'obtention de l'Accord de siège). Par exemple, dénoncer l'action d'un enseignant qui a brutalisé un élève est possible pour le FIJ et ne relève pas de M&D.

2.5 Evolution de la « vision » (implicite et explicite) de la gouvernance défendue par M&D

Comme évoqué en introduction, le terme « gouvernance » n'était pas encore rentré dans le vocabulaire des acteurs du développement quand M&D fait ses premiers pas. Il est donc

²³ Yves Bourron, « *Jamal, un migrant acteur de développement, la revanche du territoire* », Publisud, 2011.

²⁴ Selon le Président actuel, « Migrations et Développement Local » (MDL) avait été créé par M&D au Maroc pour disposer d'une capacité juridique à agir.

tout à fait normal que le terme ne soit pas explicitement revendiqué. Si M&D dit aujourd'hui que « depuis le début, les actions ont été soutenues par une intervention sur la gouvernance locale »²⁵, c'est bien évidemment une réinterprétation rétrospective. M&D a en effet depuis le début mis un accent sur le « comment » de la mise en œuvre des actions (par exemple, la création d'une Association villageoise comme condition préalable), mais à écouter et à lire le fondateur de M&D, c'était dans un souci d'assurer un mode d'intervention par lequel l'engagement des migrants pourrait être canalisés efficacement. L'inclusivité de ces AV et le principe d'assurer un accès à l'électricité et à l'eau à toutes et tous dans le village témoignent des valeurs que M&D véhicule dès le début, sans qu'elles portent l'étiquette explicite de « gouvernance ». La volonté d'intervenir sur la gouvernance locale est implicite, portée sans doute par la culture syndicale d'une bonne partie des forces vives initiales.

Dans les documents analysés pour cette étude, le terme gouvernance apparaît explicitement en 2008 : Yann Pouget, étudiant à Sciences Po Paris, fait alors un travail de recherche sur « le rôle de ces référents culturels communs ou culture de gouvernance commune » de M&D et les acteurs locaux qui collaboraient avec M&D. Selon sa problématique, cette « culture de gouvernance commune » est parmi les conditions de réussite d'un projet²⁶.

Au sein de M&D, des références explicites à la gouvernance apparaissent quand l'action de M&D se déplace vers l'espace communal, dans un contexte d'autonomisation accrue des Associations villageoises d'un côté et d'une Régionalisation avancée, de l'autre. Depuis 2010, M&D soutient l'élaboration des Plans Communaux de Développement²⁷ à l'échelle des Communes (de 20 à 30 villages) et des Provinces (de 30 à 80 Communes). M&D apporte alors avant tout un appui au processus d'élaboration des plans et non pas sur leurs contenus. La gouvernance locale devient donc un objectif de plus en plus central et explicite de l'action de M&D. Depuis 2015, M&D met en œuvre un programme triennal, soutenu par l'AFD, intitulé DRIM : « Développement Rural Intégré des douars de Montagne de la Région Souss Massa Drâa », avec un axe (le troisième sur quatre) « Améliorer la gouvernance, renforcer les capacités des acteurs locaux ». D'ailleurs, le pôle « Gouvernance et Animation du Territoire » existe depuis fin 2013 au sein de M&D et représentent un élément central de l'équipe de M&D.

Lors d'une réunion avec l'équipe de M&D de Taliouine, les consultants ont demandé aux membres de l'équipe de donner leur définition de la gouvernance, individuellement, sur un papier. La multiplicité des définitions données est riche et beaucoup des éléments cités sont potentiellement complémentaires. Cette diversité montre néanmoins que malgré un focus grandissant sur la gouvernance, l'équipe de M&D ne partage pas une seule et unique

²⁵ Termes de référence pour l'Etude d'Impact de l'action de Migrations & Développement (M&D) dans le domaine de la Gouvernance locale, Mai 2016

²⁶ Pouget, Yann, « Réseaux migratoires, Institutions villageoises et Développement économique local, Les conditions de réussite d'un projet pilote de Co-développement dans le Sud Marocain », Mémoire de recherche, Master Economie du Développement International, Sciences Po Paris, juin 2008.

²⁷ Les PCD ont été remplacés par les Plans d'Action Communale (PAC) en 2014.

définition, la notion reste floue au sein de l'équipe dans son ensemble. Voici quelques exemples sélectionnés des différentes définitions individuelles recueillies au sein de l'équipe M&D :

- C'est la mise en place d'un ensemble de dispositifs et d'outils pour assurer une bonne coordination.
- C'est comment les relations entre les différents acteurs d'un territoire sont gérées et comment les enjeux de pouvoirs entre ces mêmes acteurs sont perçus et gérés.
- C'est gérer d'une manière démocratique, participative et transparente et les outils mis en place pour l'instaurer.
- C'est élargir le champ d'acteurs associés à la construction et à la prise de décision.
- C'est un mode de gestion et de prise de décision impliquant des acteurs à différents niveaux pour optimiser l'atteinte de résultats efficaces.

Aucune de ces définitions ne semble « hors sujet », elles ne sont pas contradictoires et la sommation de ces exemples de définitions données pourrait faire sens pour circonscrire la gouvernance. Cependant, on note que pris individuellement, la majorité des membres de l'équipe ont de toute évidence une vision partielle de ce que le terme recouvre, mettant l'accent sur des éléments différents. Malgré le fait que la gouvernance est nommée parmi les axes d'intervention de M&D, l'expression garde donc aujourd'hui au sein de l'équipe de l'association encore son caractère de mot valise, chaque membre le remplissant à sa guise, avec des « contenus » proches, mais tout de même variables.

3. Les domaines de changements en termes de gouvernance locale auxquels M&D a contribué

3.1 Ouvertures d'un milieu enclavé vers l'extérieur

A la question sur les changements intervenus ces dernières trente ans, le désenclavement est une réponse quasi-systématique, souvent la première. Ce désenclavement commence par l'émigration, car avoir des membres de la famille « ailleurs » (dans des villes marocaines ou à l'étranger) élargit en soi l'horizon des membres de la famille et du douar, par l'ébranlement du mode de vie ancestral et la prise de conscience de cet « ailleurs ». En plus, ces migrants reviennent plus ou moins régulièrement avec un autre vécu, d'autres habitudes, d'autres idées en tête²⁸. A ces débuts, M&D est l'incarnation de ces acteurs et de leurs aspirations nouvelles, aspirations qui s'accompagnent de moyens à injecter dans ce milieu enclavé.

L'action phare de M&D dans la première phase de son histoire, l'électrification, n'améliore pas seulement les conditions de vie, mais désenclave aussi : l'accès aux médias « fait entrer le monde » dans les douars, bousculant la vie montagnarde traditionnelle. La communication avec celles et ceux qui sont loin est facilitée et les rythmes journaliers ne sont plus autant tributaire de la lumière du jour.

La construction de routes a évidemment un effet direct de désenclavement géographique pour les populations concernées. Les « coûts d'opportunité » d'un déplacement baissent fortement quand une route goudronnée remplace une piste, ce qui ne facilite pas seulement le retour régulier des migrants, mais rend beaucoup de services plus accessibles : soins, écoles (voire universités), magasins ou marchés plus importants, etc. La mobilité des habitants des villages qui est alors facilitée, contribue également à ouvrir le milieu. Dans le témoignage suivant un migrant résume ses raisons pour s'investir en faveur de la route : « Je l'ai fait surtout pour l'intérêt général, parce que j'étais convaincu que, sans la route, la misère resterait au village. Le fait d'avoir vécu longtemps en France m'a montré que les gens vivaient mieux, je voulais que ce soit pareil dans le village : si quelqu'un est malade, il a besoin d'un médecin, s'il veut vendre ses récoltes, il peut les apporter à la ville. Le jour de ... la grande fête annuelle du village, ... grâce à la route, beaucoup de gens y assistent ».²⁹

Le désenclavement se fait également par l'arrivée d'étrangers, comme les électriciens bénévoles d'EDF qui jouent un rôle clé dans la première génération de projets de M&D. Ces français parlent autrement et vivent autrement, mais par le fait qu'ils travaillent pour

²⁸ Par exemple en matière de santé reproductive, de par les discussions entre femmes émigrés et leurs proches restées au village. Voir « Lettre de M&D » n°11, 2008.

²⁹ M&D, « *De la Migration à la Diaspora. Trois décennies de développement rural mené par des migrants marocains dans leur région d'origine. L'histoire de M&D confrontée au 'regard' de migrants* », Regards sur les Migrations et le Développement n°3, mai 2015, édition M&D.

installer et faire fonctionner une infrastructure pour les villageois, la population se montre bienveillante et tolérante. Un peu plus tard commencent les visites d'échanges qui permettent aussi aux jeunes villageois de voyager, d'aller voir ailleurs, de sortir de leur milieu. L'accueil de jeunes de France (chantiers-échange) joue aussi ce rôle. Et les touristes qui arrivent dans les contrées éloignées, attirés par les auberges soutenues par M&D (dans le cadre d'un programme financé par l'UE et l'AFD), sont également un vecteur de nouveautés.

Un autre domaine de changement qui contribue indirectement au désenclavement d'un milieu est le niveau d'éducation de la population locale. Différentes actions de M&D contribuent au « désenclavement éducatif » : après avoir réhabilité ou construit plusieurs écoles primaires, M&D a participé, avec le Ministère de l'Education Nationale et d'autres associations comme la Ligue Marocaine de la protection de l'enfance et Zakoura, à l'expérimentation du concept d'« Ecole Non Formelle ». En parallèle, M&D soutient la construction de collèges ruraux et des projets d'internat pour faciliter la scolarisation au collège, notamment pour les filles (Dar Talib et Dar Taliba). Les collèges trop loin des douars pour faire des allers-retours dans la journée deviennent alors accessibles.

3.2 Structuration de la « société civile » locale et émergence de leaders

A l'origine de l'idée de créer M&D est la volonté d'un petit groupe autour de Jamal d'aider les candidats au retour pour que cela se passe bien là-bas. Il explique « Au-delà de la réussite individuelle de leur entreprise, ce retour m'intéressa car je découvris que ces hommes étaient en capacité de se regrouper, par exemple dans les villages d'Imgoun ou de Tinfat, et de s'organiser. Je sentais confusément que l'organisation villageoise allait être bouleversée par ces émigrés qui, riches de leurs expériences ouvrières et parfois de lutte, décidaient de se ré-enraciner au pays.

Avec en tête le modèle syndical, l'idée d'un compagnonnage de lutte à l'Argentière me motivait pour une autre solidarité débouchant plus largement sur le développement du pays... La situation économique que nous analysions dans le bled n'était pas très favorable. Le départ des immigrés, s'il avait donné un peu d'aisance à leurs familles, avait appauvri la région. Nombres de terrasses qui retenaient les terres n'étaient plus entretenues. La déforestation et le surpâturage avaient favorisé l'érosion. Pour éviter que la situation ne s'aggravât avec le vent, le soleil et les rares pluies qui ravinaient le sol, l'urgence était de développer les projets agricoles. Les immigrés bénéficiaires du retour se positionnaient sur des problématiques qui n'étaient pas celles du développement proprement dit. La majorité déclara : « On ne peut plus vivre dans les ténèbres du bled. Pour améliorer les conditions de vie, le premier besoin à satisfaire est l'électrification. Il nous faut d'abord de la lumière... ensuite des routes pour que nous puissions investir dans les villages. »

(Bourron, Yves, Jamal, un migrant acteur de développement : la revanche du territoire, Publisud 2011)

Cet extrait montre bien comment les fondateurs de M&D ont d'emblée l'intuition que le retour des migrants ne laissera pas inchangé « l'ordre établi » dans les villages. D'un côté, cela semble une évidence, une conséquence inéluctable de leur expatriation. De l'autre côté, ce chamboulement de l'organisation sociale apparaît aussi comme nécessaire pour répondre aux besoins exprimés par ces candidats au retour : si l'Etat n'amène pas l'électricité (ou l'eau), les populations avec l'appui de M&D peuvent le faire, « et pour le faire, il faut s'organiser en Association villageoise, il faut solliciter les villageois émigrés, il faut participer

en financement ou en travail... ». La structuration de la société civile n'est donc pas un objectif explicite initial, mais une composante « évidente » de la dynamique que M&D initie, de surcroît en phase avec les valeurs défendues par le syndicalisme.

Dans une logique syndicale et européenne classique, on aurait pu penser que M&D va interpellier l'autorité pertinente pour revendiquer la construction des infrastructures qui faisaient cruellement défaut. Or dans le Maroc des montagnes des années 80 et 90, il n'y a pas d'interlocuteur public pour répondre à une telle revendication hypothétique. Et la stratégie de M&D n'est pas celle d'une confrontation ouverte avec le « Makhzen ». D'où la prise d'initiative des villageois avec l'appui des migrants du village, et le soutien de M&D. L'idée est d'informer les autorités, de les « interpellier par l'exemple », de leur montrer que l'amélioration des conditions de vie dans ces contrées considérées comme hostiles est possible. L'opérateur national (ONE) se positionne très différemment à l'époque : « si les villageois veulent l'électricité, ils n'ont qu'à quitter leur village et descendre dans les villes »³⁰.

Pour toutes ces raisons, l'accent sur la structuration de la communauté villageoise est d'emblée central. Dans le livre portrait d'Yves Bourron, Jamal explique : « Ce sont les immigrés de l'Argentière qui ont créé les premières AV (Associations Villageoises). Aux anciens qui disaient : « pour faire du bien, construire des routes ou des canaux d'irrigation, il n'y a pas besoin d'association, on a toujours fait cela », les jeunes ont répondu qu'il fallait un interlocuteur, juridiquement reconnu, pour collecter de l'argent, le mettre sur un compte et lancer les travaux. Contrairement à la Jmâa qui n'avait pas de statut officiel, ni d'existence juridique, l'AV pouvait rassembler des fonds, signer des accords et des reçus, y compris avec des interlocuteurs en France. » Il faut aussi rappeler qu'aux débuts de M&D, la création d'une association dans le milieu montagnard du Souss est très inhabituelle (voir aussi ci-dessous).

Quand le champ d'intervention de l'association s'élargit à partir de 2000 à l'appui aux activités économiques, cela se traduit par un appui à des acteurs de nature moins inclusive : le soutien aux coopératives (safran, argan, olives, plantes médicinales...) et la création d'une offre de tourisme rural (par l'investissement de migrants dans des auberges dans leur village d'origine) concernent les ménages les plus dynamiques et « entrepreneurs » des villages. Les plus faibles économiquement n'en bénéficient pas directement, même si des retombées indirectes sont possibles (opportunité de travailler comme journalier agricole, etc.). En considérant la société civile dans son acception restreinte (ensemble des acteurs à caractère non gouvernemental et non lucratif), les coopératives et les entrepreneurs soutenus par M&D n'en font pas partie. En revanche, au moins les coopératives sont concernées par l'émergence des leaders (voir ci-dessous) et aussi par la structuration du milieu local au sens plus large, influencée positivement par ces acteurs de l'économie sociale et solidaire.

³⁰ Citation qui est mentionné dans les termes de référence de la présente étude (c'est le directeur de l'ONE qui parle, lors d'une réunion de M&D à Agadir en 2000).

La dynamisation et la structuration de la société civile est un changement très significatif dans les dernières trois décennies pour le Maroc dans son ensemble et aussi pour ces zones rurales. Pour les zones d'intervention de M&D, l'ONG a joué un rôle de catalyseur dans cette évolution qui a profondément changé la société locale montagnarde du Souss. Sylvain Coduri³¹ a consacré un mémoire aux associations villageoises, faisant ressortir qu'aujourd'hui, dans ces villages, il semble que tout le monde reconnaisse l'utilité des associations. On ne remet pas en question leur existence (mais on remet en question la place de ceux qui la dirigent). Mais il a aussi souligné que pour les individus qui les dirigent, l'AV constitue une marche vers le pouvoir politique en plus haut lieu, une expérience ou formation militante, politique, de travail en groupe... Elle permet de gagner une certaine valeur symbolique dans le village et en dehors, et en même temps d'agrandir son réseau de contacts avec l'extérieur. On peut donc confirmer, toujours en cohérence avec les conclusions de ce mémoire, que les associations villageoises sont des dispositifs qui sont traduits, utilisés, appropriés de différentes manières, ils permettent la réalisation d'une certaine efficacité, mais aussi la réalisation d'une compétence, et également celle d'un pouvoir.

Avec le passage du village à l'échelle communale et la diminution des réalisations en *hard* (infrastructures villageoises), l'attention de M&D s'est déplacée au moins en partie vers les rapports entre les autorités et collectivités locales et la société civile (voir 3.5). L'évolution des AV créées avec le soutien de M&D est très variable, entre autres en fonction des conditions de reprise des « infrastructures M&D » par les opérateurs nationaux respectifs (reprises qui se sont souvent fait en contournant l'AV pour déboucher à une contractualisation par ménage). Selon certains interlocuteurs, on constate une multiplication des associations au sein des villages comme autant de fractions rivales découpées selon les anciennes lignes tribales. Les élections communales sont les moments de réactivation de conflits ancestraux, et la création d'associations peut intervenir dans ce contexte. La dernière décennie a aussi vu la multiplication d'autres associations, de femmes ou de jeunes, par exemple, ou bien de migrants de l'intérieur, etc. Certaines se créent en réponse aux instigations d'autres opérateurs du développement. Dans tout le pays, le contexte est aujourd'hui favorable à la création d'associations. Les collectivités territoriales avec leur très faible capacité d'investissement cherchent activement les partenariats avec les associations locales qui ont accès à des financements plus importants et diversifiés. Les acteurs nationaux comme l'Agence de développement social (ADS) et l'Initiative nationale de développement humain (INDH) collaborent avec les associations, aux côtés des collectivités et autorités locales.

Liée à la structuration de la société civile est la question de l'émergence de leaders locaux. L'association s'est montrée concernée par la transformation de certains des leaders locaux du début en « bloqueurs du développement », une fois leur position acquise sur la

³¹ Coduri, Sylvain, « Des villages de l'Atlas marocain face aux changements dans leur organisation collective », Mémoire de master 2 de sociologie, Université de Province, 2016.

base de réalisations villageoises menées avec M&D. Les entretiens menés dans le cadre de la présente étude n'ont pas permis de dégager des conclusions généralisables à ce sujet – chaque cas de figure évoqué connaît ses particularismes... Il est néanmoins possible de souligner certains points :

Premièrement, il est indéniable qu'un certain nombre de leaders a émergé dans la zone d'intervention de M&D et dans beaucoup de cas, M&D y a contribué. Les consultants ont rencontré des leaders (élus locaux, présidents de coopératives, présidents d'associations, etc.) qui sont d'anciens membres d'AV, d'anciens participants de formations menées par M&D, parfois d'anciens ou actuels salariés de M&D. Pour certains, M&D a clairement joué un rôle d'incubateur. On remarque aussi les tentatives d'investissement du politique de certains membres des forces vives locales dans le sillon de M&D, à travers des candidatures aux élections locales. La candidature à deux reprises du fondateur de M&D aux élections communales peut être interprétée comme s'inscrivant dans cette logique. D'autres candidatures de présidents d'AV ou de salariés de M&D émergent et aujourd'hui, un nombre non négligeable des élus communaux proviennent du champ associatif et coopératif et sont des anciens collaborateurs (salariés ou partenaires) de M&D.

Deuxièmement, les cas de ceux qui se sont « tournés contre le développement » sont difficiles à analyser, car des liens personnels et familiaux complexes semblent jouer un rôle clé et l'interpersonnel pénètre dans les postures d'alliance ou d'opposition des interlocuteurs. Pour beaucoup d'anciens collaborateurs de M&D, le lien affectif avec Jamal était plus décisif que le lien avec l'association M&D. Mais la palette des liens affectifs est large et particulièrement garnie dans les tons extrêmes : l'amitié et la discorde pouvait se succéder et jouer un rôle important, jusque dans le positionnement du leader dans le paysage des acteurs locaux. Parfois l'évolution de ce lien affectif pouvait se tourner contre Jamal... et même contre M&D. La place du lien (ancestral, social, amical...) dans cette société rurale est telle que des relations formelles, professionnelles ou fonctionnelles sont toujours plus au moins « mêlées » à des relations d'ordre privé ce qui peut troubler la poursuite constante d'objectifs de développement.

Troisièmement, un schéma de lecture pour comprendre le phénomène de ces « leaders » qui ne semblent pas partager les valeurs prônées par M&D se trouve sans doute dans la littérature sur la notion de « courtier locaux du développement ».³² Des anthropologues nomment ainsi des acteurs sociaux implantés dans une arène locale qui servent d'intermédiaires pour drainer des ressources extérieures vers l'espace social correspondant à cette arène. Le courtier contribue, à son profit, à la fragmentation du pouvoir villageois et certains parlent à propos du courtage de « manipulation professionnelle de personnes et d'informations ». Tous s'accordent pour dire que ce sont des phénomènes

³² Bierschenk, T., Chauveau, J-P. et Olivier de Sardan, J-P. (dir.), *Courtiers en développement : Les villages africains en quête de projets*, Édition Karthala et APAD, Paris et Mayence, 2000 ; Jean-Pierre Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk, « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 5 | 1993. URL : <http://apad.revues.org/3233> ; Pierre-Yves Le Meur, « Les Courtiers Locaux du Développement - Synthèse », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 12 | 1996. URL : <http://apad.revues.org/607>

indissociablement liés à des rapports de pouvoir et des postures de défense du pouvoir qui sont aussi une dimension du leadership. La multiplication des acteurs de l'aide au développement qui sont arrivés dans la zone de M&D (chacun avec sa démarche) crée des opportunités qui sont saisies par des leaders émergents qui suivent leurs propres buts et avec leur propre déontologie. Ce phénomène n'est-il pas tristement banal et généralisé ?

Quatrièmement, compte tenu des témoignages obtenus, il semble important de relativiser l'importance des leaders dans une optique de structuration de la société civile. Parfois, le dynamisme du leader peut être tel que les membres de son association se reposent sur lui, restant dans une dépendance « confortable » face au leader bienveillant. Une des associations féminines que les consultants ont visitées en était un exemple flagrant : cette association a été très active jusqu'au jour où la leader s'est mariée et a quitté le village. La majorité des activités est à l'arrêt depuis, même si une animatrice salariée tente de recréer une certaine dynamique. Cet exemple montre que l'émergence de leaders n'est pas obligatoirement synonyme de structuration du milieu et d'émergence d'une société civile.

En somme, l'émergence de leader dans la zone de M&D et en partie grâce à M&D est incontestable. Mais ces leaders développent leur propre agenda et le lien qu'ils ou elles gardent avec M&D est très variable. Une certaine « volatilité » du leadership (par une mobilité géographique et/ou professionnelle) est également un phénomène ordinaire. Et il faut reconnaître que le cercle de Taliouine connaît sans doute une complexité particulière : cette région pauvre qui avait perdu une grande partie de ces forces vives à la migration a connu une évolution presque spectaculaire (en partie grâce à M&D) avec le retour de certains migrants ou la circulation régulière entre pays d'accueil et région d'origine d'autres. Ils apportent ressources et nouvelles idées, le désenclavement et les nouvelles opportunités économiques (hausse du prix du safran...) : les individus les plus dynamiques ont cherché à se positionner économiquement et politiquement dans ce jeu d'acteurs mouvant (marqué par des liens divers et variables), dans un but familial, tribal ou collectif... créant un paysage d'acteurs locaux marqué par des tensions et des clivages importants qui peuvent s'avérer contre-productifs en termes de développement local.

3.3 Visibilité et prise en compte des jeunes et des femmes

Les « jeunes » dans un contexte marocain rural est un groupe assez large et hétérogène : il inclut les mineurs et les personnes non-mariées, mais éventuellement aussi des personnes mariées, notamment quand elles n'ont pas encore fondé leur propre foyer et restent alors « socialement » jeunes. En termes d'âges, la barre des 35 ans peut être une limite indicative.

La place des jeunes dans la vie publique dans les zones d'intervention de M&D évolue très fortement au cours des trois dernières décennies, comme partout au Maroc. Le décalage urbain – rural est particulièrement marqué en la matière et le rural montagnard du Souss est

sans doute une des régions marocaines où les traditions pèsent particulièrement sur les enjeux générationnels.

Les actions de M&D ont fortement contribué à donner visibilité et « voix » aux jeunes, soutenues également par les migrants qui avaient l'habitude de fréquenter les jeunes « émancipés » dans leur vie professionnelle. L'ouverture des AV aux jeunes, la création d'opportunités d'emploi (dans les coopératives, les auberges, etc.) bénéficient clairement aux jeunes hommes, notamment dans la tranche d'âge post-adolescent. L'accès amélioré à l'éducation est aussi un vecteur important pour préparer les jeunes à participer plus activement à la vie publique, à exprimer leurs besoins, à argumenter et défendre leurs points de vue, à jouer le rôle de relai face à des ONG, etc. et à saisir les opportunités de visites d'échange et d'emploi que M&D offre.

L'exode rural des jeunes est aussi un enjeu important dans la zone, notamment concernant la migration des jeunes éduqués. Leur offrir des opportunités pour travailler et vivre dans leurs région d'origine, dans des conditions convenables est un défi réel. Les actions de M&D contribuent à le relever.

La création du FIJ en 2010 en est un exemple, car il aide à formuler les besoins des jeunes pour les faire entendre, ce qui est une vraie avancée en soi dans cette société où les jeunes étaient traditionnellement sans voix. Il propose des formations pour des activités agricoles, organise des chantiers de jeunes au Maroc et en France. Le FIJ est composé en majorité de lycéens, avec une forte mixité (jeunes femmes et hommes). Il ne semble pas y avoir des jeunes avec un niveau d'instruction de base ou faible qui forment pourtant la majorité de la jeunesse³³. Bien évidemment certaines activités du FIJ, comme les formations agroécologiques, visent aussi des jeunes moins instruits.

Pour ce qui est de la visibilité des femmes, des changements positifs pendant les trois dernières décennies sont évidents, mais leur envergure est moindre que concernant les jeunes hommes. Les aspects culturels pèsent toujours fortement sur leurs projets de vie dans lesquels le mariage continue à occuper une place centrale. Pour certains interlocuteurs, on remarquerait même ces dernières années un petit recul de la visibilité des femmes dans la sphère publique locale : par exemple, les femmes mariées ne participeraient plus à côtés de leurs maris dans l'Ahwash (danse berbère) pendant les fêtes, évoquant la religion pour expliquer cette retenue choisie³⁴. Ce qui ressemble à un « retour de balancier » dans ce pays qui a considérablement augmenté les droits des femmes avec la nouvelle Moudawana de 2004, fait écho à des évolutions similaires constatées dans d'autres contrées marocaines.³⁵

³³ La même remarque est valable pour la majorité des conseils de jeunes en France, par exemple.

³⁴ Le Maroc (rural et urbain) participe, comme l'ensemble du monde de culture musulmane dans le monde, d'une montée de l'emprise de la religion, notamment dans ses démonstrations sociales. Voir « *Extrémisme violent et Développement* », Centre Méditerranéen pour l'Intégration (CMI), mars 2017.

³⁵ Voir par exemple : Taleb, Mohammed, « *Recul de l'égalité économique hommes-femmes au Maroc*» (http://www.libe.ma/Recul-de-l-egalite-economique-hommes-femmes-au-Maroc_a36066.html) ; « La

Par rapport aux AV, les femmes y sont complètement absentes initialement, pour y être petit à petit représentées par procuration, dans les meilleurs des cas. Si des femmes sont membres, c'est en tant que représentantes d'une association de femmes, par exemple, alors que la majorité des hommes sont dans les AV à titre individuel (ou implicitement, pour représenter leur famille). Dans un certain nombre de documents de M&D, il a été mis en avant que leurs besoins sont néanmoins pris en compte : dès le début, presque toutes les activités de M&D sont pensées et conçues pour avoir aussi des effets directs ou indirects positifs sur les femmes, leurs tâches quotidiennes, la satisfaction de leurs besoins. Selon certains des témoignages recueillis, les hommes représentés dans les AV consultent en effet les femmes, tiennent compte de leur avis ou parfois s'en font les porte-paroles (« Les femmes disent que... »).

En plus des projets qui visent la population dans son ensemble, dès le milieu des années 1990 certaines activités de M&D ciblent directement les femmes. Celles-ci se déroulent a priori dans un cadre non-mixte, entre femmes. D'ailleurs, le personnel de M&D qui encadre ces activités est également féminin. Les foyers féminins en sont un exemple : les femmes y font des cours d'alphabétisation, des activités de travaux manuels, des formations liées à leurs tâches quotidiennes surtout, etc. Le soutien à la création d'ateliers de tapis artisanaux ou à l'élevage caprin (entre autres), entre 1996-2000 n'a pas donné les résultats escomptés pour les femmes.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Moudawana (code de la famille), M&D a organisé à son initiative deux « caravanes civiques » (janvier 2004 à El Haouz, mars 2004 à Taroudannt) pour informer et sensibiliser les ruraux – femmes et hommes – à cette nouvelle législation. Depuis ces caravanes qui ont donné lieu à de nombreux débats, M&D continue ce travail de proximité au Maroc et auprès de femmes immigrées en France en abordant les questions relatives au code de la famille, à travers des programmes de planification familiale.

Un programme pour le compte de l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole de Ouarzazate (ORMVAO) en cours depuis 2015 prévoit de l'alphabétisation pour des femmes de la filière du safran, avec des formatrices qui ont été formées selon une méthode inspirée des écrits de Paolo Freire et de la méthode REFLECT³⁶. L'approche « droit et genre » fait partie de ses principes méthodologiques pour que les femmes « soient actrices dans le projet et dans la dynamique territoriale »³⁷. Par ailleurs, en collaboration avec la Ligue des Droits des Femmes de Ouarzazate, M&D mène des formations de femmes leaders. Il est encore trop tôt pour détecter les changements déclenchés, mais ces initiatives sont prometteuses. Le programme DRIM prévoit aussi l'intégration des femmes dans les projets

condition des femmes marocaines au cœur d'une marche nationale »
(<http://femmesdumaroc.com/actualite/la-condition-des-femmes-marocaines-au-coeur-dune-marche-nationale-2415#CG2PzAbPkeD9LJ75.99>).

³⁶ « REgenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques » signifiant « Alphabétisation freirienne régénérée par des techniques communautaires autonomisantes ».

³⁷ « Note méthodologique et technique Projet Alphabétisation des femmes productrices du safran pour l'ORMVA Ouarzazate », octobre 2015.

agroécologiques qui démarrent. Des échos³⁸ encourageants proviennent aussi des femmes productrices de semences à Arbâa Sahel : au sein de cette coopérative mixte, les femmes ont montré leur capacité à faire seules et produire des semences de bonne qualité grâce aux formations reçues. Cette dynamique est intéressante, mais si aucune solution n'est trouvée pour atteindre la rentabilité économique de cette production (commercialiser ou troquer ces semences), elle risque de retomber.

3.4 Renforcement des collectivités locales

Pendant les trois décennies d'existence de M&D, le rôle des collectivités locales a beaucoup évolué. Le changement le plus marquant concerne les communes (regroupant environ 20 à 30 villages), dont le rôle a été élargi dans le cadre du processus de décentralisation dans lequel est engagé le Maroc, notamment au travers du dernier texte relatif à la Charte communale de 2002 (modifiée en 2009), puis par la nouvelle constitution de 2011 qui fait encore évoluer les découpages, prérogatives et modes d'organisation des collectivités locales. Depuis 2009, les communes ont l'obligation de concevoir un plan de développement communal (PDC, devenu plus récemment Plan d'actions communales, PAC) qui décrit pour six années, dans une perspective de développement durable, les actions de développement dont la réalisation est prévue sur le territoire de la commune. L'élaboration du PCD est considéré comme une démarche participative destinée à ouvrir la commune sur de nouvelles opportunités en matière de développement et de gestion locale. Par conséquent, les communes doivent assumer le rôle de maîtrise d'ouvrage du développement local et doivent interagir avec les autres acteurs du territoire. Ces partenariats sont incontournables pour lever des fonds supplémentaires, la dotation de l'Etat ne permettant pas de dégager une capacité d'investissement pour lancer des projets. Ces nouveaux rôles de maîtrise d'ouvrage, de coordination et de recherche de partenariats sont assumés de manière très variable par les élus des campagnes du Souss.

Parmi les communes prises en compte dans le cadre de cette étude, les changements sont importants partout, mais divers et très dépendant des personnes à la tête des communes. Le Président d'Arbâa Sahel accède à ce poste après un engagement associatif très marqué et il assume ses fonctions en impliquant pleinement les associations locales et les migrants originaires de sa commune. Il cherche activement des partenariats avec des acteurs nationaux et internationaux et fait appel au soutien de M&D (pour le PCD et certains de ses projets). A Taliouine, les cas de figure varient, comme l'illustrent ces trois exemples : La commune de Tassoufi (dont Imgoun, le douar d'origine de Lahoussain JAMAL, est le plus grand village) semble bloquée par des conflits importants et son Président a même pu monter un projet communal contre un projet associatif soutenu par M&D, au lieu de chercher la collaboration. De vieux conflits tribaux dans certains villages semblent toujours influencer les dynamiques locales possibles. Dans la commune d'El Faïd où les consultants

³⁸ Selon un rapport de mission de Patrick Eschapasse, administrateur de M&D, septembre 2017.

ont pu observer un atelier de diagnostic participatif, le président était nouvellement élu et semblait découvrir le poids de la nécessité de chercher des fonds et des partenariats pour mettre en œuvre les actions du futurs PAC. La commune d'Assais est aussi dirigé par un nouvel élu, ancien président d'association (et collaborateur de M&D à ce titre) et ancien salarié de M&D. Il avait brigué son mandat en se considérant pleinement conscient et préparé aux tâches qui lui incombent. Partout, un des points importants concernait les compétences des employés municipaux qui jouent un rôle central dans les communes – le choix des personnes compétentes, leur formation et la gestion de ces équipes représentent un vrai défi au niveau communal.

Une des initiatives notoires de M&D est la formation des élus et des fonctionnaires des collectivités locales partenaires. Ces fonctionnaires formés doivent pouvoir remplir le rôle d'Agents de Développement Communaux (ADC) en appui à ces élus qui ne peuvent plus se contenter des dotations de l'Etat pour assurer le développement de leur collectivité. Les ADC formés par M&D, sélectionnés sur la base de leur disponibilité et leur motivation, témoignent de l'utilité de cette formation et de l'application qu'ils en font (au sein des BOAM, à travers la collaboration avec des associations, etc.). En ce qui concerne les élus, la situation n'est pas la même : certains acceptent mal l'idée qu'ils auraient besoin de formations, principe qui semble peu compatible avec leur statut de détenteur d'un pouvoir. Cet enjeu n'est pas étranger aux difficultés rencontrées par l'initiative EPDT. Des actions comme l'accompagnement de l'élaboration des PAC sont intéressantes à cet égard, car en marge de cet appui fourni en tant que prestation, M&D peut tout de même transmettre des messages et un certain savoir-faire.

Les trente dernières années ont aussi connu l'émergence de coopérations décentralisées au Maroc qui doivent a priori renforcer les collectivités concernées. M&D avait initié une coopération décentralisée entre la Communauté de communes d'Argentière (où l'idée de la création de M&D avait germée lors de la fermeture de l'usine d'aluminium) et Taliouine. Sur instigation de Jamal, un projet sur la gestion des déchets solides avait été initié, soutenu par M&D. Cette initiative s'est arrêtée, notamment suite à des changements à la tête de la municipalité de Taliouine. Arbâa Sahel est engagé dans une coopération décentralisée avec Izegem en Belgique qui s'est construite petit à petit, commençant par de petites actions (sonorisation de la Maison de l'étudiants, puis construction d'un local sanitaires, etc.), sans avoir sollicité l'appui de M&D. Ces deux exemples montrent cette caractéristique de la coopération décentralisée qu'est sa vulnérabilité en cas de changement des majorités politiques qui en fait un mode d'action peu stable sur le long terme.

Un dernier changement au sujet du renforcement des collectivités concerne l'importance clairement grandissante de l'articulation entre différents niveaux : communal, intercommunal, provincial et régional. La préparation des communes à une interaction constructive avec ces niveaux supérieurs est pour l'heure un vaste chantier à peine entamé.

Beaucoup d'actions cherchent à renforcer les collectivités à travers une amélioration de leurs rapports avec la société civile locale et dans une moindre mesure aussi avec la population, éléments évoqués dans la section suivante.

3.5 Rapports entre populations, société civile locale et autorités

Les rapports entre les autorités (administrations, élus, collectivités, représentants de l'Etat...) et la société civile ont évolué partout au Maroc, notamment depuis que les collectivités ont l'obligation de formuler un plan de leurs actions de développement. Dans un contexte où des administrations investissent sur les territoires auparavant « abandonnés », et où les collectivités locales conduites par des élus émergent, chaque Commune rurale doit donc formuler un Plan communal de développement (PCD), appelé plus récemment Plan d'Action Communal d'action (PAC). Les PCD ou PAC sont réalisés en impliquant la société civile locale et à travers elle, la population locale dans la collecte des données, le diagnostic, ainsi que le choix et la priorisation des actions à mener. M&D accompagne et anime ce processus de concertation et, sur la base de ses résultats, appuie l'élaboration du plan³⁹ qui est soumis aux services décentralisés pour validation.

Les deux changements fondamentaux dans ce contexte sont l'organisation structurée de la concertation pluri-acteurs d'une part, et la projection globale sur le développement du territoire, d'autre part. Ce sont des évolutions influencées par les changements de cadre et notamment par la politique de « décentralisation avancée ». Dans les zones reculées des montagnes, les répercussions des changements réglementaires et légaux risquent a priori d'être faibles et différés. L'accompagnement proactif de M&D joue alors un rôle clé pour que les collectivités concernées puissent être en mesure de saisir les opportunités offertes par ce cadre réglementaire élargi de manière constructive et « utile » pour leur territoire. A noter que l'accompagnement par M&D des Communes rurales pour les PAC s'établit sur demande des communes.

Une autre évolution fondamentale concerne le rapport entre les migrants et les divers acteurs locaux. La mobilisation des migrants pour la construction d'infrastructures de base pendant la première phase de M&D valorise les migrants comme acteurs clé du village, au-delà de leur investissement auprès de leur famille. Ils deviennent des porteurs de modernité et de changement, plus que les notables qui malgré leur alliance avec les autorités publiques n'ont pas pu introduire des changements dans la vie des douars et des communes. La mobilisation des migrants vise d'abord une meilleure satisfaction des besoins fondamentaux et ensuite (avec le passage aux activités génératrices de revenus) le développement local, aussi dans sa dimension économique. Elle se fait aussi en interaction avec les autorités auprès desquelles il faut expliquer leur initiative, parfois demander un soutien. En général,

³⁹ Pour la dernière vague en cours pendant cette étude (début 2017), M&D a confié la phase d'élaboration du plan à des consultants externes, faute de ressources humaines suffisantes. En termes de renforcement des compétences des collectivités, cette multiplication des intervenants n'est sans doute pas une situation idéale.

les migrants n'étaient pas issus des familles aisées (à l'échelle du village) qui constituaient la Jmâa, mais ils reviennent avec des moyens matériels, avec un savoir et un savoir être distinctifs et riche de leur vécu, avec un rapport plus décomplexé aux détenteurs d'autorités. Leur implication dans l'Association villageoise les valorise et les légitime, les transformant en nouvelle élite. Avec ces évolutions, les processus de « notabilisation » changent et les structures hiérarchiques qui caractérisent cette société montagnarde s'assouplissent.

Ce processus concerne surtout la première moitié de la « vie » de M&D. Comme les flux migratoires des régions rurales ne se renouvellent pas et comme les migrants qui étaient au cœur de l'action de M&D avancent en âge, deux enjeux apparaissent : 1/ la difficulté des migrants retraités et de leurs familles ou veuves d'accéder à leur droits acquis en France et 2/ l'émergence d'un nouveau type d'acteurs à mobiliser : les « migrants » de 2°, 3° et 4° génération, qui n'ont plus le même lien au « bled », et pour qui le rapport au pays d'origine de leurs parents est articulé avec des questions identitaires, parfois complexes et souvent sensibles.

M&D se mobilise dans ce sens, à son échelle, dans un contexte où l'Etat marocain commence aussi à accentuer son intérêt pour les marocains résidents à l'étranger (MRE). A partir de 2002, l'Etat fait mener des études, fait développer un site internet spécifique, réintroduit le Ministère chargé des MRE avec le gouvernement Jettou et créé le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger (CCME) en 2007.

Pour le premier enjeu, l'accès aux droits pour les migrants ou leurs ayants droit, une des dimensions importantes détectée par M&D est de recréer la confiance entre migrants et collectivités. M&D cherche à y contribuer en incitant et appuyant les communes rurales pour la création de Bureaux d'accueil et d'orientation des migrants (BAOM), afin d'accompagner les migrants pour l'accès à leurs droits sociaux. M&D a initié le processus en prenant en charge directement ce travail (sur financements français de la Fondation des Caisses d'Epargnes). L'élargissement du processus est intervenu quand des Communes, sur la base des enseignements de l'expérience initiale transmis par M&D, ont nommé des agents communaux responsables de ce travail en créant les BAOM.⁴⁰ Par ailleurs, l'association appuie l'orientation des investissements de la diaspora et la création de liens avec les associations de MRE.

Quant au deuxième enjeu, concernant les générations des descendants des migrants, M&D défend la devise « enracinement sans déracinement » et cherche à maintenir, voire renforcer, le rôle de ces migrants ou membres de la diaspora « moins directement attachés » dans le développement territorial. Basée sur l'exemple des « communautés de pratiques » qui fleurissent (dans le domaine de l'informatique autour des logiciels libre, mais avec une tendance à être répliquée dans beaucoup d'autres domaines), M&D lance en 2015

⁴⁰ On voit là le processus mis en œuvre d'innovation à l'échelle de M&D, puis de transmission aux acteurs publics légitimes, en une élaboration de politiques publiques « par le bas » avec les collectivités locales.

l'initiative d'une « Communauté de développement solidaire » (CDS) adossé à une plateforme digitale qui cherche à mettre en commun des ressources de la diaspora en connaissances, informations, réseaux, projets, financements solidaires, investissements et acteurs du territoire au Maroc, et par la création d'espaces d'apprentissage interactifs animée par des acteurs fédérateurs. Ses membres jouent différents rôles : lanceurs d'idées, experts, animateurs, coordinateurs, donateurs et investisseurs, reliés entre eux par des relations réciproques, non hiérarchisées.⁴¹

Toujours dans l'esprit « enracinement sans déracinement », M&D organise depuis des décennies des chantiers et visites d'échange de jeunes entre le Maroc et la France, avec pour cette dernière une implication de jeunes issus de familles de la diaspora. Riche de cette expérience, l'association est actuellement en tête d'un consortium qui mène le projet Jeunes des deux rives (J2R) visant à renforcer les parcours d'engagements et le pouvoir d'agir des jeunes de France, du Maroc et de Tunisie.

L'ensemble de ces changements vont dans la même direction : l'évolution d'une société de liens vers une société de droits est en cours. Les liens restent importants et ne sont pas à distordre, mais ils évoluent et changent de nature. L'observation d'un atelier de diagnostic pour l'élaboration d'un PAC met en exergue les liens forts qui existent au sein de cette société rurale qui s'ouvre vers la démocratie participative : toutes les personnes présentes se connaissent, interagissent en marge des ateliers plus formels, de manière souvent chaleureuse. Mais à cette logique des liens se superpose une logique des droits : les participantes acceptent les règles de démarches participatives où chacun peut s'exprimer librement et donner son idée, les échanges sont fluides et spontanés et ne sont pas influencés – au moins pas « visiblement » – par des hiérarchies sociales entre participants. Ceux qui ont été interviewés dans le cadre de cette étude ont exprimé un sentiment de reconnaissance mutuelle entre les différents acteurs présents et l'ambiance apaisée et constructive semble confirmer leurs dires.

Les personnes présentes dans les réunions participatives de préparation des PAC sont beaucoup plus représentatives de la commune que les différents Jmâa de leurs douars respectifs ont pu l'être. Il n'a pas été possible de confirmer le degré « d'inclusivité » : à part les élus, les participants sont pour la plupart des représentants d'AV, de coopératives ou d'autres acteurs de la société civile. Ce sont les plus dynamiques, ceux et celles qui ont fait part d'un certain leadership. Il n'est pas évident que la voix des plus vulnérables socio économiquement soient aussi représentées⁴².

Concernant la participation des femmes, on remarque qu'un des cinq thèmes traités pendant l'atelier PAC était le thème « femme » (à côté d'infrastructure, économie, etc.), ce qui en soi est symboliquement fort (groupe thématique composées des deux seules femmes qui étaient présentes). Si aborder explicitement les besoins et attentes des femmes est a

⁴¹ Lettre no 19, 2015.

⁴² ...ce qui est une faiblesse potentielle des démarches participatives aussi dans des contextes franco-français.

priori une importante avancée, le fait qu'elles soient si minoritaires et qu'aucune femme ne participe aux autres ateliers thématiques, montrent le poids persistant des rigidités des rapports sociaux inégaux dans ces sociétés.

Un dernier changement remarqué concerne l'obligation de l'élu de rendre des comptes, comme exprimé par un Président de conseil communal interviewé : il ressent sa légitimité démocratique et les attentes suscitées par le processus participatif d'élaboration du PAC comme une source de forte pression au regard des faibles moyens dont la Commune dispose. Selon sa perception, ses relations rapprochées avec la société civile le mettent dans une position où il doit faire ses preuves pour rester légitime dans la durée.⁴³

4. Les leviers activés par M&D pour agir sur la gouvernance locale

4.1 Ancrage territoriale fort et durable

L'ancrage territorial fort et durable de M&D dans le cercle de Taliouine fait partie des spécificités de M&D qui est une des très rares ONG internationales à intervenir dans la même zone depuis trois décennies. Bien évidemment, un tel cas de figure fait émerger l'hypothèse que c'est un important levier de changement pour la gouvernance locale.

Les consultants, sur demande de M&D, avaient l'intention de s'appuyer sur des données du projet de recherche Développement, Mémoire, Territoire (DeMeTer) qui a mené une importante enquête pendant cette étude, entre autres dans la zone d'intervention de M&D. La supposition était que cette enquête allait produire des données probantes concernant l'effet de cette grande durée d'intervention sur la mémoire des interventions de développement. A cause des options méthodologiques choisies par DeMeTer (enquête par questionnaires auprès d'un échantillon aléatoire de la population et entretiens qualitatifs) et pour des raisons spécifiques à M&D et son histoire, évoquées plus haut, cela n'est pas le cas. Les données de DeMeTer ne permettent pas non plus de conclure que la durée de l'engagement d'un acteur du développement ne serait pas un levier, mais les échanges sur les résultats de DeMeTer ont permis de souligner certains points :

Premièrement et avant tout, le lien personnel que le fondateur, Jamal, entretenait avec les populations et les acteurs du « berceau historique » de M&D influence beaucoup la perception des acteurs responsables des interventions de développement et plus particulièrement la « paternité » perçue des actions de l'association. Jamal a su mobiliser son capital-confiance issu de la « société de liens » pour dynamiser son milieu d'origine, avec ses traditions fortes, son enclavement et ses conditions de vie rudes. Pour beaucoup des

⁴³ D'autres élus réagissent à ces pressions par un dynamisme nouveau, comme le montre l'exemple suivant : Lors d'une réunion à Paris de la diaspora de la Commune de Ouissalsate (proche de Ouarzazate), l'élu qui n'avait pu obtenir son visa avait envoyé une vidéo pour présenter le PAC en cours d'élaboration. Le budget de la Commune a été également présenté au public, ce qui a surpris très favorablement les migrants réunis ce jour (février 2017).

individus qui ont collaboré avec Jamal pendant les premières années de M&D, Jamal était un « gage » qui les a encouragés à prendre ce risque que tout changement comporte potentiellement. Cependant, faisant partie d'un des deux groupes tribaux rivaux⁴⁴ présents dans son douar d'origine, Imgoun, Jamal est aussi une figure controversée.⁴⁵ Et comme dans la perception de beaucoup de villageois, l'équation « M&D = Jamal » est longtemps restée ancrée dans les esprits, les résultats de l'enquête DeMeTer à Tassousfi (Commune rurale à laquelle appartient le douar d'Imgoun) dans le cercle de Taliouine ne permet pas de départager clairement des réponses à l'enquête faisant allusion à « un bienfaiteur », « une association », « M&D », « des étrangers », etc. Cette perception « personnifiée » de M&D étaient sans doute un levier fondamental pour susciter du changement pour au moins les premières 15 années de M&D. Les témoignages recueillis, les éloges faits à Jamal (du style : « un enfant du pays qui était visionnaire ! ») ainsi que son propre récit⁴⁶ expliquant ses efforts d'adaptations constantes pour surmonter des obstacles... tout corrobore pour soutenir que la formule « M&D = Jamal » était essentielle pour pénétrer dans ce milieu fermé et y déclencher des dynamismes qui se sont petit à petit renforcés, aussi grâce à d'autres impulsions et des changements du contexte national.

Deuxièmement, la surprise de ne pas voir M&D apparaître comme acteur dominant dans la mémoire des personnes interviewées à Tassousfi renvoie aussi à un mode d'action de M&D qui n'accordait pas une grande importance au « faire savoir », qui ne se mettait pas en avant en tant qu'acteur principal. L'exigence de la constitution d'une AV (avec d'autres migrants comme leaders) met d'emblée M&D dans une situation de partenariat plus que d'acteur unique.

Troisièmement, beaucoup de projets « en dur » de M&D ont été refait ou rénové par des acteurs publics depuis, atténuant la mémoire des projets initiaux « précurseurs ».

Une quatrième raison du profil étonnamment « bas » de M&D dans la mémoire des villageois de Tassousfi captée par DeMeTer est l'évolution du mode d'intervention de l'association qui s'est détachée petit à petit du niveau villageois : après son entrée sur le territoire par le niveau villageois, M&D s'adapte au contexte changeant et oriente son attention de plus en plus vers une recherche d'une meilleure articulation des échelles : entre villages et communes surtout, voire plus récemment avec la province, et même la région. A titre d'exemple, au lancement du « Plan d'Action Concerté Taroudannt-PACT 2010⁴⁷ », M&D entreprend en 2004 une tentative de contribuer à structurer et à canaliser le travail des institutions vers une meilleure gouvernance et intervention dans une logique de

⁴⁴ Preuve de la profondeur de la division : le jour de la grande Fête à Imgoun, les hommes forment deux groupes distincts faisant la prière.

⁴⁵ Le double échec de Jamal aux élections communales de 2003 et de 2009 renvoie sans doute aussi à ces conflits historiques sur fond tribaux, mais il peut aussi traduire une perception négative (relatée dans certains entretiens menés) de cette tentative de Jamal de changer de vouloir changer de « casquette » : briguer un mandat politique alors qu'il était connu comme figure de proue de M&D.

⁴⁶ Recueilli par Yves Bourron.

⁴⁷ Plan élaboré dans un processus participatif suite au lancement d'ECIL (Etude et Capitalisation des Initiatives Locales), qui a été présenté dans un séminaire en novembre 2000.

développement territorial. L'association pousse à la mise en place d'une part d'un Comité régional pour le développement au niveau de la Wilaya et d'autre part, d'un dispositif provincial pour le financement des projets de développement. Ce travail a fait l'objet de réunion avec la Wilaya et la Province, mais sans résultat. Le lancement de l'INDH en 2005 entérine cette initiative qui était précurseur d'évolutions futures, pour lesquelles elle a localement sans doute « préparé le terrain » et les esprits.

Pour terminer au sujet des données collectées par DeMeTer, il faudra souligner le contraste entre les réponses collectées auprès des populations (échantillon par tirage aléatoire) et celles recueillies auprès des « gardiens de mémoire » désignés par triangulation de différentes sources d'information. Ces personnes sources ont souvent évoqué différents éléments du rôle de M&D dans le développement du territoire. La question de leur impact sur la gouvernance locale n'a pas été posée spécifiquement, mais certaines réponses soulignent l'apport important de M&D dans ce domaine, notamment en termes de renforcement des compétences, par des formations. Aucun des « gardiens de mémoire » interrogés n'a critiqué M&D. Cet écart de la place de M&D dans la « mémoire » des « citoyens lambda » par rapport à celle des informateurs-clés s'explique certainement par le changement de stratégie de M&D : des interventions au niveau villageois vers celles au niveau communal et pluri-acteurs où l'association est moins visible par les populations.

Les événements autour du trentième anniversaire de M&D, la rétrospective qui s'est fait en mosaïque ce jour-là et les multiples témoignages et hommages à Jamal ont clairement confirmé la puissance que l'ancrage territorial par les liens personnalisés du fondateur et des migrants mobilisés avec lui représente. Au fur et à mesure de son histoire, l'ancrage territorial de M&D s'est transformé, dépersonnalisé, et d'autres visages sont associés à M&D qui est perçue petit à petit aussi comme structure professionnelle. L'installation de l'équipe salariée à Taliouine dans la Maison du développement à partir de mars 2007⁴⁸ est symbolique pour le nouvel ancrage territorial de M&D qui est alors physiquement présent en permanence, avec son équipe et visible dans la vie locale (voir aussi 4.5).

4.2 Choix des entrées (électricité, eau, AGR)

Selon les récits sur les débuts de M&D, ce sont les migrants candidats au retour que l'association veut soutenir qui choisissent la nature des premières activités appuyées par elle. L'idée de base est de mobiliser les fonds obtenus par les migrants licenciés pour les utiliser de manière stratégique, en faveur du développement de leur milieu d'origine. Le fondateur de M&D s'attend alors à une demande de soutien d'AGR, mais les migrants mobilisés cherchent à moderniser d'abord le cadre de vie (« Il nous faut d'abord de la lumière... ensuite des routes pour que nous puissions investir dans les villages »⁴⁹). M&D ne

⁴⁸ Les bureaux de M&D étaient principalement à Taroudannt avant 2007.

⁴⁹ Bourron, Yves, « *Jamal, un migrant acteur de développement : la revanche du territoire* », op cit.

choisit donc pas seul les « entrées », mais soutient la mobilisation des migrants et mobilise des fonds pour compléter leur contribution financière. La demande des villageois porte, en toute première priorité, sur l'électrification villageoise, réalisée par des groupes électrogènes⁵⁰. On peut considérer que l'électrification villageoise est la première bannière que M&D utilise à ses débuts pour moderniser la gouvernance villageoise (par la création des AV pour la réalisation du chantier d'électrification puis pour la gestion de l'équipement), pour montrer aux villageois que « c'est possible », et à l'administration que les villageois ne sont pas dans une posture d'attente de l'Etat, mais agissent avec leurs moyens (et ceux des migrants qui sont originaires de ces douars). L'avantage de pénétrer de cette façon dans ce milieu fermé est que les effets sont palpables, significatifs dans la vie de tous les jours et touchent toutes les personnes de la communauté villageoise. En plus, ces initiatives sont co-portées par les migrants de retour temporaire ou définitif, ces « pauvres qui reviennent avec de l'argent », ces nouveaux notables en devenir. Cette situation est particulière et augmente considérablement l'effet levier des premières activités.

M&D utilise très habilement ces entrées pour imposer ou proposer (avec toute la force de persuasion de Jamal) la démarche : le passage obligatoire par des AV et le principe d'inclusion de tous les habitants du douar, indépendamment de leur capacité de contribuer financièrement et de payer par la suite leur consommation d'électricité et d'eau. La stratégie de M&D d'un compteur par douar érige à l'époque le principe de l'inclusivité en méthode.⁵¹

Ces activités tangibles, avec des effets réels sur la vie de tous les jours de tout le douar représentent une condition sine qua non pour pouvoir se permettre de « chambouler » l'ordre social villageois. Ce sont réellement des « entrées » pour agir petit à petit en faveur du développement (social et économique d'abord) puis sur la gouvernance. Bien au-delà de M&D, le débat sur le « hard » et le « soft » concerne beaucoup de milieux ruraux et d'autres milieux défavorisés : faut-il les deux ? Est-ce que la société locale dans la zone d'intervention de M&D est « mure » aujourd'hui pour travailler uniquement sur le « soft » ? Plusieurs interlocuteurs affirment que dans le rural montagnard, le « tangible » resterait indispensable, mais les opinions des locaux divergent : selon certains, « M&D n'est plus ce que c'était » parce que l'association fait beaucoup de formations et de réunions aujourd'hui⁵², pour d'autres, les plus instruits, sans doute, M&D a un capital confiance grâce à son travail sur le « hard » qui sert de gage pour son travail actuel sur le « soft ».

Les AGR qui sont en quelque sorte la « deuxième génération » de projets de M&D n'ont pas le même effet de levier en termes de gouvernance. Le soutien à la constitution de

⁵⁰ Après un long débat sur le mode d'électrification, la solution des panneaux solaires étant à l'époque trop chère.

⁵¹ Quand les services publics (ONE) ont pris le relais pour fournir l'électricité dans ces contrées, Jamal Lahoussain, riche de l'expérience de M&D, cherche à les convaincre d'adopter le même principe : un compteur collectif dont la facture serait réglée par l'Association villageoise qui gèrera les contributions des ménages. Il n'a pas gain de cause et le principe des compteurs individuels est imposé, renforçant le risque d'exclusion des plus faibles économiquement.

⁵² Ou pour le dire autrement, avec les mots d'un pilier des premières décennies de M&D : « Aujourd'hui, les projets sont dans les ordinateurs ».

coopératives garde bien évidemment une dimension collective précieuse en termes de gouvernance locale. La coopérative peut représenter les producteurs sur l'échiquier des acteurs locaux et change la donne dans le rapport entre producteur et acheteur. Pour le safran, le travail de structuration des producteurs, la mise en relation avec une organisation de commerce équitable⁵³ et les efforts de valorisation de la production locale⁵⁴ ont non seulement fait augmenter très fortement le prix de vente payé aux producteurs, mais ont aussi renforcé la reconnaissance sociale de ceux qui n'étaient avant que des petits producteurs dispersés, avec, y compris, des implications dans le jeu politique local. Pour les auberges, il apparaît que ce sont davantage des individus dynamiques⁵⁵ qui se sont saisies de cette opportunité de soutien. On peut supposer qu'il y a tout de même un effet indirect lié de loin à la gouvernance : l'ouverture que la venue de touristes apporte en tous les cas à un milieu précédemment fermé. En général, le soutien à des activités économiques de M&D touche peu les populations les plus défavorisées et n'est donc pas un levier en termes d'inclusion⁵⁶.

4.3 Choix des partenaires et position dans le paysage d'acteurs

La question des partenaires et de la place dans le paysage des acteurs de la gouvernance évoque entre autres la posture politique dans un milieu associatif marocain relativement politisé. M&D n'a jamais été et n'est toujours pas une association de plaidoyer qui défend des droits universels. Son positionnement stratégique dans le paysage d'acteurs n'est pas écrit d'avance, le fondateur réagit à une situation critique et développe petit à petit la démarche M&D de manière empirique : influencer sur la gouvernance via des projets concrets, la structuration du milieu (AV, surtout, mais aussi les coopératives) et le renforcement de compétences. Le rapport de M&D au politique et aux pouvoirs publics à tous les niveaux n'envisage pas de contestation frontale, mais cherche à élargir constamment la marge de manœuvre tout en restant « dans la marge acceptable » : « on essaie de proposer et de pousser les feux », surtout à partir de situations locales concrètes, de faire du « plaidoyer par l'action », de l'interpellation par l'exemple. Cet empirisme, hérité de la culture syndicale du fondateur, est resté un élément central de la démarche M&D qui cherche toujours l'adaptation au milieu et au contexte.

⁵³ Altro Mercato CTM : http://www.altromercato.it/it_it/ctmagrofair/

⁵⁴ Notamment la création d'une AOP pour le safran du Maroc.

⁵⁵ Pour les aides à une initiative privée, mais aussi pour d'autres opportunités que M&D offre (visites d'échange, autres appuis), certains remarquent que des liens amicaux avec Jamal étaient utiles pour en bénéficier (« Jamal avait ses têtes, toujours un peu les mêmes... »). N'oublions pas qu'il est lui-même issu et marqué pour la vie par une société de liens.

⁵⁶ Excepté les actions sur l'irrigation. Dans le village d'Aouerst, les villageois sans terre ont cultivé en location les terres nouvellement irriguées de migrants, et ont vu leur situation sociale fortement revalorisée. Cependant, les tentatives par M&D d'étendre ce type de liens entre villageois sans terre et migrants n'ont pas, à ce jour, été couronnées de succès ailleurs. La faiblesse de la sécurité foncière par des droits formels explique la réticence des migrants à louer leur terre qui peut rester non cultivée.

Lors de la création de M&D, les « partenaires » initiaux sont les migrants qui s’apprêtaient à retourner dans leur pays d’origine après un licenciement. Pour toutes les activités d’infrastructure dans les villages, M&D cherche alors à mobiliser les ressortissants installés dans des villes marocaines ou à l’étranger. Aujourd’hui encore, M&D cherche à œuvrer en faveur et avec les populations « issues de la migration », des migrants plutôt de 3^e ou 4^e générations, plus détachés du territoire d’origine de leurs ancêtres, par exemple à travers le projet de Communauté de développement solidaire (CDS)⁵⁷. Les migrants ont forgé le nom de M&D et restent jusqu’à aujourd’hui un élément fort de son identité, même si le rôle de ces partenaires a évolué et leur importance relative a baissé.

Les partenaires clé du début des actions de M&D sont ces associations villageoises (AV) que M&D « fait naître » par son instigation et accompagnement. Ces nouveaux acteurs se créent à l’époque dans une relation complexe et variable (selon les villages) avec l’organe de gouvernance villageois traditionnel : la Jmâa, regroupant les notables du villages (les hommes, âgés, riches). En opposition, les AV étaient d’emblée ouvertes aux jeunes, aux migrants, aux personnes pauvres et devaient se doter de fonctionnements plus formalisés (avoir un compte en banque par exemple). A noter que cette « incorporation citoyenne » par rapport aux notables ne concernait pas les femmes (celles-ci n’ont accédé à la gouvernance villageoise que plus tard, en tant que présidente d’une structure féminine locale (foyer féminin), par exemple). Il y a au départ deux freins possibles à la création d’AV : premièrement, celui actionné par les notables (la Jmâa) qui pouvaient se sentir dépossédés par l’élargissement de la gouvernance villageoise par incorporation citoyenne des jeunes, des pauvres, des émigrés, et deuxièmement, l’administration dont la culture séculaire de gestion sécuritaire des populations pouvait freiner, même dans le contexte d’ouverture par le haut, la création d’organisations de la société civile.

Avec le temps, le choix des partenaires privilégiés se déplace vers les leaders locaux à l’échelle communale. M&D cherche de plus en plus à appuyer des leaders communaux capables de fédérer des forces vives autour d’eux et l’accompagnement des PCD, puis des PAC se fait à ce niveau. Avec le passage d’une logique « d’olives dans l’olivier » à celle d’une logique de « grappes de raisins » suite à la capitalisation de 2014, M&D « officialise » ce changement dans le choix des partenaires principaux.

Tout au long de ses trois décennies d’existence, M&D cherche toujours des alliances avec des responsables locaux, alliances qui étaient parfois décisives dans le passé. Vincent Butin, parmi les premiers militants de M&D, en coopération à l’époque à la DGCL⁵⁸ (et actuel

⁵⁷ La CDS s’inspire des communautés en ligne qui se créent autour de projets de développement informatique. Elle s’appuie sur une plateforme numérique et les réseaux sociaux pour impliquer des migrants et d’autres individus dans des projets de développement. La plateforme joue le rôle d’une vitrine exposant et expliquant les projets de développement qui ont besoin de contributeurs alors que les réseaux sociaux suscitent et animent les communautés solidaires qui se créent autour de ces projets. Ce projet lancé en 2015 fonctionne pour l’instant plus comme une « bourse » proposant une offre de contributions ponctuelles qu’une communauté de pratiques.

⁵⁸ Direction Générale des Collectivités Locales, qui dépend du ministère de l’Intérieur.

trésorier de M&D) témoigne à cet effet : M&D a rencontré dans les villages autour de celui du fondateur, un Chef de Cercle qui a accepté, prudemment, de jouer le jeu de la création des AV. Il n'y a pas eu, sur le territoire d'intervention, d'opposition frontale de l'Administration (le Ministère de l'Intérieur) à ce mouvement dans lequel M&D et les migrants ont joué un rôle majeur pour imposer le « fait associatif » dans les villages. Autre point majeur : le député local Mohamed Sajid (devenu en 2009 maire de Casablanca et actuellement ministre de tourisme) a fortement soutenu la démarche de M&D par une pression sur l'Etat (l'Office National d'Electricité et l'Office des Routes). Cela s'est traduit dans le plan d'électrification de la Province de Taroudannt particulièrement important par rapport à l'échelle nationale, suite à des négociations menées par la Fédération des Associations d'électrification villageoise de Taroudannt (FAVET). Une autre retombée était la construction de routes (Agadir-Melloul et Taliouine-Ighrem) pour désenclaver des régions isolées de la province, grâce à la forte mobilisation des collectivités locales concernées. Sur ces deux exemples, M&D a su s'appuyer sur des responsables locaux (le Chef de cercle d'une part, le député d'autre part) pour faire avancer ses projets d'infrastructure (électrification villageoise, routes goudronnées), et, au-delà, la gouvernance villageoise.

Un autre exemple de la mobilisation des responsables « alliés » concerne les collèges ruraux : diverses réunions et mobilisations seront nécessaires pour convaincre le Ministère de l'Education de l'importance de la mise en place des collèges ruraux. Après la visite organisée en 2004 avec Mme Zoulikha Nasri, conseillère du Roi, la construction de collèges ruraux devient possible, permettant de lancer les Collèges d'Agadir-Melloul, de Sidi Hssain et d'Azaghar Nirs. Encore une fois, l'alliance et l'appui politique du député Sajid est un atout majeur qui contribue à faire aboutir les initiatives et à assurer la mobilisation des responsables à Rabat.

Dans certaines situations, M&D fait aussi l'objet de pressions par certains acteurs. Un des exemples est la situation en 2011, avant le référendum pour la nouvelle Constitution du Royaume. Le gouverneur convoque alors les OSC dont M&D pour les inciter à faire campagne en faveur du projet constitutionnelle. M&D répond à cette injonction par l'organisation d'un événement d'information sur la nouvelle constitution (avec l'appui de juristes), tout en sensibilisant la population à l'importance de participer à ce référendum, mais sans donner de consigne de vote. Ce cas illustre bien la posture apolitique que M&D cherche à tenir dans le paysage d'acteurs locaux, en cohérence avec son identité d'association française d'une part, pour éviter toute instrumentalisation tant par l'Administration que par les partis politiques locaux, d'autre part.

M&D a aussi travaillé en partenariat avec d'autres structures intervenant dans ces zones d'action pour créer des synergies. La collaboration avec l'ADS était constructive jusqu'à un changement de responsable du bureau régional de cette agence. L'association a aussi agi avec le dispositif d'INDH (entre autres en tant que membre de sa commission d'attribution) et des collaborations avec les coopérations belge et allemande, CTB et GIZ, ont pu porter des

fruits. L'Andzoa a aussi bénéficié de la collaboration avec M&D qui avait en quelque sorte préparé le terrain pour les initiatives de cette agence créée en 2010.

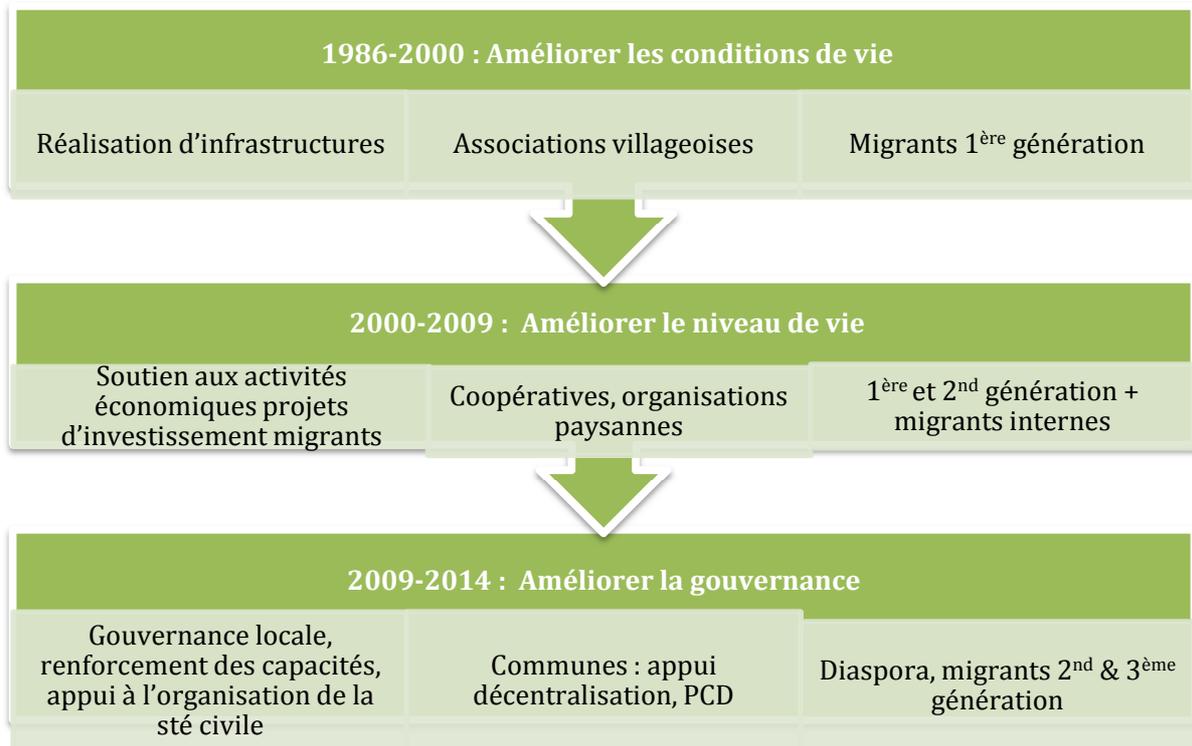
4.4 Stratégies de mise en œuvre

Evolutions de la stratégie

La stratégie de mise en œuvre de M&D est élaborée de manière fortement empirique, au fur et à mesure des premières initiatives de l'association naissante. Sur la base de la culture syndicale du fondateur et de son intime connaissance de son milieu d'origine qui devient le principal territoire d'intervention dans les premières décennies de M&D, la stratégie est développée « en marchant », aussi au gré des rencontres et opportunités.

On peut distinguer d'une part les « grandes stratégies » qui ont respectivement marquée les trois grandes étapes qui ressortent du récit de l'histoire de M&D (voir schéma ci-dessous) : la stratégie d'amélioration des conditions de vie par la réalisation d'infrastructures, celle de l'amélioration du niveau de vie par l'appui aux activités économiques et celle de l'amélioration de la gouvernance par le renforcement des compétences et d'autres appuis. D'autre part, des stratégies plus transversales et en partie indépendantes du type d'activité mis en œuvre ou soutenus ont pu être repérées, notamment : la stratégie territoriale (focalisée sur le village au début, puis sur la commune, avec un élargissement vers l'intercommunalité et les niveaux provinciaux et régionaux), la stratégie d'activation et d'entretien des liens interpersonnels qui a marqué la première décennie de M&D, celle de la mobilisation des migrants (dans toute leur diversité et variabilité) et celle du « plaidoyer par l'action » qui apparaît tout au long de son histoire.

Le schéma ci-dessous retrace les grandes étapes de la vie de M&D



(Source : « Regards sur les migrations et le développement » intitulé « De la migration à la diaspora », 2014 (<http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>))

Il est observable que les variations des stratégies de M&D se font soit en fonction des évolutions de contexte, soit grâce à des « leçons tirées » des expériences faites, mais parfois aussi au gré des changements des personnes à la tête de M&D.

Concernant l'adaptation aux évolutions du contexte, il est évident que pendant les 30 années d'intervention de M&D, les zones d'intervention ont connu des mutations profondes. Parmi les facteurs qui font évoluer le contexte, on peut citer à titre d'exemple les changements dans la migration, l'ouverture « par le haut » à la création d'associations qui facilite l'émergence d'une société civile, les avancées dans la décentralisation, l'arrivée d'autres opérateurs du développement dans la zone de M&D, le lancement de l'ADS⁵⁹ et de l'INDH. L'association s'adapte aussi au fur et à mesure aux changements qu'elle a provoqués elle-même : l'arrivée de la télé avec l'électricité, le renforcement de la mobilité avec les routes améliorées, le chamboulement de l'ordre social villageois par la création de l'AV, etc. Avec ces évolutions, les besoins des populations et les potentialités du territoire changent, amenant M&D à changer aussi ses propositions d'appui.

Pour ce qui est de l'adaptation sur la base des leçons tirées, M&D a clairement reconstitué ce processus d'adaptation en fonction de ses expériences. Chronologiquement, l'action de

⁵⁹ Lahoussain JAMAL était d'ailleurs membre du CA de l'ADS à son lancement.

M&D a commencé à la fin des années 80' par le soutien aux infrastructures villageoises : électrification, adduction d'eau potable, retenues collinaires, école et dispensaires, irrigation.... Avec un meilleur accès aux services, l'accent s'est porté davantage sur la hausse des revenus : M&D a soutenu à partir de 2000 des initiatives économiques : soutien aux coopératives (safran, argan, olives, plantes médicinales...) ainsi qu'à la création d'une offre de tourisme rural (par l'investissement de migrants dans des auberges dans leur village d'origine). Depuis le Forum de Taroudannt de 2012, l'orientation vers le soutien à « une agriculture familiale, performante, durable » s'est affirmée et constitue un axe majeur de l'intervention de l'association. Cette dernière évolution est prolongée par le passage d'une logique « d'olives dispersées dans l'olivier » à celle d'une logique de « grappes de raisin » : au lieu d'un « saupoudrage » d'activités parfois isolées, M&D poursuit maintenant une stratégie de création d'effets de synergie par une meilleure concentration des appuis et activités sur des zones plus restreintes, ce qui permet aussi de rationaliser davantage les ressources de M&D. Cette dernière phase s'accompagne aussi par un soutien à la planification du développement local des « grappes » d'intervention (appui aux PCD, PAC, etc.).

Durant les deux premières décennies de M&D, la stratégie de mise en œuvre de l'association est influencé fortement par le réseau relationnel de Jamal Lahoussain, le fondateur, qui articule ses relations interpersonnelles avec celles qui se tissent par M&D. Issu lui-même de cette « société de liens » traditionnelle, il déploie des efforts importants pour entretenir son capital social, par exemple en passant tous les lundis sur le souk de Taliouine : il y obtient des informations, fait passer des messages, rencontre les acteurs locaux et reste accessible à tous... Des changements de Présidence et de direction de M&D ont aussi pu influencer certains choix stratégiques à certains moments, malgré le fait que le fondateur est en réalité resté « aux manettes » de l'association pendant environ 25 sur les 30 années de son existence⁶⁰. Dans le livre qui lui est consacré, il décrit une phase de tensions entre lui et le Président de l'association pendant les années 2003, mais ces divergences de points de vue concernent plus les actions en France et n'infléchissent pas la stratégie de mise en œuvre sur le terrain au Maroc.

Le retrait du fondateur a été un point tournant qui marque non seulement un changement de personne à la direction de M&D, mais aussi la prise en compte de la transition d'une société de liens vers une société des droits qui marque – avec des variations – les zones rurales marocaines ces dernières décennies. Aujourd'hui, les stratégies de M&D se décident et se déploient de manière détachée de la personne de Jamal et son réseau personnel. En effet, les relations interpersonnelles connaissant bien naturellement des hauts et des bas, plusieurs incidences montrent que leur poids peut jouer aussi contre M&D à des moments

⁶⁰ Jamal quitte temporairement la direction de M&D pendant la période de litige avec l'Union Européenne pour mieux protéger l'association, mais reste très présent et influent. Abderrazak El Hajri devient le directeur de M&D en 2013 (il a à l'époque déjà une longue carrière au sein de M&D aux côtés de Jamal à son actif, mais son profil est très différent : titulaire d'un Master universitaire, il n'est pas issu du milieu rural et n'a pas connu de parcours migratoire).

(et contre le fondateur lui-même, d'ailleurs). La transition vers la nouvelle direction connaît des moments de crispation, mais elle s'est achevée avec succès, aussi grâce à la stabilité et la vision cohérente et évolutive de la longue Présidence actuelle.

Avec le passage du niveau villageois au niveau communal, l'importance grandissante de l'appui aux PCD et PAC et en parallèle un élargissement du terrain d'action de M&D (Tiznit, l'Oriental, etc.) qui répond à des sollicitations de plus en plus loin de son berceau historique, la stratégie de M&D porte aujourd'hui beaucoup plus sur l'appui des partenaires qui mettront eux-mêmes des activités en œuvre, des associations et des communes principalement. Le renforcement des compétences est alors un élément central. Pour ce qui est des communes, les formations et accompagnements jouent aussi sur leur gouvernance, par exemple par l'élargissement de l'idée d'intérêt général (au-delà du village, de la tribu). En parallèle, des activités avec les populations se poursuivent, comme l'alphabétisation fonctionnelle des femmes, le projet sur l'agroécologie, entre autres. Ces derniers intègrent l'aspect gouvernance transversalement, en favorisant l'émergence de leaders féminins pour le premier et en travaillant sur l'articulation entre mode de gestion foncier des terres communales (les « communs ») et gestion moderne des Communes pour le dernier.

L'inclusion comme point critique

Concernant l'inclusion de tous les membres de la communauté locale comme une dimension importante de la gouvernance, on peut se poser la question de l'effet levier de la stratégie de mise en œuvre de M&D dans ces différentes phases. Si l'inclusion est érigée en principe lors de la construction des infrastructures soutenues par M&D (par exemple, lors des chantiers d'électrification villageoise, M&D adopte l'approche d'une prise en charge collective du coût de l'électricité par douar, en laissant la solidarité villageoise incluant les migrants, à l'œuvre, pour en assurer l'accès à tous les ménages, dont les plus pauvres), la situation n'est pas la même pour les actions économiques : les villageois n'ont pas tous de bonnes terres, bien irrigables... en outre, ce sont les plus « entreprenants » qui se lancent dans de telles initiatives, le risque de l'entrepreneuriat n'étant pas supportable par les plus vulnérables.

Le travail de soutien à la planification communale (PDC, PAC) est intéressant d'un point de vue de l'inclusion : les acteurs clé des villages concernées sont invités, mais sont-ils aussi représentatifs des habitants les plus vulnérables socialement et économiquement ? La séance observée dans le cadre de cette étude souligne les limites de l'inclusion supposée, par exemple concernant les femmes : seulement deux femmes sont présentes, elles constituent un groupe de travail « femmes », aucune femme n'est présente dans les autres groupes de travail (infrastructures, économie, etc.).

Un autre exemple d'apparence anodine concerne la barrière linguistique. Le guide des Bureaux d'accompagnement et d'orientation des migrants (BAOM), est disponible (en février 2017) seulement en français. Il est principalement adressé aux agents responsables

des BAOM (même si la formulation peut laisser supposer qu'il s'adresse aux anciens migrants ou leurs ayant droit⁶¹), mais on peut tout de même se poser la question de son appropriation par l'ensemble des agents des BAOM qui doivent mobiliser son contenu souvent en berbère ou en arabe. Lors de l'observation d'un atelier de planification communale, une autre illustration d'un frein linguistique à l'inclusion a été remarqué : à cause de l'absence imprévue de l'animatrice pressentie, le groupe « femmes » est animée par une française qui ne parle pas l'arabe ou le berbère.⁶² En discutant avec quelques membres de l'équipe de cette « solution du dernier moment », ces professionnels n'ont pas fait état du fait que cette configuration risque de freiner l'expression des concernées et exclure de fait la participation de femmes non-éduquées et donc aussi celle des « moins jeunes ». Dans les deux cas, M&D est conscient de ces obstacles, mais dit ne pas pouvoir les surmonter pour des raisons de manques de ressources humaines. Cependant, ces « compromis » sur l'accessibilité linguistique montre que « l'inclusion linguistique » n'est pas actuellement un point d'attention prioritaire pour M&D⁶³.

Pour revenir à la question des femmes, dont l'inclusion est un enjeu important au Maroc, on remarque un discours relativement conservateur, en apparence presque défensif de M&D (au sujet des femmes, « M&D est très consciente des limites de la transposition volontariste de modèles conçus ailleurs »⁶⁴) qui contraste avec sa posture progressiste sur d'autres thèmes. A titre d'exemple, ces citations de deux lettres de M&D de 2010 et 2011 :

« Cette année, une quarantaine de femmes et autant d'hommes ont participé à un nouveau débat, qui s'est tenu à la Coopérative du safran de Taliouine ; deux présidentes d'associations féminines d'une trentaine d'années, scolarisées et célibataires, ont protesté contre les hommes, affirmant que c'était à elles que revenait tout l'effort de cueillir les pistils. ... Leurs prises de position revendicatrices ont été relayées par des professeurs d'université féministes et le débat a été si virulent que des vieilles se sont mises à interpellier les contestatrices : « Ne parlez pas comme cela. Sinon, vous n'arriverez jamais à vous marier ! » ... L'idée de vouloir blâmer les hommes est plus surgie de la tête d'observateurs, souvent occidentaux que de celle d'acteurs locaux ... Dans les couples qui fonctionnent bien, c'est elle qui gère la récolte ; si c'est son mari qui vend, c'est souvent elle qui tient les cordons de la bourse. Dans les campagnes, les hommes vont au souk, parce que le marché est loin, qu'il faut y aller à pied ou en taxi et qu'on ne peut laisser seuls les enfants à la maison... et aussi, c'est vrai, parce que l'homme ne veut pas exposer l'image de son épouse, au regard des autres... ». (La Lettre n°. 14, 2010)

« Des initiatives menées par M&D, de 1996 à 2000, (soutien à la création d'atelier de tapis artisanaux, à la création d'élevages caprins...) n'ont pas donné de résultats positifs car elles étaient impulsées de l'extérieur à

⁶¹ Par exemple, l'intitulé de certaines sections du guide : « A quel moment effectuer vos démarches ? », « Votre droit au séjour », etc.

⁶² Cette animation par une personne ne parlant ni berbère ni arabe était exceptionnelle. Les salariées locale de M&D qui animent ces réunions habituellement maîtrisent l'arabe, le berbère et le français.

⁶³ A noter cependant les évolutions positives en la matière ces dernières années : la publication annuelle de M&D (« La Lettre ») est désormais totalement bilingue français-arabe, après avoir été exclusivement en français, puis avec le seul éditorial traduit en arabe. Les notes de cadrages des séminaires et sessions d'université rurale sont en arabe et en français. Les formations aussi et des fois le berbère est même la langue la plus utilisée.

⁶⁴ « (5) Genre et Développement », M&D

partir d'une approche volontariste : elles ont fait l'objet de fortes résistances, y compris des femmes vers qui elles étaient dirigées ». (La Lettre n°. 15, 2011)

La première citation présente les deux présidentes d'associations comme des femmes plutôt manipulées par ces observateurs « souvent occidentaux ». On pourra interpréter la scène décrite aussi autrement : ce sont des femmes instruites et célibataires qui peuvent oser remettre en question le statut quo, peut-être en effet grâce à l'appui des « professeurs d'université féministes », mais est-ce que des hommes qui critiquent l'ordre social avec l'appui de M&D ne bénéficient pas aussi de soutien de personnes extérieures, dont des personnes formées, voire professeurs d'université ? Les électriciens français qui ont soutenu Jamal dans son idée d'électrifier des douars isolés par des générateurs, n'ont-ils pas fait preuve d'une « approche volontariste » ? L'extrait souligne aussi l'injonction au mariage pour les femmes : le mariage est incontournable pour être respectable, et la femme mariée est considérée comme peu capable d'être mobile (« les hommes vont au souk, parce que le marché est loin, qu'il faut y aller à pieds ou en taxi ») et devant être protégée du « regard des autres » ... Si M&D avait autant respecté le discours des membres de la Jmâa au début de ses activités, est-ce que les AV auraient vu le jour ? Concernant l'échec des activités génératrices de revenus des femmes mentionnés dans la deuxième citation, comment se fait-il que les projets n'ont pas été choisis AVEC les femmes « vers qui elles étaient dirigées » ? Cette stratégie de mise en œuvre contraste avec la démarche très soucieuse de tenir compte de l'avis des premiers concernés que M&D déploie dès ses débuts avec les hommes.

Bien évidemment, il faut reconnaître que les femmes sont bénéficiaires – passives – des toutes premières activités de M&D, car l'électricité et l'eau facilitent alors leur quotidien et réduisent la pénibilité de leurs tâches. M&D a aussi tenté de mobiliser des femmes migrantes comme levier pour « dynamiser » leurs consœurs restées au village : par leur savoir-faire, leurs nouvelles idées et leur expérience biculturelle, elles sont à l'origine d'évolutions sociales et sociétales : baisse de la fécondité⁶⁵, nouvelle attitude devant l'éducation des filles, concernant la santé...⁶⁶ Et l'association s'est aussi engagée dans l'information et la sensibilisation au sujet du nouveau code de la famille, beaucoup plus progressiste, en 2004, à travers l'organisation de deux « caravanes de la Moudawana ». On remarque aussi une implication grandissante des femmes dans les universités d'été organisées par M&D depuis 2003 (à peine 10% à la première, un tiers lors de la dernière).

Dans un document de 2011, intitulé « (5) Genre et Développement », M&D explique que sur la question du genre, la démarche adoptée consiste à être attentifs aux impulsions données par les femmes sur le terrain et à les soutenir fortement. En effet, des coopératives, associations et foyers féminins ont vu le jour grâce à l'appui de M&D. L'analyse des

⁶⁵ « Sur les pas de l'Europe du Sud. La Fécondité au Maghreb » - Youssef Courbage, Institut National d'Etudes Démographiques (INED), Paris, France, 2001.

⁶⁶ Lettre n°. 11, 2006 ; (5) Genre et Développement, 2011

retombées économiques de la seule coopérative de femmes visitées dans le cadre de cette étude n'est pas concluante en ce qui concerne la hauteur des recettes. En revanche, les femmes semblent apprécier de se retrouver dans un lieu « à elles », dans la convivialité, fière de se faire prendre en photo par des visiteurs, etc. Pour ce qui est des foyers féminins, le seul visité ne donne pas cette impression d'ouverture : la présence d'hommes dans la salle des travaux manuels ne va pas de soi, l'alphabétisation des femmes se fait sur la base du Coran et le cadre donne plus l'impression d'un lieu « où l'on protège les femmes », les renforçant dans leur rôle traditionnel d'épouse et de mère qu'un lieu ouvert sur le monde qui encourage les femmes à réfléchir sur leur situation de vie, à imaginer un autre avenir que la vie de leurs mères, à oser remettre en question le statut quo. M&D justifie son soutien à ce foyer par le fait de sa posture apolitique et neutre de soutien à toute initiative des femmes. Il est évident que dans un contexte traditionnel comme dans les zones d'intervention de M&D, l'entre-soi féminin est la première et souvent à court terme la seule possibilité d'interagir avec et en faveur des femmes. Cependant, il est important que cette non-mixité soit une étape sur le chemin vers plus de mixité (en permettant la concertation entre femmes, un renforcement de leur confiance en soi, une amélioration de leurs compétences...) et ne s'accompagne pas d'un « confinement » des femmes, loin des sphères décisionnelles.

Par ailleurs, la volonté de M&D d'« associer systématiquement les femmes aux initiatives et à la gouvernance des projets » porte des fruits limités. Ce sont au mieux les leaders des associations des femmes qui ont voix au chapitre et on les consulte avant tout sur des « sujets des femmes ». La représentation des femmes dans les instances décisionnelles se fait au mieux « par procuration », par une représentante ou un homme qui s'auto-déclare porte-parole des femmes. Dans le cadre de cette étude, une discussion avec une coopérative d'hommes sur l'ouverture potentielle aux coopérantes femmes témoigne de la faible ouverture à une mixité.⁶⁷ On parle d'ailleurs encore souvent au sein de M&D de « la » femme ce qui est révélateur d'une posture essentialiste qui véhicule une vision « naturelle » des inégalités que vivent les femmes, vision qui peine à tenir compte de la grande diversité des aspirations, envies et contraintes parmi les femmes aujourd'hui au sein des zones d'intervention de M&D. Des discussions formelles et informelles avec des salariés (et salariées) de M&D témoignent d'un niveau de conscience et d'ouverture d'esprit très variable au sein de l'équipe quant à l'approche genre qui semble peu ou mal compris, en tous les cas pas unanimement. Certains revendiquent la complémentarité entre femmes et hommes, signe manifeste d'une réticence à penser hommes et femmes comme êtres égaux.

Certaines personnes de M&D interviewées considèrent que M&D peine à trouver la bonne stratégie de travail avec les femmes, mais avec DRIM 1, de vraies avancées de la stratégie de mise en œuvre créent un potentiel intéressant (à un moment où une partie de la société marocaine se replie sur des valeurs religieuses traditionnalistes peu favorables à l'égalité des

⁶⁷ La réponse était claire : « on réfléchit de faire entrer nos épouses, car ça nous donnera accès à des financements que nous ne pouvons pas obtenir en tant qu'hommes uniquement... ».

femmes...). L'accompagnement temporaire en 2016 par de l'expertise externe en terme de genre (proposé par le FORIM) est accepté volontairement par M&D et les efforts d'aller encore plus loin dans DRIM 2 sont tangibles.

Une des difficultés pour développer une stratégie plus explicite de mise en œuvre des projets avec ou pour des femmes reste le turnover des femmes dans l'équipe de M&D. Souvent, des jeunes professionnelles s'engagent pleinement mais quittent l'association quand elles se marient, pour suivre leur époux.⁶⁸ L'intégration plus transversale des enjeux liés aux rapports sociaux entre femmes et hommes n'est pas à l'heure actuelle portée pleinement par l'ensemble de l'équipe, comme une composante intégrale de la gouvernance locale.

4.5 L'équipe de M&D

Un dernier type de levier est la présence de l'équipe de M&D sur le territoire et avec les acteurs locaux, dans la durée, et au-delà des « projets ». Même sans la présence du fondateur sur le souk hebdomadaire, l'équipe de M&D est présente, dans la Maison du développement dont la porte est toujours ouverte. Même si la fluctuation des salariés est réelle, certains employés sont viscéralement attachés à la zone de Taliouine et le directeur, basé à Agadir, y passe très souvent et est en contact étroit avec l'équipe. Certains interlocuteurs ont témoigné qu'ils vont voir M&D avec des idées de projets ou initiatives, qu'ils demandent leurs avis et conseils, voire un appui financier. Cet ancrage est en soi un levier, car la connaissance des acteurs locaux dans ce milieu local très « tendu » politiquement (notamment depuis l'élection d'un Président de commune très peu favorable à la société civile), couplée avec le professionnalisme et l'expérience de M&D, sont précieuses. M&D est aussi un vivier non seulement pour des professionnels du développement qui se font embaucher par des acteurs publics ou bilatéraux, mais aussi pour des forces vives locales : on trouve des anciens salariés à la tête de coopératives, d'associations et même de communes.

L'association s'efforce aussi d'être exemplaire et cohérente par rapport aux valeurs et principes défendus. A titre d'exemple, le bras de fer qui l'a opposé à l'entrepreneur en charge de la construction de la Maison du développement à Taliouine était une situation « classique » d'une tentative de corruption à laquelle M&D n'a pas cédé. Et cela s'est su très largement dans les localités environnantes.

Toutes les tentatives de M&D d'agir en faveur de la gouvernance n'ont pas porté de fruits. La valorisation du safran et la structuration de la filière instiguées et soutenues par M&D n'a pas eu que des conséquences positives : la hausse spectaculaire des prix a aussi attiré des acteurs peu scrupuleux et plusieurs des structures fédératives ont un fonctionnement opaque. Le festival du safran existe encore, mais a fortement perdu en envergure depuis que

⁶⁸ Le turnover des salariés hommes de M&D est aussi important, mais pour d'autres raisons : on leur propose des emplois mieux payés, parfois aussi situés dans des endroits plus urbains que Taliouine.

M&D a laissé la main, se faisant quasiment évincé par des acteurs puissants, politiques et administratifs. Certaines dynamiques que M&D a pu déclencher lui ont échappées, évoluant dans un sens qui s'éloigne de la bonne gouvernance.

Toujours sur l'exemplarité, il est indispensable de revenir aussi sur le rôle clé joué par Jamal Lahoussain, le fondateur de M&D. Sans tomber dans le culte de la personnalité et en prenant de la distance de toute la charge émotionnelle perceptible lors de l'hommage au fondateur que M&D avait organisé autour du 30e anniversaire de l'association, cette analyse des leviers ne peut pas faire l'impasse de sa personnalité et du rôle clé qu'elle jouait pour que « la mayonnaise prenne », notamment au tout début des activités de M&D dans ce milieu si fermé et traditionaliste.

Surtout dans la première décennie de M&D, Jamal est « exemplaire » par sa ténacité : ne pas baisser les bras au premier obstacle, chercher des alliances stratégiques pour les contourner, interpeller les acteurs clé, moins par des revendications frontales que par l'assurance que la dynamique se poursuivraient, avec eux ou sans eux, tout en leur rappelant toujours habilement leur rôle, leur devoir, leur marge de manœuvre... Il sait à l'époque redéployer les compétences acquises dans le syndicalisme, en gardant le principe que la confrontation ne remet pas en question la légitimité de « l'autorité », mais que celle-ci est interpellée sur l'amélioration des conditions de vie (et de travail) des « subordonnés » et sur l'égalité du traitement de ces derniers. Sa manière de faire et sa détermination ont alors valeur d'exemple pour d'autres parce qu'il est du cru, il est connu, il vient de là... Si lui a pu devenir un tel leader, il peut être source d'inspiration pour « ses pairs » ...

Son charisme et sa combattivité⁶⁹ sont décisifs dans la première moitié de l'existence de M&D pour actionner et combiner les leviers décrits ci-dessus. Il est important de reconnaître le poids des relations interpersonnelles, aussi pour souligner la limite de la reproductibilité de « l'aventure M&D ». A titre d'exemple, en regardant le parcours de M&D, de toute évidence la relation devenue quasi amicale entre Jamal et Sajid, ce « protecteur », est décisive à certains moments clé, soulignant cette part très « humaine » dans l'expérience de M&D qui ne peut pas être traduite en connaissance diffusable.

La fonction levier que l'équipe exerce sur la gouvernance dans les zones d'intervention de M&D ne semble pas optimale à ce stade, en l'absence d'une vision unanime de « la gouvernance » parmi ses membres. Comme évoqué dans le chapitre 2 ci-dessus, lors d'une réunion avec les membres de l'équipe présents à Taliouine dans le cadre de cette étude, il est clairement ressorti que cette « gouvernance » qui fait partie de l'objectif 3 de DRIM 1 reste un mot valise au sein de M&D. Chacun remplit cette valise à sa guise, avec des éléments qui certes, ne sont pas contradictoires et même largement complémentaires, mais ils restent individuellement partiels, pour leur majorité. Les discussions autour des

⁶⁹ ...sans oublier ses engueulades légendaires – selon plusieurs de nos interlocuteurs, il maîtrisait très mal ses colères, tout en les regrettant aussitôt, la plupart du temps.

acceptions du terme « gouvernance » pendant cette étude ont montré la complexité des questionnements, notamment concernant sa dimension potentiellement normative et la forte nécessité de contextualiser son opérationnalisation. Il est incontestable que toute l'équipe partage une motivation d'œuvrer en faveur d'une gouvernance locale, mais sans avoir construit collectivement une vision commune appropriée par tous, tout le potentiel pour agir efficacement de concert n'est certainement pas encore mobilisé.

Deux des « boutures » de M&D sont toujours en activité, le FIL et le FIJ. M&D entretient avec ces deux entités des relations très bienveillantes et décisives pour leur existence. En effet, les deux bénéficient aujourd'hui de l'appui déterminant de salariés de M&D et dans ce sens, elles sont en quelque sorte un prolongement de l'équipe de M&D, mais les cas de figure sont différents. Le FIJ a su tirer parti des opportunités du dernier PCM pour se développer, un peu conseil de jeunes et un peu acteur associatif en même temps. En revanche, le FIL apparaît quasi totalement dépendant de M&D, sans dynamique propre, peu efficace dans la mise en œuvre des activités prévues. Ces situations contrastées posent la question de la stratégie de M&D en terme de « pépinière » pour ses propres « boutures ». Un certain paternalisme (bienveillant) de M&D est indéniable et se manifeste aussi par l'accueil de ces structures dans les locaux de M&D. L'ancrage a priori durable de M&D dans le cercle de Taliouine montre ici aussi ces limites : il permet à ces associations locales affiliées de s'installer dans le confort de l'adossement à M&D, sans obligation de voler de leurs propres ailes, alors que cette autonomisation semble potentiellement à la portée du FIJ qui atteint de plus en plus de maturité.

Conclusion générale et pistes de réflexion

Avant de passer aux réflexions plus prospectives, nous revenons sur les tendances observées en matière d'impact sur la gouvernance locale et le lien avec les modes d'action de M&D. Il est indéniable que les actions de M&D ont produit un impact significatif en termes de gouvernance locale, contribuant ainsi à une évolution sociétale soutenue aussi par des changements politiques plus larges (favorisant l'émergence d'une société civile) et aux retombées positives sur d'autres acteurs intervenants, rejoignant M&D dans les mêmes zones.

Dans un premier temps, les retombées sur la gouvernance étaient plus un « produit dérivé » de la stratégie de mise en œuvre que les forces vives initiales de M&D avaient « bricolé » avant tout intuitivement, sur la base de leur culture syndicale et comme facteur d'efficacité des projets d'infrastructure. Petit à petit, il est devenu clair aux yeux du fondateur que la condition « imposée » pour l'intervention de M&D – la création d'une Association villageoise – était un élément déclencheur d'une dynamique plus large et potentiellement plus durable et transformatrice. Avec les associations ont émergé des leaders locaux autres que les membres de la Jmâa. L'étude confirme que certains leaders ont mis leur intérêt personnel et la consolidation de leur position de pouvoir au-dessus de l'intérêt général et que la multiplication des associations suit souvent plus une logique concurrentielle que constructive : M&D a montré que l'émergence d'une société civile est possible dans cette zone d'émigration appauvrie, délaissée, et de surcroît enclavée, mais l'association ne pouvait pas en contrôler la déontologie et la manière de faire dans la durée... L'imbrication entre liens formels et relations interpersonnelles pesait lourdement dans cette toute jeune arène du développement. Ces articulations complexes et les éventuels conflits qui en émergent ne pouvaient pas être gérée par M&D (qui s'y trouvait parfois mêlée, notamment à l'époque où le fondateur et M&D étaient confondus et perçus comme une même et seule entité).

Avec le temps, la gouvernance locale est devenue plus explicitement un principe d'action et un objectif pour M&D. Elle a pu être soutenue principalement par le renforcement des compétences des acteurs locaux. Cette montée en puissance des capacités des acteurs était « produite » de différentes manières : des formations, de l'accompagnement-conseil formel et informel, des apprentissages en faisant ensemble (transmission à travers des collaborations à caractère formatif), par l'immersion temporaire de certains leaders au sein de l'équipe de M&D, par l'imitation d'action exemplaires, par les visites et voyages d'échanges, par l'émulation entre acteurs plus ou moins avancés, etc. Le fait que certains leaders associatifs du vivier de M&D aient brigué des mandats politiques est intéressant (même si tous ne sont pas restés proches de la société civile, une fois élus...), favorisant souvent (mais pas toujours) le rapprochement des sphères politiques et associatives. Si cet élargissement des compétences des acteurs locaux – des individus comme des organisations – est indéniable, l'étude montre aussi que ces compétences renforcées n'ont pas toujours

été utilisé dans le sens que M&D souhaite. Dans certains cas, elles ont été déployées plus à des fins d'une stratégie de renforcement du pouvoir des acteurs respectifs (dans un contexte plus ou moins complexe), dans une stratégie concurrentielle au détriment d'autres, qu'au service de l'intérêt général.

La mise sur l'agenda de la gouvernance locale est devenue évidente avec le changement du niveau d'intervention : le focus sur le niveau communal plutôt que celui villageois ne pouvait se faire sans une mise sur agenda explicite de certains principes d'action, comme la démocratie, la transparence, l'égalité, la participation, etc. M&D soutient aussi des évolutions vers une concertation et une planification cohérente du développement au niveau des wilayas et des provinces, mais ce mouvement semble pour l'instant plus amorcé par le haut que de manière montante... Même le niveau intercommunal n'a quasiment pas été évoqué par les acteurs interviewés dans le cadre de cette étude, alors que M&D tente d'amorcer une dynamique à ce niveau, étant comme souvent précurseur.

Cette évolution vers un engagement plus visible en faveur de la gouvernance locale est aussi liée aux changements de la stratégie de M&D qui sont caractérisés par son « empirisme » assumé, et même revendiqué. Ces dernières trois décennies, les zones d'intervention de M&D ont fait un bout sur ce chemin d'une société de liens vers une société de droits, d'un ordre social où la « loyauté » prime vers une reconnaissance grandissante de la « légalité ». La stratégie des deux premières décennies de M&D était en quelque sorte « de mobiliser la loyauté pour faire évoluer la légalité », mais cette stratégie mixte a atteint ses limites avec le temps : les situations où l'équation entre les deux étaient impossible à résoudre devenaient de plus en plus nombreuses et la « maturation » de M&D, accompagnée par le changement générationnel, s'est faite dans le sens d'une primauté à accorder à la légalité (même si les relations humaines restent très importantes dans la stratégie de mise en œuvre de M&D jusqu'à aujourd'hui).

Mais M&D n'est pas intervenu uniquement avec une approche territorialisée : les migrants (extérieurs d'abord, puis intérieurs aussi) étaient la « porte d'entrée » de M&D sur le territoire et ils ont joué un rôle central dans la stratégie, comme « nouveaux leaders », relais de M&D sur place et co-financeurs des projets. Avec le changement de la nature de la migration extérieure et de l'identité des migrants (issus aujourd'hui surtout de 2^e, voire 3^e et 4^e génération), les migrants formant « diaspora » ne sont plus les partenaires centraux qu'ils étaient lors de la première décennie. M&D a fait évoluer la manière de les soutenir et les impliquer : aujourd'hui, cette relation passe par le soutien à leur accès aux droits pour eux et leurs descendants (BAOM), par la place de jeunes « issus de la migration » dans les échanges (qui s'inscrivent d'ailleurs dernièrement aussi dans la prévention de la radicalisation), par la prise en compte systématique des migrants dans la formulation de plans communaux de développement, par la mise en lien à distance à travers une plateforme virtuelle (CDS) qui pourrait à terme devenir aussi une vitrine des communes envers leur diaspora... Par ailleurs, M&D a toujours des membres du CA qui ont connu des parcours de migration. Au fond, c'est

l'ancrage simultané sur les deux rives de la Méditerranée⁷⁰ qui semble l'élément identitaire clé de M&D aujourd'hui plutôt que l'accent sur la migration (qui évoque des faits différents dans l'actualité ces jours-ci).

Dans le paysage d'acteurs très complexe à Taliouine (qui s'est complexifié encore avec l'émergence d'acteurs qui ont pu saisir pour leur compte des opportunités économiques renforcées par M&D), le choix en faveur du droit s'imposait, face à des situations autrement inextricables. Et avec cette priorité grandissante accordée à la légalité, la gouvernance locale est aussi plus explicitement abordée et visée par l'accompagnement que M&D fournit. Le fait que M&D ait insisté d'emblée sur l'ouverture des Associations villageoises aux jeunes a permis de créer des conditions favorables à une relève générationnelle. La création du FIJ et son accompagnement renforce et prolonge cette préparation de la prochaine génération de leaders. L'implication importante des filles au sein du FIJ crée un vivier de leaders féminins qui pourront faire évoluer les forces vives locales vers plus de mixité.

Sur la base de ses expériences dans ces milieux ruraux montagnards, à cause de son identité d'association française, mais aussi compte tenu de la présence d'acteurs marocains dont le plaidoyer est la stratégie phare, M&D n'a jamais choisi de faire du plaidoyer direct, ni de s'associer à des plaidoyers collectifs instigués par des acteurs associatifs marocains au niveau national. Au lieu d'interpeler publiquement les autorités, M&D cherche à les faire changer d'avis, d'une part par une stratégie d'alliance avec des acteurs influents (rôle joué par exemple par le député Sajid pendant un certain temps), et d'autre part, par une démonstration à travers l'exemple (au lieu d'interpeler les autorités pour revendiquer l'électrification, M&D a montré par ses actions concrètes qu'il est possible d'électrifier ces villages montagnards de cette zone délaissée... ce qui a incité les acteurs publics à emboîter le pas à cette dynamique et à s'en saisir). Ce que M&D appelle « plaidoyer par l'action » correspond à une stratégie très habile d'utilisation des marges de manœuvre dans le but de les élargir, petit à petit, au gré des opportunités et des alliances. Cette stratégie très pragmatique a eu un succès incontestable, car elle laisse la possibilité aux autorités de maintenir ne pas perdre face : au lieu de se voir acculées par une interpellation publique frontale, le « plaidoyer par l'action » de M&D laisse la possibilité aux autorités de donner l'impression d'une prise d'initiative de leur plein gré. Parfois M&D se fait ainsi « voler la vedette » (comme pour le festival du safran, par exemple) et parfois la gouvernance n'est pas la même lors de la reprise des initiatives de M&D par des acteurs publics. Pour l'instant, M&D a cherché avec un certain succès à garder un équilibre entre sa conviction que l'association a tout intérêt à garder de bonnes relations avec les autorités et les risques d'instrumentalisation qui est réel. Pour le dire avec les mots du Président de M&D, l'association n'adopte pas « l'approche par le droit » mais une « approche vers le droit », avec le souhait de laisser les populations et acteurs locaux maîtres de leurs dynamiques de

⁷⁰ Le focus de cette étude d'impact était sur la gouvernance local au Maroc, laissant de côté tout une partie des activités de M&D en France ou dans des pays tiers.

changement, qui seront appuyées par M&D mais, in fine, portées par ces acteurs eux-mêmes.

Le seul élément de comparaison entre la situation à Taliouine et celle à Arbâa Sahel qui s'avère porteur concerne le poids des relations interpersonnelles : on voit clairement qu'à Arbâa Sahel, un poids moins fort des liens interpersonnels entre M&D et les acteurs locaux permet à l'association de rester largement en dehors des tensions internes au paysage d'acteurs locaux (tensions qui y existent aussi). Dans cette commune, c'est un leader intéressé par le développement qui a fait appel à M&D et il a une vision claire quant aux appuis qu'il souhaite. M&D n'a donc pas le rôle de soutenir l'émergence de la société civile comme à Taliouine, mais plutôt celui de renforcer une dynamique en marche, de soutenir les acteurs déjà mobilisés. Contrairement à Taliouine, M&D est vraiment perçu comme extérieure et fortement apprécié à ce titre. L'association intervient à un stade du développement local beaucoup plus avancé que ce qui était le cas à ces débuts à Taliouine. Elle y joue clairement ce rôle d'appui aux acteurs de développement plutôt que celui d'opérateur (comme elle l'avait fait pendant longtemps dans son berceau historique). Ceci semble être particulièrement vrai pour les zones d'intervention plus récentes de M&D (qui n'ont pas fait l'objet de cette étude), en parallèle à un rapprochement nouveau avec quelques ONG locales qui font un travail similaire à M&D (par exemple à Tata) à des fins d'échanges et de collaborations. Dans ce travail d'appui, la dimension gouvernance locale peut être un élément transversal et faire l'objet d'appuis spécifiques. Même dans le cercle de Taliouine, M&D est aujourd'hui de plus en plus dans l'appui d'autres acteurs locaux, en partie à cause du blocage avec la municipalité actuelle, mais aussi parce qu'il y a eu une émergence d'acteurs dont l'appui est prometteur. La question de la nécessité de continuer un travail sur le « *hard* » (toujours avec des acteurs locaux) dans ces zones rurales encore bien marquées par leurs traditions, même si le « *soft* » est de plus en plus dans le centre des préoccupations de M&D (par exemple avec DRIM) reste un enjeu clé dans ce contexte qui pose des questions auxquelles les réponses ne seront ni simples, ni univoques.

C'est sans doute dans cette fonction d'appui que M&D peut contribuer au mieux à renforcer la gouvernance locale, émergente maintenant dans toutes ses zones d'intervention. Elle peut alors jouer un rôle de catalyseur pour renforcer la gouvernance qui est en train de se mettre en place : M&D peut soutenir et accélérer ces dynamiques par des formations et d'autres formes d'appui qui visent directement ou indirectement le renforcement des compétences, l'amélioration des modes de fonctionnement et l'opérationnalisation d'une éthique de gouvernance.

En effet, à regarder l'histoire de M&D au prisme de la gouvernance locale, il apparaît clairement que M&D a souvent initié des types d'action pour les faire reprendre à terme par d'autres acteurs, et notamment l'Etat, confirmant la formule de Lahoussain JAMAL que M&D faisait de la « construction de politiques publiques par le bas ». Ce n'était pas son objectif à ses débuts, mais c'est devenu petit à petit, par construction empirique, un mode d'intervention et aussi de plus en plus explicitement, un objectif de l'association. Et sa

fonction catalytique s'est de plus en plus déployée en faveur de la gouvernance locale, transversalement et implicitement dans les premières décennies, plus directement et ouvertement dans la dernière quand le cadre avait évolué favorablement (par exemple concernant l'exigence d'une planification du développement communale).

Dans la perspective d'une meilleure gouvernance locale, trois **pistes de réflexion principales** se dégagent des descriptions et analyses précédentes concernant les aspects suivants :

- L'appropriation d'une vision commune de la gouvernance
- L'inclusivité des approches de M&D et de leurs partenaires
- La gouvernance dans l'appui à la décentralisation

1. Vision commune

Les défis méthodologique de cette étude ont souligné la forte complexité du concept de gouvernance locale et la difficulté d'opérationnaliser une notion avec des contours flous et équivoques. Sa nature de « mot valise » a priori consensuel, mais avec des contenus divers et variables, jamais à l'abri d'un glissement normatif, était source de nombreux débats, parmi les consultants et entre l'équipe et les pilotes de l'étude côté M&D. Comme les TdR de cette étude n'ont pas donné de définition non plus, l'équipe a cherché à travailler avec une vision très ouverte de la gouvernance locale (et ceci non sans peine), mettant l'accent sur le « comment » : comment les choses ont été faites, comment les individus se sont organisés, comment les décisions ont été prises, comment les conflits et différends ont été gérés, etc. La gouvernance est manifestement un sujet qui touche des points sensibles dans cette transition d'une société des liens vers une société des lois. A priori, la gouvernance caractérise cette dernière, mais dans un contexte rural montagnard du Souss, la légalité et la loyauté restent interpénétrées et difficilement dissociables, ce qui a aussi des répercussions sur la manière de penser et travailler la notion de gouvernance.

Face à cette complexité, il est de toute évidence utile de co-construire une vision de la gouvernance locale réellement partagée par les forces vives de M&D. Un contenu commun à l'équipe et au CA pour remplir la « valise » gouvernance de l'association ne peut que renforcer l'impact que les actions ne manqueront sans doute pas à produire à Taliouine et dans les autres zones d'intervention de M&D dans l'avenir. La parade trouvée par les consultants de cette étude – la gouvernance concerne le « comment » – rend évident son caractère transversal : la gouvernance locale est non seulement un objectif mais aussi un principe d'action et un mode d'intervention. Une « vision M&D de la gouvernance » peut renforcer la visibilité de sa déontologie d'intervention. Engager une réflexion collective sur ce terme et en construire une vision commune est une recommandation potentiellement très prometteuse, car la prise en compte transversale de cette vision commune, appropriée

et partagée par tous, aura sans doute des répercussions dans les différentes actions de tout type de M&D.

2. Inclusion

Le terme est utilisé ici dans le sens d'inclusion sociale⁷¹ donc d'implication de tous les individus, indépendamment de l'appartenance à des groupes sociaux (religieux, ethniques, etc.), de l'âge, du statut socio-économique, de sexe, etc. Bien évidemment, M&D n'a jamais pratiqué une discrimination dans ce sens, mais sa devise de « travailler avec les plus dynamiques, avec ceux qui veulent » encoure le risque d'exclusion malgré les intentions d'ouverture qui guident les actions de M&D. Pour une réelle inclusivité, il ne suffit pas d'inviter tout le monde, il est indispensable de s'interroger sur les raisons pour lesquelles certains ne donnent pas suite à l'invitation. En sociologie, l'analyse des mécanismes d'exclusion montre que ce sont souvent les plus vulnérables qui rencontrent ou du moins perçoivent des freins à leur participation, qui ont des contraintes particulières (de temps, de moyen, de mobilité, de « langage », etc.) les empêchant de répondre positivement à l'invitation de participer. Parmi ceux qui « ne veulent pas », selon une inversion – certes caricaturale – de la logique M&D, n'y aurait-il pas les plus vulnérables, économiquement, d'un point de vue du capital social, concernant le niveau d'instruction, etc. ?

Au sujet d'une meilleure implication des femmes, le Programme avec l'ORMVA et DRIM 1 représentent une évolution dans la bonne direction. Cet élan peut être renforcé dans DRIM 2, avec le potentiel de créer une dynamique autour de l'alphabétisation (en alliance avec des acteurs comme la LDDF de Ouarzazate). Comme la participation active des femmes dans les processus participatifs restent visiblement très limitée, M&D est encouragé d'expérimenter une approche combinée, non-mixte et mixte : aborder tous les sujets qui feront l'objet d'ateliers de diagnostic / de planification avec les femmes entre elles d'abord : les associations de femmes, les foyers féminins, les groupes d'alphabétisation, ou d'autres moyens de rassembler un maximum de femmes du village (ces moments de concertations non-mixtes peuvent aussi avoir lieu de manière déconcentrée, par douar, par exemple). Des « représentantes » de chaque sous-groupe des femmes pourront alors participer aux ateliers généraux (à tous les ateliers thématiques, pas seulement à ceux qui traitent des besoins spécifiques aux femmes) et faire connaître les avis des femmes dans ces contextes où les hommes sont très fortement majoritaires. Un lien avec les formations en leadership de femmes peut être fait, ce passage des ateliers non-mixtes à mixtes peut représenter un exercice pratique pour les apprenantes. Ces femmes leaders nouvellement formées peuvent

⁷¹ « L'inclusion est l'action d'inclure quelque chose dans un tout ainsi que le résultat de cette action (...). La notion d'inclusion sociale a été utilisée par le sociologue allemand Niklas Luhmann (1927-1998) pour caractériser les rapports entre les individus et les systèmes sociaux. (...) L'inclusion sociale est considérée comme le contraire de l'exclusion sociale. Elle concerne les secteurs économiques, sociaux, culturels et politiques de la société » (<http://www.cnle.gouv.fr/Inclusion-sociale.html>).

aussi trouver leur place dans l'« Instance de Parité, de l'Égalité des Chances et de l'Approche Genre » (IPECAG) locale.

Pour ce qui est des jeunes, notamment ceux et celles avec un faible niveau d'instruction, le FIJ peut jouer un rôle clé pour atteindre aussi des jeunes moins instruits que la majorité des membres actuels du FIJ.

Cette attention à l'inclusion peut aussi être portée dans les activités de soutien à la décentralisation et aux politiques territoriales de développement (voir aussi ci-dessous). A titre d'exemples, les ateliers participatifs de diagnostic et de planification des PAC réunissent des représentants de « la société civile » de la commune, ce qui ne garantit pas que la voix des vulnérables est entendue à travers les associations, groupements et acteurs économiques représentés. Avec le foisonnement d'AV beaucoup moins inclusives que la première génération créée sur l'instigation de M&D à l'époque, il est nécessaire de se poser des questions sur les possibilités de capter aussi le point de vue des « majorités silencieuses ». Des démarches participatives de diagnostic au niveau des douars pourraient être proposées et appuyées par M&D à cette fin. Les approches liées à la notion d'empowerment⁷² pourraient éventuellement être une source d'inspiration pour travailler en direction de celles et ceux – des peu instruits, des femmes, des « pauvres »... – qui restent de fait souvent en dehors des dynamiques et activités proposées par M&D et ses partenaires, malgré les bonnes intentions d'inclusion de ces derniers. Toucher les populations qui ne font pas spontanément partie des « dynamiques » en agissant aux niveaux individuel et collectif sur les dimensions avoir, savoir, vouloir et pouvoir,⁷³ peut-être une manière de favoriser leur inclusion sociale dans un sens large qui contribuera aussi à une meilleure gouvernance.

3. Appui à la décentralisation

Pour continuer à agir sur la gouvernance des politiques locales de développement, il est stratégiquement essentiel de chercher à maintenir, approfondir et renforcer les dimensions multi-acteurs et multi-niveaux des démarches d'appui à la décentralisation.

3.1 Concernant le niveau communal, deux axes semblent centraux : d'une part, la consolidation de la « culture participative » naissante et d'autre part, les questions de performance de la « machine communale ».

Pour favoriser l'émergence d'une « culture participative » locale, le renforcement des liens entre les organisations de base (associations et coopératives) et les élus locaux est

⁷² Voir par exemple : Anne-Emmanuèle Calvès, « *Empowerment* » : *généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement* », Revue Tiers Monde 2009/4 (n° 200), p. 735-749.

⁷³ voir www.genreenaction.net/IMG/pdf/FAITapproche_empowerment_femmes_CFD.pdf (ce document aborde la mise en œuvre de l'approche *empowerment* en faveur des femmes, mais les méthodologies proposées s'adaptent facilement à tout type de public vulnérable)

déterminant. La promotion de la participation et de la concertation entre les acteurs ne doit pas disparaître avec l'achèvement des travaux d'élaboration des PAC. Bien que les textes des lois organiques relatives aux collectivités territoriales n'obligent pas les collectivités à mettre en place des mécanismes permanents de concertation et de dialogue, autres que les IPECAG, les textes n'interdisent pas de telles prises d'initiatives et la création d'autres espaces de participation et de concertation. De tels dispositifs peuvent avoir un effet dynamisant sur la société civile locale et ne se limitent pas au soutien de leaders qui ont parfois une tendance à être dominants.

Concernant la performance, face à la nécessité absolue de la levée de fonds supplémentaires aux dotations de l'Etat et un fonctionnement sur un mode projet, avec redditions de comptes, l'efficacité et l'efficacités des administrations locales sont de mise. Eventuellement des stratégies de coaching (appelées en France souvent « mentorat ») plutôt qu'un appui par des formations et des animations d'atelier pourrait être exploré pour optimiser les retombées à moyen et long terme. Un tel accompagnement « sur mesure » cherche à améliorer les compétences et la performance d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation, grâce à l'amélioration des compétences (qui peut en partie se faire en effet par des ateliers de formation « classiques »), mais aussi l'optimisation des processus et des méthodes d'organisation et de contrôle. Les éléments clé sont les suivants :

- Le développement des capacités des ressources humaines des communes (élus et salariés) en matière de gestion participative, de communication, de dialogue et de concertation.
- L'appui aux communes pour mieux organiser le service public par une structuration et une bonne répartition des rôles entre l'exécutif et le politique.
- L'appui aux communes à se doter de procédures de gestion des services qui leur incombent pour donner moins de poids aux relations interpersonnelles.

Des renforcements de ces deux axes (culture participative et performance) pourront éventuellement atténuer certains risques constatés qui sont plus difficiles à éviter avec les modes d'appui actuellement pratiqués par M&D : par exemple, le risque de renforcer « des leaders qui laissent peu de place autour d'eux », qui sont charismatiques, habitués à diriger, et ont du mal à déléguer à des agents qui n'ont pas bien saisi les nouvelles exigences que la décentralisation amène... L'encouragement d'un mode de gouvernance plus collégial peut potentiellement favoriser la préparation de la relève pour les leaders plus anciens. En cohérence avec la première piste de réflexion ci-dessus, une attention transversale sur l'inclusivité de l'ensemble de ces démarches est indiquée.

3.2 La dimension multi-niveaux (commune, province, région...) est également à renforcer, notamment par la poursuite des contributions à la structuration et la canalisation du travail des institutions vers une meilleure gouvernance et une intervention dans une logique de développement territorial. Cette dynamique multi-niveaux peut aussi être soutenue par une bonne préparation des Communes afin qu'elles puissent en être pleinement partie

prenante. De même, dans l'appui aux autres acteurs du développement (associations, ONG, autres acteurs privés) dans lequel M&D s'engage de plus en plus, il est important d'intégrer toujours cette perspective multi-niveaux, notamment dans sa dimension gouvernance. Le qualificatif « local » de la gouvernance prend en effet une dimension de plus en plus variable et large et on ne peut qu'encourager M&D d'approfondir son travail dans ce sens.

Ces pistes de réflexion pour consolider et renforcer l'impact de M&D sur la gouvernance locale doivent bien évidemment être adaptée à la « géométrie variable » des contextes et situations d'intervention de M&D et ne pourront porter des fruits sans avoir fait au préalable l'objet d'une appropriation de la part de l'équipe de l'association. Ce focus consolidé sur la gouvernance qui se traduira en stratégie sans doute « à la M&D » de façon empirique, accompagné de capitalisations, ne pourra être que bénéfique pour continuer l'aventure M&D sur les prochaines décennies...

ANNEXES

1. Les actions de M&D en chiffres
2. Listes des documents consultés
3. Listes des personnes interviewées individuellement ou collectivement
4. Termes de Références

ANNEXE 1 : Les actions de M&D en chiffres

Infrastructures rurales et environnement :

- 120 villages ont été électrifiés, représentant 43 000 habitants.
- 27 réseaux d'adduction d'eau potable ont été construits dans 43 villages, représentant 27 000 habitants,
- 3 réseaux d'assainissement ont été réalisés
- 61 puits ont été creusés, 14 retenues collinaires, 13 réservoirs, 3 bassins, 5 seguias ont été construits.
- Création de réseaux rendant irrigables 520 hectares en vue d'une remise en culture intensive dans 3 villages
- 1 étude diagnostic sur la gestion des déchets solides réalisée sur 18 villages de montagne de la région Souss Massa Drâa,
- 1 226 personnes sensibilisées à l'impact des déchets, à la nécessité de moins en produire, de les collecter et de les valoriser : 22 cadres associatifs, 12 élus locaux, 7 aubergistes, 8 éducateurs d'Ecoles Non Formelle 555 femmes, 622 enfants,
- 6 Comités de gestion des déchets (dont 3 féminins) ont été créés pour contrôler la propreté de leurs villages et le respect par les femmes des engagements tenus pour la collecte des déchets,
- 4 Chartes environnementales et 2 Guides de l'écocitoyen ont été rédigés dans 2 villages,
- 4 locaux à ordures et bacs à piles sont installés (dont 2 dans le cadre de Chantiers échanges) par 5 Associations Villageoises,
- 16 études techniques sur l'assainissement ont été réalisées,
- 3 réseaux d'assainissement ont été réalisés

Activités génératrices de revenus :

- 1 étude de la filière safran en 2007 en partenariat avec la FAO a été réalisée, et 1 étude technique sur les Plantes Aromatiques et Médicinales en 2010,
- 18 coopératives de safran, soutenues par M&D, se sont créées et 9 coopératives d'argane. la création de 2 coopératives féminines des plantes aromatiques et médicinales a été appuyée,
- 10 formations au profit de 250 producteurs membres des coopératives ont été réalisées. 272 producteurs (dont 47 femmes) ont été sensibilisés sur le rôle des organisations paysannes dans la structuration de la filière,
- 16 jeunes dont 8 migrants et 8 marocains du Maroc ont été formés au concept de valorisation des produits de terroir, commercialisation et production de qualité
- Accompagnement d'1 coopérative safranière pour l'obtention du label BIO, et de 2 coopératives pour l'obtention du label AOP Safran-Taliouine. Appui à 4 coopératives pour l'obtention de financements,
- Appui à 2 coopératives safranières pour la participation aux événements internationaux de commerce équitable. Appui à la commercialisation d'une centaine de kg de safran au profit des coopératives dans les réseaux de commerces équitables,

ANNEXE 1 : Les actions de M&D en chiffres

- 1 boutique solidaire a été créée en 2010 à Tafraout avec l'appui de la Commune rurale d'Amelne, et 1 autre boutique solidaire pour la vente des produits de terroir de la province de Taroudannt est en cours,
- 5 ateliers de conditionnement et d'exposition des produits de terroir construits,
- Création par M&D du Festival du Safran de Taliouine en 2007, et participation régulière depuis, alors que le Festival est désormais pris en charge par les autorités,
- 20 000 plants d'oliviers, caroubiers et amandiers plantés sur 10 villages, en lien avec les Associations Villageoises et les représentants des Collectivités locales (une partie à l'occasion de Chantiers échanges).
- 1 diagnostic a été réalisé afin d'identifier 25 territoires à fort potentiel touristique,
- 19 auberges rurales ont été construites, avec une capacité de 318 lits, 4 maisons d'hôtes dans 2 villages ont été créées ayant une capacité de 17 lits,
- 1 auberge communautaire a été réalisée et gérée par l'Association Villageoise
- L'investissement total dans la construction des auberges représente 13,9 Millions de Dh pour les auberges et 3 Millions de Dh pour les chambres d'hôtes. L'investissement moyen par auberge a été de 730. 000 Dh, dont 75% financé par le migrant.
- Plus de 100 emplois ont été créés, dont 42 directs et 62 indirects,
- 11 jeunes guides de la région ont été formés en partenariat avec le Ministère du tourisme, et 6 ont obtenu leurs cartes professionnelles,
- 1 Association des acteurs du tourisme solidaire a été créée à Taliouine, regroupant tous les acteurs du secteur (guide, muletiers, hôteliers...),
- 1 Bureau d'Orientation Touristique a été ouvert à Taliouine et 1 Centre d'Information Touristique à Tiznit,
- 3 circuits de Randonnée Pédestre ont été réalisés en partenariat avec la FFRP : 180 km en 13 étapes, 160 km en 10 étapes et 80 km en 6 étapes. 3 petits sentiers de randonnée ont été balisés au Pays de l'Argan.

Jeunesse/ Éducation / Formation au Développement / Gouvernance locale

- 1 équipe d'animation et 1 comité de planification, ont été constitués et formés en matière de diagnostic territorial et de planification participative dans chaque Commune. 1 base de données quantitative a été réalisée dans chaque Commune,
- 2 réseaux d'associations ont été créés sur 2 Communes et sont soutenus par M&D,
- 125 personnes (élus, tissu associatif et fonctionnaires) au sein de 30 Communes ont été formées sur le diagnostic territorial participatif et l'élaboration des planifications territoriales (dont 8 femmes),
- 2 tournées de prospection pour des Chantiers-échanges des jeunes migrants dans les Communes, 2 missions d'échange d'expérience en matière de gouvernance locale nord- sud et sud-sud, et 15 ateliers de concertation pour des élus, population locales, les cadres associatifs, et les migrants ont été effectués,

ANNEXE 1 : Les actions de M&D en chiffres

- Plus de 4.000 personnes, en majorité des enfants ont bénéficié du programme Ecole Non Formelle (données jusqu'en 2007),
- 70 % des bénéficiaires du projet sont des filles,
- 29 classes non formelles ont été construites ou aménagées,
- 1 École Non Formelle a été intégrée au réseau des écoles formelles.
- 59 Chantiers échanges et 7 échanges scolaires ont été réalisés entre 2000 et 2010 (chaque groupe compte 12 jeunes en moyenne, le Chantier-échange se déroule généralement sur 10 jours),
- 716 jeunes de France et leurs encadrants ont été accueillis dans plus de 70 villages du Sous Massa Draâ.
- Des stages internes d'une semaine regroupant les salariés de France et du Maroc (de 25 à 30 personnes, stagiaires compris) sont organisés chaque année au Maroc depuis 2010.
- Des visites d'échange sont organisées (en moyenne deux tous les trois ans) depuis 2009 mêlant une vingtaine d'élus locaux, de cadres coopératifs et de cadres des administrations déconcentrées de la région du Sous Massa Drâa venant dans la région PACA visiter des organisations comparables (communes, Maisons de pays, coopératives, fermes biologiques...)
- Des séminaires organisés par M&D sont systématiquement adossés aux Assemblées Générales annuelles qui se tiennent généralement à Marseille. Ces séminaires sont souvent couplés aux visites d'échange (voir supra). Par exemple en 2017, la veille de l'AG, un séminaire a mêlé des universitaires du Maroc et de France sur les thèmes de la jeunesse et l'emploi, du lien entre rural et urbain.
- Participation régulière des cadres de M&D, bénévoles et salariés à des séminaires, conférences, sur le thème du lien entre migration et développement, au Maroc et en France principalement.
- Participation de M&D aux groupes de travail sur le thème de la migration avec l'AFD. Et participation à la Commission migrations de Coopération Sud depuis sa création en 2017.
- Publication annuelle de 21 numéros de la « *Lettre de M&D* », désormais bilingue français/arabe. Publication d'un florilège des 21 lettres en février 2017, lors du séminaire organisé à Agadir pour le 30^e anniversaire de M&D.
- Publication de 2 livres sur M&D par Zakya Daoud (« *Marocains de l'autre rive* » et « *Marocains des deux rives* »), et d'un livre de/sur son fondateur par Yves Bourron (« *Jamal, un migrant acteur de développement. La revanche du territoire* »).
- Publication de 3 numéros de la revue de M&D « *Regards sur les migrations et le développement* », revue lancée en 2014.
- Publication d'articles sur divers supports : « *Hommes & Migrations* », études de l'OCDE, blog du CMI (Banque mondiale), IFRI/CNRS.

ANNEXE 2 : Liste des documents consultés

« Atelier de formation Leadership avec perspective de genre dans les domaines socio-politique et économique » 9-10-11 décembre 2016, AGADIR coopérative Tighanimine

Balizet, Odile, « Le rôle des migrants dans le développement des territoires. Le cas de M&D », 2013, <http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>)

Ben Massouad, Souad, « Rapport de formation sur l'Approche genre et développement », Local de l'association la ligue démocratique pour les droits de la femmes/Ouarzazate, 05 et 06 décembre 2015

Benhalima, Hassan, Ben Attou, Mohamed, Charef, Mohamed, « Migrations internationales, tissu associatif et développement des territoires », M&D, 2012

Benidir, Mohammed, « Leaders associatifs et élus locaux au Maroc : épreuves de face à-face et controverses dans les arènes du développement », Politique africaine 2010/4 (N° 120), p. 87-104.

Benidir, Mohammed, « Courtage collectif en développement et réseaux associatifs dans la région Drâa-Tafilalet », Asinag, 7, 2012, p. 31-56.

Benidir, Mohammed, « Les courtiers associatifs en développement dans le Sud-Est du Maroc : entre politisation et dépolitisation » Anthropologie & développement n°42 / 2015

Bierschenk, T., Chauveau, J-P. et Olivier de Sardan, J-P. (dir.), Courtiers en développement : Les villages africains en quête de projets, Édition Karthala et APAD, Paris et Mayence, 2000 ;

Bierschenk, Thomas, Olivier de Sardan, Jean-Pierre « Les courtiers locaux du développement », Bulletin de l'APAD [En ligne], 5 | 1993. URL : <http://apad.revues.org/3233> ;

« Bilan du Programme d'Ajustement Structurel », Ministère de l'Économie et des Finances (Maroc), octobre 1995.

Boujrad, Moustapha, « Rapport final de la revue externe Projet : Appui au développement de la gouvernance locale et le renforcement des capacités des acteurs locaux » , juin 2014.

Bourron, Yves, « Jamal, un migrant acteur de développement, la revanche du territoire », Publisud, 2011.

Coduri, Sylvain, « Des villages de l'Atlas marocain face aux changements dans leur organisation collective », Mémoire de master 2 de sociologie, Université de Province, 2016.

« Cadre Methodologique De Suivi Evaluation De La Gouvernance Locale Et De La Convergence Territoriale, Etude-test sur la commune urbaine de Jerada », Groupe de Travail Gouvernance, Intégration, Convergence, ONDH, octobre 2012.

Daoud, Zakia, « Marocains de l'autre rive », Editions Paris-Méditerranée, 2004

Ecole Pratique De Developpement Des Territoires, « ACTES 1ère Université Rurale Zones De Montagnes Et Défis De Développement Durable » Décembre 2015

ANNEXE 2 : Liste des documents consultés

El Hajri, Abderrazak, « Le rôle des associations de migrants dans le développement local : Cas de Migrations & Développement dans le Cercle de Taliouine, Province de Taroudannt » Mémoire de Master 2 en Management du Développement Social, février 2014

Le Meur, Pierre-Yves, « Les Courtiers Locaux du Développement - Synthèse », Bulletin de l'APAD [En ligne], 12 | 1996. URL : <http://apad.revues.org/607>

M&D, « 2ième édition de l'Université rurale sous le thème : Les ressources territoriales et adaptation aux changements climatiques dans les zones de montagne dans un contexte post COP22 », 24 & 25 Décembre 2016 Maison de la Culture à Taznakhte (Note de cadrage et rapport)

M&D, « 30 Ans de Développement Durable et Solidaire Entre Les Deux Rives », La lettre, février 2017.

M&D « (1) Infrastructures rurales », 2011.

M&D, « (2) Activités Génératrices de Revenus », 2011.

M&D, « (3) Gouvernance Locale », 2011.

M&D, « (4) Jeunesse/ Éducation / Formation au Développement », 2011

M&D, « (5) Genre et développement », 2011.

M&D, « (6) Environnement Durable », 2011.

M&D, « ACTES 1ère Université Rurale « Zones de Montagnes et Défis de Développement Durable », Ecole Pratique de Développement des Territoires, décembre 2015.

M&D, « Clés de notre dynamique, défis à relever », mai 2003.

M&D, « Communiqué CDS », novembre 2016.

M&D, « De la Migration à la Diaspora. Trois décennies de développement rural mené par des migrants marocains dans leur région d'origine. L'histoire de M&D confrontée au 'regard' de migrants », Regards sur les Migrations et le Développement n°3, mai 2015, édition M&D.

M&D, « Ecole Pratique de Développement des Territoires » (EPDT), Compte rendu de l'Atelier de réflexion du 15 novembre 2014 à Agadir

M&D, « Ecole Pratique de Développement des Territoires » (EPDT), Compte rendu de l'Atelier de réflexion du 14 mars 2015 à Agadir

M&D, « Ecole Pratique de Développement des Territoires » (EPDT), Compte rendu de la réunion du CSP, du 26 novembre 2015 à Agadir.

M&D, « Evaluation capitalisation des initiatives locales », Taroudannt, Maroc, 2000

M&D, « Evaluation interne à mi-parcours du programme DRIM », 2017

ANNEXE 2 : Liste des documents consultés

M&D, « Guide De Ressources Bureaux D'accueil Et D'orientation Des Migrant(E)S (BAOM) », 2016.

M&D, « La dimension femme dans la pratique de l'association », novembre 2010.

M&D, « La Lettre », 21 numéros, plus le numéro « collector » à l'occasion des 30 ans.

M&D, « LES BUREAUX D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DES MIGRANT(E)S BAOM, Une initiative communale innovante accompagnée par Migrations & Développement dans les régions Souss Massa et Drâa Tafilalet au Maroc », Capitalisation, 2016.

M&D, « Maroc de demain : Bilan et perspectives de « Migration & Développement » 2000 – 2020, Document de synthèse », Forum de Taroudannt, 17 – 19 mai 2012.

M&D, « Note méthodologique et technique Projet Alphabétisation des femmes productrices du safran pour l'ORMVA Ouarzazate », octobre 2015.

M&D, « Rapport du projet ECIL (Evaluation Capitalisation des Initiatives locales sur la province de Taroudannt) : Méthodologie, Bilan, Stratégie de développement local, Fiches projets », Actes du Forum ECIL organisé par Migrations & Développement du 20 au 21 novembre 2000 à Agadir (Maroc), mai 2002.

M&D, « Région d'intervention de M&D, de Tinghir au centre du Maroc à Tiznit sur sa façade atlantique, dans les montagnes de l'Atlas et Anti-Atlas », 2015.

M&D, « Vers une nouvelle approche du territoire ». Juin 2014.

Ould-Aoudia, Jacques, « Participation locale », Courrier de la Planète, mai 2010.

Pouget, Yann, « Réseaux migratoires, Institutions villageoises et Développement économique local, Les conditions de réussite d'un projet pilote de Co-développement dans le Sud Marocain », Mémoire de recherche, Sciences Po Paris, juin 2008.

« Rapport de formation sur les techniques de communication (écoute active et prise de parole en public) », Taliouine, 15,16 et 17 juillet 2016

« Rapport Formation Droits Humains » (5 AU 7 MAI 2015), Taliouine Auberge ASKAOUN

Royaume du Maroc Chef du gouvernement, Groupe de Travail Gouvernance, Intégration, Convergence, « Cadre methodologique de suivi evaluation de la gouvernance locale et de la convergence territoriale, Etude-test sur la commune urbaine de Jerada », octobre 2012

SANOKHO, Bamadi, « Politiques publiques « Migration et développement » du Mali, du Maroc et du Sénégal : Mise à l'agenda du rôle des diasporas et jeux d'acteurs », mémoire de Master 2, Université Paris 1 – Panthéon – Sorbonne, 2012.

Tozy, Mohammed, « Monarchie et islam au Maroc », Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Références académiques », 1999.

ANNEXE 3 : Liste des personnes interviewées individuellement ou collectivement

Personnes ressources (Hors Taliouine)
AIT HADDOUT Ahmed, Rabat
YATRIBI Abdelghani, ADS Agadir
CONAN Gwendoline, ex-coordinatrice ESS PCM3
ALAYOUD Khalid, Agadir
Zakia DAOUD, Paris
Lhou MARGINE, Bordeaux
Lakbir OUHAJOU, Agadir
Acteurs locaux (Elus, fonctionnaires Territoriaux et associatifs)
AMAL Mohamed
AMARAY Mohamed
AMHIL Mohamed
BASAIID Mohamed
BELHOUSSAINE Mohamed
Hicham BASSIM
Lafdouk LHOUCINE
Nidali LHOUCINE
Brahim SAFINI
Ahmed BOUTKIRANE
Lahcen BOUMAHDJ
Nokraoui My Elmostapha
Boujemâa MANNOU
membres de l'Association de développement Tagmout
membres de la Coopérative Taliouine, Tassousfi
Femmes
AIT LHAJ Fatima
SABRI Zakia
Kaltouma Boumaygo

ANNEXE 3 : Liste des personnes interviewées individuellement ou collectivement

ANCIENS SALARIES M&D
JAMAL Lahoussain
DRIOUCH Mahjoub
MARX Geraldine
FASFATE Mohamed
MSAAF Aziza
focus group anciens salariés : 5 femmes, 6 hommes
Jeunes
Ahmed BOUTKIRANE
Mohammed IDHAMED
focus group jeunes FIJ : 11 femmes, 4 hommes
Membres du CA (anciens et actuels)
Jacques OULD-AOUDIA
Hugues LEBARS
Vincent BUTIN
Patrick ECHAPPASSE
Jean Marie COLLOMBON (compagnon de route)
Salariés
Elodie FROSSARD (Marseille)
Abderrazak EL HAJRI
Focus group de salariés (équipe Taliouine)
Nombreuses conversations à caractère informel
Equipe DeMeTer
Matthieu BRUN
Manon FABRE



Evaluer • Echanger • Eclairer



**Termes de référence pour l'Etude d'Impact de l'action
de Migrations & Développement (M&D)
dans le domaine de la Gouvernance locale**

== Mai 2016 ==

Présentation de la demande de financement

1. L'action et les acteurs impliqués

A. Présentation de l'ONG

Une association transnationale créée en France à l'initiative de migrants marocains.

« Migrations & Développement » (M&D) est une association de droit français (Loi 1901), créée en 1986 et disposant d'un Accord de siège avec le Maroc. Elle a vu le jour sous l'impulsion de migrants mis au chômage avec la fermeture de leur usine dans le Sud de la France. Son fondateur, Jamal Lhoussaine, a été formé par le mouvement syndical français.

L'objet statutaire de M&D est de « ...réaliser des missions d'intérêt général à caractère principalement philanthropique, social et éducatif et de regrouper en France ou hors de France, toute personne physique ou morale intéressée pour organiser ou participer à des actions de développement dans les zones d'origine de l'immigration... ».

L'association est dirigée par un CA composé de 15 personnes, pour l'essentiel dispersées sur le territoire français (un seul marocain du Maroc est élu au CA). Le CA compte pour moitié migrants et non migrants (ce n'est pas une disposition statutaire). L'association est animée, en France et au Maroc, par une équipe de 20 salariés, 6 en France (Marseille) et 14 au Maroc (Taliouine, Agadir). Le CA se réunit 5 fois par an, en présence de la Direction (le Directeur basé à Agadir + la responsable France basée à Marseille). Chaque année, un séminaire du CA ouvert aux sympathisants actifs se tient annuellement à Valpré (Lyon) pendant 2 jours, pour approfondir des points particuliers. L'AG statutaire se tient annuellement à Marseille en avril/mai. Elle est l'occasion de la tenue d'un séminaire largement ouvert à des acteurs du territoire marocain (élus, cadres associatifs, agriculteurs innovants, responsables d'administrations locales...) lors de 'visites croisées' avec des pairs du Sud de la France.

En France, M&D est membre (fondateur) du FORIM, de Coordination Sud (via le FORIM), du réseau EUNOMAD, du F3E, de Territoires Solidaires .Au Maroc, M&D est membre du réseau REMES (Réseau Marocain de l'Économie Sociale et Solidaire www.remess.ma/).

Les membres dirigeants de M&D ont été, en France, membres du CA du Fonds d'Action Sociale (FAS) aujourd'hui dissout, de l'OFII. Ils sont aujourd'hui membre du Conseil d'Orientation en voie de création d'Expertise France. Au Maroc, ils ont siégé au CA de l'ADS (Agence de Développement Social), de la Commission Régionale des Droits de l'Homme (Région d'Agadir) et de la Commission Sharaka sur le retour des migrants.

Après 27 ans de direction comme salarié de l'association, le fondateur Jamal a pris sa retraite en janvier 2014. Il avait soigneusement préparé son départ en assurant une relève solide en la personne d'Abderrazak El Hajri, ancien responsable Maroc de l'association pendant 10 ans, passé pendant 3 ans cadre au Ministère du Développement Social à Rabat, et réembauché comme directeur adjoint en décembre 2011.

Une association ancrée sur un territoire, des migrants dispersés.

L'action de M&D est fondamentalement liée à un *territoire*, celui des migrants qui l'ont constituée et avec qui elle travaille. Ce territoire est situé dans les Régions du Souss Massa et Drâa Tafilalet, au centre Sud du Maroc, vaste région montagneuse de 500 km de

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

long sur 300 km de large (Atlas et Anti-Atlas). La population est regroupée dans des villages (de 300 à 600 habitants). Les Communes rurales regroupent de 20 à 30 villages. Elles-mêmes se regroupent en Provinces : M&D intervient dans les Provinces de Taroudannt, Tiznit, Chtouka Aït Baha, Tinghir, Ouarzazate, Tata⁷⁴. Plusieurs Provinces forment une Région.

A cet ancrage au Maroc, correspond une situation totalement *asymétrique* en France et plus généralement en Europe : les migrants du territoire d'intervention au Maroc sont dispersés sur le territoire Européen. Les actions en France et en Europe se mènent donc en fonction des implantations de ces migrants. De fait, de par l'implantation du siège social à Marseille, un nombre important d'actions se mènent en région PACA ou Languedoc-Roussillon. Deux autres régions sont actives : l'Île de France avec des incursions parfois en Belgique, et la Région Rhône Alpes avec des incursions en Suisse. Dans les pays d'accueil, les actions menées visent à promouvoir la solidarité internationale en soutenant les actions des migrants dans leur région d'origine, et en menant des programmes d'éducation au développement. Depuis un an, la création de la Communauté de Développement Solidaire, nouvelle forme d'organisation des relations entre la diaspora et les territoires en voie de création par M&D⁷⁵, regroupe l'ensemble des actions de l'association en direction des migrants.

Le budget annuel de M&D est d'environ 0.95 million d'Euros (moyenne 2011-2014). Il se déploie (environ) pour 40 % en France et pour 60 % au Maroc.

Pratique de suivi et d'évaluation de l'association.

Chaque projet engagé par M&D fait l'objet d'un processus de programmation-suivi-évaluation (PSE). En début de programme, une concertation avec l'ensemble des salariés de M&D est mise en place. Par la suite, l'avancement de chacune des actions prévues dans le programme fait l'objet d'un suivi grâce à des outils ad-hoc conçus avec la participation de tous (fiches, tableaux de bord, calendriers, notes d'avancement, rapports d'étape, etc.) (voir en annexe les outils de PSE)

Des réunions hebdomadaires de l'équipe salariée –à Marseille et à Taliouine-, permettent de suivre la programmation des activités. Des réunions individuelles avec les chargés de missions sont organisées régulièrement afin de faire le point sur chaque projet. Enfin, au niveau financier, un Système d'Information Comptable (SAGE / Business Object), permet depuis fin 2011 à chaque chargé de mission de piloter financièrement les projets dont il est responsable. Nous tendons à faire fonctionner ce dispositif complexe aussi régulièrement que possible (trimestriellement). Un travail d'audit interne est annuellement mené. Le Commissaire aux Comptes vient tous les 3-4 ans sur le terrain pour vérifier la conformité physique des actions avec les données chiffrées inscrites dans les comptes.

S'agissant plus précisément de capitalisation, M&D a mené en 1999-2000 un travail d'étude-action participative intitulé '*Etude-Capitalisation des Initiatives Locales*' (ECIL) sur la Province de Taroudannt pour bâtir un plan d'action concerté relatif aux activités génératrices de revenus. Ce travail, financé par l'UE, s'est effectué en associant la société civile, l'administration et les Communes rurales. Cette étude-capitalisation a comporté une phase

⁷⁴ L'organisation administrative territoriale au Maroc distingue, de bas en haut : la Commune (rurale ou urbaine), la Province (de 20 à 80 communes) et la Région (de 3 à 6 Provinces).

⁷⁵ Le lancement de la CDS en France est prévu le 20 mai lors d'une réunion au siège de l'AFD.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

de diagnostic des ressources potentielles du territoire et une phase de planification participative aboutissant à un '*Plan d'Action Concerté 2010 – PACT 2000-2010*'.

Douze ans plus tard, le '*Forum de Taroudannt 2000-2012-2020*' tenu en mai 2012, a évalué le chemin parcouru (bilan du PACT 2000-2012) et a tracé une vision pour les années à venir (perspectives 2012-2020).

Enfin, en 2013-2014, une capitalisation sur : « Le rôle des migrants dans le développement des territoires dans le cas de M&D » a été menée avec le soutien du F3E. Cet exercice a révélé les profondes mutations de l'environnement dans lequel évolue l'association. Cette capitalisation a conduit à soutenir une inflexion importante dans son mode d'action (voir infra).

En 2014, une évaluation externe du programme financé par l'AFD a été menée. (Voir document joint)

B. Descriptif de l'action

Une région longtemps oubliée, pourvoyeuse de très nombreux migrants.

Les Régions du Souss Massa et du Drâa Tafilalet, sont majoritairement constituées de montagnes longtemps isolées et délaissées par les pouvoirs publics, constituant ce que l'on appelait le '*Maroc Inutile*'. Les taux de pauvreté monétaire y sont jusqu'à ce jour les plus élevés du pays. Les populations, pour se maintenir dans un environnement difficile et très peu administré, ont développé des institutions locales fortes au sein des villages (*Jmâa*). La sécheresse chronique qui affecte cette région depuis 1975 a provoqué une forte émigration vers les villes du Royaume mais aussi vers l'Europe depuis les années 60', émigration encouragée alors par les Accords de main d'œuvre passés entre le Maroc et la Belgique, la France et les Pays Bas.

Sur l'ensemble de la région, M&D constitue un acteur singulier de par son caractère transnational et son ancienneté. L'association a initié au début des années 90' la création des associations villageoises, en misant sur la formalisation des *Jmâa*, avec l'intégration notamment des jeunes. La raison d'être de ces associations au départ était la mise en place et la gestion des projets d'électrification décentralisée ou/et de réseaux d'eau potable. La multiplication des associations dans les zones d'intervention a permis la création du 1^{er} réseau associatif rural qui a pris pour nom '*Migrations & Développement Local*' en 1994.

L'association a très tôt élaboré sur une base empirique une méthode d'intervention s'appuyant sur trois principes : la *participation* des villageois aux décisions, au financement, à la mise en œuvre et à la gestion des actions et équipements villageois ; la *solidarité* entre villageois pour l'accès aux services publics, solidarité étendue aux villageois émigrés ; et le *partenariat* avec les autorités : Communes, Provinces, administrations et agences concernées par les actions menées.

Des résultats mesurés selon le critère de prise en charge par les acteurs eux-mêmes des actions initiées par M&D

L'association fait de la prise en charge par les acteurs concernés de leurs propres dynamiques de changement un objectif fondamental. A ce titre, M&D peut se prévaloir d'avoir initié d'importants mouvements sur sa région d'intervention, mouvements qui l'ont ensuite dépassée pour avoir été appropriés par les acteurs.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

- Ainsi de la création des Associations villageoises à côté ou en substitution des structures traditionnelles, les *Jmâa*. Le mouvement s'est enraciné dans la région, et la création d'associations est maintenant totalement acquise (au point que plusieurs associations peuvent se créer dans un même village).

- Ainsi de la prise en charge en 2000 par l'opérateur national d'électricité (ONE) de l'électrification des 2300 villages de la région, après que M&D a amorcé un mouvement d'électrification par groupes électrogènes qui, de 1988 à 2002, a porté sur 130 villages, électrifié avec le soutien de M&D⁷⁶. En 2004, l'association a cessé son programme d'électrification villageoise puisque le PERG (Programme d'Electrification Rurale Généralisé), lancé par l'ONE, s'est déployé sur l'ensemble de la Province de Taroudant, cœur historique de l'intervention de l'association. Cette arrivée de l'ONE dans les montagnes a constitué un grand succès pour l'association, car cela a inversé l'approche de l'opérateur national, qui avait déclaré antérieurement : « *si les villageois veulent l'électricité, ils n'ont qu'à quitter leur village et descendre dans les villes* ».

- Ainsi du Festival du Safran, initié par M&D en 2007, qui a provoqué une hausse très importante du prix du safran payé aux producteurs. Désormais, le Festival est l'affaire des autorités : M&D s'inscrit dans cette manifestation mais n'en est plus l'organisatrice. L'association organise à chacune de ses éditions des séminaires réunissant agriculteurs, scientifiques, associations de commerce équitable, coopératives...

- Ainsi du mouvement coopératif autour du safran, production phare de la région berceau de l'association : Taliouine. D'une seule coopérative jusqu'à la fin des années 2004, la zone de production du safran s'est dotée de près de 50 coopératives aujourd'hui. Cependant, cette multiplication n'est pas toujours synonyme d'augmentation de l'autonomie des acteurs ni d'élévation de leur niveau de vie. Pour de multiples raisons, la création et le développement de la filière safran ne s'est pas effectuée, jusqu'alors, d'une façon particulièrement inclusive. M&D a appuyé en 2012 la FIMASAFRAN (Fédération interprofessionnelle Marocaine du Safran) dans l'élaboration de son plan stratégique adossé au Contrat-programme signé avec les autorités. L'association a amorcé avec le Ministère de l'Agriculture la mise en place de l'Appellation d'Origine Protégée (AOP « Safran de Taliouine ») et a mené diverses études sur la filière.

A propos des « bénéficiaires » : travaillant en direction des populations des zones rurales identifiées plus haut, M&D vise à faire émerger en leur sein des leaders locaux capables de porter des projets au travers de processus participatifs et inclusifs. L'association n'utilise pas le concept de « bénéficiaires ».

Un fort sentiment de solidarité, mais de profondes mutations à l'œuvre, tant sur le territoire que dans la diaspora.

M&D a fondé son action, au départ, sur le fort sentiment de *solidarité* qui anime les habitants de sa région d'origine, en même temps qu'un *attachement* puissant au territoire, aux coutumes, à la langue (le berbère). Les migrants, qui sont des villageois partis à des centaines (au Maroc) ou des milliers (en Europe) de kilomètres, restent dans cette logique de solidarité et d'attachement puissant à leur culture et leur territoire.

⁷⁶ Outre les 130 villages électrifiés avec l'appui de M&D, une vingtaine de villages se sont électrifiés par imitation, sans appui de M&D.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

Cependant, de profondes mutations ont affecté la population. La capitalisation menée en 2013-2014 sur « *le Rôle des Migrants dans le Développement de leur Région d'Origine au travers l'action de M&D* »⁷⁷ a montré en effet que la migration a fortement évolué. On est ainsi passé des premières générations de migrants étroitement liés à leur village d'origine par une *injonction communautaire* et occupant la première place dans l'impulsion du développement de leur région, à la 'diaspora connectée' des enfants des générations nées en majorité dans le pays d'accueil, aux aspirations et capacités différentes de celles de leurs aînés : plus individualistes, détachés de l'injonction communautaire mais préoccupés par *les questions identitaires* au sein d'un jeu complexe d'identités multiples. La capitalisation a aussi montré que le territoire avait bougé avec l'émergence de nouveaux acteurs (communes, coopératives, associations de développement local, notamment féminines...) de plus en plus capables de prendre la direction du mouvement de développement des territoires.

Cette capitalisation a été un moment clé dans la vie de l'association, en permettant de mettre en mots et de partager ces mutations profondes pour amorcer la mise en œuvre d'un *nouveau modèle* d'intervention sur la base des nouvelles relations entre territoires et diaspora⁷⁸.

Un nouveau modèle d'intervention sur le territoire et dans la diaspora.

Sur le territoire, ce nouveau modèle s'articule en une action concentrée autour des acteurs les plus dynamiques du changement social. D'une répartition des actions « *en olives sur l'olivier* », dispersées sur le territoire au gré de la demande de migrants, nous passons progressivement à une répartition concentrée « *en grappes dans la vigne* », que nous construisons autour de leaders (président(e) de Commune, de coopérative, d'association de développement) capables de fédérer autour d'eux les autres acteurs locaux. Il s'agira de rendre encore plus exemplaires⁷⁹ et structurantes nos actions, ce que leur moindre dispersion devrait faciliter, pour qu'elles se diffusent largement sur le territoire.

Du côté de la diaspora, nous prenons acte également des profondes mutations intervenues en son sein, avec la construction d'une *Communauté de Développement Solidaire* (CDS) qui rassemble, à l'échelle transnationale, les acteurs locaux engagés dans le développement, et les ressources humaines du territoire qui l'ont quitté : la diaspora connectée et toutes les personnes qui se sentent concernées par la solidarité internationale (la 'diaspora de cœur'). Lieu d'échanges de bonnes pratiques entre les acteurs locaux, de présentation des opportunités d'investissement pour les investisseurs extérieurs, et d'appel aux compétences et aux dons pour les personnes soucieuses de solidarité internationale, cette communauté

⁷⁷ Les rapports de cette capitalisation sont accessibles sur les sites de M&D (<http://www.migdev.org/ressources/rapports-et-actes/>) et du F3E (<http://f3e.asso.fr/etudes/1000>)

⁷⁸ M&D a élaboré, à partir des rapports de cette capitalisation, un numéro de sa revue « Regards sur les Migrations et le Développement » : *De la Migration à la Diaspora. Trois décennies de développement rural mené par des migrants marocains dans leur région d'origine. L'histoire de M&D confrontée au 'regard' de migrants*. Regards sur les Migrations et le Développement n°3, mai 2015, édition M&D.

⁷⁹ En tant qu'ONG, nous n'avons pas à prendre en charge l'ensemble des « besoins » de la population, qui sont immenses selon le critère d'une personne venant du Nord (manque de routes, d'écoles, de centres de santé, de revenus, de droits, d'eau potable dans les maisons, d'assainissement, de justice, d'égalité...). C'est pourquoi nous concentrons nos actions sur des « grappes » autour d'acteurs dynamiques et fédérateurs, pour que par leur réussite, elles deviennent exemplaires et se diffusent par cette exemplarité sur le reste du territoire. L'Ecole et la CDS sont aussi des instruments pour aider à diffuser ces actions.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

de développement se formera autour d'un portail informatique comme 'communauté connectée' autour de projets concrets dans tous les champs du développement.

Le nouveau dispositif est complété par la création d'une *Ecole Pratique du Développement des Territoires* qui va brasser les acteurs autour des multiples thèmes du développement local et permettre une diffusion des actions menées au niveau des 'grappes'.

M&D est donc en plein renouvellement de son approche. Ce renouveau ne remet pas en question *ses valeurs fondamentales* (participation, responsabilisation et autonomisation des acteurs). C'est justement au nom de ces valeurs et de ses capacités d'adaptation que M&D *accorde son action* aux nouvelles données de son environnement.

Au total, l'action de M&D porte sur *les causes structurelles de l'émigration*. Celle-ci doit résulter d'un choix, pas de nécessités selon la formule du GFMD (ONU, Genève, décembre 2012). Avec les membres de la diaspora, avec les institutions qui soutiennent notre action, M&D œuvre pour donner aux jeunes de la région au Maroc où nous intervenons des espoirs crédibles et positifs pour rester 'vivre et travailler au pays'.

Une action en évolution progressive

Chronologiquement, l'action de M&D a commencé à la fin des années 80' par le soutien aux *infrastructures* villageoises : électrification, adduction d'eau potable, retenues collinaires, école et dispensaires, irrigation.... Son champ d'intervention s'est ensuite élargi à partir de 2000 aux actions vers les *activités économiques* : soutien aux coopératives (safran, argan, olives, plantes médicinales...) ainsi qu'à la création d'une offre de tourisme rural (par l'investissement de migrants dans des auberges dans leur village d'origine). Depuis le Forum de Taroudant de 2012, l'orientation vers le soutien à *une agriculture familiale, performante, durable* s'est affirmée et constitue un axe majeur de l'intervention de l'association.

Deux dimensions transversales permanentes : l'action sur la Gouvernance et la Formation

Depuis le début, ces actions ont été soutenues par une intervention sur la *gouvernance locale* : à la première phase des infrastructures villageoises, a correspondu l'émergence et le renforcement des *Associations villageoises*, dans un contexte marqué par l'ouverture progressive de l'Etat aux initiatives communautaires rurales. Durant les années 90, le fait associatif dans le monde rural est acquis.

Avec l'autonomisation accrue des Associations villageoises, l'action de M&D s'est déplacée vers l'espace communal. Depuis 2010, l'action de M&D sur la gouvernance locale porte essentiellement sur le soutien à l'élaboration des *Plans de Développement* à l'échelle des Communes (de 20 à 30 villages) et des Provinces (de 30 à 80 Communes).

Avec ce changement d'échelle (du village à la Commune voire à la Province), l'activité de M&D bascule progressivement de la co-maîtrise d'œuvre d'infrastructures à des activités plus immatérielles tenant compte de l'autonomisation des acteurs du territoire : son activité porte de plus en plus sur la formation, la médiation, la coordination et l'animation inter-acteurs au niveau communal ou régional.

La *formation* a été menée depuis le début de l'action de l'association. Formation nécessaire pour la mise en place et la gestion des infrastructures villageoises au début. Puis les besoins en formation se sont diversifiés, ainsi que les publics (élus et personnels communaux par ex.). De même, en France, des formations ont été organisées pour les

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

associations de migrants souhaitant monter des projets de développement dans leur localité d'origine.

L'importance croissante prise par la formation a poussé M&D à créer *l'Ecole Pratique du Développement des Territoires* (EPDT), qui vise à formaliser et améliorer les pratiques dispersées de formation menées jusque-là. Cette création a été précédée en 2014 par une étude succincte sur ces pratiques, conduisant à l'élaboration d'une feuille de route pour le lancement de cette Ecole.

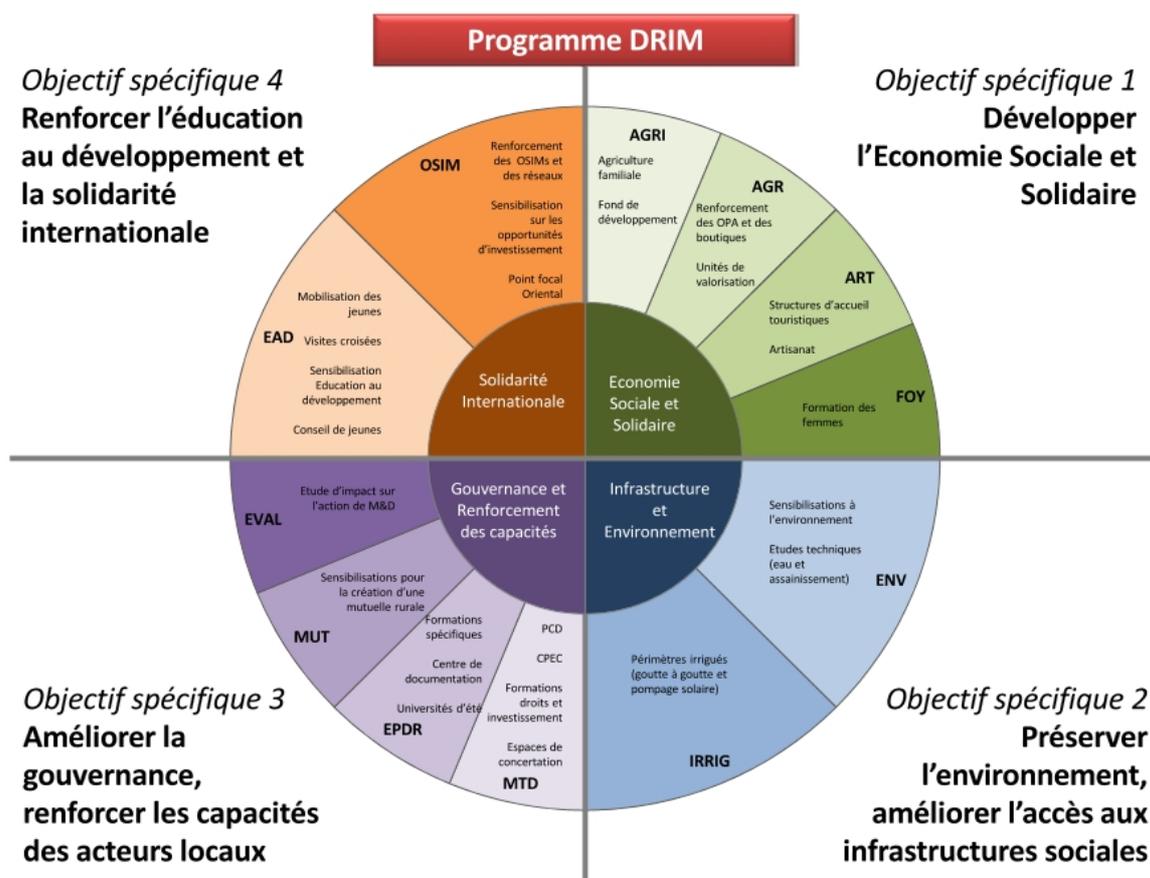
Publications : M&D cherche à partager les enseignements de sa pratique. L'association publie une fois par an la « Lettre de M&D », bilingue français – arabe, et, depuis 3 ans, une revue « Regards sur la migration et du développement ». A ce jour, trois « Regards » sont parus, 1/ sur l'investissement des migrants dans leur pays d'origine, 2/ sur l'adduction d'eau potable et l'assainissement dans les montagnes de l'Atlas, 3/ sur la mutation actuelle « de la migration à la diaspora ». Le prochain numéro portera sur la migration/exil dans la poésie et les chansons de la région.

Une activité au Maroc et en France structurée en 4 grands axes articulés.

Depuis 2015, l'action de M&D s'inscrit dans le cadre du programme triennal, soutenu par l'AFD, intitulé DRIM : « *Développement Rural Intégré pour le développement des villages de Montagne* ».

Le programme DRIM structure l'action de M&D sur les deux territoires, au Maroc et en France, en 4 axes fondamentaux : (1) Développer l'Economie Sociale et Solidaire ; (2) Préserver l'environnement, améliorer les infrastructures sociales ; (3) Améliorer la gouvernance, renforcer les capacités des acteurs locaux ; (4) Renforcer l'éducation au développement et la solidarité internationale. Ces axes sont représentés par le schéma illustratif ci-dessous.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact



2. L'étude des effets et de l'impact

A. Justification de l'étude

1. Origine de la demande.

La demande émane d'origines multiples. Il y a la suggestion de l'AFD, intéressée par l'étude de l'impact de l'action de M&D dans une intervention menée depuis trois décennies sur un même territoire. Il y a également la mutation même de l'association, évoquée plus haut, qui a créé, au sein de l'association, un besoin de recul sur son action.

2. Attentes et objectifs pour l'ONG.

M&D (principalement son Bureau, sa Direction et les responsables du pôle « Gouvernance et Animation du Territoire » et de l'Ecole Pratique de Développement des Territoires) a plusieurs attentes de cette étude d'impact.

Apprécier dans quelle mesure les actions de *renforcement des capacités* (notamment par la formation –menées par M&D⁸⁰ auprès des acteurs du territoire ont contribué à faire évoluer la **gouvernance** locale et à renforcer les organisations territoriales afin :

⁸⁰ Voir en Annexe une présentation de l'action de M&D dans l'accompagnement des Communes dans l'élaboration participative des Plans Communaux de Développement (PCD). Voir également en annexe une présentation de la formation des Agents de Développement Communaux (ADC)

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

- d'améliorer sa pratique en matière de renforcement de capacités des acteurs locaux et de mobilisation des communautés, tout spécialement concernant les femmes et les jeunes,
- d'améliorer sa pratique d'intervention sur la gouvernance locale du territoire couvert,
- d'être partie prenante des débats en cours sur la décentralisation, tant au niveau des deux Régions d'intervention (Souss Massa et Drâa Tafilalet) qu'au niveau national marocain,
- d'identifier d'une part *les autres acteurs* qui ont également contribué à l'émergence de changement sur cette question de gouvernance des organisations locales et d'autre part les facteurs internes et externe qui ont également été des leviers clefs

Il s'agit donc d'une étude d'impact centrée sur **la contribution des actions menées par M&D sur l'évolution de la gouvernance du territoire et la mobilisation des organisations du territoire.**

Une attente oblique portera **sur l'amélioration de notre connaissance des acquis des formations** (sous toutes leurs formes) visant le renforcement des capacités des acteurs en matière de gouvernance, au moment où nous lançons l'Ecole Pratique de Développement des Territoires (EPDT)⁸¹.

Plus généralement, M&D attend de cette étude de disposer de connaissances/résultats à capitaliser et à réinjecter dans l'action pour intervenir dans le champ des idées et des connaissances sur le développement local, au Maroc, en France et en Europe.

3. Attentes et objectifs pour les partenaires de l'action.

Dans ce paragraphe, nous définissons les partenaires locaux comme les élus et agents des collectivités publiques avec lesquelles nous inter agissons à différents niveaux.

Ces partenaires vivent actuellement les premières étapes de la Régionalisation avancée, qui approfondit la décentralisation mise en route après la modification de la Constitution marocaine en 2011. A ce titre, ils ont *de fortes attentes et questionnements* car la décentralisation, qui accorde des pouvoirs accrus aux instances locales (Régions, Provinces, Communes), prend à rebours une culture de gouvernance fortement centralisatrice : la mise en place de la nouvelle architecture des pouvoirs s'effectue dans une certaine confusion/incertitude.

Cette étude devrait apporter des éléments de réponse aux questionnements des élus locaux et pourrait faire progresser la clarification du rôle des collectivités locales dans le nouveau contexte institutionnel.

⁸¹ L'EPDT s'est donnée, lors de la première réunion de son Comité Scientifique et Pédagogique de novembre 2014 à Agadir, trois principes fondamentaux :

- 1/ définir ses programmes de formation à *partir des demandes/attentes* des publics formés ;
- 2/ pratiquer la *pédagogie de la formation par les pairs*, encadrés par un Comité Scientifique et Pédagogique ;
- 3/ *vérifier les acquis* des formations 6 à 12 mois après leur délivrance.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

B. Objet de l'étude

1. Les hypothèses qui sous-tendent le travail de l'association :

- Le 'sous-développement' ne tient pas à un manque de ressources (en financements, en équipements publics, en formation...) ou même à une 'mauvaise gouvernance'. S'il en était ainsi, il suffirait de combler ces manques ou de financer des mesures de 'bonne gouvernance' pour faire sortir les sociétés de leur 'sous-développement'. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait les institutions financières internationales depuis 60 ans avec le succès que l'on sait. Le sous-développement ne relève en rien d'une situation pathologique⁸², mais de la volonté majoritairement partagée de *perpétuer l'ordre social* hérité de l'histoire longue de chaque société, ainsi que de la *résistance aux effets des mutations profondes* que les sociétés connaissent ou subissent (transition démographique, urbanisation, diffusion des modèles de vie des pays développés...). A un certain moment de leur histoire⁸³, certaines sociétés s'arrachent à cette situation et s'engagent dans un processus complexe de développement politique, social, économique, culturel, fait essentiellement de *ruptures* dans l'ordre social. Le déclenchement de ce processus reste encore mystérieux pour la recherche académique. A tout le moins, il intervient sous l'effet de facteurs multiples, principalement endogènes.

- A notre échelle et sur le territoire majoritairement rural de l'intervention, l'action de M&D vise à *soutenir des processus de changement portés par des leaders locaux* capables de fédérer autour d'eux les acteurs de leur territoire autour de projets innovants et exemplaires⁸⁴. Cette démarche vise à enclencher des *processus d'apprentissage* à divers niveaux qui, par effet d'imitation, pourront se répandre sur le territoire à une échelle élargie. La Communauté de Développement Solidaire et l'Ecole Pratique de Développement des Territoires sont des outils de diffusion de cette expérience à l'échelle de l'ensemble des territoires d'intervention et au-delà, dans la diaspora et dans le débat national au Maroc.

- La formation suppose la volonté de changement. L'adage selon lequel « *il faut apprendre à pêcher plutôt que de donner du poisson* » n'est pas une référence pour nous. En effet, dans cet adage, le principal intéressé (le pêcheur) est absent. La question première est pour nous de savoir si le pêcheur veut apprendre à pêcher pour changer quelque chose dans sa vie sociale.

2. Changements à étudier et contribution de l'action à ces changements.

Préambule : Lors de la capitalisation sur « Le rôle des migrants... » effectuée en 2013-2014, tous les acteurs et partenaires de l'association ont défini M&D comme « une école du développement ». M&D a multiplié les formes d'actions pour accompagner le changement

⁸² D. North, J. Wallis, B. Weingast : *Violence et ordres sociaux : Un cadre conceptuel pour interpréter l'histoire de l'humanité*- Gallimard, Paris – 2010.

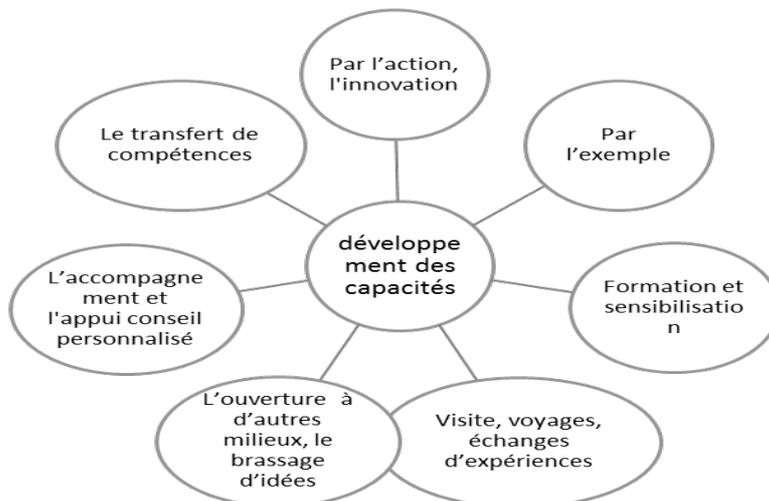
⁸³ A commencer par la rupture d'avec les autres sociétés du monde effectuée par l'Europe il y a plusieurs siècles, qui a conduit à une *grande divergence* pour reprendre les termes de K. Pomeranz *La Grande divergence*, Albin Michel, 2010.

⁸⁴ Par exemple, les premières implantations de l'arrosage par goutte à goutte en 2000 ont constitué des innovations majeures dans le territoire d'intervention de M&D.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

et développer les capacités des acteurs locaux en particulier dans le domaine de de leur contribution à une meilleure gouvernance locale.

Par renforcement des capacités, nous entendons toute une palette d'actions menées, à commencer par les projets d'infrastructures villageoises, en passant par les formations sous toutes les formes (visites échanges, transferts de compétences...), voir schéma ci-dessous :



Pour M&D, l'étude d'impact permettra de mieux comprendre les mutations dans la gouvernance locale compte tenu de la multiplication des acteurs locaux. D'un point de vue opérationnel, l'attente portera sur le **phénomène d'émergence des 'leaders locaux favorables au développement'**.

En matière de gouvernance, l'association éprouve la nécessité de regarder avec recul les effets de ses actions ainsi que l'évolution de l'environnement institutionnel.

Ce que cette étude d'impact ne traite pas directement. Cette étude d'impact est concentrée sur les actions sur la *gouvernance du territoire (villages avec les Associations villageoises et Communes)*, à l'exclusion des actions sur les infrastructures et de celles en soutien aux activités génératrices de revenus. A noter que l'étude *ne portera pas* sur la gouvernance des associations de développement, ni sur celle des coopératives.

Ce choix est justifié par la nécessité de restreindre le champ de l'étude (qui serait trop vaste au regard des ressources disponibles). Il tient aussi au fait que les actions sur la gouvernance se situent *en amont* des projets d'infrastructure ou d'activité économique, à la racine même des processus de changement :

En effet, **la gouvernance** concentre les règles du jeu social à tous les niveaux (du local au national). Au niveau des territoires, la modification de ces règles témoigne du changement 'en faveur –ou en défaveur- du développement' dans les pratiques d'acteurs au sein de toutes les organisations (villages, communes, coopératives...).

- ainsi, en matière d'infrastructures villageoises, se pose, dès l'origine du projet, un questionnement sur leur gouvernance (par l'Association villageoise ? Par une association ad hoc ? selon quelles règles ?) depuis la construction jusqu'à la gestion de l'infrastructure après sa mise en route.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

- ainsi il n'y a pas de progression dans la production agricole au sein des coopératives sans un questionnement sur leur gouvernance : quels sont les fondements de leur constitution ? quels est leur mode de fonctionnement en matière de 'démocratie coopérative' ?

Dans sa pratique depuis l'origine de M&D, les actions de renforcement des capacités se sont largement concentrées sur la gouvernance des organisations, comme vecteur majeur de soutien au changement, qui s'exprime par la modification des règles du jeu social, à condition que la volonté de changement soit présente (qui entraîne notamment la volonté de se former).

A noter que l'exclusion du champ économique tient également au fait que le tournant vers les AGR a été pris en 2000 (lors du Forum d'Agadir) et ne s'est concrétisé que depuis 2005. Mais surtout au fait que toute étude d'impact dans le champ économique nécessite un minimum *d'information chiffrée*, notamment sur l'état initial. Nous ne disposons pas de l'information nécessaire sur ce terrain⁸⁵.

Les questionnements pour lesquels M&D souhaite des réponses :

Pour information, le territoire marocain se divise administrativement en Communes, Provinces et Régions. Les villages ne sont pas reconnus comme unités administratives dans la cartographie institutionnelle du Maroc. L'existence des Jmâa (structures traditionnelles) et des Associations villageoises sont reconnues de fait, quand elles existent.

La Province de Taroudant est le berceau de M&D. Depuis une dizaine d'années, l'association déploie ses actions sur d'autres Provinces (de Tinghir à Tiznit). La Province de Taroudant comporte un nombre très élevé de Communes (85, en majorité des Communes rurales). Chaque Commune rurale comprend entre 25 et 40 villages, un village comporte entre 200 et 400 habitants. L'étude devra se mener auprès d'un nombre raisonné de responsables des structures locales (village, Communes essentiellement), sur la Province de Taroudant mais aussi sur d'autres Provinces (Tiznit, Ouarzazate notamment).

Au niveau villageois, qui constitue le niveau le plus bas de l'organisation du territoire (mais qui n'est pas reconnu au plan administratif), quelles sont les questions que nous nous posons ?

a/ Comment ont évolué les Associations villageoises (AV) depuis leur création "révolutionnaire" il y a 20-30 ans, largement sous l'impulsion de M&D ? Comment ont évolué les relations entre les villageois et leur association villageoise ? Pourquoi, dans certains villages, se sont créées plusieurs associations qui sont entrées souvent en conflit ?

b/ Que sont devenus les premiers 'leaders locaux du développement' qui ont porté les premières actions de M&D ? Ont-ils continué à être des pionniers dans le développement de leur territoire, de leur village ? Ou bien se sont-ils retournés *contre* le développement ? Et pour ceux qui sont devenus des éléments bloquant, pour quelles raisons ? Quels sont les

⁸⁵ Incidemment, cette constatation nous incite aujourd'hui à inclure le recueil statistique de la situation de départ (et le suivi d'indicateurs par les agriculteurs eux-mêmes) dans les actions de soutien à l'agriculture familiale que nous sommes en train d'amorcer, afin de disposer d'un *point initial* à partir duquel nous pourrions faire des évaluations quantitatives.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

'leaders de développement' qui ont émergé durablement sur le territoire autour de Taliouine, berceau de M&D au Maroc ? Qu'en reste-t-il aujourd'hui ?

c/ Comment ont évolué les AV dans leurs relations avec les Communes, alors que celles-ci ont pris, inégalement, plus de poids dans le développement des territoires ? Est-ce que des 'cadres dynamiques' des AV sont devenus des 'élus dynamiques' des Communes ?

d/ Comment ont évolué les relations entre les habitants (par l'intermédiaire de leur AV ou de leur commune) avec les administrations ?

e/ Quelles conséquences sont entraînées par le nécessaire changement d'échelle de certains projets du village à la Commune ? Et de la Commune à la Province ?

f/ Comment ont évolué les relations entre les migrants et les organisations (AV, Communes, autres...) de leur territoire d'origine ? La capitalisation de 2013-2014 a apporté des éléments de réponse à cette question, mais nous devons continuer à approfondir ce point avec les nouvelles relations que nous tissons avec les migrants.

Cette évaluation s'effectuera en tenant compte du lien avec les actions sur les infrastructures villageoises menées par M&D : l'action sur la gouvernance locale n'a en effet pas été menée à partir d'une approche abstraite, mais toujours *en relation* avec un objectif opérationnel : implanter un réseau électrique, un système d'adduction d'eau potable, d'assainissement, un réseau d'irrigation, construire et faire fonctionner une Ecole... Mais l'action sur la gouvernance (du village, de l'équipement créé...), quoiqu'indirecte, était fondamentale : c'est par ce 'détour' qu'était assurée, in fine, la durabilité du fonctionnement de l'infrastructure.

Comme indiqué supra, l'action sur la gouvernance s'est menée depuis le village jusqu'au niveau communal.

Au niveau des Communes :

g/ De quoi s'est nourrie la croissance (inégaie) de la capacité des dirigeants municipaux à prendre en compte *l'intérêt général* sur le territoire ?

h/ Y a-t-il un mouvement d'investissement des Communes par les cadres qui ont préalablement émergé au niveau des villages ? Au niveau des associations ?

i/ Dans les relations entre élus et société civile, comment les dynamiques politiques (au niveau communal) rencontrent-elles les dynamiques associatives : par le conflit ? La coopération ? L'indifférence ?

j/ Peut-on déceler un mouvement de prise de conscience des enjeux intercommunaux ?

Sur les centaines de Communes présentes sur le territoire d'intervention de M&D, un peu plus d'une dizaine d'entre elles ont fait appel à l'association pour les accompagner sur un mode participatif dans la mise en place des Plans Communaux de Développement (PCD).

k/ Quels sont les effets différenciés de l'accompagnement de M&D entre ces communes et les autres qui ont utilisé les services de Bureaux d'Etudes selon des processus restés très distants des populations ?

l/ La dynamique lancée dans l'élaboration des PCD a-t-elle permis le rapprochement visé entre acteurs de la société civile locale et Communes, au-delà du 'livrable' du document PCD ?

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

m/ Cette dynamique est-elle toujours en œuvre et permet-elle d'ouvrir de nouvelles options, eu égard aux acquis constitutionnels (démocratie locale, instance de gouvernance et de concertation...) ?

En outre, M&D a besoin de mesurer les effets des différentes actions menées par l'association depuis plus de vingt ans sur les centaines de personnes qu'elle a mobilisées. Les diverses actions (actions innovantes, transferts de compétences, formations classiques, visites d'échanges...) ont vulgarisé les concepts en lien avec le développement local auprès des acteurs locaux.

Que reste-t-il de ces actions une fois celles-ci effectuées ?

n/ Sur les actions effectuées en lien avec la mise en œuvre d'infrastructures villageoises, il est aisé de mesurer les acquis, d'évaluer leur impact par la qualité de fonctionnement de ces infrastructures 5, 10 ou 15 ans après leur mise en place.

o/ Sur les actions de renforcement des capacités effectuées auprès des élus, la mesure de l'impact est plus difficile à évaluer.

- Sont-elles parvenues à entraîner des élus à *sortir de* l'attentisme et des rapports traditionnels au pouvoir (le pouvoir comme accès à des ressources) ?
- Ou, plus modestement, ont-elles soutenu la démarche de certains élus locaux *déjà engagés* dans le processus de développement local ?

Il serait ainsi opportun de faire progresser notre connaissance sur les acquis ressentis et vécus par les acteurs locaux qui ont bénéficié des diverses formes de renforcement des capacités portant sur divers thèmes (promotion de l'éducation des filles, émancipation progressive des femmes de montagne, gouvernance communale, fonctionnement des coopératives, ouverture sur la culture des droits humains...). Ces connaissances devraient donner à M&D des informations pour améliorer les méthodes d'apprentissages pour les futures formations des acteurs locaux (dans le cadre de l'EPDT notamment).

Les questions opérationnelles principales directement liées à l'action de M&D en matière de gouvernance que nous nous posons sont les suivantes :

- quelles ont été les actions et les moments déclencheurs d'apprentissage et de changement ?
- quelles ont été les articulations (entre formation et action) les plus efficaces pour favoriser ce changement d'après les acteurs ?
- comment les ont-ils mis en actes ?

Il faudra tenter de distinguer l'impact de l'action de M&D des *facteurs exogènes* qui ont agi sur le territoire, sur lesquels M&D n'a pas eu d'action directe : évolutions démographiques, climatiques (persistance de la sécheresse), réformes institutionnelles avec l'arrivée de l'Etat et de ses services dans le monde rural, élargissement des compétences attribuées aux Communes, élévation du niveau d'éducation, mutation de la migration ('de la migration à la diaspora'), accès aux informations mondialisées... Il sera également tenu compte des interventions d'autres acteurs sur le territoire : l'Etat (programmes électricité –PERG– et adduction d'eau potable –PAGER, Initiative Nationale de Développement Humain, actions de l'Agence de Développement Social...), et ceux d'autres organismes (USAID, GIZ, OXFAM, ACDI, AMSED etc.).

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

Nous proposons que l'étude d'impact réponde à ces questions (non limitatives) **en comparant la zone de Taliouine**, berceau de l'association qui a concentré une grande partie de ses interventions, **avec le reste du territoire du Souss Massa Drâa** où nos actions ont été moins denses, et donc nos liens également. La capitalisation avait effleuré ces questions, sans les approfondir.

Concrètement, nous proposons de concentrer l'étude sur un nombre limité de zones (au sein notre grande région d'intervention), en prenant pour zone de référence celle de l'origine de M&D (autour de Taliouine), en la comparant à 2 autres zones : une zone où M&D est intervenue et l'autre où M&D n'est pas intervenue.

Concernant la période d'analyse de la gouvernance, il est nécessaire de le faire sur le temps le plus long possible (compte tenu des 30 ans d'intervention de M&D sur la région) car les institutions évoluent lentement. Nous nous inscrivons donc dans ce temps long, mais nous concentrons l'étude sur les points qui ont fortement marqué, dans le temps, la vie des territoires : la gouvernance des villages avec l'émergence des Associations villageoises en place des Jmâa traditionnelles (au début, dans les années 90') et celle des Communes (depuis les années 2000). Le temps est donc long, mais le thème est resserré.

Domaines sur lesquels des recommandations sont attendues :

Des recommandations sont attendues par M&D pour avancer dans sa stratégie d'accompagnement du changement social à partir des leaders (cadres du développement) au sein des instances de gouvernance (AV et Communes) dans les 'grappes' sur sa zone d'intervention.

Nous souhaitons également tirer des conclusions/enseignements sur la dimension gouvernance pour évaluer nos actions de formation/renforcement des capacités de gouvernance, afin de mieux orienter le travail de l'EPDT, qui se met en place depuis un an :

- dans la palette d'intervention de M&D pour développer les capacités, quelles sont les plus efficaces, quelles sont celles sur lesquelles doit se développer son action ;
- comment évaluer au fil du temps la mise en application des acquis de la formation en matière de gouvernance dans le cadre de l'EPDT ;
- comment mettre en place un dispositif systématique d'évaluation post-formation au sein de l'EPDT pour les apprenants des formations dispensées. De simples pistes de réflexion sont attendues sur ces 2 derniers points.

Plus généralement, il est attendu des pistes de réflexion en termes de plan d'action global de M&D pour l'avenir.

Il est demandé aux consultant(e)s, dans leur offre de service, de formuler et d'organiser les questions qu'ils proposent de traiter autour de ces axes de réflexion en fonction de leur compréhension de la problématique, des enjeux et des objectifs de l'étude d'impact qu'ils auront exposés par ailleurs. Dans leur offre de service, les consultant(e)s pourront réorganiser, hiérarchiser les questions et les enrichir de nouveaux questionnements si ils le jugent nécessaire.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

C. Méthodologie

1. Pour l'étude

Nous attendons des consultants, au travers de leurs réponses à l'appel d'offre, des *propositions de méthode* pour mener cette étude d'impact.

A priori, nous pensons à une méthode classique qui comprendrait :

1/ la lecture d'éléments bibliographiques (documents de contexte généraux sur la région et les réformes en cours au Maroc, rapports d'activité de l'association, documents d'accompagnement des PCD élaborés avec l'appui de M&D, études déjà menées sur des sujets proches, travaux universitaires...),

2/ des enquêtes qualitatives au Maroc auprès d'acteurs choisis avec pertinence, ayant été dans l'orbite de M&D (partenaires, salariés, anciens salariés..) et acteurs n'y ayant pas été.

Mais nous restons largement ouverts à toute proposition méthodologique qui pourrait être novatrice.

L'étude serait ainsi ponctuée :

1/ au démarrage : une réunion de cadrage et une note de cadrage – Août 2016 à Agadir

2/ à mi-parcours : une réunion d'étape sur la base d'une note d'étape – Janvier/Février 2017 à Agadir (*à préciser lors de la réunion de cadrage*)

3/ en fin d'étude : une restitution du rapport provisoire – Avril/Mai 2017 à Agadir (*à préciser lors de la réunion de cadrage*)

4/La remise du rapport final – Juillet 2017

Précaution méthodologique : nous sommes conscients des difficultés à recueillir une information fiable s'agissant du sujet sensible de la *gouvernance*. Des biais peuvent s'introduire dans les réponses aux questions posées. Il conviendra de tenir compte de cette difficulté, par exemple en croisant les réponses apportées. D'une façon générale, le travail de recueil d'information devra s'entourer de précaution pour ne pas heurter les sensibilités locales.

2. Pour le suivi de l'étude.

Un groupe informel de suivi interne à M&D sera constitué, sous la responsabilité de son président, Jacques Ould Aoudia. Des personnes extérieures y seront associées. Un suivi régulier avec la personne de F3E affectée sera également accompli. Nous avons engrangé les acquis de notre capitalisation récente avec l'appui et l'accompagnement de F3E, qui a bien fonctionné, y compris en réorganisant le dispositif de capitalisation par un ajustement suite à des évolutions de terrain.

Un **comité de pilotage** restreint et léger sera mis en place. A tout le moins, il comprendra un représentant de l'AFD, et une personne du Maroc.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

3. Les restitutions (hors budget de l'évaluation)

Les restitutions, au Maroc et en France, s'effectueront sur la base du rapport final, en vue d'une large diffusion des résultats de l'étude.

France (Paris) : nous envisageons une restitution à l'AFD par une réunion publique en invitant nos partenaires institutionnels (et tout particulièrement le MAEDI), les ONG de migrants, les ONG de développement, des chercheurs...

Maroc (Agadir ou Rabat) : des réunions de restitution seront organisées au niveau national (à Rabat sur le modèle de la réunion tenue en 2014 dans les locaux de l'ENA) auprès des partenaires nationaux marocains (Min. de l'Agriculture, des Marocains Résidents à l'Etranger, Direction Générale des Collectivités Locales, Initiative Nationale du Développement Humain, Agence de Développement Social), ainsi que des acteurs de l'aide au développement basés au Maroc (Agences des Nations Unies, OIM, agences de coopération internationale, ambassades...). Des réunions se tiendront également au niveau régional auprès des partenaires comme les Conseils Régionaux, les Conseils provinciaux, et les démembrements régionaux des institutions nationales citées supra.

On peut envisager la publication d'un numéro de « *Regards sur les migrations et le développement* », revue éditée par M&D, comme cela a été fait pour la capitalisation sur le rôle des migrants dans le développement local (Regard n°3 : « De la migration à la diaspora »).

Sur la base de ces éléments, il est demandé aux consultants de faire dans leur offre des propositions détaillées en ce qui concerne la méthodologie d'étude d'impact qu'ils souhaitent utiliser.

D. Moyens

1. Humains (présentation de l'expertise interne et externe).

L'expertise externe sera composée de 2 consultants, dont au moins un devra être de culture marocaine (maîtrisant l'arabe et si possible le berbère).

Nous attendons des consultants une connaissance des enjeux de gouvernance locale au Maroc, et une capacité d'analyse en science politique/sociologie.

En matière de renforcement des capacités, nous attendons des consultants une connaissance des diverses pratiques et approches de la formation (au sens large) et de ses enjeux en lien avec le développement local.

Du côté de M&D, le suivi sera effectué par un comité informel composé du président, du directeur, des responsables de la gouvernance et de la formation, ainsi que d'une personne ressource extérieure bénévole experte en matière d'évaluation.

2. Moyens financiers :

Le montant total de l'évaluation (hors séminaire de restitution finale) est estimé à 38 000€. Le montant *maximum* des honoraires par jour est de 650€. Il est demandé aux consultant(e)s de faire dans leur offre une proposition budgétaire détaillée TTC, en tenant compte de ces éléments.

ANNEXE 4 : Termes de références de l'Etude d'Impact

E. Calendrier de l'étude

1. Pour l'étude.

Lancement de l'étude à la mi-juillet 2016 (après validation des TdR par le F3E à son Comité d'Examen d'avril 2016, puis de l'équipe sélectionnée à son Comité de juillet 2016).

Deux à trois missions de terrain seront à organiser dans la région d'intervention de M&D (arrivée en avion à l'aéroport d'Agadir), selon un timing à déterminer avec M&D.

Pour rappel :

- 1/ au démarrage : une réunion de cadrage et une note de cadrage – Août 2016 à Agadir
- 2/ à mi-parcours : une réunion d'étape sur la base d'une note d'étape – Janvier/Février 2017 à Agadir (*à préciser lors de la réunion de cadrage*)
- 3/ en fin d'étude : une restitution du rapport provisoire – Avril/Mai 2017 à Agadir *à préciser lors de la réunion de cadrage*)
- 4/La remise du rapport final – Juillet 2017

→ A noter que les prochaines élections législatives ont été avancées au 25 novembre 2016. En revanche, les élus locaux ont été renouvelés en septembre 2015 pour 6 ans. Mais la période restera sensible sur le thème de la gouvernance. Une appréciation de la situation concrète sera effectuée par M&D pour proposer une scansion de l'étude par les missions de terrain.

2. Pour la remise des documents au F3E.

Rendu du rapport final en juillet 2017, pour des restitutions à l'automne 2017 en France et au Maroc.