



Émilie Coudel, Hubert Devautour, Christophe-Toussaint Soulard, Guy Faure et Bernard Hubert (dir.)

## Apprendre à innover dans un monde incertain Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation

Éditions Quæ

---

# Chapitre 9 - Politiques pour promouvoir l'innovation, le cas de la Méditerranée

Karim Hussein et Khalid El Harizi

---

Éditeur : Éditions Quæ  
Lieu d'édition : Éditions Quæ  
Année d'édition : 2012  
Date de mise en ligne : 30 janvier 2020  
Collection : Synthèses  
ISBN électronique : Synthèses



<http://books.openedition.org>

### Référence électronique

HUSSEIN, Karim ; EL HARIZI, Khalid. *Chapitre 9 - Politiques pour promouvoir l'innovation, le cas de la Méditerranée* In : *Apprendre à innover dans un monde incertain : Concevoir les futurs de l'agriculture et de l'alimentation* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2012 (généré le 31 janvier 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/21477>>.

---

# Politiques pour promouvoir l'innovation, le cas de la Méditerranée

Karim HUSSEIN et Khalid EL HARIZI<sup>1</sup>

## ► Les défis globaux et régionaux en matière d'agriculture et d'alimentation : l'impératif de l'innovation

Il est communément admis aujourd'hui que l'innovation est cruciale dans le domaine des sciences, des technologies et des pratiques agricoles pour pouvoir relever les défis que rencontrent les systèmes alimentaires, en particulier dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Tous les échelons politiques reconnaissent le rôle déterminant des filières agroalimentaires performantes, mais également des petits exploitants familiaux, qui produisent la majeure partie des denrées dans les pays en voie de développement. Il devient de ce fait nécessaire de développer des partenariats innovants entre les divers acteurs tout au long des filières et des chaînes de valeur.

L'innovation en matière d'agriculture et d'alimentation, en particulier à destination des petits producteurs, se retrouve aujourd'hui en tête des préoccupations internationales et des priorités des politiques de développement. À la suite des initiatives prises ces dernières années par le groupe des huit pays développés en matière de sécurité alimentaire<sup>2</sup>, les ministres du groupe des vingt pays industrialisés et en voie

---

1. Bien que l'analyse et les conclusions présentées dans ce chapitre demeurent sous l'entière responsabilité des auteurs, elles s'appuient sur des éléments dégagés à l'occasion des présentations et des discussions qui ont eu lieu pendant le symposium ISDA à Montpellier, dans le cadre de la table ronde « Politiques pour promouvoir l'innovation : le cas de la Méditerranée » organisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds international de développement agricole (FIDA) et ARIMNet, avec le soutien de la Fondation Agropolis. Les auteurs remercient chaleureusement pour leurs contributions les autres membres du panel : Prof. Mohamed Ait-Kadi (président du Conseil général du développement agricole, Maroc), Prof. Osama Momtaz (coordinateur pour le réseau biotechnologie agricole de l'Association of Agricultural Institutions in the Near East and North Africa/assistant directeur de recherche à l'Agriculture Genetic Engineering Research Institute-Agricultural Research Centre, Égypte), Claude Torre (Agence française de développement, France), et Gang Zhang (administrateur principal, direction de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE).

2. Voir par exemple les passages sur l'agriculture et la sécurité alimentaire du Rapport de l'examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique de la CEA/ONU et de l'OCDE qui détaillent les

de développement à la Conférence du G20 de Montpellier (France) sur la recherche agricole pour le développement, en Septembre 2011, ont insisté sur l'importance de l'innovation, de la recherche et de la hausse de la productivité agricole, qui ont à nouveau été remises à l'honneur par les dirigeants du G20 au Sommet de Cannes (France) en novembre 2011. La nécessité d'encourager le partage des innovations avec les pays en voie de développement, et entre ces derniers, a été soulignée en ces occasions. Une priorité élevée a également été accordée à la résolution des problèmes de sécurité alimentaire et de volatilité des prix des denrées par le biais d'investissements dans les sciences et les technologies afin d'accroître la productivité et la mise en commun des connaissances.

Cette récente prise de conscience internationale résulte d'une combinaison de facteurs. En premier lieu, la crainte que la croissance démographique ne fasse progresser la demande alimentaire plus rapidement que les possibilités d'augmentation de la productivité agricole. En effet, une étude des Nations unies a indiqué que la population mondiale atteindrait 7 milliards en octobre 2011 et laisse entendre un dépassement des 9 milliards vers 2050. Selon une estimation du G20, la production agricole mondiale devra augmenter de 70 % sur cette même période pour pouvoir nourrir l'humanité. Deuxièmement, les flambées et la volatilité récentes et marquées du prix des denrées ont suscité une inquiétude quant à la suffisance de l'approvisionnement alimentaire : les maximums des cours enregistrés en 2008 et 2010 ont entraîné des instabilités, des émeutes et des morts dans plusieurs pays à revenu faible ou intermédiaire (y compris en Afrique de l'Ouest et en Afrique du Nord). La tendance semble durable pour ce qui est des principales céréales et autres denrées de base sur les marchés internationaux et régionaux. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'OCDE, les prix demeureront environ de 20 % supérieurs entre 2011 et 2020 à ce qu'ils étaient sur la période 2001-2010 (OCDE-FAO, 2011). Troisièmement, il est prévu que le changement et la variabilité climatiques auront des effets négatifs sur la production agricole et alimentaire, qui affecteront plus que les autres les régions arides et semi-arides telles que l'Afrique du Nord, le Sahel et la Méditerranée.

À ces préoccupations internationales viennent s'ajouter d'autres : la concurrence exacerbée qui sévit au niveau des marchés globalisés et régionaux réclamant un accroissement de l'efficacité et de la productivité, la hausse des cours de l'énergie, qui se répercute sur le prix des intrants agricoles clés (tels que les engrais), et les situations caractérisées par des instabilités, des conflits, des institutions faibles, des inégalités et des problèmes de gouvernance. Ensemble, ce sont là des défis majeurs pour le développement durable dans l'agriculture et l'alimentation au *xxi*<sup>e</sup> siècle, pour lesquels des réponses innovantes devront être dégagées dans ces mêmes secteurs, notamment dans les pays en voie de développement et les pays à revenu intermédiaire.

Alors que les « pratiques optimales » deviennent obsolètes ou demandent à être adaptées à des environnements en mutation, les acteurs du développement doivent

---

engagements du G8 et du G20 à soutenir le développement agricole et la sécurité alimentaire en Afrique et qui analysent jusqu'à quel point ces engagements ont effectivement été tenus ([www.africapartnershipforum.org](http://www.africapartnershipforum.org)).

constamment mettre au point des nouvelles mesures qui soient efficaces. Pour un impact durable sur la pauvreté rurale, il convient de relever ces défis complexes, à facettes multiples, et de saisir les opportunités qui se présentent – ce qui exige d'être en mesure d'innover.

Dans un monde de plus en plus globalisé, l'innovation joue un rôle pivot dans le renforcement de la compétitivité et le développement des opportunités, en zone rurale comme dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation en général. Des études de cas provenant du continent africain ont montré que certaines conditions sont nécessaires pour faciliter l'accès à l'innovation : des approches participatives ; des partenariats entre les producteurs agricoles et leurs organisations, les fournisseurs de services agricoles, les organismes d'État et les acteurs du secteur privé ; la stimulation des synergies entre les sources formelles et informelles de connaissance et d'innovation ; l'accès au financement et au crédit ; un contexte institutionnel propice à l'apprentissage et à l'innovation ; et enfin des réseaux mondiaux encourageant le dialogue entre innovateurs (voir par exemple Hussein, 2001 ; Juma, 2010). Ces conditions réclament un environnement porteur, soutenu par des politiques appropriées et innovantes. Les Nations unies considèrent en effet que l'innovation et les *politiques innovantes* sont décisives pour la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et pour la réduction de la pauvreté, notamment en Afrique (Nations unies, 2010).

Les politiques d'appui à l'innovation, à la recherche ciblée, au partage actif des connaissances et aux systèmes performants de conseil agricole ne suffisent pas. Des politiques bien conçues sont essentielles pour pouvoir accroître la productivité, la profitabilité et la durabilité environnementale des systèmes agricoles et alimentaires – notamment en ce qui concerne l'agriculture familiale et les exploitants à petite échelle. Toutefois, ces politiques ont besoin d'être soutenues par un surcroît de ressources – publiques et privées, nationales et internationales – afin de susciter une véritable transformation agricole qui bénéficie à toute la fraction la plus pauvre des producteurs et des consommateurs, notamment en Afrique du Nord. Étant donné la gravité des problèmes économiques, sociaux, et politiques que doit surmonter la rive sud de la Méditerranée, il s'agit là désormais d'un impératif politique pour les gouvernements et les organisations régionales et internationales. Les gouvernements de la région ont un rôle vital à jouer, et il est de leur responsabilité de créer un cadre politique approprié qui encourage l'innovation dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation tout en veillant à ce que les innovations soient accessibles à tous.

À partir de cas concrets de politiques de promotion de l'innovation agricole, cette contribution présente les difficultés et les enseignements tirés de ces expériences. Ces exemples comprennent des expériences nationales et *infra*-nationales au Maroc, la mise en place d'un réseau régional de systèmes de recherche agricole couvrant le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, et la collaboration de partenaires de développement dans le cadre de politiques et de stratégies en faveur de l'innovation (FIDA, AFD et OCDE).

## ► Les concepts clés de l'innovation et leurs implications en matière de politiques, de recherche et d'action

La notion d'innovation, complexe et multidimensionnelle, a été abordée dans le cadre d'autres contributions au présent ouvrage ainsi que dans la littérature générale consacrée à l'innovation (voir par exemple Berdegué, 2005 ; Biggs, 2008 ; Hall, 2006 ; Hall *et al.*, 2001 ; FIDA, 2007 ; Banque mondiale, 2006). Ici, l'innovation peut simplement être perçue comme la recherche d'une meilleure solution à un défi quelconque par l'introduction d'un changement. Ces défis peuvent être considérés comme des « problèmes » à surmonter, pour lesquels des solutions efficaces doivent être mises au point. La *qualité* de ces solutions est un aspect clé de l'innovation.

L'innovation peut être conçue non seulement comme un résultat, mais comme un *processus*, qui donne lieu à un *apprentissage permanent*. Un modèle simplifié de processus d'innovation comprend l'analyse des circonstances locales, la reconnaissance des problèmes spécifiques à résoudre, la description de la demande, l'élaboration d'une solution innovante, son expérimentation et son application sur le terrain. Les innovations utiles peuvent être diffusées, partagées, puis étendues à un nombre plus élevé d'acteurs, d'une part, et à une plus grande diversité de contextes, d'autre part. Le processus d'innovation s'opère par paliers ou de manière radicale. Dans le premier cas, les innovations apparaissent par exemple sous la forme de petites améliorations qui, ensemble, sont susceptibles d'apporter un certain progrès à la vie quotidienne des populations avec un degré d'incertitude faible. L'innovation plus radicale suppose la mise au point d'une solution nouvelle – associée à un degré plus élevé de risque et d'incertitude, étant donné qu'elle modifie les pratiques en vigueur<sup>3</sup>.

Les partenariats entre chercheurs, universités, fournisseurs de services agricoles, organisations de la société civile et secteur privé (y compris les producteurs) facilitent la génération de solutions plus efficaces et plus performantes aux défis spécifiques que rencontrent l'agriculture durable et le développement rural. Il est ici indispensable de disposer d'un environnement et d'un contexte politique propices, qui à la fois stimulent la formation de nouveaux partenariats et offrent aux divers acteurs un cadre qui leur permette de travailler conjointement et avec succès à promouvoir les innovations technologiques, institutionnelles et politiques.

Ainsi les *politiques* sont-elles une dimension à étudier de près lorsque l'on se penche sur la question de l'innovation pour le développement durable dans l'agroalimentaire. Une attention particulière doit être accordée aux rôles joués par les politiques nationales et infra-nationales et par les organisations régionales et multi-latérales dans la promotion de l'innovation, de la collaboration et de la coopération pour soutenir les processus innovants.

---

3. Bien souvent, les techniques innovantes sont des pratiques qui sont nouvelles dans un contexte local particulier, plutôt qu'issues d'idées entièrement nouvelles, bien que leur mise au point puisse procéder d'une créativité et d'une innovation locales plus que d'un simple transfert de technologie (Berdegué, 2005).

Lorsqu'il s'agit d'aborder les problèmes de politiques en matière d'innovation dans ce domaine, trois questions fondamentales se présentent :

– *premièrement*, quels sont les principaux moteurs et les principaux espaces de l'innovation agricole et rurale pour le développement durable aux niveaux national, régional et mondial ?

– *deuxièmement*, quelles sont les institutions qui ont su transmettre et promouvoir avec succès l'apprentissage et l'innovation, et de quel soutien ont-elles besoin ?

– *troisièmement*, quels cadres de gouvernance faut-il pour pouvoir affecter les ressources et gérer concrètement la complexité au service de l'innovation (par exemple : approches participatives de l'apprentissage, politiques publiques, financement et évaluation de l'impact) ?

La table ronde consacrée aux politiques, organisée dans le cadre de l'ISDA de Montpellier en 2010, a contribué à dégager certains attributs clés des politiques qui, parmi celles actuellement appliquées en région méditerranéenne, promeuvent avec succès l'innovation dans l'agriculture et l'alimentation.

## ► Les cadres et stratégies internationaux pour favoriser l'innovation dans les sciences et les technologies<sup>4</sup>

Les politiques en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire ont une importance cruciale pour le développement mondial et reconnue, au plus haut niveau, par les dirigeants du G20, au vu de l'extrême volatilité des prix des denrées sur les marchés régionaux et mondiaux en 2008 et 2010 et de ses répercussions sur les aliments de base.

Une étude récente de l'OCDE a indiqué que le doublement des prix des produits agricoles n'avait pas été majoritairement dû à la spéculation des marchés. L'OCDE et la FAO prédisent par ailleurs dans leurs *Perspectives agricoles* que le cours des produits agricoles restera vraisemblablement élevé et poursuivra sa hausse dans la décennie à venir – quoique peut-être sans réitérer les pics de 2007-2008 qui ont vu quadrupler le prix des céréales de base. Le défi de l'agriculture et de la sécurité alimentaire se déploie ainsi à l'échelle de la planète, et discuter de la manière d'y faire face en encourageant l'innovation paraît parfaitement pertinent à ce moment précis. De fait, l'OCDE a déjà travaillé sur l'innovation, la sécurité alimentaire et l'agriculture, au cours de l'année 2010 et depuis, y compris en organisant une réunion d'experts en 2010 pour réfléchir sur les moyens de faire de l'agriculture un secteur à forte concentration d'expertise, et en réunissant des experts et des représentants des gouvernements autour de la question de la sécurité alimentaire et de la volatilité des prix dans le cadre des discussions du G20, et de la formulation de la nouvelle stratégie de développement de l'OCDE.

Il est admis que l'innovation doit faire partie de la solution aux défis du développement agricole, de la productivité et de la sécurité alimentaire. Des instances et

---

4. Le contenu de cette section s'appuie sur la contribution de M. Gang Zhang, administrateur principal de la direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE, Paris.

organisations internationales clés ont par conséquent mis au point *des cadres et des stratégies à l'échelle internationale* pour stimuler l'innovation dans les domaines de la science, de la technologie et de l'agriculture. L'OCDE a ainsi mis en place sa propre stratégie pour l'innovation en 2010 (OCDE, 2010). Reconnaissant qu'il n'existe pas de « recette universelle » sur ce point, elle y recommande une série de *principes en matière de politiques d'innovation* applicables aux pays de l'OCDE aussi bien qu'aux pays en voie de développement.

Ces principes mettent notamment l'accent sur les points suivants :

- doter les individus des moyens nécessaires pour innover, par l'éducation et la formation pour l'acquisition de compétences et de savoir-faire ;
- créer des conditions-cadres politiques et financières propices à la libération de l'innovation, notamment des structures favorables à la concurrence, un accès au financement, l'instauration de droits de la propriété intellectuelle, etc. ;
- créer et mettre en application le savoir, par un investissement dans la recherche-développement qui facilite la circulation et l'utilisation des connaissances en stimulant la formation de regroupements et de réseaux ;
- mobiliser l'innovation pour relever les défis mondiaux et sociaux en améliorant la coopération et les transferts scientifiques et technologiques à l'échelon international, y compris par la mise en place de mécanismes internationaux de financement de l'innovation et de partage des coûts associés à la résolution des défis mondiaux, au nombre desquels figure celui de la sécurité alimentaire et de l'agriculture ;
- améliorer la gouvernance et l'évaluation des politiques d'innovation, y compris afin d'assurer la cohérence de ces dernières, en faisant de l'innovation une composante centrale de l'action gouvernementale, avec une vigoureuse impulsion politique au plus haut niveau.

La recommandation de principes ne suffit pas toujours et les pays doivent pouvoir disposer d'une assistance supplémentaire pour la mise en œuvre. L'OCDE les aide à perfectionner leurs stratégies d'innovation nationales sur la base de ses rapports par pays concernant les politiques d'innovation. Dans ces rapports, cette organisation évalue la performance de chaque pays en matière d'innovation et émet des recommandations quant aux politiques susceptibles d'améliorer leur système national d'innovation. Des rapports ont été rédigés concernant non seulement ses pays membres, mais également le Chili, la Chine et quelques économies émergentes telles que l'Afrique du Sud. Pour ce qui est des pays en voie de développement, l'OCDE prépare actuellement des rapports pour la région sud-est asiatique, le Viet Nam (avec la Banque mondiale) et le Pérou (avec la Banque interaméricaine de développement).

L'OCDE a publié en août 2010, conjointement avec le Centre de recherches pour le développement international (CRDI, Canada), une étude qui explore de manière plus approfondie le programme d'innovation pour le développement (OCDE-CRDI, 2010). Cette étude examine le rôle de l'innovation dans les pays en voie de développement, notamment en Afrique. Elle souligne que l'innovation est un moteur de la croissance économique à long terme et analyse les systèmes d'innovation et leur application, le rôle capital des connaissances dans l'innovation au service du développement et l'importance de disposer d'études et de statistiques nationales officielles qui soient comparables en matière d'innovation. Elle insiste sur la

nécessité d'inscrire l'innovation dans un plan de développement général et formule des recommandations pour promouvoir, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel, des activités visant à transformer l'agriculture en une industrie axée sur le savoir apte à stimuler la croissance économique.

De plus, l'OCDE travaille sur une gouvernance favorisant une meilleure coopération multilatérale dans les sciences, la technologie et l'innovation en vue d'affronter les défis mondiaux, y compris ceux relevant de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Ce projet est nécessaire pour renforcer la contribution de la science, de la technologie et de l'innovation à la résolution des grandes problématiques qui se posent à l'échelle mondiale, telles que le changement climatique, l'agriculture et la sécurité alimentaire, la sécurité énergétique et la santé. Il se propose d'aborder la question de la gouvernance en analysant le besoin de nouvelles approches et en formulant des recommandations en matière de nouveaux mécanismes de gouvernance. Il se concentre sur quatre problématiques fondamentales de gouvernance qui concernent les politiques d'innovation : (i) l'élaboration d'un programme et la fixation des priorités, (ii) les mécanismes de financement, (iii) les options en matière de cadres institutionnels, et (iv) la concrétisation du savoir scientifique en véritables solutions. Ce travail proposera des recommandations en matière de principes et de pratiques optimales pour l'OCDE dans le domaine des politiques et des stratégies d'innovation, selon les cas.

De nombreux pays sont susceptibles de tirer avantage d'une participation aux initiatives internationales et régionales qui visent à s'attaquer aux défis communs touchant à l'agriculture. Dans la formulation des politiques nationales d'innovation, il convient de tenir compte de la coopération internationale et régionale, qui doit faire partie intégrante de ces politiques (voir encadré 9.1).

**Encadré 9.1. Un exemple de réseau interrégional pour stimuler l'innovation agricole<sup>5</sup>**

L'expérience de l'Association des instituts de recherche agricole du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord (AARINENA, *Association of Agricultural Research Institutions in the Near East and North Africa*), réseau interrégional, apporte des enseignements utiles en matière de coopération et de stratégies nécessaires à l'échelon régional pour favoriser l'innovation agricole. Elle permet notamment de mieux éclairer les trois axes de travail qui nous intéressent.

*Espaces d'innovation agricole et rurale  
pour le développement durable à l'échelon régional*

Les stratégies nationales qui ciblent les petits exploitants réclament une certaine adaptation des systèmes de recherche et d'innovation. Dans le même temps, les stratégies nationales de recherche doivent diriger leurs efforts vers des priorités stratégiques nationales dans ce secteur, afin de pouvoir stimuler l'innovation et

...

5. Le contenu de cette section s'inspire de la contribution du Prof. Osama Momtaz, coordinateur pour le réseau de Biotechnologie Agricole du réseau AARINENA et assistant directeur de recherche à l'AGERI-ARC, Égypte. Voir <http://www.aarinena.org>

...  
être en mesure de répondre aux défis plus généraux. Cela implique de renforcer les infrastructures nationales et les capacités des ressources humaines à évaluer le développement de l'agriculture durable. Il est crucial pour les systèmes nationaux de recherche agricole (SNRA) de s'intégrer aux communautés internationales de recherche-développement en agriculture par le biais des plates-formes régionales pour la coordination des politiques et de l'apprentissage : les uns et les autres ont en effet des intérêts en commun et tous doivent s'adapter aux évolutions des normes et des réglementations internationales (telles que les incessantes modifications des réglementations concernant la prévention des risques biotechnologiques, un domaine dans lequel la coopération régionale se développe). La consolidation de la coopération régionale entre les SNRA du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord en matière de renforcement des capacités et de gestion des ressources humaines par l'apprentissage mutuel constitue un champ d'action important auquel les réseaux régionaux tels que l'AARINENA peuvent apporter une valeur ajoutée.

*Le soutien nécessaire aux institutions*

*de recherche pour la promotion de l'apprentissage et de l'innovation*

Les SNRA demeurent des acteurs clés du développement et de la promotion de l'innovation agricole. Ils ont été mis en place dans le but de répondre aux besoins nationaux et d'évaluer le développement de la recherche agricole dans les domaines de l'apprentissage, de l'innovation et de la recherche. Aujourd'hui, ils doivent accéder et s'intégrer aux dimensions techniques régionales et mondiales du développement agricole et rural ainsi qu'à la gestion des politiques afin d'être en mesure d'influer sur les échelons régionaux et mondiaux et d'interagir avec eux. Pour cela, il leur faut resserrer les liens avec les universités et les acteurs sur le terrain.

*Cadres de gouvernance nécessaires pour stimuler les systèmes d'innovation*

Des politiques nationales saines qui visent à promouvoir la mise au point et la diffusion de technologies agricoles, à faire appliquer les réglementations appropriées, à mettre en place des stratégies efficaces de gestion et de gestion des risques (par exemple en systématisant l'évaluation des risques et l'analyse des coûts et bénéfices) et à élaborer des stratégies de communication contribuent à stimuler l'évolution et l'application de la recherche et de l'innovation agricoles au service du développement durable. Ces stratégies nationales de développement des technologies et des innovations agricoles doivent être préparées dans le cadre de la stratégie générale de développement du pays et doivent être mises à exécution par les responsables de l'action gouvernementale.

Malgré des contextes et des défis très semblables, ces pays ont éprouvé des difficultés, dans le passé, à parvenir à un niveau de coopération qui permette de promouvoir l'innovation agricole et rurale pour un développement durable en région méditerranéenne. Dans le contexte des mutations rapides qui interviennent actuellement en Afrique du Nord sur le plan social et politique, il peut être espéré, une fois que les priorités nationales de réforme auront été prises en considération, que plus d'attention pourra être consacrée à approfondir la coopération régionale, indispensable à la réalisation des objectifs communs en matière de sécurité alimentaire et de développement agricole.

## ► Le Plan Vert Maroc, exemple d'une stratégie nationale d'innovation<sup>6</sup>

Au Maroc, les zones rurales et le secteur agricole ont connu de profondes transformations au cours des cinquante dernières années. Ce secteur représente environ 19 % du produit national brut, emploie 4 millions de personnes en zone rurale travaillant sur un total de 1,5 millions d'exploitations – 13,5 millions de personnes dépendant en outre en grande partie de l'agriculture pour leur subsistance – et assure la sécurité alimentaire de près de 30 millions de consommateurs dans le pays (ministère de l'Agriculture du Maroc, 2008, 2009). Toutefois, de sérieux obstacles au progrès sont apparus ces dernières années. Ces obstacles sont en partie dus aux difficultés rencontrées dans l'ajustement du secteur agricole domestique aux nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux, et également aux changements liés à la mondialisation et aux opportunités et aux contraintes engendrées par ce processus. L'agriculture a eu du mal à bien s'adapter à ces évolutions pour rester compétitive et pour optimiser sa contribution à la croissance économique nationale. Les défis à relever ont obligé le Maroc à réagir et à innover en investissant mieux dans les moteurs du progrès et en tirant le meilleur parti du potentiel et des ressources humaines du pays.

Le gouvernement considère l'agriculture comme le principal moteur de la croissance économique nationale pour la décennie en cours. Par ailleurs, il reconnaît l'existence des enjeux sociaux qui touchent les producteurs comme les consommateurs, ainsi que le fait que le développement agricole doit être durable et doit prendre en compte la rareté des ressources en eau et la nécessité d'une mise en valeur territoriale rationnelle. Ainsi l'innovation sociale, agricole et économique se trouve-t-elle au cœur de la stratégie agricole marocaine – le Plan Maroc Vert. Ce plan national de développement agricole, lancé en 2008, est considéré comme une *stratégie innovante de développement national* qui favorise les investissements dans le développement agricole au Maroc en tenant compte de l'importance économique et sociale de ce secteur. Le plan repose sur deux piliers : d'une part, la mise au point de produits agricoles à haute valeur ajoutée et à haute productivité (ciblant environ 400 000 exploitants à travers jusqu'à 900 projets) et, d'autre part, le développement social et la réduction de la pauvreté (ciblant environ 600 000 à 800 000 exploitants par le biais de 400 projets). Afin de pouvoir mettre en œuvre ces actions, le Plan se donne pour objectif d'attirer de 150 à 170 milliards de dirhams marocains d'investissement dans le secteur sur 10 ans (2010-2020). Ce cas illustre comment les pays méditerranéens espèrent optimiser la contribution de leur secteur agricole au produit intérieur brut et au développement général de la région.

Le Plan Maroc Vert représente un bouleversement par rapport au modèle dominant de développement des années précédentes, selon lequel l'agriculture « moderne et efficace », d'une part, et l'agriculture « traditionnelle » marginalisée, d'autre part, représentaient deux manières opposées d'aborder le développement. Cet ancien modèle projetait une vision étriquée du développement agricole, qui inhibait le fort

---

6. Le contenu de cette section se fonde sur la contribution du Dr Mohamed Ait-Kadi, président du Conseil général du développement agricole (CGDA), Maroc.

potentiel d'innovation porté par la richesse et la diversité du secteur, ne faisait que très peu participer les acteurs des filières et n'accordait qu'une attention minimale à l'exploitation des opportunités de marché qui se présentaient. Cette approche se traduisait par une marginalisation des petites exploitations.

Le plan est édifié sur un réel changement de paradigme. Il s'articule autour de deux principes de base : (1) « l'agriculture pour tous » et (2) la promotion d'une agriculture diversifiée, à la fois socialement inclusive et « moderne ». Il s'appuie sur les fondements suivants :

- premièrement, la reconnaissance du fait que l'agriculture sera la principale source de croissance pour les 10-15 ans à venir ;
- deuxièmement, le regroupement des producteurs en une organisation en partenariat avec d'autres acteurs tels que l'État, des institutions de financement, des fournisseurs d'intrants et l'agro-industrie afin que les petits exploitants pauvres puissent bénéficier de meilleures marges de profit et de revenus plus élevés ;
- troisièmement, l'inclusion de tous les acteurs – de l'agriculture irriguée très productive à haute valeur ajoutée jusqu'aux petites exploitations communautaires et familiales des montagnes et des oasis ;
- quatrièmement, la nécessité d'attirer des investissements privés pour compléter les apports de l'État ;
- cinquièmement, une approche contractuelle de la mise en œuvre de jusqu'à 1 500 projets concrets ;
- sixièmement, la préservation des ressources naturelles pour veiller à la durabilité des activités agricoles ;
- et septièmement, la restructuration du cadre sectoriel (refonte des politiques concernant le foncier, l'eau et la fiscalité, modernisation des marchés et amélioration de l'accès à ceux-ci, et restructuration du ministère afin de mieux accompagner, suivre et évaluer ces évolutions).

Pour répondre de manière inclusive aux défis et aux objectifs décrits ci-dessus pour ce secteur, les politiques et les stratégies agricoles nationales et infra-nationales doivent donner la priorité au renforcement des capacités des producteurs agricoles, en reconnaissant que l'innovation occupe une position centrale dans cette approche et cette stratégie. Promouvoir l'innovation recouvre ici notamment : prendre en compte la diversité, réformer les systèmes de recherche-développement agricoles en favorisant une meilleure interface entre les agriculteurs, les producteurs et les chercheurs, constituer des pôles régionaux (« agropôles ») réunissant en un même lieu la recherche agronomique et les autres services agricoles de soutien à la commercialisation (y compris des services relatifs aux produits et au marketing ainsi que des opérateurs du secteur privé), créer des centres de ressources à l'attention des agriculteurs familiaux et exploitants à petite échelle susceptibles d'agir en tant que médiateurs ou « têtes de pont » pour les innovations, et faire élaborer des plans régionaux conjointement par les collectivités locales et par le gouvernement, avec la participation de l'ensemble des parties prenantes. Pour que ce plan puisse être appliqué, un certain nombre de réformes sont nécessaires.

Le Plan Maroc Vert a été mis au point afin d'apporter une solution concrète à des défis réels, et représente une rupture majeure avec le modèle de développement des cinq dernières décennies. Il fait appel à une nouvelle approche consultative,

négociée et contractuelle, conçue pour appliquer la stratégie par le biais d'accords sur des objectifs négociés de production et de prix pour des produits et des filières spécifiques. Cette démarche a été appliquée *verticalement*, par chaîne d'approvisionnement, par l'intermédiaire de contrats concernant l'élaboration de produits prioritaires, négociés avec des représentants des organisations professionnelles, y compris de producteurs, au sein du sous-secteur. Elle a également été appliquée *horizontalement*, au niveau des acteurs du développement agricole local et territorial, au travers de contrats régionaux et locaux établis entre les acteurs de la filière et les autorités régionales et/ou locales. Ces deux types d'activités ont été soutenus par des initiatives horizontales, trans-sectorielles, en lien avec la gestion de l'eau et du foncier, la commercialisation et les politiques commerciales, le financement, et la recherche-développement.

Plusieurs enseignements quant aux stratégies et aux politiques nationales susceptibles de stimuler efficacement l'innovation agricole dans la région peuvent être tirés de cette initiative :

- l'importance des approches transactionnelles pour clarifier et rapprocher les rôles de l'État et des différents types d'acteurs et de producteurs du secteur dans le processus d'élaboration des politiques ;
- l'importance de la décentralisation – la gouvernance distributive et la démocratie locale faisant partie des politiques de promotion de l'innovation de sorte que des personnalités locales ayant connaissance d'innovations locales puissent émerger et prendre part au processus d'élaboration des politiques et des stratégies ;
- la nécessité de stimuler l'innovation institutionnelle ;
- la nécessité de disposer de financements (y compris du secteur privé et des banques) pour soutenir l'innovation et la mise en œuvre des politiques ;
- la nécessité d'asseoir le progrès effectif dans ce secteur sur un esprit d'entreprise dynamique.

## ► Programmes pour stimuler l'innovation agricole à l'échelon local<sup>7</sup>

Les aspects micro-locaux des processus d'innovation, organisationnelle et institutionnelle en particulier, doivent également être pris en compte dans les politiques nationales d'innovation. Des exemples provenant de programmes de développement mis en œuvre au Maroc avec le soutien de l'AFD, entre autres, apportent un éclairage instructif sur les leçons qui peuvent être tirées des initiatives locales et des dynamiques institutionnelles locales pour la formulation et l'application des cadres juridiques nationaux, tels que le Plan Maroc Vert. Une analyse de l'expérience acquise dans le cadre de projets de l'ENFI (École nationale forestière d'ingénieurs), de l'IAV (Institut agronomique et vétérinaire Hassan II), de l'ENA (École nationale d'administration de Rabat), de l'Université de Rabat, de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), de l'AFD, du Cirad (Centre de coopération

---

7. Le contenu de cette section s'inspire de la contribution de Claude Torre (AFD) dans le cadre de la table ronde de l'ISDA.

internationale en recherche agronomique pour le développement) et d'autres organismes travaillant sur les services de l'eau, les services agro-pastoraux et d'autres aspects des secteurs de l'eau et de l'agriculture au Maroc dans les années 1990, se révèle riche d'enseignements en ce qui concerne les politiques nationales en faveur de l'innovation. Ces expériences, bien que faisant appel à des approches différentes, se sont dans l'ensemble révélées positives pour ce qui est de la mobilisation des acteurs et de l'amélioration des techniques de gestion des ressources naturelles locales.

Le Haut commissariat au plan (HCP, 2007) a souligné les limites des anciennes politiques agricoles marocaines, liées à une approche excessivement interventionniste et technocratique qui ne laissait pas suffisamment de place à une appropriation par les acteurs ruraux. Deux mesures se sont avérées cruciales, à savoir une innovation institutionnelle s'appuyant sur les institutions et l'autonomie locales d'une part, et, d'autre part, la co-construction d'institutions durables en collaboration avec les acteurs locaux. De manière similaire, une évaluation de plusieurs programmes de développement rural intégré soutenus par la Banque mondiale a conclu à la nécessité d'une continuité du soutien financier et, pour ce faire, à celle d'une décentralisation réelle du pouvoir et des responsabilités.

L'étude consacrée à la gestion concertée des ressources naturelles (GCRN) – un rapport récapitulatif des leçons tirées d'une série de projets de développement rural – a montré que ces programmes se sont concentrés sur les formes traditionnelles de GCRN. La plus connue de ces dernières est l'*agdal*, un système de pâturage géré collectivement. Un programme a été mis en œuvre dans le but d'améliorer et de moderniser le fonctionnement de l'*agdal* par l'incorporation d'éléments tels qu'une formalisation par écrit des règles collectives, la légalisation des associations de développement local avec autonomie fonctionnelle, la mise en place de coopératives ethno-lignagères avec un fonctionnement plus démocratique et une participation plus active des jeunes et des femmes, des chartes de territoire, des contrats pour l'usage des ressources forestières et pastorales, et des systèmes de paiement pour les services environnementaux.

Plusieurs enseignements découlent de ces expériences, en particulier :

- il est important de prendre conscience des institutions, des droits et des règles qui existent localement, de les comprendre et de les intégrer à une législation ou à une politique nationale de promotion de l'agriculture durable, du développement rural et de l'innovation pour créer un cadre juridique « hybride » qui reflète les réalités locales et qui relie les politiques nationales aux plans locaux ; la *co-construction de politiques* respectant l'autonomie locale est un facteur déterminant de la réussite des stratégies et des politiques nationales d'innovation efficaces et durables ;
- les acteurs et les institutions locaux sont à la base du succès des politiques de promotion de l'innovation dans l'agriculture et l'alimentation ; les politiques et les plans de développement touchant à un territoire géographique donné doivent reconnaître les institutions locales et les organisations ou coopératives de producteurs dans la loi ; l'inclusion de celles-ci implique en outre la nécessité de renforcer les capacités des acteurs locaux à mettre en œuvre et à modeler les politiques ;
- une approche spatiale ou territoriale de la mise en œuvre des politiques nationales de développement et d'innovation dans le monde rural facilite l'autonomisation et

la coordination des différents acteurs, tels que les organisations locales, la société civile et les fournisseurs de services agricoles ;

– s'engager auprès des institutions locales et les renforcer est un processus lent qui réclame une approche progressive et à long terme de l'élaboration et de l'application des politiques. Les stratégies nationales doivent pouvoir prendre en compte et intégrer la diversité des acteurs et de leurs besoins ; la décentralisation doit être réelle et permettre aux collectivités locales de mobiliser des ressources financières pour soutenir ces institutions locales ;

– les innovations sont suscitées par l'instauration d'une législation « hybride » et d'une culture de contrats qui mettent en place des incitations économiques durables et négociées ;

– dans tous les cas, les stratégies et les plans nationaux d'innovation restent importants pour faciliter la cohérence entre les échelons locaux et nationaux de développement et d'innovation dans le secteur, d'une part, et, d'autre part, les défis surgis des contextes économique, environnemental et commercial internationaux.

## ► Implications pour la promotion de l'innovation en Méditerranée

Les études de cas analysées plus haut démontrent l'importance de politiques spécialement conçues pour promouvoir l'innovation dans le domaine de l'agriculture durable et de l'alimentation. Elles permettent par ailleurs de dégager un certain nombre d'enseignements concernant la mise au point et l'application de politiques pertinentes en la matière.

Les politiques d'innovation en Méditerranée doivent tenir compte des réalités politiques, sociales et géographiques, et au premier chef de la diversité des contextes, même au sein de l'unique « région » que constitue le pourtour méditerranéen. Cette région comporte en effet deux parties bien distinctes, la rive nord et la rive sud, qui affichent des caractéristiques contrastées quant aux contextes, aux niveaux de développement économique, aux ressources disponibles, aux contraintes subies et aux opportunités qui se présentent.

La rareté des ressources en eau, les contraintes foncières, le déficit alimentaire et les conflits concernant l'utilisation des terres constituent autant de défis communs qui réclament des innovations à l'échelle régionale. Il convient de réfléchir à ce qui peut être fait conjointement pour résoudre ces problèmes graves auxquels tous sont confrontés.

Dans le cadre de l'élaboration de politiques nationales visant à promouvoir une transformation radicale par rapport au passé afin d'être à la hauteur des nouveaux enjeux du développement durable dans le domaine agricole et alimentaire, il importe de trouver des moyens d'éviter de porter atteinte aux droits d'usage et d'accès aux ressources existants tout en prenant en considération les risques particuliers touchant aux femmes et à leurs droits.

Pour réussir, les politiques doivent tenir compte de l'expérience locale (encadré 9.2). Renforcer les capacités des acteurs est essentiel, tant au sein du gouvernement qu'à

l'échelle locale, et l'expérience déjà acquise dans ce domaine précis révèle que la principale lacune à combler concerne l'aptitude du personnel à travailler sur le terrain, au niveau local, d'une manière efficace. Il s'agit là d'une compétence humaine subtile pour laquelle les formations officielles s'avèrent insuffisantes. Toutefois, il est important de s'assurer que l'État, par ses efforts dans ce sens, n'en vienne pas à évincer les initiatives locales et celles des exploitants agricoles eux-mêmes. L'innovation naît de l'interaction entre les politiques et les acteurs – un changement d'état d'esprit, de vision et de mentalité. Elle demande plus qu'une simple participation et exige de faire des compromis entre les intérêts et les acteurs.

**Encadré 9.2. Apprentissages pour la gestion participative de l'irrigation au Maroc**

*Zakaria Kadiri, Marcel Kuper et Mostafa Errahj*

En 1995, une conférence nationale sur la nouvelle doctrine internationale de la « gestion participative de l'irrigation » a été co-organisée à Marrakech par le ministère de l'Agriculture et la Banque mondiale. Il s'agissait de mettre cette doctrine sur l'agenda des politiques nationales appelées à rendre effectif le désengagement de l'État par l'implication des associations d'irrigants dans la gestion des périmètres irrigués. C'est autour de cette innovation institutionnelle que l'État a mis en place deux périmètres irrigués dans le pré-Rif marocain : le Moyen Sebou en 1994 sur 6 500 ha et Sahla en 2005 sur 3 242 ha. Une deuxième tranche du projet Moyen Sebou est actuellement en construction sur 4 600 ha.

De par sa configuration technique conçue pour une gestion centralisée par l'État, le périmètre du Moyen Sebou connaît les mêmes contraintes des grands périmètres en mode gravitaire : un accès à l'eau partagé entre plusieurs associations et suivant un tour d'eau, une difficulté de recouvrir les redevances, et des équipements hydrauliques complexes (stations de pompage, notamment) nécessitant des interventions lourdes et une expertise pas toujours disponible localement. L'implication des agriculteurs à travers des associations d'irrigants n'est intervenue que progressivement, souvent après la mise en place du périmètre. Malgré cette participation *a posteriori*, les associations d'irrigants se sont progressivement appropriées la gestion du périmètre. Elles ont embauché des jeunes de la région pour prendre en charge le fonctionnement du réseau. Elles ont établi de nouvelles règles concernant la gestion des tours d'eau pour faciliter l'irrigation de nuit, et soulager la demande en période de pointe en incitant les riverains de la rivière à irriguer par pompage privé. Elles ont aussi instauré des règles facilitant le recouvrement des redevances d'eau, par exemple en demandant aux irrigants de payer la facture d'eau avant irrigation, ou en constituant un référent unique en la personne du directeur technique pour échapper au clientélisme potentiel de certains membres des bureaux des associations. Certaines associations ont intégré de nouvelles parcelles dans le périmètre ou ont obtenu un accès direct à l'eau d'irrigation.

Le projet Sahla a été largement inspiré par l'expérience du Moyen Sebou, en partie parce que l'équipe responsable de la construction du périmètre était auparavant impliquée dans la mise en place du projet Moyen Sebou. Contrairement à ce dernier, à Sahla, l'équipe était installée sur le terrain et comprenait une équipe d'animateurs, jeunes diplômés de la zone, chargés de l'animation et de l'appui à la mise en place des associations d'irrigants. Conscients que la mise en valeur agricole n'avait pas été suffisamment réfléchi pendant la phase de construction du périmètre du Moyen Sebou, l'équipe a mis en place un programme de formations et réunions ...

...  
d'animations pour créer des organisations professionnelles agricoles et pas seulement des associations d'irrigants.

L'expérience du modèle Moyen Sebou-Sahla comme innovation institutionnelle montre un double processus d'apprentissage, à la fois par les agriculteurs et par l'administration. Les associations d'irrigants sont devenues progressivement des acteurs effectifs, même si cela n'est pas le cas pour toutes les associations où des échecs sont constatés. L'appropriation de l'innovation institutionnelle passe d'abord par la maîtrise de la gestion de l'aménagement à travers les associations d'irrigants tout en adaptant les règles de gestion, et ensuite par la capacité des agriculteurs leaders à investir d'autres sphères comme les OPA, le développement local ou la politique locale. Pour l'administration, cette innovation a constitué un véritable laboratoire, déléguer la gestion d'un nouveau périmètre aux agriculteurs ne suscite plus les mêmes craintes et les agents de l'État se sont habitués à être en négociation permanente avec les agriculteurs.

Enfin, notre propos montre que l'innovation institutionnelle n'est pas uniquement une « composante technique » pour gérer les périmètres irrigués, elle dépend aussi d'une volonté politique au niveau national pour « démocratiser » ces périmètres et des rapports de force entre groupes d'intérêts sur le terrain. Dans un contexte de transition, la mise en pratique de la gestion participative en irrigation ne se fait pas sans difficultés, et elle se fait concurrencer par d'autres modèles d'action. Les politiques nationales explorent ainsi d'autres innovations présentées comme plus efficaces. Il s'agit en particulier de la mise en place de partenariats public-privé dans la gestion des périmètres irrigués. La place des agriculteurs dans ces partenariats n'est pas évidente au premier abord. Est-ce que des associations d'irrigants pourront s'imposer comme partenaire à part entière dans de tels dispositifs ou se feront-elles marginaliser dans un entre-deux entre l'administration et sociétés privées ? (Kadiri *et al.*, 2010)

Ainsi que l'ont puissamment démontré les bouleversements du « Printemps arabe » de 2011, les bureaucraties gouvernementales et les institutions de la région, y compris celles associées à la recherche, au développement et aux politiques agricoles, doivent revoir la manière avec laquelle elles opèrent et organiser leurs priorités de sorte à pouvoir répondre aux espérances et aux attentes des citoyens, tant ruraux qu'urbains. Mais l'ampleur effective des réformes dont elles sont capables pour satisfaire les demandes de la population reste incertaine.

Afin de rester pertinents, les systèmes de recherche-développement des pays de la Méditerranée, et notamment de sa rive sud, demandent à être remodelés pour pouvoir aborder un programme d'innovation radical et participatif, garantir une utilisation équitable des ressources naturelles, mettre au point des réponses appropriées aux défis agricoles liés à l'évolution du climat, et tirer les leçons des changements qui interviennent dans la base de ressources et dans le comportement des populations. Les organismes de recherche-développement se doivent d'accroître leur capacité à travailler en coopération étroite avec les institutions de développement et les institutions locales et acteurs locaux. En outre, la recherche a besoin du soutien et de l'engagement fermes de l'État, et de ressources suffisantes de la part de l'ensemble des parties prenantes, pour pouvoir générer des résultats utiles et opportuns (voir les exemples d'innovations institutionnelles dans l'encadré 9.3).

**Encadré 9.3. Innovations institutionnelles de la nouvelle stratégie céréalière en Tunisie**  
*Raoudha Khaldi*

En 2007, la flambée des prix mondiaux des céréales a provoqué en Tunisie un doublement de sa facture d'achat qui a conduit l'État à dresser une nouvelle stratégie céréalière (2009-2013) basée sur la promotion des céréales irriguées, comme alternative technique aux rendements qui demeurent faibles et fluctuants. Ce choix politique devrait s'accompagner de changements au niveau du dispositif institutionnel pour mieux assurer le transfert des innovations techniques et améliorer la relation recherche-vulgarisation-profession.

La nouvelle stratégie politique a préconisé trois innovations institutionnelles principales :

– création en 2009 d'un Institut national des grandes cultures (INGC) dont le rôle est de valoriser les acquis scientifiques. L'accent est mis, en priorité, sur la recherche appliquée, la communication avec les agriculteurs et la vulgarisation. Les céréaliculteurs tireraient profit des expertises et savoir-faire de l'Institut directement ou par le biais des organisations professionnelles, groupements de développement et coopératives de services agricoles. La démarche s'appuie sur les contrats-programmes ;

– mise en place de projets de recherche fédérés (PRF) dans le domaine des grandes cultures. Pour mieux assurer son rôle de coordination, l'Institution de la recherche et de l'enseignement supérieur agricole (IRESA) a mis en place depuis 1998 des Commissions de programmation et d'évaluation de la recherche agricole (CPERA) regroupant des représentants de la recherche, l'administration publique et la profession (agriculteurs, agro-industriels, distributeurs). La recherche est articulée autour de projets fédérateurs (PF) pluridisciplinaires et multi institutionnels sur des thèmes prioritaires préalablement arrêtés. L'objectif est de mettre fin aux interventions descendantes, ponctuelles et isolées et promouvoir la recherche-développement (R&D) pour mieux répondre aux besoins des agriculteurs. Des conventions de R&D ont été établies avec les structures de développement. (les Commissariats régionaux au développement agricole, les Offices de développement et les Groupements interprofessionnels). Dans le domaine des grandes cultures, une nouvelle génération de projets, appelés Projets de recherche fédérés (PRF) a été initiée pour la période (2009-2012) afin de combler les défaillances des premiers projets : priorités de recherche définies par grande zone, ouverture des équipes aux partenaires socio-économiques locaux (producteurs, ONG, décideurs politiques, institutions régionales, agro-industriels), travail en réseau et contribution au transfert des innovations ;

– association de la profession aux efforts de transfert des innovations. L'Union tunisienne de l'agriculture et de la Pêche (UTAP), organisation syndicale, a renforcé depuis 2008 ses liens avec la recherche en lançant un programme unique pour l'accompagnement des agriculteurs à travers des accords de partenariats.

En conclusion, la transition vers un système institutionnel efficace est encore difficile. Les innovations institutionnelles récentes pourraient améliorer les performances techniques des exploitations, mais des efforts sont à orienter vers une vraie démarche participative, une vulgarisation rapprochée et ciblée. Bien que la recherche soit sur la voie d'une meilleure programmation, le processus de promotion, développement et partage des innovations avec les acteurs reste à la charge de plusieurs institutions, rendant complexe la coordination et la mise au point d'un

...

...  
programme cohérent. La transition promue par la nouvelle stratégie politique devrait être accompagnée d'une mise en service de « conseillers agricoles », représentant la nouvelle forme de vulgarisation privée auprès des exploitants. De tels conseillers existent depuis 1998, mais étaient principalement au service des grands producteurs. Pour permettre une action plus large, la mise en place de groupements de producteurs est encouragée à un niveau local, de type groupement de développement agricole, pour prendre en charge les services des conseillers et établir des partenariats pour la promotion de l'accès à l'innovation agricole qui n'est aujourd'hui qu'au profit des grands producteurs (Khalidi *et al.*, 2010.)

Les décideurs considèrent souvent le concept d'« innovation » comme trop vague ou trop général pour pouvoir être appliqué aux politiques nationales concernant l'agriculture durable et le développement rural. En effet, il convient d'être plus clair quant au rôle souhaitable du gouvernement en matière d'encouragement à l'innovation dans l'agriculture et l'alimentation. De plus, le contexte des politiques changeant constamment, il faut que les concepts et les approches utilisés pour promouvoir l'innovation intègrent, gèrent et s'adaptent à ces évolutions en cours au fil du temps.

On ne saurait dynamiser le développement local dans ce secteur sans prendre en considération les enjeux et les politiques de développement régionaux et mondiaux. Il n'existe pas de solution universelle : les politiques les mieux adaptées à la résolution de chaque problème particulier sont à établir au cas par cas.

En région méditerranéenne, les politiques concernant ce secteur sont souvent trop déconnectées des réalités et des priorités locales. Les visions et les politiques nationales doivent s'adapter à la diversité, aux contextes locaux, aux consommateurs, aux marchés et aux infrastructures en place – en un mot, elles doivent devenir plus « humaines » et plus cohérentes. Comment parvenir à introduire de tels changements dans l'élaboration des politiques est une question cruciale qui reste à résoudre.

L'agriculture et le secteur de l'alimentation sont confrontés à un environnement qui évolue très vite. Les pays méditerranéens doivent développer leurs capacités d'analyse des politiques afin d'être en mesure de comprendre ces changements et d'y répondre. Il serait utile de mettre sur pied un centre de réflexion régional pour la Méditerranée, créant l'espace et le potentiel nécessaires à un recours effectif au dialogue, au partage des connaissances et au renforcement des compétences dans la région, embrassant l'ensemble des pays méditerranéens d'Afrique du Nord, et en liaison avec ceux du sud de l'Europe.

## ► Conclusion

Favoriser l'innovation et l'accès équitable à cette dernière passe nécessairement par la mise en place de cadres politiques adaptés. Les organisations internationales de développement, telles que l'OCDE, l'IFAD, la Banque mondiale et d'autres, reconnaissent toutes aujourd'hui l'importance vitale de l'innovation et ont mis au

point leurs propres stratégies en la matière. Il reste cependant que, dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation, l'innovation n'a pas la même signification pour tous. Bien souvent, les exploitations familiales, les producteurs à petite échelle et les consommateurs ne sont pas la préoccupation première de ces stratégies et politiques. Les politiques conçues pour promouvoir l'innovation doivent être souples et adaptées au contexte, à la diversité des acteurs (ce qui inclut les agriculteurs à faible revenu) et aux transformations sociales, économiques et politiques qui les affectent.

Ce chapitre a eu pour thème principal les politiques de promotion de l'innovation dans l'agriculture et l'alimentation en région méditerranéenne, et notamment en Afrique du Nord. Cette partie du monde a pris une importance singulière en 2011, avec les bouleversements politiques, économiques et sociaux qui y ont été observés. L'espoir s'est mêlé à l'appréhension et aux désillusions alors que des mouvements sociaux se sont faits jour dans plusieurs pays méditerranéens d'Afrique du Nord pour réclamer des changements radicaux, une meilleure représentation et l'équité.

Les pays du G8 ont lancé des initiatives concrètes et ont alloué des ressources significatives en faveur du développement économique et de la réforme de la gouvernance dans ces pays, par exemple par le biais du partenariat de Deauville entre le G8 et quatre pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, dont le Maroc, l'Égypte, et la Tunisie. Le mandat de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a par ailleurs été étendu à l'Afrique du Nord, pour laquelle des ressources considérables ont été mobilisées afin de soutenir la réforme de la gouvernance et les investissements. Ces actions ont modifié le tableau général pour installer l'équité, l'emploi et l'inclusion économique et sociale dans la région en tête des priorités politiques nationales, régionales et internationales. L'agriculture demeurant un secteur clé de ces économies, et la stabilité des prix des denrées alimentaires étant décisive pour le maintien de la paix urbaine et rurale, on ne saurait trop insister sur l'importance cruciale de mettre en place des politiques dynamiques en matière d'innovation agricole.

De l'analyse des politiques, des stratégies et des réseaux de promotion de l'innovation et du développement durable dans l'agriculture et l'alimentation en Méditerranée, qui a été esquissée dans ce chapitre, nous pouvons tirer les conclusions ci-dessous, articulées autour des trois grandes questions formulées précédemment. En effet, ces trois axes de réflexion sont susceptibles de pouvoir servir de guide pour l'examen périodique des stratégies et des politiques d'innovation dans la région, dans un contexte politique, social et économique régional en mutation rapide.

## **Moteurs et espaces d'innovation agricole et rurale pour un développement durable**

### **Clarifier le concept d'innovation**

Les innovations sont des solutions à la fois nouvelles et meilleures pour trouver une issue à des défis ou obstacles concrets spécifiques de contextes ou d'acteurs

particuliers. Les acteurs locaux, le secteur privé, les communautés et les États ont tous des rôles à jouer dans l'identification et la promotion de l'innovation. Dans le contexte des pays en voie de développement, il est utile de penser l'innovation comme une conversion de connaissances – formelles, informelles et provenant de quelque source que ce soit – en valeur. L'innovation n'est pas synonyme de pure invention ; c'est en grande partie un processus qui commence après le stade de l'invention proprement dite. Enfin, l'innovation implique un changement d'état d'esprit, une transformation ou une adaptation des approches et des pratiques en vigueur jusque là.

## Moteurs et espaces de l'innovation

Les grands défis tels que la sécurité alimentaire nationale et régionale, la volatilité des cours des denrées alimentaires, la pression environnementale et le changement climatique sont les moteurs qui appellent l'innovation, tandis que les processus d'innovation s'opèrent dans les espaces physiques (zones géographiques, territoires, régions, etc.), dans les filières et chaînes de valeurs des produits, dans les environnements juridiques et dans les contextes écologiques et politiques mondiaux. Pour que les cadres politiques de l'innovation soient opérants, ils doivent prendre en compte ce complexe de moteurs et d'espaces.

## Institutions de promotion de l'apprentissage et l'innovation

### Le rôle des institutions locales, des organisations des filières et des acteurs

Les acteurs locaux, les entrepreneurs du secteur privé et les initiatives locales sont des rouages essentiels de l'innovation, car ce sont eux qui convertissent le savoir en valeur pour l'économie en général. Les innovations institutionnelles, depuis le niveau local jusqu'aux niveaux infra-national et national, sont déterminantes pour pouvoir être à la hauteur des enjeux du développement du secteur agricole et alimentaire.

### Le renforcement des capacités

Il est capital de renforcer les capacités des acteurs à tous les niveaux des systèmes d'innovation, depuis le producteur le plus démuné jusqu'aux intervenants issus de l'agro-business, des organismes de recherche-développement, et des administrations de l'État concernées par la recherche et le développement agricoles. Il sera alors plus facile de faire en sorte que les innovations soient pertinentes et réellement mues par la demande, tout en veillant à ce que les cadres politiques soient suffisamment adaptables et souples pour répondre à une grande diversité de réalités et d'opportunités.

### L'analyse des politiques et l'examen par les pairs

Les pays ont besoin de renforcer leurs capacités à conduire des analyses de politiques au niveau national et régional afin de pouvoir formuler des réponses appropriées aux

défis émergents et de faire circuler l'expérience acquise au bénéfice de l'ensemble de leurs territoires et des autres pays de la région. Les réseaux, tels que le réseau AARINENA décrit plus haut, peuvent ici se révéler de précieux atouts. En outre, les politiques d'encouragement à l'innovation doivent s'appuyer sur une meilleure compréhension des interactions qui existent entre les différentes parties prenantes confrontées à un défi commun susceptible de réagir favorablement à un traitement innovant. Un groupe de réflexion pour la région méditerranéenne paraîtrait opportun à cette fin, tout comme le développement de réelles capacités de dialogue entre les divers pays de la région et entre les deux rives de la Méditerranée.

## L'apprentissage des politiques

L'apprentissage par les pairs, les plates-formes coopératives internationales d'apprentissage (telles que celles des forums de l'OCDE consacrés aux techniques et aux politiques) et l'apprentissage sud-sud sont indispensables pour faire progresser les politiques. Il est essentiel de retenir les enseignements tirés des études de cas et de mettre au point les outils et le matériel appropriés pour encourager ce processus.

## Cadres de gouvernance pour gérer la complexité de l'innovation

### Le rôle du gouvernement

L'État n'est pas le seul intervenant – ni même l'acteur principal – dans les processus complexes d'innovation. Il joue néanmoins un rôle important en mettant en place des incitations, en créant un environnement qui encourage et qui récompense l'innovation, et en développant l'aptitude de la société à innover. Les gouvernements doivent créer les conditions, investir des ressources et introduire les incitations qui permettent de favoriser l'innovation chez des acteurs très divers. Pour ce faire, il devient pressant de réformer le secteur public et les fournisseurs de services dans la région. *Ce rôle de soutien à l'innovation de l'État* s'articule autour de quatre pôles : (i) identifier les défis auxquels est confronté le pays (ou la région) et pour lesquels de meilleures solutions sont requises, (ii) développer les compétences des personnes en matière de créativité et de gestion des innovations, (iii) établir et contribuer à établir des espaces et des processus au service de l'apprentissage et de l'innovation, où les risques liés à l'innovation sont mieux régulés et gérés, et où les succès sont rendus plus probables ou plus rapides, et (iv) mettre en place des incitations et aplanir les obstacles qui s'opposent à l'innovation. Il ressort de tout ceci que l'innovation doit figurer au nombre des grandes priorités des politiques publiques.

### L'intégration régionale et les plates-formes régionales

Ainsi qu'il a été démontré dans plusieurs régions du monde, l'intégration régionale, l'ouverture et la régulation des marchés de biens, la technologie et la présence de main-d'œuvre expérimentée sont des facteurs susceptibles de favoriser des processus d'innovation plus rapides avec de bons résultats sur le plan de la productivité et du développement durable. Les plates-formes régionales sont cruciales pour la mise en

commun des approches, des pratiques optimales et des innovations, ainsi que pour l'élaboration de cadres politiques coordonnés de promotion de l'innovation.

## L'équité sociale, la participation et l'accès équitable à l'innovation

Les politiques de promotion de l'innovation doivent accorder suffisamment d'attention aux dynamiques sociales et technologiques de l'innovation si elles veulent réussir à long terme. Elles doivent de ce fait en premier lieu s'attaquer aux questions de l'équité sociale et de l'accès aux innovations, en reconnaissant que les processus d'innovation et d'apprentissage s'appuyant sur l'action collective sont susceptibles de passer à côté de certains acteurs et de certains membres des communautés. Il importe donc de veiller à ce que les agriculteurs à petite échelle et les exploitations familiales puissent avoir voix au chapitre et accéder à l'innovation, mais également à ce que les femmes et les jeunes des ménages ou des minorités installés sur des terres ingrates aient le même accès que les autres aux opportunités offertes par les innovations. Les systèmes d'innovation doivent être participatifs à tous les niveaux de prise de décision et de mise en œuvre, et doivent permettre à l'ensemble des parties prenantes de s'exprimer.

## Considérations finales

L'expérience présentée dans ce chapitre permet de dégager sept spécificités communes aux politiques qui ont su effectivement promouvoir l'innovation et le développement durable dans l'agriculture et l'alimentation :

- il faut se doter, aux échelons national, régional et mondial, de cadres politiques et de stratégies de promotion de l'innovation qui soient à la fois appropriées et complémentaires ;
- les politiques doivent partir des acteurs, des contextes, des cultures et des processus de transformation et s'y adapter. Elles doivent être « co-construites » pour être efficaces et pertinentes ;
- les systèmes d'innovation doivent être participatifs et inclure toutes les parties prenantes des sociétés concernées ;
- de nombreux obstacles s'opposent à l'élaboration de politiques pertinentes en faveur du développement durable dans l'agriculture et l'alimentation, mais l'expérience montre que la mise au point, l'application et la surveillance des politiques doivent s'opérer de manière consultative et participative ;
- pour y parvenir, il est essentiel d'investir et de proposer des incitations en faveur du renforcement des capacités – tant à l'échelle locale qu'au niveau des institutions nationales de recherche-développement ;
- les priorités des systèmes de recherche-développement dans le secteur doivent évoluer et s'adapter pour se montrer à la hauteur des nouveaux défis et des nouvelles priorités qui se profilent aux niveaux local et national ;
- dans un environnement en mutation, les cadres politiques doivent être adaptables et flexibles.

## ► Références bibliographiques

**Banque mondiale, 2006.** Enhancing agricultural innovation: How to go beyond the strengthening of research systems. Agricultural and Rural Development. WB, Washington, USA.

**Berdegú J., 2005.** *Pro-poor innovation systems*, FIDA, Rome, Italie.

**Biggs S., 2008.** Learning from the positive to reduce rural poverty and increase social justice: institutional innovations in agricultural and natural resources research and development. *Experimental Agriculture*, 44, 37-60.

**CEA/ONU-OCDE, 2010-2011.** Examen mutuel de l'efficacité du développement en Afrique. Paris, France, <http://www.africapartnershipforum.org>

**FIDA, 2007.** *Stratégie du FIDA en matière d'innovation*. FIDA, Rome, Italie.

**Hall A.J., Sivamohan M.V.K., Clark N., Taylor S., Bockett G., 2001.** Why Research Partnerships Really Matter: Innovation Theory, Institutional Arrangements and Implications for the Developing New Technology for the Poor. *World Development*, 29 (5), 783-797.

**Hall A., 2006.** Public private sector partnership in a system of agricultural innovations: concepts and challenges. *International Journal of Technology Management and Sustainable Development*, 5, 1.

**HCP, 2007.** Prospective Maroc 2030 – Agriculture 2030 : Quels avenir pour le Maroc ? Haut Commissariat au Plan, Maroc.

**Hussein K., 2001.** Producer Organizations and Agricultural Technology in West Africa: Institutions that give farmers a voice. *Development*, 44 (4), 61-66.

**Juma C., 2010.** *The New Harvest: Agricultural Innovation in Africa*, Oxford University Press.

**Kadiri Z., Belmoumene K., Kuper M., Faysse N., Tozy M., Errahj M., 2010.** L'innovation institutionnelle dix ans plus tard : quelles opportunités pour les agriculteurs, et quels apprentissages pour les pouvoirs publics ? Cas des associations d'irrigants au Nord du Maroc, *In : Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food (ISDA)*, Montpellier, France - <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00523316/en/>

**Khalidi R., Zied Dhraief M., Albouchi L., 2010.** Innovations institutionnelles face à la crise pour une meilleure adoption des innovations techniques des céréales irriguées en Tunisie, *In : Innovation and Sustainable Development in Agriculture and Food (ISDA)*, Montpellier, France - <http://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00522038>

**Ministère de l'Agriculture du Maroc, 2008.** Plan Maroc Vert : Premières perspectives sur la stratégie agricole. Présentation PowerPoint en ligne.

**Ministère de l'Agriculture du Maroc, 2009.** Plan Maroc Vert. Présentation PowerPoint.

**OCDE, 2010.** *La stratégie de l'OCDE pour l'innovation : Pour prendre une longueur d'avance*, OCDE, Paris, France.

**OCDE-CRDI, 2010.** *Innovation and the Development Agenda*, OCDE, Paris, France.

**OCDE-FAO, 2011.** OECD-FAO Agricultural Outlook 2011-2020 <http://www.agri-outlook.org/>

**ONU, 2010.** *Assessing Progress in Africa Toward the Millennium Development Goals*. ONU, New York, USA.