



Agriculture et Développement
Rural Durables
PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE



CIHEAM
IAM BARI

Projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ARD-M)

EVALUATION RAPIDE DES POLITIQUES ARD-M

CAS DU PROJET D'AMENAGEMENT DU BASSIN VERSANT DE L'OUED LAKHDAR au MAROC

Préparé par M. Abdellah Herzenni

IAM BARI
Juillet 2006

SOMMAIRE

Page

ABREVIATIONS ET ACRONYMES	5
PREAMBULE	7
LOCALISATION DE LA ZONE DU PABVOL	8
LA ZONE DU PABVOL	9
1 - INTRODUCTION	10
2 - APERÇU RAPIDE SUR LA MONTAGNE MAROCAINE	12
2.1 - Caractéristiques générales	
2.2 - Contraintes	
2.3 - Potentialités	
3 - PLACE DE LA MONTAGNE DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT DURABLE	17
3.1 - Aperçu sur le cadre politique et institutionnel	
3.2 - Enoncé d'éléments de politiques agricoles et de développement rural	
3.3 - Processus de mise en œuvre des politiques: quelques aspects et exemples	
3.4 - Éléments d'impact des politiques	
3.5 - Observations générales sur les politiques	
4 - LE CONTEXTE DU PROJET PILOTE D'AMENAGEMENT DU BASSIN VERSANT DE L'OUED LAKHDAR (PABVOL)	35
4.1 - Aperçu sur la durée et le coût du projet	
4.2 - Contexte	
5- CARACTERISTIQUES DE LA ZONE DU PABVOL	37
5.1 - Situation de la zone et population	
5.2 - Données physiques	
5.3 - Occupation des terres	
5.4 - Le poids de l'érosion dans le bassin	
5.5 - Les indicateurs de pauvreté	
6 - LE PROJET PABVOL	40
6.1 - Le projet selon son cadre logique	
6.2 - Le processus de mise en œuvre du projet	

7 - LES POINTS FORTS DU PROJET	47
7.1 - Une conformité avec les objectifs nationaux	
7.2 - Des convergences de stratégies	
7.3 - Cohérence interne du projet	
7.4 - Une préparation rigoureuse	
7.5 - Des actions de formation, d'assistance technique, de recherche et de suivi évaluation étroitement articulées aux composantes du projet	
7.6 - Continuité dans la mise en œuvre du projet	
7.7 - Flexibilité de l'approche participative	
7.8 - Une dynamique de dialogue dans les rapports administration population	
7.9 - Une équipe dynamique et en situation d'apprentissage continu	
8 - LES LIMITES DU PROJET	50
8.1 - Des études et des expériences d'approche participative ont précédé le PABVOL	
8.2 - Le caractère pilote du PABVOL le prive de conditions préalables essentielles	
8.3 - Les effets d'un ancrage institutionnel limité	
8.4 - Le déficit d'intégration des actions: la GRN parent pauvre du projet	
8.5 - Les déficits d'intégration de la formation, des référentiels techniques, des essais démonstrations, de la recherche et du suivi évaluation	
9 - QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DU PROJET ?	55
10 – CONCLUSIONS	57
10.1 - Essai d'appréciation de politiques, stratégies, programmes	
10.2 - Impact du Plan national d'aménagement des bassins versants (PNABV) dans la zone du PABVOL	
10.3 - Opportunités, menaces, forces et faiblesses	
11 – RECOMMANDATIONS	67
11.1 - Au niveau national	
11.2 - Au niveau de la zone du projet	

ANNEXES

- ANNEXE I: Cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADRD en régions de montagne
- ANNEXE II: Stratégies et plans nationaux au Maroc en application de conventions issues du Sommet de Rio
- ANNEXE III: Cadre logique du projet PABVOL (Banque mondiale)
- ANNEXE IV: Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakanal: description détaillée du projet (Banque mondiale)
- ANNEXE V: Exemple de contrat programme
- ANNEXE VI: Calendrier, séances de travail, personnes rencontrées
- ANNEXE VII: Documentation

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AADEC: Association Azilal pour le développement, l'environnement et la coopération
ABV: Aménagement de bassin versant
ADEDRAA: Association de développement de la vallée du Draa
ADL: Association de développement local
ADRD-M: Agriculture et développement rural durables en régions de montagne
ADS: Agence de développement social
AEP: Adduction en eau potable
AGR: Activités génératrices de revenus
AUEA: Association des usagers des eaux agricoles
ASP ou RSP: amélioration ou réhabilitation sylvo-pastorale
BM: Banque mondiale
CAS: Country Assistance Strategy
CD: Comité de douar
CDA: Voir CMV
CES: Conservation des eaux et des sols
CPS: Cahier de prescriptions spéciales
CIA: Code des investissements agricoles
CIPDR: Conseil et Comité interministériels permanents du développement rural
CMV: Centre de mise en valeur agricole ou CDA
CP: Contrat programme
CNAT: Charte nationale d'aménagement du territoire
CR: Commune rurale
CSAT: Conseil supérieur d'aménagement du territoire
CT: Centre de travaux (agricoles)
DAS: Direction des affaires sociales, Ministère du développement
DB: Diversité biologique
DD: Développement durable
DPA: Direction provinciale de l'agriculture
DPAE: Direction de la planification et des affaires économiques, Ministère de l'agriculture
DREF: Direction régionale des eaux et forêts
DRI: Développement rural intégré, en application de la Stratégie 2020
DRS: Défense et restauration des sols
FDR: Fonds de développement rural
GRN: Gestion des ressources naturelles
HCEFLCD: Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification
HCP: Haut Commissariat au plan
INDH: Initiative nationale du développement humain
MA ou MADR ou MADRPM: Ministère de l'Agriculture, du développement rural et des pêches maritimes
MEF ou MCEF: Ministère des eaux et forêts, ou chargé des eaux et forêts (HCEFLCD depuis 2003)
MI: Ministère de l'intérieur
ONE: Office national de l'électricité
ONEP: Office national de l'eau potable
ONG: Organisation non agricole
ORMVA: Office régional de mise en valeur agricole
PABVOL: Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar
PAGER: Programme d'alimentation en eau groupée du monde rural
PAN ou PAN/LCD: Programme d'action national de lutte contre la désertification
PAS: Plan d'ajustement structurel

PASA: PAS agricole
PDD: Plan de développement de douar
PHRD en relation avec un don japonais
PMH: Petite et moyenne hydraulique
PMVB: Projet de mise en valeur du *bour*
PNABV: Plan national d'aménagement des bassins versants
PNF: Plan national forestier
PNRR: Plan national des routes rurales
SAU: Surface agricole utile
SECDR: Secrétariat d'Etat chargé du développement rural
SIBE: Site d'intérêt biologique et écologique
SNAT: Schéma national d'aménagement du territoire
SPEF: Service provincial des eaux et forêts
UAC: Unité administrative et comptable du PABVOL
UE: Union européenne
UPS: Unité de programmation et de suivi du PABVOL
UTA: Unité territoriale agricole

Préambule

En 2005 et 2006, une série d'activités a été réalisée pour comprendre de quelle façon les **politiques, institutions et processus (PIP)** de développement agricole et rural contribuent à l'amélioration des moyens d'existence durables des communautés de montagne de la Méditerranée.

Une gamme d'acteurs méditerranéens, engagés aux niveaux régional, national et local dans les questions de développement des montagnes – dans les sphères gouvernementales et non gouvernementales – a été choisie, mobilisée et consultée pour **recueillir de l'information et organiser un débat.**

Le rôle essentiel que ces acteurs ont joué pour recueillir de précieuses informations sur les politiques, les institutions et les processus mobilisés pour la mise en oeuvre de l'ADRD dans leur pays respectif, dénote **un niveau important de sensibilisation et une forte motivation à l'égard des processus d'ADRD pour les zones de montagne.**

Cette enquête a permis d'élaborer **dix profils de pays méditerranéens**¹ présentant un cadre de PIP pour l'ADRD dans les zones de montagne. **Vingt cas significatifs**² évoquant les principales questions politiques qui se posent dans les zones de montagne ont également été identifiés, choisis et validés selon les principes de l'ADRD.

Des évaluations rapides de l'ADRD dans deux pays ont été réalisées (**Maroc et Liban**). Au Maroc, objet du présent rapport, le but était de comprendre jusqu'à quel point la politique nationale d'aménagement des bassins versants est conforme aux principes de l'ADRD. Au Liban, un processus de développement territorial participatif et négocié (DTPN)³ dans les territoires de montagne a fait l'objet d'une évaluation, conduite à travers une série d'activités pilotes, dans le cadre de la future nouvelle stratégie agricole libanaise.

Un atelier régional « Tirer des enseignements sur les politiques relatives aux moyens d'existence durables des populations de montagne en région méditerranéenne et identifier les bonnes pratiques dans ce domaine » a été organisé et suivi par près de 40 acteurs clés méditerranéens⁴ (Tabarka, Tunisie, septembre 2006). Une participation équilibrée a été assurée entre les gouvernements, les institutions de recherche et divers groupes représentant la société civile. Le processus de l'atelier s'est principalement basé sur des discussions ouvertes et libres, prenant en compte des études de cas réalisées dans toutes les régions concernées. Les discussions ont porté sur les questions relatives aux politiques d'ADRD et sur les moyens d'existence durables dans les zones de montagne, pour en tirer les principales leçons et formuler des recommandations.

¹ Couvrant l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro; l'Algérie, le Maroc, la Tunisie ; le Liban, la Syrie et l'Italie.

² Pour davantage d'informations, consulter le site du projet ADRD-M:

<http://www.fao.org/sard/fr/sardm/Communi/materials/index.html>

³ Pour davantage d'informations sur l'approche DTPN, consulter le site du projet ADRD-M:

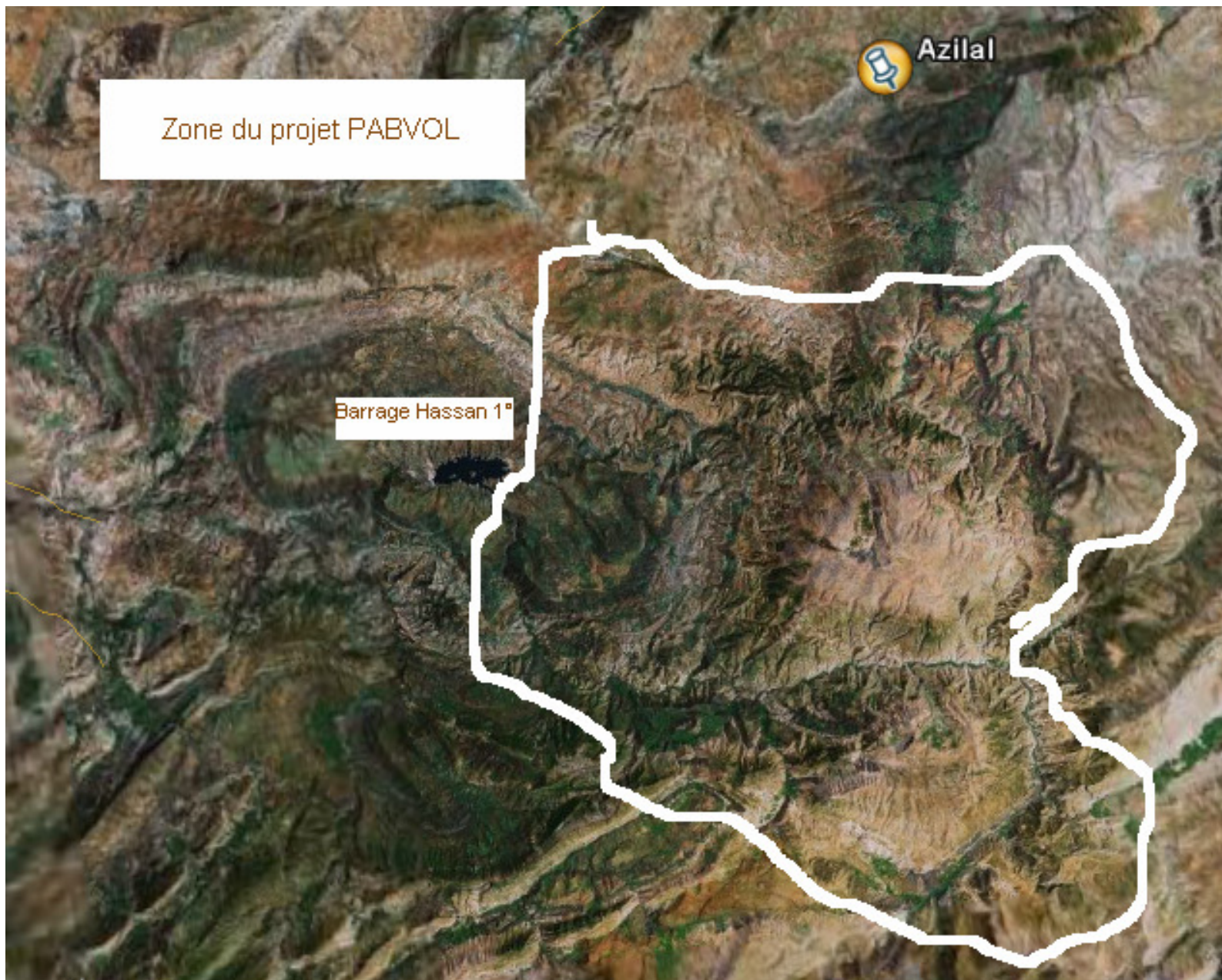
http://www.fao.org/WAICENT/FAOINFO/SUSTDEV/dim_pe4/pe4_040501_fr.htm

⁴ Cet atelier régional a accueilli 38 participants provenant des zones de montagne de l'Europe du sud-est (comme l'Albanie, la Bosnie & Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro), du Maghreb (Algérie, Maroc et Tunisie), de la Turquie pour le Moyen Orient (le Liban et la Syrie ne pouvant pas participer à l'atelier) et d'autres institutions disposant d'une expérience en matière de politique d'ADRD, comme l'ICARDA (Centre International de Recherche Agricole dans les Régions Sèches).

PLAN DE SITUATION
(Site Internet Earthgoogle)



ZONE DU PROJET PABVOL
(Site Internet Earthgoogle)



1 - INTRODUCTION

Le projet d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar (PABVOL) a été choisi comme entrée dans le cas du Maroc pour une mise en application du cadre méthodologique du projet ADRD-M concernant l'évaluation rapide des politiques d'ADRD en régions de montagne.⁵ Ce cadre adopte une approche holistique et systémique même lorsque l'objet de l'investigation ne constitue qu'une entrée et qu'il n'aborde qu'une zone du pays, ou un projet parmi d'autres.

Les lignes directrices essentielles du cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADRD en régions de montagne sont brièvement rappelées dans la fiche d'information jointe en annexe 1.

Les évaluations rapides dans le cadre de l'ADRD-M doivent prendre des points d'entrée (à l'instar du PABVOL dans le cas du Maroc) comme base de diagnostic, d'identification des forces et des faiblesses des politiques de montagne, et en tirer des enseignements en matière de mise en œuvre adéquate du développement durable. Elles doivent tenir compte du caractère intersectoriel de l'agriculture et du développement rural, de la multiplicité des acteurs concernés et des spécificités des zones de montagne étudiées. De même qu'elles doivent prendre la mesure du poids des diverses politiques dans la conduite de l'ADRD. L'un des résultats essentiels devant ressortir des évaluations concerne l'impact des politiques ADRD au regard des spécificités des montagnes et des piliers économique, social et environnemental du développement durable.

Le travail relatif à l'évaluation rapide du PABVOL a été effectué conformément à l'approche proposée par l'ADRD-M sur la base de la documentation disponible, des entretiens avec les diverses parties prenantes à l'échelle nationale, à Azilal, capitale provinciale, et dans la zone du projet (Cf. annexe 6, personnes rencontrées). Nous avons essayé, sans prétention d'exhaustivité - ce qui aurait demandé un travail d'une autre nature, beaucoup plus long et de type pluridisciplinaire - d'introduire la dimension des politiques nationales sans laquelle le cadre méthodologique mentionné serait difficilement applicable. Pour réaliser cette partie (Cf. section 3), nous avons cru utile de distinguer entre les aspects des politiques et stratégies (ou propositions de politiques et de stratégies) ciblant directement la montagne marocaine et ceux, de portée nationale, qui incluent de toute manière les zones de montagne.

Un examen rapide du panorama obtenu montre une convergence entre les principes des diverses politiques et stratégies évoquées et ceux que l'on rencontre dans les déclarations et conventions internationales, ainsi que dans le cadre de l'ADRD-M⁶. Ce panorama nous permet aussi - et surtout - de prendre la mesure des décalages qui peuvent exister entre les principes annoncés et la réalité des processus sur le terrain. C'est en l'occurrence l'un des apports majeurs de l'approche adoptée.

⁵ Le présent travail a été élaboré sur la base des termes de référence ci-dessous:

- Caractéristiques de la montagne marocaine: problèmes, spécificités, politiques,
- La zone de montagne étudiée: spécificités, systèmes de moyens d'existence, contexte institutionnel,
- Politiques, institutions et processus étudiés,
- Description des activités déployées pour l'analyse des forces et faiblesses de la politique mise en œuvre,
- Analyse de ces forces et faiblesses à la lumière des principes de l'ADRD et des spécificités de la montagne,
- Leçons tirées de l'enquête et propositions de renforcement du processus pour une meilleure prise en compte des principes de l'ADRD/M et des spécificités de la montagne,
- Conclusions et recommandations.

⁶ Pour ce qui est des politiques, nous avons mis l'accent sur quelques aspects: (b) agriculture et développement rural, (d) processus démocratique et participatif, (e) ressources naturelles et protection de l'environnement. Les autres aspects des politiques sont abordés accessoirement.

En effet, en passant du cadre global des politiques de la montagne au Maroc au projet qui nous occupe, on constate l'ampleur de ces décalages. On a d'abord évoqué le Plan national d'aménagement des bassins versants (PNABV) où l'on retrouve nombre de principes des politiques globales - en particulier en matière de développement durable - et dont le PABVOL, objet de l'étude, est l'une des premières émanations (Cf. section 4). Nous nous sommes ensuite attardé sur le projet lui-même afin de saisir avec précision son cadre logique et le degré de mise en œuvre de ses diverses composantes sur le terrain. Cette approche était à notre sens indispensable pour mieux saisir les décalages évoqués, d'une manière aussi concrète que possible. La confrontation avec les principes du cadre de l'ARDR-M était sous-jacente à l'ensemble de l'analyse (Cf. 5 à 8). Elle devient au demeurant plus explicite dans les parties consacrées aux points forts et aux points faibles du projet ainsi qu'aux enseignements tirés de l'expérience étudiée (Cf.7, 8, 9).

Nous avons opté en guise de conclusion pour trois approches. La première se fonde sur des critères d'évaluation rapide des politiques et stratégies qu'il nous a été donné d'utiliser dans un autre travail⁷, la seconde sur les divers outils proposés par l'ARDR-M, en particulier, avec quelques ajouts, la trame « spécificités de la montagne, institutions et impact des processus d'application des politiques ». La troisième adopte la trame WOST (ou MOFF en français: menaces, opportunités, forces et faiblesses), également conseillée dans le cadre cité. Il nous a paru utile, compte tenu de l'objectif méthodologique du travail, de ne pas en rester à une seule approche, malgré les redondances inévitables.

Le travail s'achève avec les recommandations portant sur le niveau national et celui du projet (11).

⁷ Cf. Ab. Herzenni, déc.2004.

2 - APERÇU RAPIDE SUR LA MONTAGNE MAROCAINE ⁸

2.1 - Caractéristiques générales

Les zones montagneuses couvrent 26% du territoire national (190 000 km²) et abritent près de 30% de la population du pays (plus de 8 millions d'habitants), avec une densité plus élevée que la moyenne nationale (40h/km² contre 37). Plus de la moitié des *douars* (villages) se trouvent en montagne ainsi que 75 centres urbains (61% du total national). La SAU est de 35% (3,2 millions d'ha). La forêt couvre 62% (3,6 millions d'ha) de la surface totale, compte non tenu des nappes alfatières des hauts plateaux de l'Oriental (3 millions d'ha). L'espace montagnard constitue le principal château d'eau du pays, il permet la mobilisation de 70% (14,5 milliards de m³) des ressources en eau de surface.

Dans les statistiques officielles⁹, la montagne marocaine est considérée comme une unité homogène selon un découpage du pays en 6 grandes zones agro écologiques. D'autres découpages en montrent la grande diversité. Dans les actes du colloque national de l'agriculture et du développement rural (19-20 juillet 2000), le document sur la « territorialisation de l'agriculture » fait état de 9 UTA (unités territoriales agricoles) de montagnes et en décrit les contraintes et les potentialités. Des regroupements ont été effectués selon lesquels deux grands ensembles agro écologiques sont en présence¹⁰:

- Des montagnes « humides » en grande majorité: 400-600 mm de pluie, 7,5 millions d'ha (11% de la surface totale du pays), 20% de la SAU, 23% de la population ;
- Des montagnes arides (Haut Atlas oriental et Anti Atlas nord occidental): 300 mm de pluie, 3,5 millions d'ha (5%), 5% de la SAU et 2,1% de la population.

Ce type de découpage est réalisé pour répondre à des objectifs précis d'analyse statistique. Sachant que des découpages sont toujours nécessaires, on conviendra que, comme dans tout milieu montagnard, une forte diversité est de mise, qu'il s'agisse de petite ou de grande échelle. La verticalité induit nécessairement un étagement écologique et agro écologique aussi bien à l'échelle globale qu'à l'échelle locale, accentué par la répartition pluviométrique dans l'espace et le temps. Ce dernier facteur est essentiel au Maroc, pays à climat méditerranéen semi-aride à aride. L'aridité s'accroît du Nord vers le Sud et de l'Ouest vers l'Est, et les fluctuations pluviométriques sont devenues structurelles (plus de 50% d'années sèches de 1985 à 2005).

C'est un patrimoine économique à potentiel important même si les surfaces agricoles sont réduites. Les variétés locales de produits agricoles « du terroir », l'artisanat et le tourisme pourraient constituer des sources de revenus substantiels dans le futur.

L'espace montagnard présente une riche variété de paysages naturels ou façonnés par l'activité agricole. 154 SIBE (sites d'intérêt biologique et écologique) ont été dénombrés au Maroc, dont la majorité se trouve en zone de montagne.

⁸ HCEFLCD, 2002 et déc. 2002.

⁹ DPAAE (Dir. des programmes et affaires économiques), Ministère de l'Agriculture.

¹⁰ Allali K. (2003), Doukkali M., Moussaoui M., Bendaoud M. (2003), projet ROA, FAO. Les différences de chiffres et de % sont fonction des sources consultées.

La gestion de ces SIBE entre dans le cadre de la protection et de la gestion de la biodiversité¹¹.

C'est aussi un patrimoine historique et culturel: la montagne a constitué le centre de gravité du pouvoir central à diverses périodes historiques et, à d'autres, un bastion de vigoureuse résistance. Malgré la sévérité du relief, elle a constitué de tout temps un point de passage pour la circulation des biens et des hommes entre les diverses régions du pays et, au-delà, entre le Sahara et le Nord.

La montagne est également marquée par des identités multiples qui s'expriment dans les modes de gestion des ressources naturelles (eau, forêts, parcours, terres cultivées), les langues et les diverses formes d'expression culturelle (architecture, artisanat, arts, littérature orale, manifestations festives et ludiques), etc.

2.2 - Contraintes

Malgré le poids de la montagne et de sa population, ces composantes essentielles du territoire national ont été marginalisées jusqu'aux dernières années du XX^e siècle. Non seulement en raison de leur résistance à la « pacification » sous les protectorats, mais aussi, depuis les indépendances du pays, suite au faible intérêt accordé au développement rural en général et à celui de la montagne en particulier. La prise de conscience de l'impératif d'un développement global intégrant les zones fragiles, dont les montagnes, n'a pris naissance qu'à la fin du siècle dernier. Quels sont les traits saillants hérités de cette marginalisation et qui marquent encore aujourd'hui la montagne ?¹²

Contraintes environnementales:

- Des ressources naturelles en voie de dégradation rapide sous l'effet de surexploitations dues à la pression anthropique, comme en témoigne la densité de population, trop forte par rapport au niveau de productivité de ces ressources (Cf. données de population, section 5.1).
- Le niveau de déforestation est de 31 000 ha chaque année. Il dépasse la capacité productive de la forêt et les niveaux de reboisement (10 000 ha par an). Les parcours asylvatiques connaissent également des pertes de productivité, en raison de l'abandon de plus en plus fréquent des pratiques coutumières de mise en défens saisonnière (*agdal*), et des défrichements aux fins de mise en culture.
- 6 à 7 millions de m³ de bois de feu sont prélevés annuellement pour une capacité de production durable de 3 millions seulement.
- Une extension des emblavures sur des terres à faible texture exposées à l'érosion: 1,3 millions d'ha d'extension de terres cultivées de 1982 à 1995 (plus de 15 % !).¹³
- Une accélération de l'érosion et de la désertification: 500 tonnes de sédiments par km²/an, sur 200 000 km² de bassins versants, se déversent dans les retenues des barrages et les crues, avalanches et inondations sont dévastatrices dans les vallées.

¹¹ Cf. Etude nationale sur la biodiversité, Département de l'environnement, 1998 et Plan directeur des aires protégées. On ne dispose pas de chiffres propres aux zones de montagne. Les SIBE se subdivisent en 6 Parcs nationaux, 2 Parcs naturels, 19 réserves biologiques, 127 réserves naturelles, l'ensemble totalisant 3 200 000 ha environ.

¹² A partir de diverses sources du HCEFLCD, Cf. Herzenni, A (2004).

¹³ Statistiques agricoles de 1974 et recensement agricole de 1996.

- 75% des bassins versants présentent de hauts risques d'érosion et de désertification, et 25% requièrent des aménagements d'urgence afin de réduire l'envasement des barrages.
- La moyenne nationale de consommation d'eau est aujourd'hui de l'ordre de 1 000 m³/hab./an. Elle ne serait plus que de 700 m³ en 2025. La montagne, pourvoyeuse d'eau pour les plaines et les villes, et qui en bénéficie le moins, risque de pâtir plus à l'avenir du stress hydrique.

Contraintes économiques et sociales:

- En dépit de l'exode rural, la densité élevée de la population demeure disproportionnée par rapport aux ressources naturelles exploitées. En fait, la dégradation de ces ressources serait plus grave sans les apports des émigrés qui contribuent pour 30 à 70% aux revenus des populations locales.
- Un déficit en infrastructures et services sociaux qui a marqué les zones de montagne et toutes les zones marginalisées jusqu'aux dernières années du XX^e siècle. L'enclavement des villages concernait 56% de la population. Moins de 20% des villages bénéficiaient de l'eau potable et de l'électricité. L'analphabétisme touchait 75% de la population pour une moyenne nationale de 54%. Des efforts ont été accomplis et se poursuivent aujourd'hui¹⁴.
- La permanence, et ce au niveau national, des déficits de sécurisation foncière en raison de la persistance des ambiguïtés juridiques, facteurs de conflits et de non investissement, et aussi de surexploitation des ressources naturelles. Ces déficits sont caractéristiques des régimes de propriété et d'exploitation des ressources (profusion de régimes de propriété: domanial, collectif, *melk* (privé) non immatriculé, *habous* (biens religieux); affrontements ou dysfonctionnements entre droits coutumiers locaux de propriété et d'usage, et droit positif).
- Un sous encadrement des services publics en raison des faibles effectifs en ressources humaines et de la modicité des budgets affectés à la montagne.
- Un processus, avancé dans plusieurs zones, de déperdition de la culture locale sous l'emprise de l'attrait de la ville, au point qu'on peut parler dans certains cas de crise d'identité, notamment chez les jeunes de plus en plus marqués par l'obsession du départ à l'étranger.
- Un processus de décomposition, plus ou moins avancé selon les zones, des structures communautaires de base sous l'effet de l'aggravation des conditions économiques et sociales, et de l'abandon de pratiques séculaires de gestion sociale locale des ressources naturelles.
- Une pauvreté persistante, comme le révèlent les dernières données publiées sur la question¹⁵. Si le taux de pauvreté a baissé au niveau national entre 1994 et 2004 de 16,5% à 14,2%, il demeure élevé en milieu rural: 22%, trois fois le niveau urbain¹⁶. Sur 4,2 millions de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté en 2004, les 2/3, soit près de 3 millions, sont des ruraux. On ne dispose pas de chiffres relatifs aux montagnards concernés, mais les pourcentages varient dans les provinces, en totalité ou en partie montagneuses, de 16 à 30%, et les indices de

¹⁴ Cf. ci-dessous, politiques de la montagne.

¹⁵ Haut commissariat au plan (HCP), 2005.

¹⁶ Idem. Le taux de pauvreté exprime le pourcentage de la population sous le seuil de pauvreté (ici « relative »), égal à une dépense de 1687 DH/mois pour un ménage urbain (5,6 membres) et 1745 DH/mois pour un ménage rural (6,4 membres). (1\$US=10 DH). Les divers indices ont été calculés par le HCP sur la base de l'enquête nationale sur les dépenses et la consommation des ménages (2000-01) et sur le recensement national de la population et de l'habitat (septembre 2004).

vulnérabilité¹⁷, de 16 à 27,7%. Notons que ces chiffres cachent de grandes disparités entre les communes rurales, unités de base des estimations de la pauvreté (un cinquième de ces communes décline un taux de pauvreté supérieur à 30%). Les taux d'IDH (indice de développement humain) et d'IDS (indice de développement social)¹⁸ varient dans les provinces mentionnées, le premier de 0,195 à 0,535, et le second de 0,328 à 0,519, alors que des zones hors montagne atteignent dans les deux cas 0,600 et plus. Notons que les communes de la zone du PABVOL sont parmi les plus pauvres du pays (Cf. infra 5.5) et que les divers taux évoqués y sont parmi les plus élevés.

2.3 - Potentialités

En dépit des contraintes caractéristiques des zones de montagne, il y a lieu aussi de relever leurs potentialités qui sont loin d'être négligeables, pourvu que l'on mène des actions en conformité avec les exigences du développement agricole et rural, de la sécurité alimentaire, de la lutte contre la pauvreté et du développement durable:

- Une agriculture qui peut être plus diversifiée et plus productive grâce à l'amélioration des périmètres irrigués et à l'économie d'eau ; à la promotion des cultures « du terroir » en supposant une maîtrise des filières. Quelques exemples montrent la voie, bien que l'on soit encore au tout début d'un processus: l'huile d'argane, le miel, le cactus, la viande de chèvre.
- Les possibilités de réhabilitation et de développement des ressources naturelles: aménagement des bassins versants, réhabilitations sylvo-pastorales, défense et restauration des sols, reboisements, introduction du gaz et autres matières énergétiques pour réduire la pression sur les forêts.
- Dans les deux cas de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles, l'opportunité de l'exploitation des diverses externalités positives, telles que les spéculations citées, les plantes médicinales et aromatiques, les paysages naturels ou façonnés par l'agriculture et induisant le tourisme interne et externe, et le développement de l'artisanat à partir des produits locaux.¹⁹ Etant donné la diversité géologique, cet aspect est à inclure dans les externalités de la montagne (exemple du Parc géologique du massif du Mgoun, Haut Atlas central).
- La forte présence de l'urbain en zone de montagne (les centres urbains représentent 61% du total national) est une bonne opportunité pour promouvoir un aménagement harmonieux du territoire intégrant le rural et l'urbain, et où les *souks* (marchés hebdomadaires) trouveraient largement une place et un rôle renforcés.
- Le renforcement de la micro entreprise (agricole, artisanale, de tourisme, de commerce, d'exploitation de mines, etc.) est un gage de stabilité et de développement de cette cellule de base du monde agricole et rural, encore à l'état informel aujourd'hui. Le développement actuel du micro crédit en ville en est à ses débuts en zone rurale et pourrait s'étendre à ce tissu économique et social essentiel.

¹⁷ Ibidem. Le taux de vulnérabilité exprime le pourcentage de population au-dessus du seuil de pauvreté mais qui peut selon divers aléas retomber au-dessous de ce seuil. La dépense totale d'un ménage vulnérable se situe entre le seuil de pauvreté et 1,5 fois ce seuil.

¹⁸ Ibidem. L'IDH reprend les critères du PNUD et l'IDS combine les taux d'accès à l'eau potable, à l'électricité et à la route.

¹⁹ Cf. les rapports réalisés sur le Maroc dans le cadre du projet ROA (FAO), 2003, qui insistent sur ces aspects dans l'étude des divers rôles de l'agriculture et leurs impacts économiques, environnementaux et socioculturels.

- La sécurisation foncière est une condition essentielle de mise en valeur des potentialités locales, de promotion de l'investissement, aussi modeste soit-il, et de garantie d'une gestion durable des ressources naturelles. Une révision de la législation et de la réglementation foncières s'impose.
- Des modes locaux de gestion durable des ressources naturelles font encore aujourd'hui leur preuve dans certaines zones. C'est le cas des mises en défens (*agdal*) concertées de parcours asylvatiques et de ressources sylvopastorales, sous forme saisonnière ou de rotations annuelles, sous la supervision et le suivi par des instances de gestion désignées et contrôlées par les populations locales concernées. Au moment où l'on parle de gestion concertée et de cogestion, il serait souhaitable de promouvoir ces formes de gestion, ainsi que les greffages adéquats entre elles et les règles et normes de gestion moderne.

3 - PLACE DE LA MONTAGNE DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le cadre de l'ADRD-M évoque les déterminants globaux essentiels dont il faut tenir compte en matière de développement durable (Cf. annexe 1). On esquissera ici une très modeste introduction pour situer quelques repères relatifs à des éléments de politique économique et d'évolution du contexte institutionnel²⁰. Par la suite, on abordera des éléments de politique dédiés spécifiquement à la montagne, et d'autres de niveau national et qui de ce fait concernent aussi la montagne sans qu'elle soit visée expressément.

3.1 - Aperçu sur le cadre politique et institutionnel. Quelques points de repère.

3.1.1: Points de repère sur la politique économique

Le Maroc accorde la priorité à l'irrigation en matière de politique agricole, dès les premières années de l'indépendance, avec comme objectifs primordiaux l'autosuffisance grâce aux efforts de substitution aux importations et d'encouragement aux exportations. C'est l'engagement solennel connu sous l'appellation « politique des barrages » ou du « million d'hectares irrigués » à l'horizon 2000. Cette politique, fondée sur un budget public substantiel, s'est poursuivie jusqu'à nos jours et le million d'hectares irrigués a été atteint avant l'an 2000. Les pouvoirs publics accordent à partir des années 70 un certain intérêt aux secteurs de culture pluviale, à la conservation et au développement des ressources forestières et de parcours, mais dans un degré bien moindre, la moitié du budget de l'agriculture étant consacrée à l'irrigué (14% de la SAU totale et 50% du PIBA).

Un changement de politique voit le jour à partir des années 80. La crise financière des années 70 conduit en effet à des changements de politique macro-économique dans le cadre du PAS (politique d'ajustement structurel) en 1983 et du PASA (PAS agricole) en 1985. La sauvegarde des grands équilibres macro-économiques devient une priorité fondée sur la compression des budgets de divers secteurs publics, y compris celui de l'agriculture et des secteurs sociaux, et sur le désengagement de l'Etat des opérations commerciales et de services.

Dans les années 90, l'agriculture en sec et le développement rural connaissent un regain d'intérêt, avec des engagements plus affirmés, sous l'effet de sérieux déficits sociaux dans divers secteurs (santé, école, infrastructures rurales: eau, électricité), de l'aggravation du chômage et du sous-emploi, des sécheresses successives, et aussi sous l'emprise des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement (Sommet de Rio, 1990), au développement humain (PNUD, 1990) et au développement social (Sommet de Copenhague, 1995). Cette tendance se confirme dans les années 2000.

3.1.2: Axes principaux des politiques actuelles

Trois grands axes marquent les politiques actuelles:

- **Un axe de libéralisation économique** dans le prolongement des premières mesures des années 80, renforcées aujourd'hui dans le contexte des accords du cycle de l'Uruguay (1994), avec l'OMC (1995), l'Union européenne (1996), et plus récemment dans le contexte des accords de

²⁰ Les travaux du projet ROA sur le Maroc traitent abondamment ces aspects à l'échelle nationale et aussi en ce qui concerne la montagne pour ce qui est des externalités de l'agriculture sur l'environnement et le tourisme (rapports de Kh. Allali).

libre échange avec l’Egypte, la Jordanie et la Tunisie, l’accord rapidement conclu avec les Etats-Unis et la poursuite de négociations en cours avec l’Union européenne dans la perspective d’un degré élevé de libre échange en 2010.

Il faut noter deux traits saillants de cet axe de libéralisation qui portent à le nuancer sensiblement. Il est quasiment certain aujourd’hui que des efforts exceptionnels seront déployés pour prolonger la protection de certains produits hautement sensibles aux plans social et politique. C’est notamment le cas des céréales, en raison de leur non compétitivité, alors qu’ils constituent les produits de base de l’alimentation de l’ensemble de la population et les postes de revenus les plus importants pour la majorité des agriculteurs, en particulier dans les zones fragiles (86% de la SAU et systèmes de production fondés sur les cultures pluviales et l’exploitation des forêts et parcours). On ne sait pas quelle forme prendra cette protection (maintien de la situation actuelle - protection douanière et subventions au blé tendre - ou autres formules, telles qu’un processus progressif de déprotection et de réduction des subventions). Mais en tout cas, le Maroc disposerait d’un répit de 10 à 15 ans, dont les décideurs devraient tirer profit afin de faire face à une globalisation inéluctable dans le cadre d’une « réforme structurelle » de l’agriculture, annoncée mais non encore engagée.

Le deuxième trait concerne, parallèlement à une privatisation sélective d’entreprises publiques et aux encouragements pressants à l’investissement privé, la recherche soutenue de partenariats public privé élargis aux investisseurs étrangers et internationaux dans les divers secteurs économiques (exemples de divers grands programmes: le Plan Emergence relatif au secteur industriel et fondé sur des secteurs de pointe: offshoring, électronique, NTIC, aéronautique, etc. ; le Plan Azur consacré à de grands complexes de tourisme balnéaire ; de grands travaux tels que Tanger-Med - port international et zone franche - ; l’aménagement de l’estuaire du Bouregreg - Rabat-Salé - ; le partenariat public privé d’aménagements de périmètres hydro agricoles - qui serait une première mondiale - ; la mise en location de longue durée de terres agricoles du Domaine privé de l’Etat, etc.). En somme, la libéralisation ne signifierait pas un désengagement de l’Etat, mais une contribution à un rôle plus efficace des pouvoirs publics (Etat et entreprises publiques - agences, offices, caisses, création de fonds spéciaux) à la fois dans la régulation de la vie économique et dans son financement.

- **Le deuxième axe** de la politique générale porte sur les aspects sociaux, humains et environnementaux du développement. Il s’est notablement renforcé durant les années 2000, étant donné la persistance des déficits dans ces secteurs. Le Sommet de Copenhague (1995) avait fixé les dépenses sociales à un minimum de 20% du PIB alors qu’elles ne sont encore que de 12% à cette date (Cf. Royaume du Maroc, Premier Ministre, et PNUD, 2002, « Initiative 20/20 » et décembre 2003, « Objectifs du Millénaire »). La stratégie du développement social formulée en 1993 est redéployée avec plus de vigueur et de moyens. Certains aspects relatifs au développement agricole et rural durables seront abordés plus loin dans cette optique (section 3.2 relative à l’élaboration des politiques).
- **Le troisième axe a trait au mode de gouvernance.** Les observations d’acteurs nationaux et internationaux aboutissent à un constat commun: la nécessité d’une nouvelle approche en matière de gouvernance pour que le Maroc atteigne dans des délais rapprochés les ambitieux objectifs affichés de développement économique et social (Cf. Herzenni Ab., déc. 2004).

On peut évoquer dans ce cadre le « nouveau concept d’autorité », fondé sur une administration de proximité de la chose publique, annoncé par le souverain marocain dès son accession au trône (juillet 1999). C’est dans cet esprit que les mesures de déconcentration sont renforcées à travers un début de réforme du processus budgétaire (circulaire n° 12/2001 du Premier Ministre

du 25 décembre 2001), la création des CRI (centres régionaux d'investissements), sous la supervision des *walis* et dont les pouvoirs sont élargis par voie de délégation des ministres aux fins d'allègement des procédures administratives, budgétaires et financières, et de renforcement de l'autorité régionale.

En parallèle, les attributions des collectivités locales (communes urbaines et rurales, provinces, préfectures et régions) sont également renforcées. La nouvelle charte communale (loi n° 78-00 du 3 octobre 2002, qui abroge l'ancienne loi du 30 septembre 1976) s'inscrit dans la dynamique du « nouveau concept d'autorité ». Elle consolide l'autonomie des communes, précise leurs prérogatives propres ou déléguées, prescrit l'allègement de la tutelle du Ministère de l'intérieur et prévoit le renforcement des contrôles financiers externes. L'élément innovant principal réside dans l'ouverture des communes sur leur environnement: le conseil communal est habilité à engager toutes actions de coopération et de partenariat en matière de développement local avec les divers acteurs: administration et autres personnes morales de droit public, acteurs économiques et sociaux privés (dont les associations professionnelles et de développement), et avec toute collectivité ou organisation étrangère (après approbation expresse de l'autorité locale dans ce dernier cas). Ces diverses dispositions sont également étendues aux autres collectivités locales, provinces, préfectures (grandes villes) (loi 79-00 du 3 octobre 2002) et régions (loi n° 47-96 promulguée dès 1997 dans le même esprit, bien que moins explicite).

Aux dispositions relatives à la déconcentration et à la décentralisation s'ajoutent celles qui consacrent la promotion de la société civile. La dynamique associative engagée dans les années 90 se poursuit et se raffermi avec une vigueur insoupçonnée. Le Roi donne lui-même l'exemple avec la création de fondations (F. Mohamed V pour le développement et la solidarité, F. Mohamed VI pour la sauvegarde de l'environnement ; les œuvres sociales de l'éducation et de la formation). De nouvelles dispositions consacrent la liberté d'association et la capacité juridique des associations (loi n° 75.00 du 23 juillet 2002 modifiant les textes antérieurs). Les actions de développement se multiplient: en 2004, 65% des associations (elles seraient plus de 30 000 à l'échelle nationale) s'adonneraient à des activités d'intégration sociale, de réalisations d'infrastructures de base et de développement local. D'autres types d'actions prennent de l'ampleur par rapport aux périodes antérieures dans les domaines des plaidoyers en faveur des droits humains, des droits de la femme, de la préservation de l'environnement. Le mouvement associatif est non seulement reconnu par les pouvoirs publics, mais il est encouragé et même appuyé: le partenariat entre Etat et associations est désormais consacré (circulaire du Premier Ministre n° 7/2003 du 27 juin 2003).

Ainsi, il est attendu des nouvelles dispositions en matière de gouvernance une éclosion des initiatives, économiques, sociales et culturelles aux diverses échelles territoriales, dans un cadre de participation, de concertation et de partenariat entre les divers acteurs sociaux et institutionnels concernés.

3.1.3 - Le cadre institutionnel

On s'en tiendra ici à une revue succincte des structures concernées à des degrés divers par les politiques agricoles et de développement rural et à quelques instruments juridiques et financiers utilisés (sachant qu'en matière de développement durable il faudrait pratiquement aborder les politiques à l'échelle gouvernementale, étant donné les multiples interactions entre les diverses politiques sectorielles. Par exemple, importance de l'impact des politiques macro-économiques, de la politique de l'éducation, de la santé (Cf. infra, impact des politiques).

Le **Ministère de l'agriculture (MA)**, l'une des structures les plus stables des gouvernements successifs, à laquelle ont été adjoints à certaines périodes d'autres départements tels que celui de la pêche maritime ou des eaux et forêts. C'est au demeurant le cas aujourd'hui avec le Secrétariat d'Etat chargé du développement rural et du département de la pêche maritime.

Les « services extérieurs » du MA sont demeurés également stables depuis une trentaine d'années. Les **neuf Offices régionaux de mise en valeur (ORMVA)** sont responsables des aménagements et de la mise en valeur hydro agricoles dans les grands périmètres irrigués. Aujourd'hui, les aménagements étant en voie d'achèvement, les prérogatives de mise en valeur ayant été transférées au secteur privé, ces Offices s'occupent essentiellement de la gestion des eaux, du recouvrement des redevances et de la réhabilitation des réseaux. Ils ont un statut d'établissement public et sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les Offices sont relayés par les **CMV** (centres de mise en valeur) ou **CDA** (centres de développement agricole) au niveau local.

Les **DPA (directions provinciales de l'agriculture)** sont responsables de l'agriculture hors grands périmètres irrigués et sont donc concernées au premier chef par les zones de montagne. Elles sont les représentants attitrés du ministère, dont elles dépendent étroitement à l'échelle de chaque province. Les **CT** (centres de travaux agricoles) interviennent au niveau local. Héritiers des **SMP** (secteurs de modernisation du paysannat durant le protectorat), ils ont un statut d'établissement public mais dépendent de plus en plus en fait de la DPA.

Une réflexion est en cours depuis plusieurs années sur la réorganisation des services extérieurs dans le sens d'une plus grande déconcentration. Plusieurs scénarii ont été élaborés, mais aucun n'a été retenu jusqu'à présent.

Le secrétariat d'Etat chargé du Développement rural (SEDR) auprès du Ministère de l'agriculture:

Les structures du développement rural prennent forme dans les années 90 à la faveur de l'intérêt accordé aux actions de développement social. Le Ministère de l'agriculture engage des réflexions sur le développement rural à partir de 1992. Un département est créé en son sein, la stratégie 2020 du développement rural est élaborée en 1999 et un secrétariat d'Etat chargé du développement rural est rattaché au Ministère de l'agriculture en 2002. Sa mission consiste essentiellement en la mise en œuvre de la stratégie 2020 (Cf. 3.2.2) avec le concours à l'échelle locale des services extérieurs du Ministère de l'agriculture.

Les Conseil et Comité interministériels du développement rural et le Fonds du développement rural (FDR):

Le Conseil interministériel permanent du développement rural (CIPDR), créé en 1999 (décret n° 2-98-974 du 5 janvier 1999), est chargé de la planification, de la coordination et du suivi des actions de développement rural intégré dans l'esprit de la stratégie 2020. Composé de 14 ministères intervenant dans le monde rural, il est présidé par le Premier Ministre et son secrétariat permanent est assuré par le Ministère de l'agriculture et du développement rural (aujourd'hui par le SEDR). Le décret de constitution prévoit aussi l'institution du **Comité interministériel permanent du développement rural**. Chargé d'assurer la continuité du travail, il est composé des représentants des ministères concernés et son secrétariat est également pris en charge par le Ministère de l'agriculture et du développement rural. Ces institutions n'ont pas de prolongement territorial, bien que la question ait été abordée par la stratégie 2020.

Le Fonds pour le développement rural (FDR) a été créé sous forme de compte d'affectation spéciale dans le cadre de la loi de finances de 1994 (loi n°32-93, 28 février 1994), dans le contexte des premières réflexions d'une certaine ampleur, au niveau du Ministère de l'agriculture de l'époque, sur le développement rural intégré. Il a pour fonction le financement de diverses actions de développement intégré en synergie entre les divers départements siégeant au sein des Conseil et Comité cités. La concertation est encore en cours aujourd'hui sur les distinctions à établir entre les financements sectoriels propres à ces départements et ceux qui reviendraient à ce Fonds dans une optique de développement rural intégré (Cf. Royaume du Maroc, FAO, BM, 2005).

Le Haut Commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification:

C'est une structure longtemps rattachée au Ministère de l'agriculture sous forme de direction ou d'administration, voire en 1998 de Ministère délégué auprès du Ministère de l'agriculture. Elle devient un Haut Commissariat rattaché au Premier Ministre en 2002 et les missions de lutte contre la désertification et de protection de la biodiversité lui sont spécifiquement attribuées. Le Haut Commissariat dispose d'un maillage territorial assez dense. Il est représenté aux échelles territoriales par les **DREF (Directions régionales des eaux et forêts)**, auxquelles sont rattachées les **SPEF (Services provinciaux des eaux et forêts)**. Ces derniers sont assistés par des **CDF (Centres de développement forestier)** qui ont sous leurs ordres des techniciens **chefs de triage** à l'échelle communale ou intercommunale.

Le Département de l'environnement est passé par divers stades. De simple service créé en 1972 à la suite du Sommet de Stockholm, il devient un département en 1992, après le Sommet de Rio, et un ministère en 1995, puis en 2002, un département renforcé à des fins d'intégration des actions au sein du Ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement. Il s'appuie sur le **Conseil national de l'environnement** qui vient d'être restructuré alors que les **Conseils régionaux et provinciaux** seraient à structurer et à consolider. **L'ONEM (Observatoire national de l'Environnement du Maroc)** suit régulièrement, entre autres tâches, les indicateurs du développement durable retenus dans la nomenclature internationale. Le département est doté de quatre grandes directions responsables de la surveillance et de la prévention des risques ; des études, de la planification et de la prospection ; du partenariat, de la coopération et de la communication ; et de la réglementation et du contrôle. Il participe activement aux efforts de coordination entre l'ensemble des départements concernés ainsi qu'à la mise en œuvre partagée des conventions internationales issues du Sommet de Rio (Cf. annexe 2).

Le Département de l'aménagement du territoire:

Ce département a été domicilié au sein de divers ministères, le plus souvent aux côtés des Départements de l'habitat ou de l'urbanisme. Aujourd'hui, comme déjà indiqué, il se partage le même ministère, à haute vocation transversale, que les Départements de l'eau et de l'environnement. Il assure le secrétariat du **Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT)** et dispose **d'inspecteurs régionaux** d'aménagement du territoire dans les chefs-lieux des 16 régions économiques du pays. Ce département a été le promoteur d'un processus participatif remarquable d'élaboration de la Charte nationale d'aménagement du territoire (Cf. infra 3.2), approuvée par le CSAT en 2004.

Le Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT):

Ce Conseil est institué en 2001 (décret n° 2.1.231 du 13 décembre 2001) sous la présidence du Premier Ministre et rassemble une vingtaine de ministères, des établissements publics, des *walis* (gouverneurs de régions économiques), les présidents des Conseils régionaux, des représentants

d'universités, d'associations professionnelles, etc. Il a pour mission la contribution à l'élaboration de la politique nationale en matière d'aménagement du territoire et la formulation de recommandations au gouvernement dans ses champs de compétences.

Les organisations professionnelles:

L'ouverture des pouvoirs publics sur le secteur privé et la société civile, voire l'impulsion qu'ils donnent dans certains cas, est à l'origine de la multiplication d'organisations professionnelles. Outre les **Chambres d'agriculture** dont il est reconnu généralement que leur impact demeure peu efficient, les **AUEA (Associations des usagers de l'eau d'irrigation)** se multiplient dans les périmètres de grande hydraulique en plaine et de **PMH (petite et moyenne hydraulique)** en plaine et en montagne, de même que les **associations de gestion et de maintenance des équipements d'eau potable** créées dans le cadre du **PAGER (Programme d'alimentation en eau groupée du monde rural)**. Il en est de même, quoique dans une moindre mesure, des **coopératives forestières et de parcours**. D'autres coopératives, associations, syndicats - et la toute récente Confédération des organisations agricoles en 2006 - existent et agissent surtout en zones riches de plaine.

Les communautés locales:

On parle souvent de désintégration du milieu social dans le milieu rural, qui accompagne les changements économiques en cours, et qui se traduit par la dégradation des ressources naturelles, l'exode rural, l'accentuation du sous-emploi, le recours à une pluriactivité de survie, la vulnérabilité et la précarité rémanentes des ménages. Il y a lieu de nuancer ce point de vue en ce qui concerne les zones montagneuses et d'autres zones fragiles en raison de la grande diversité des situations locales. Il existe des zones où la vitalité communautaire (niveau *douar* (village) et inter *douars*, voire de plus grands ensembles) subsiste, notamment en matière de gestion des ressources naturelles (eau d'irrigation, conservation des eaux pluviales, forêts, parcours, etc.) et peut s'adapter au changement. Cette vitalité est fondée sur une grande capacité de créativité et de pragmatisme en matière de règles d'autorégulation, de gestion des conflits et de maintien de la solidarité. Même dans les communautés qui semblent en voie d'effritement, les capacités créatives et le savoir faire local pourraient être récupérés dans un cadre de cogestion des ressources et des équipements sociaux avec la participation des services techniques et des associations locales.

Les associations locales:

Comme déjà indiqué plus haut, le mouvement de création d'associations locales de développement s'accélère durant ces années. Il prend une tournure impressionnante à la suite des nouvelles dispositions législatives relatives aux associations, au partenariat entre associations et communes, et associations et Etat (Cf. supra, axes principaux des politiques actuelles). C'est aussi le cas dans les zones montagneuses où c'est le début d'un processus à suivre.

Acteurs du développement social et humain: départements ministériels, établissements publics, ONG et programmes spéciaux hors budget public:

Bien qu'il ne s'agisse pas de faire ici le tour de l'ensemble des acteurs, citons néanmoins des acteurs d'importance agissant dans plusieurs secteurs dont ceux de l'agriculture et surtout du développement rural.

Départements ministériels et établissements publics:

De nouvelles structures ministérielles et établissements publics et des restructurations témoignent de la volonté des pouvoirs publics de hisser au plus haut niveau le développement social et le développement humain dans l'ordre de leurs priorités.

La DAS (Direction des affaires sociales), placée auparavant au sein de divers ministères au gré des remaniements de gouvernements, et **l'Entraide nationale**, établissement public, sont, avec la **Direction de la promotion nationale**, les principaux organes ayant joué pendant longtemps un rôle de filets sociaux.

Le « pôle de développement social » est aujourd'hui renforcé grâce à la création du **SEFEPH (Secrétariat d'Etat chargé de la famille, de l'enfance et des personnes handicapée)** en 2002 et du **MDSFS (Ministère du développement social, de la famille et de la solidarité)** (juin 2004), après l'institution de **l'ADS (Agence du développement social), établissement public** (loi 12-99 du 25 août 1999). A la suite de **l'ADPN (Agence de développement des préfectures et provinces du Nord), établissement public**, créée dans les années 90, deux nouvelles agences de même nature viennent de voir le jour, l'une a pour mission le développement des provinces sahariennes, l'autre se consacre à l'Oriental.

Des Fondations d'envergure nationale:

Ces fondations ont déjà été évoquées. Parmi elles, la Fondation Mohamed V redynamise l'esprit de solidarité au niveau national et choisit délibérément une mobilisation de ressources provenant de personnes physiques et morales. Les Fondations Mohamed VI investissent divers secteurs, dont ceux de l'environnement et de l'enseignement, en engageant de nombreux partenariats avec les secteurs public et privé.

Des Fonds spéciaux:

Outre les **FDA (Fonds de développement agricole)** (Voir infra) et le **FDR** déjà mentionné, le **Fonds Hassan II**, transformé rapidement en établissement public, consacre une partie des ressources des privatisations au développement social et à la lutte contre la pauvreté.

L'INDH (Initiative nationale pour le développement humain):

Initiative royale récente (mai 2005) considérée comme un « chantier de règne » (discours royal du 18 mai 2005), elle prend solennellement à bras le corps la lutte contre la pauvreté, l'exclusion et la précarité dans les mondes urbain et rural. Le programme tracé à l'horizon 2010 accorde la priorité aux communes urbaines (250 quartiers urbains) et rurales (plus de 400 communes) qui comptent le plus de pauvres dans le pays. Un programme transversal est consacré aux autres communes. L'INDH est pilotée par un comité interministériel présidé par le Premier Ministre et travaille en étroite collaboration avec les ministères à vocation sociale, les collectivités locales, la société civile et autres partenaires. Elle se fonde sur les principes de développement humain proclamés par les Nations Unies pour soutenir des actions dans quatre domaines: « les activités génératrices de revenus, l'accès aux équipements et services sociaux de base, les actions d'animation sociale, culturelle et sportive, le renforcement de la gouvernance et des capacités locales ». Elle dispose d'un Fonds d'affectation spéciale alimenté par le budget public et les collectivités locales. Il devrait constituer un levier de participation d'autres fonds (secteur privé, coopération internationale) dans le cadre de partenariats.

3.1.4: Le cadre institutionnel et le mode de gouvernance

Le troisième axe de la politique générale abordé auparavant a évoqué les organes et mécanismes principaux de la décentralisation, de la déconcentration et du partenariat entre les divers acteurs concernés, qui constituent la pierre angulaire d'une gouvernance réussie. C'est à l'aune du mode d'utilisation de ces outils essentiels que l'on peut apprécier les processus de mise en œuvre des politiques et les performances des cadres institutionnels mis en place.

3.2 - Enoncé d'éléments de politiques agricole et de développement rural

Il n'y a pas une politique de la montagne au Maroc, mais des tentatives d'élaboration qui n'ont pas abouti au stade actuel à une mise en œuvre concrète. En revanche il y a des politiques de l'agriculture et du développement rural. Certaines, tout en s'appliquant à l'ensemble du territoire, visent des composantes spécifiques, dont l'espace montagnard, d'autres s'appliquent indifféremment à l'ensemble des zones sans distinction spécifique. Dans les deux cas, la volonté d'intégration des dimensions environnementale, économique et sociale ne manque pas, conformément à l'esprit du Sommet de Rio, de l'Agenda 21 et de leurs prolongements actuels.

On n'établira pas dans ce travail une revue détaillée des politiques. Une telle entreprise requiert un travail d'équipe pluridisciplinaire. On s'en tiendra essentiellement dans cette section à un énoncé d'éléments de politiques, en les reliant chaque fois que possible à la problématique de la montagne.

3.2.1 - « Eléments de stratégie pour la protection et le développement de la montagne » et devenir du projet de loi sur la montagne

En 2002, à l'occasion de l'année internationale de la montagne, le **HCEFLCD (Haut Commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification)** propose des « **Eléments de stratégie pour la protection et le développement de la montagne** » (HCEFLCD, 2002). Inspirés des principes développés par la Stratégie 2020, par la Charte d'aménagement du territoire (Cf. infra) et par l'Agenda 21, ces éléments invoquent la volonté politique de lutte contre la pauvreté et de développement du monde rural, la priorité accordée à ce dernier par le plan quinquennal 2000-2004, et les enjeux écologiques, économiques et sociaux des zones montagneuses. Ils prônent une démarche volontariste et participative en faveur de ces dernières.²¹

Les objectifs visés portent sur l'atténuation de la dégradation des ressources naturelles dans ces zones, la réduction des écarts sociaux et économiques par rapport aux autres espaces du pays, la lutte contre la pauvreté et la promotion des approches d'intégration et de participation. Les axes d'intervention préconisés portent sur la gestion durable des ressources naturelles, la prévention et la protection contre les risques naturels et le développement économique et social dans ses divers aspects.

La mise en œuvre de la stratégie requiert aux yeux de ses auteurs:

- Des instruments législatifs et réglementaires: la promulgation d'une loi spécifique pour la protection et le développement de la montagne est jugée nécessaire. Elle devrait permettre de délimiter les zones de montagne, d'assurer la coordination et l'intégration des actions sectorielles, l'approche territoriale participative et de promouvoir la valorisation et la commercialisation des produits de montagne ;

²¹ HCEFLCD, 2002.

- Des outils institutionnels: un Conseil national de la montagne chargé de définir les priorités et d'assurer l'équité des investissements entre les zones de montagne ; des structures interrégionales telles que les comités de massifs, administrées par un mandataire de l'Etat ; des « Agences de développement économique et social de massifs » chargées de la coordination et de la canalisation des financements ; et un observatoire de la montagne responsable de la constitution d'une base de données ouverte aux divers partenaires concernés ;
- Des moyens financiers consacrés en particulier à la montagne, grâce à des mécanismes parafiscaux de solidarité nationale, à des partenariats entre l'ensemble des acteurs institutionnels et privés, et à la création d'un Fonds de développement de la montagne.

Ces propositions sont le résultat de travaux de plusieurs ateliers auxquels ont participé les représentants de divers départements. Il n'en demeure pas moins que jusqu'à aujourd'hui elles ne sont l'émanation que d'un seul département, le HCEFDLCD. Elles ne forment d'ailleurs pas d'articulation avec les composantes du paysage institutionnel existant.

En fait, une étude de faisabilité de la stratégie juridique propre à la montagne avait été engagée. Il semble que, si les propositions évoquées sont en suspens, c'est parce qu'il apparaît que de nombreuses dispositions, concernant l'ensemble du pays et pas seulement les zones de montagne, devraient être prises à l'échelle nationale avant d'ériger ces dernières en espaces spécifiques. Il s'agirait de conditions préalables telles que l'apurement définitif de l'assiette foncière, la refonte de la législation forestière et celle des terres collectives, les amendements à la gestion du domaine privé de l'Etat, la révision des procédures d'approbation des projets par les ministères, le gouvernement et le parlement, etc. L'étude évoquée propose néanmoins un montage de type réglementaire et institutionnel portant sur la création à court terme d'une structure nationale autonome, d'un fonds de développement de la montagne et de structures locales de coopération et de gestion déléguée du service public (par exemple groupements de collectivités locales, sociétés d'économie mixte érigées en agences de massifs). C'est seulement après une phase de réalisations d'actions ciblées et intégrées, et en tirant les leçons de l'expérience qu'on procédera à l'élaboration d'une loi sur la montagne.

Ces propositions n'ont pas été jusqu'à présent mises en application. On peut considérer donc que les éléments de stratégie présentés par le HCEFDLCD constituent au stade actuel un simple plaidoyer en faveur de mesures spécifiques à la montagne alors que, par ailleurs, ce département est bien avancé en matière de mise en œuvre de programmes et de projets dans cet espace (Cf. infra « autres stratégies, plans... »).

3.2.2 - Eléments de politique agricole

On sait que le secteur de grande irrigation des plaines est privilégié dans la politique agricole depuis l'indépendance. Néanmoins, les secteurs « *bour* » (désignation locale des secteurs hors grands périmètres irrigués, même lorsqu'ils comprennent des périmètres de petite et moyenne hydraulique (PMH) retiennent aussi dès les années 70, même avec un budget moindre, l'attention des pouvoirs publics. Les zones de montagne font partie de ces secteurs et comprennent en matière agricole et de ressources naturelles les cultures pluviales, les PMH, la majorité des forêts et parcours du pays et les terrains incultes. Un « développement intégré de grandes zones » est entrepris dans 8 vastes **périmètres de développement intégré (PDI)**, dont certains en montagne, représentant plus de 20% de la SAU *bour* globale. La stratégie adoptée n'a pas été concluante en raison de la trop grande taille des périmètres et des problèmes de coordination entre les départements impliqués.

La loi 33/94 (promulguée en 1995) institue les **PMVB (périmètres de mise en valeur du *bour*)**, de taille plus réduite, identifiés généralement et délimités au niveau communal. Cette loi, inspirée du code des investissements agricoles (CIA), organise les conditions d'amélioration des terres *bour* en invoquant des principes de participation, de concertation et d'intégration, l'institution de commissions locales de décision et de suivi des réalisations. Mais, dans la pratique, il s'avère que les processus d'exécution demeurent trop verticaux, que la loi ne permet pas le financement des activités extra agricoles et qu'elle n'est pas adaptée aux secteurs de conservation des sols et aux parcours.

La nouvelle génération de **PDI (projets de développement intégré, à composante principale *bour*, forestière ou PMH)**, engagés après la formulation de la stratégie 2020, tente de pallier ces inconvénients de manière pragmatique, sans qu'il y ait pour autant des modifications législatives ou réglementaires au plan institutionnel. Le FDR constitue un recours approprié en matière de financements extra agricoles, en supposant que ses capacités financières soient suffisantes et durables (Cf. ci-dessus).

La politique macro-économique globale a déterminé pour une grande part le devenir de l'agriculture. Elle a opéré le passage de l'interventionnisme de l'Etat à une période de désengagement (PASA, 1983-1992). Depuis, le mouvement de libéralisation du secteur se poursuit alors qu'en même temps des mesures de soutien, relatives en particulier aux céréales, sont maintenues. De sérieux enjeux se posent aujourd'hui:

- Dans le cadre des négociations sur les accords d'association et de libre échange, quelle serait l'alternative, à un terme nécessairement limité même s'il est prolongé de quelques années, au soutien accordé aux céréales, principal bien de consommation, mais non compétitif face au marché mondial ? Jusqu'à présent, aucune alternative - ou des mesures de transition - n'a été retenue par les pouvoirs publics.
- Les réflexions sur les politiques agricoles et de développement rural avaient préconisé en 1999 (Colloque national de l'agriculture et du développement rural, juillet 2000, document cité) une « territorialisation » fondée sur les vocations spécifiques des territoires. Neuf UTA (unités de territorialisation agricole) avaient été délimitées. Ces UTA pourraient constituer une base de développement intégrant les vocations locales et l'impératif de compétitivité dans le cadre d'une restructuration agricole, évoquée par les pouvoirs publics mais non encore engagée. La question se pose de savoir quel serait dans ce cadre le devenir des zones de montagne ?

3.2.3 - La stratégie 2020 de développement rural

Le document « **Stratégie 2020 de développement rural (1999)** » se veut à la fois « document de référence » (sous-titre du document) et document d'orientation pour un plan d'action du développement rural. Cette stratégie formule les conditions essentielles d'ordre économique, institutionnel, financier et organisationnel d'un développement rural « humain » et « durable » en soulignant, bien plus que les stratégies antérieures, l'importance des conditions environnementales et sociales de ce développement. Parmi ces conditions figure aussi la prise en compte de niveaux territoriaux, dont des ensembles « agro géographiques » où la montagne est en bonne place (Cf. supra, la politique agricole).

La Stratégie 2020 conçoit le développement rural intégré et territorialisé dans un cadre de décentralisation, de déconcentration, de partenariat, de responsabilisation des acteurs et de négociations contractuelles. Les Conseil et Comité interministériels du développement rural créés en 1999, bien que ne disposant pas de pouvoir délibératif, déploient des efforts pour mettre en

œuvre une mise en cohérence des actions sectorielles, essentiellement par l'entremise du Fonds de développement rural, sans que pour autant, comme on l'a déjà mentionné, les UTA proposées soient prises en compte jusqu'à présent (Cf. supra, le cadre institutionnel).

3.2.4 - Le Programme d'action du Secrétariat d'Etat chargé du développement rural (SEDR), janvier 2005), élaboré conformément aux recommandations de la stratégie 2020, fait le point sur les actions réalisées dans le domaine, insiste sur la nécessité d'activation du Fonds de développement rural et sur les partenariats à engager avec divers acteurs, dont les associations locales en particulier, et évoque le projet de loi sur la montagne dont « le processus de préparation a permis de définir une politique spécifique pour la protection et le développement de cet espace... ».

3.2.5 - La Charte de l'aménagement du territoire et le SNAT (Schéma national d'aménagement du territoire)

La Charte publiée en 2001 est l'aboutissement d'un large processus, inusité auparavant, de débat et de concertation aux divers niveaux territoriaux, depuis l'échelle intercommunale jusqu'au niveau national, en passant par les niveaux provincial et régional. Ce processus, qui a duré une année environ, a impliqué les divers acteurs sociaux et institutionnels (secteur public, secteur privé, associations professionnelles, partis politiques, syndicats, ONG, communauté scientifique). La Charte se fonde sur les principes d'équité sociale, d'efficacité économique et de durabilité des ressources naturelles et s'inscrit pleinement de la sorte dans l'optique du développement durable.

A l'instar de la stratégie 2020, adoptée au demeurant par le Conseil national de l'aménagement du territoire, elle retient le développement rural comme l'une des priorités principales et érige expressément la montagne comme espace spécifique. Elle soulève la nécessité de l'élaboration d'un PADEM (plan d'aménagement et de développement de la montagne) dont les principes directeurs seraient l'octroi aux zones de montagne d'un statut d'espace et de patrimoine d'intérêt national, l'engagement des pouvoirs publics pour l'instauration de mécanismes de solidarité avec ces zones aux niveaux national et régional, la conciliation entre l'efficacité économique et la nécessité de conserver les équilibres écologiques grâce à l'intégration des dimensions sociales, culturelles et environnementales dans le développement.

Les axes stratégiques identifiés portent sur « l'amélioration des niveaux de vie et l'appui aux opportunités d'investissements, le développement intégré et participatif, le renforcement et la diversification de la base économique des villes de montagne, et l'amélioration de la recherche scientifique relative aux zones de montagne ».

Le SNAT (2004), document de stratégie validé par le CSAT, proclame à son tour la nécessité d'une politique de la montagne et la mise à disposition des moyens de sa mise en œuvre. Il propose la gestion de cette politique par le *wali* (« préfet » au niveau régional) et le gouverneur (niveau provincial) en tant que coordinateurs des actions locales dans le cadre des efforts de décentralisation et de déconcentration. Il prône en outre la création d'un observatoire de la montagne.

Le SNAT propose également la désignation de l'ensemble du Moyen Atlas comme « région économique »²² à des fins pédagogiques et à titre d'essai pour des reproductions ultérieures dans d'autres régions. Le Département de l'aménagement du territoire a engagé au demeurant une étude

²² Le Maroc est subdivisé depuis 1996 en 16 régions économiques dirigées par le *wali*, représentant du gouvernement au niveau régional et par le Conseil de l'assemblée régionale élue. Le SNAT propose une subdivision en 14 régions tout en se défendant de vouloir en faire une proposition de réforme. La configuration proposée valorise mieux les régions marginalisées jusqu'à présent telles que les montagnes et les zones pré-désertiques du sud et de l'est du pays.

de la « stratégie d'aménagement et de développement » de cette zone. Elle doit formuler un diagnostic concerté et proposer la stratégie proprement dite ainsi qu'un programme d'action. Elle doit répondre à la priorité du développement durable tout en s'intégrant dans le processus de développement général du pays. L'aspect global et intégré de la stratégie ressort dans les axes d'étude définis: « le zonage et la définition de « sous zones » projets, le schéma des services publics urbains et ruraux, une réglementation spécifique en matière de planification urbaine et rurale conforme aux conditions des massifs concernés, la définition d'un programme d'actions intégré et d'une banque de projets, les remaniements éventuels des dispositifs institutionnels, réglementaires, juridiques et fiscaux ».

Ainsi, l'optique de l'aménagement du territoire adopte les principes du développement durable tout en abordant le devenir du territoire dans son intégralité, y compris dans sa dimension urbaine et dans celle des relations urbain rural. A ce niveau il existe aussi des convergences avec la Stratégie 2020 qui prône les villes moyennes et petites, et les gros centres urbains et ruraux comme pôles de développement local. L'étude sur le Moyen Atlas est un bon test et un moyen de capitalisation de leçons à tirer pour une reproduction future à plus large échelle.

3.2.6 - Autres stratégies, plans et programmes

On s'est limité dans ce qui précède à la présentation de propositions de politiques et de stratégies de portée nationale mais qui en outre ciblent la montagne comme espace spécifique méritant une vision spécifique et une mise en oeuvre adéquate de cette vision. En fait, la montagne en tant que composante du territoire national fait aussi l'objet de nombreuses interventions dans le cadre de multiples stratégies, plans et programmes sectoriels, au même titre que les autres zones du pays. Cette tendance s'est accentuée depuis les années 90 dans le cadre des déclarations officielles accordant la priorité au développement du monde rural, à la promotion du développement durable, du développement social, du développement humain et de la lutte contre la pauvreté.

- **Dans le domaine de la protection de l'environnement et des ressources naturelles**, l'adoption des conventions internationales de mise en oeuvre de l'Agenda 21, ratifiées par le Maroc: sur le changement climatique, la conservation de la diversité biologique, la lutte contre la sécheresse ; la mise en application de la déclaration du Sommet de Rio sur la forêt. la stratégie de protection de l'environnement et du développement durable (1995) ; le PANE (programme d'action national pour l'environnement, 2002), la stratégie nationale du développement durable (en cours de lancement) (Cf. annexe 2).
- **La poursuite d'actions de protection, de réhabilitation et de valorisation des ressources naturelles**: il s'agit de la mise en oeuvre de plans et de programmes à long terme (15 à 30 ans): Plan d'orientation pour le développement de l'irrigation, **Plan national d'aménagement des bassins versants** (PNABV) (Cf. infra section 4, le contexte du PABVOL - l'un des premiers projets de mise en oeuvre du PNABV), Plan directeur de reboisement, Stratégie de développement des terres de parcours, Plan national forestier, Plan directeur des aires protégées, Plan directeur de gestion conservatoire des terrains *bour*, Stratégie nationale pour le développement des énergies renouvelables, Plan national de développement du tourisme (institution de pays d'accueil touristique, notamment en zones de montagne).
- **La mise en oeuvre d'une nouvelle génération de programmes de développement rural intégré fondés sur la Stratégie 2020**: Programme de développement rural centré sur la gestion des ressources naturelles dans les provinces du Nord (1999-2007), le Projet de développement rural dans les zones montagneuses de la province du Haouz (2002-2007), le DRI/PMH

développement rural intégré centré sur la petite et moyenne hydraulique(2001-2006), le DRI/MVB (mise en valeur du *bour*) (2004-2009), le DRI/zones forestières (2005-2010).

- **La réalisation ou la poursuite de programmes d'infrastructures et de services sociaux de base:** la Stratégie à long terme (horizon 2020) de développement des ressources en eau , les PDAIE (plans directeurs d'aménagement intégré des eaux par bassin hydrologique), le Plan national de l'eau, le PAGER (programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales jusqu'à 2008 pour la quasi-totalité du monde rural, y compris les zones montagneuses), le PERG (programme d'électrification rurale global, même horizon que le PAGER), le PNCRR (programme national de construction des routes rurales (2005-2015), le BAJ (programme des priorités sociales, éducation et santé, dans 14 provinces défavorisées, la plupart en zones montagneuses).

3.3 - Processus de mise en œuvre des politiques: quelques aspects et exemples

Comme dans le cas des énoncés des politiques, on s'en tiendra à un bref aperçu sur les processus de mise en œuvre des politiques relatives à l'agriculture et au développement rural.

3.3.1 - Trois caractéristiques majeures semblent marquer les processus de mise en œuvre des politiques

- **Première caractéristique:** dans le domaine de l'agriculture et du développement durable il n'y a pas eu jusqu'à présent de décision de portée nationale d'envergure, similaire à celle du CIA (1969) qui s'était donné tous les moyens de sa réalisation, concrétisée par la politique des barrages et le million d'hectares irrigués. L'agriculture est certes fortement impliquée aujourd'hui dans les négociations de libre échange, mais le CIA est en partie caduc, en particulier pour tout ce qui est des activités de marché. Le développement rural est certes considéré comme une priorité nationale, mais il ne dispose pas d'un arsenal complet d'ordre politique et juridique du type du CIA.

Si l'on excepte quelques programmes sectoriels conçus à l'échelle nationale (eau potable, électrification rurale, routes), il s'agit plutôt essentiellement de stratégies d'orientation générale, de quelques plans d'action, mais qui ne retiennent pas toujours tous les moyens d'action nécessaires. C'est ce qui explique que la plupart des interventions ont lieu sous forme de programmes ou de projets, le plus souvent grâce à des financements extérieurs, dont on tire sûrement des leçons, mais qui s'achèvent avec l'épuisement de ces financements.

- **Deuxième caractéristique,** une certaine indécision sur des questions cruciales. On a évoqué le cas des choix à effectuer sur le plan macro-économique dans le cadre de la globalisation, notamment pour ce qui est des céréales, denrées de base non compétitives. Faut-il continuer à les protéger ou faut-il des alternatives, et si oui, lesquelles ? Il est question depuis quelques années d'une restructuration du secteur agricole, mais il n'y a pas eu de décision prise à ce sujet.

Un autre exemple est celui des régimes de propriété et d'exploitation des terres. Divers statuts en présence constituent un obstacle à la sécurisation foncière et aux investissements. C'est le cas du *melk* (terres privées non immatriculées), du collectif, du *habous* (terres de fondations religieuses) et du domanial. Des réflexions sont en cours. Quelques indices de réforme apparaissent (exemple de la location à long terme de terres domaniales), mais il n'y a pas eu jusqu'à présent de mesures destinées à réformer l'ensemble du secteur.

- **Troisième caractéristique**, même lorsque les politiques ont des visions globales et cohérentes, il existe un clivage important entre les principes annoncés et leur degré réel de mise en œuvre. Cette caractéristique nous semble fondamentale dans le cas du Maroc, ce qui peut remettre en cause l'efficacité et la durabilité des actions²³. Aussi semble-t-il indiqué d'aborder les processus de mise en œuvre des politiques sous l'angle du degré d'adéquation entre les politiques annoncées et leur mise en œuvre²⁴.

3.3.2 - Des processus au rythme assez rapide dans certains cas et qui contribuent à la réalisation des objectifs

- Des actions sectorielles gérées directement par une structure donnée, en particulier lorsque le maître d'œuvre est un établissement public (exemple de l'ONEP pour l'eau potable, l'ONE pour l'électrification rurale).
- Des Fonds sectoriels d'affectation spéciale institués avec des garanties de pérennisation du financement: exemples du FDA (Fonds du développement agricole consacré aux incitations à la mise en valeur agricole et à des subventions) et du FNF (Fonds national forestier).
- Des partenariats engagés entre des administrations et des associations. Des conventions sont établies selon lesquelles les premières financent les opérations et exercent leur supervision, les secondes prennent en charge l'exécution et le fonctionnement général. Cette tendance, qui en est à ses premiers essais, semble prometteuse: exemple de l'alphabétisation, de l'éducation non formelle, d'actions de conservation et de développement des ressources naturelles mises en œuvre par des associations (cas du périmètre du Msoun) ou par des animateurs contractuels de l'administration (cas de la Tessaout). Signalons aussi le cas, peut-être encore unique aujourd'hui, de transfert de la gestion d'un projet de lutte contre la désertification d'un établissement public, l'ORMVA de Ouarzazate, à une association locale créée spécialement à cette fin, l'ADEDRAA.

3.3.3 - Des difficultés entravent ou retardent les processus intersectoriels engagés par des instances à vocation transversale

Dans ces cas, le soutien politique est peu affirmé ou l'arbitrage nécessaire fait défaut. Il en est ainsi par exemple des Départements de l'aménagement du territoire ; du Fonds du développement rural dont les modalités de mise en œuvre sont encore en discussion depuis sa création (1999) ; des efforts de coordination entre des programmes environnementaux de mise en œuvre des conventions internationales issues du Sommet de Rio (Cf. les efforts laborieux entrepris dans le cadre du projet Ancre et qui n'ont pas encore abouti). Ces exemples témoignent des difficultés qui se dressent face aux efforts entrepris en matière de coordination, de territorialisation et d'intégration des actions.

Notons qu'il existe néanmoins des Fonds intersectoriels performants parce qu'ils émanent d'une volonté royale. Ce sont les cas cités des Fonds Hassan II (1996) et du Fonds d'affectation spéciale de l'INDH (2005).

²³ Nous avons détaillé cette question dans un travail sur l'évolution des partenariats au Maroc. Cf. Herzenni Ab., déc.2004.

²⁴ Cette approche tient compte des recommandations de la note méthodologique de l'ARD-M (processus politique, participatif, etc.), mais il nous semble, dans le cas du Maroc, que l'aspect relatif aux politiques prédomine et conditionne tous les autres.

3.3.4 - Mise en œuvre limitée des mesures de décentralisation et de déconcentration

Même lorsqu'il y a une volonté de territorialisation, il n'y a pas de répondant au niveau local à la hauteur des ambitions proclamées. La décentralisation et la déconcentration devraient être les outils principaux de cette territorialisation. Quelques chiffres montrent que l'essentiel des moyens d'intervention, en particulier humains et financiers, demeure centralisés:

- Les effectifs des cadres de l'administration demeurent concentrés dans les services centraux: 34,5% pour le Ministère de l'agriculture²⁵ ;
- Le personnel communal a été multiplié par 5 en 23 ans (plus de 145 000 en 2001), mais les cadres supérieurs, en majorité des administrateurs, ne représentent que 8% des effectifs²⁶.

Quelques données sur le niveau de formation du personnel communal sont révélatrices: « ..., absence de répertoire complet des noms du personnel, ignorance des textes de loi régissant l'état civil, omission de signature des actes de l'état civil, absence de divers registres et dossiers, non distinction entre patrimoine public et patrimoine privé... »²⁷.

3.3.5 - Répercussions sur le développement des associations et des communautés locales

L'ouverture des administrations et des collectivités locales sur les associations est certaine depuis la promulgation des textes instituant le partenariat entre ces divers acteurs (Cf. supra, le cadre institutionnel). Elle l'est encore plus avec l'INDH qui institue des comités où sont représentés l'ensemble des acteurs et opérateurs concernés aux divers niveaux territoriaux: national, régional, provincial et communal. Il est trop tôt pour évaluer cette expérience qui en est encore à son lancement. Le défi actuel, pour l'INDH et les autres instances de développement social et humain, réside dans le renforcement institutionnel aussi bien des collectivités locales que des associations de développement local, des associations professionnelles et des coopératives, dans le sens de leur « autonomisation », afin qu'elles agissent en tant que partenaires à part entière, capables de gérer leurs propres affaires et de traiter directement par elles-mêmes avec leur environnement économique et institutionnel. Ce défi s'applique également aux communautés locales, lesquelles s'expriment dans leur cadre informel traditionnel, mais commencent aussi dans plusieurs zones à s'ériger en associations locales, soit de par leur propre volonté, soit à l'instigation d'autres associations ou de l'administration (voir en particulier les cas de la gestion des eaux, des parcours, des forêts).

3.3.6 - Questions de financement des actions de développement

Deux problèmes essentiels se posent:

- Des mesures d'allégement des procédures budgétaires sont en cours sous forme de déconcentration, de contrats programmes, de budgets programmes, de contrôle a posteriori. Il faudrait non seulement accélérer le processus, mais l'assouplir encore plus pour l'adapter aux caractéristiques des projets décentralisés (petite taille, budgets pluriannuels, flexibilité entre rubriques budgétaires)²⁸.

²⁵ PNUD, Maroc, déc.2003, 61-64.

²⁶ Idem, 54.

²⁷ Ibidem, 58.

²⁸ Voir étude citée sur la mise en œuvre de la stratégie 2020, MADR, FAO, BM, avril 2005.

- Comme on l'a déjà souligné, les actions de développement se déroulent dans la majorité des cas sous forme de programmes et de projets appuyés par des financements extérieurs, souvent limités dans le temps et ne garantissant pas la maintenance des réalisations, encore moins leur reproduction ou leur extension. Il en sera ainsi tant que les budgets ne seront pas internalisés dans le budget public ou en tout cas alimentés régulièrement à l'instar de certains fonds d'affectation spéciale.

3.4 - Eléments d'impact des politiques

Dans les douze rapports riches et bien documentés du projet ROA sur le Maroc, cet aspect est abordé sous divers angles à travers l'étude des divers rôles de l'agriculture²⁹. La montagne n'est pas abordée dans sa spécificité, sauf dans deux cas localisés³⁰. Mais le projet ayant pour objet essentiellement l'agriculture *bour*, on peut considérer que les résultats exposés dans les rapports sont valables pour la montagne. Il resterait bien entendu à en préciser les diverses particularités dans cet espace.

Le rapport de synthèse³¹ identifie deux grands groupes de mesures politiques aux impacts contrastés:

- Le premier groupe viserait l'augmentation et la stabilisation de l'offre alimentaire intérieure. Ce serait une prolongation de la situation actuelle voire son renforcement. Il s'agirait, comme le retrace la matrice adoptée, de l'appui à la recherche agronomique, la formation, la vulgarisation, la mise en valeur du *bour*, la diversification de la production agricole, l'amélioration des parcours, l'aide aux investissements, ainsi que des actions spéciales telles que la lutte contre les effets de la sécheresse et l'assurance sur les produits céréaliers. Dans cette optique, le risque d'externalités environnementales négatives de ces mesures est patent et s'aggraverait si l'on maintient dans le cas du *bour* des techniques intensives de mise en valeur (intrants chimiques, mécanisation excessive) soutenues par des aides aux investissements et si la tendance à l'extension des cultures sur les terres marginales se poursuit au détriment des forêts, des parcours et de la conservation des sols et des eaux (Cf. supra « les contraintes »).
- Pour le deuxième groupe de mesures, l'hypothèse retenue est la réduction des subventions à l'agriculture et la libéralisation des marchés des produits agricoles (Cf. les négociations avec divers pays et avec l'Union européenne sur le libre échange). On sait, voir supra, que les céréales, en particulier le blé tendre, denrée de consommation quotidienne au Maroc, bénéficient de la protection douanière et de subventions. Cette situation serait défavorable aussi bien aux couches urbaines qu'aux couches rurales défavorisées, car il faut s'attendre à une invasion des produits extérieurs, les céréales n'étant pas compétitives au Maroc. Il faudra s'attendre aussi à des problèmes sociaux, accentués par l'accélération de l'exode rural.

29 Etude citée: rôles économique, environnemental, de viabilité sociale et culturelle ; effets des politiques macro-économiques et autres politiques sectorielles sur la sécurité alimentaire, l'accès à l'alimentation, la lutte contre la pauvreté ; les liens entre les différents rôles de l'agriculture, les relations - concordantes ou discordantes entre les politiques entreprises et les divers rôles de l'agriculture.

30 Voir notamment les rapports de K. Allali (2003) sur les externalités positives de l'agriculture sur l'environnement et le tourisme de montagne.

31 Moussaoui M.

En revanche, les externalités environnementales seraient favorisées grâce à la baisse de pression sur les ressources naturelles et à l'expansion du tourisme et de l'artisanat ruraux³².

En ce qui concerne le développement rural, les résultats actuels montrent des avancées sensibles en matière d'accès des populations rurales aux services sociaux de base, comme l'indiquent quelques chiffres. 73% de la population rurale bénéficieraient aujourd'hui (2006) de l'eau et 84% de l'électricité. Les programmes de routes et de pistes sont accélérés (1500 km par an, le triple des programmes précédents). Des efforts sont déployés en matière de promotion de l'artisanat et du tourisme rural. La généralisation de l'enseignement primaire en est à plus de 90%.

Il est un fait que le développement social du milieu rural a connu une sensible accélération ces dernières années. Néanmoins, certains aspects demeurent préoccupants. A titre d'exemples:

- Les difficultés de gestion, de maintenance et probablement de renouvellement des équipements installés. C'est le cas notamment des adductions en eau potable gérées par des associations dans le cadre du PAGER.
- L'incapacité d'accès des populations les plus pauvres aux services sociaux même lorsqu'ils sont implantés dans les villages. Ce serait le cas d'effectifs importants, alors que 80% des villages seraient desservis en eau et plus de 90% en électricité en 2008.
- La déperdition scolaire malgré les gros efforts de généralisation de l'enseignement et d'alphabétisation.

3.5 - Observations générales sur les politiques

Le panorama esquissé, bien qu'incomplet, témoigne de la multitude d'actions de développement menées sur l'ensemble du territoire national. En fait, le pays fait l'objet depuis les années 90 d'un nombre considérable d'initiatives et de réformes qui ne manquent pas d'atteindre les zones de montagne, dans un contexte de prise de conscience aiguë de la nécessité et de l'urgence de mise à niveau des politiques, des procédures et des mécanismes de leur mise en œuvre.

Dans la plupart des déclarations, des documents officiels et des études, des notions récurrentes apparaissent telles que la bonne gouvernance, la décentralisation, la déconcentration, la participation, le partenariat et la recevabilité. Il est également fait souvent état des déficits: cloisonnement entre structures, prédominance des approches mono sectorielles, chevauchement des missions et des responsabilités, multiplication au niveau central de commissions, de Conseils nationaux et de comités aux diverses échelles territoriales, mais sans pouvoir délibératif, insuffisance des mécanismes de concertation et de coordination au niveau local, rigidité des procédures d'affectation, d'exécution et de contrôle des budgets, implication insuffisante des populations dans certains programmes et faible présence de structures de proximité, insuffisance ou inadéquation des mesures incitatives d'amélioration de la productivité des ressources.

³² A diverses reprises, il est question dans les rapports du projet ROA d'une relation de cause à effet entre les subventions au blé tendre et le transfert d'autres cultures (orge notamment) sur les terres marginales gagnées sur des sols pauvres, sur les forêts et les parcours (1,2 millions d'ha entre 1974 et 1996, soit 14% de la SAU livrés à l'érosion des sols). Cette assertion mérite d'être étayée car les céréales pauvres n'ont pas disparu des plaines irriguées et *bour*. La croissance démographique et son amortissement même partiel par l'émigration temporaire ; la baisse relative de l'offre d'emploi permanent en ville ; les systèmes de production agropastoraux ; l'inégalité des moyens selon les types d'exploitation. Ce sont des facteurs qui doivent aussi jouer un rôle déterminant dans le maintien d'effectifs importants de population dans les zones pauvres et marginales. A contrario, la libéralisation contribuera-t-elle à elle seule à un exode rural massif et par conséquent à l'allègement des ponctions sur les ressources naturelles, voire à leur réhabilitation ?

Néanmoins, il faut noter les mesures et les réformes juridiques, institutionnelles, administratives et financières prises durant ces dernières années à l'échelle nationale ou dans quelques secteurs, qui devraient remédier aux déficits constatés.

Par exemple, les réformes en matière de régionalisation et de décentralisation ; la délégation de prérogatives ministérielles aux *walis* et aux gouverneurs en matière d'investissements et d'assistance aux entreprises (création des CRI, centres régionaux d'investissement) ; les essais en cours de déconcentration budgétaire ; la délégation déconcentrée de budgets lors d'opérations telles que la lutte contre la sécheresse (2000) ; la mise en œuvre déconcentrée du programme BAJ (1999-2003).

Les programmes de DRI se réclament avec force des principes de décentralisation, de participation, d'intégration et de territorialisation énoncés par la Stratégie 2020. Il y a lieu de réserver une place spéciale à l'INDH (Initiative nationale du développement humain) lancée en mai 2005, qui cible à moyen terme (horizon 2010) une réduction drastique de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion dans les zones les plus démunies, dont les montagnes, en conformité avec les principes du développement humain et les engagements des « Objectifs du Millénaire ».

Il serait prétentieux, au vu de la prolifération des mesures passées en revue, de leur niveau d'avancement différent, de modalités d'approche et de mises en œuvre différentes, de l'absence fréquente d'évaluations circonstanciées, de saisir leur impact réel sur les zones de montagne dans leur diversité sans études circonstanciées qui tiennent compte des diversités et singularités en présence. Il faudrait au mieux considérer qu'il s'agit de processus dont l'analyse exige des suivis conséquents et de multiples et patientes analyses pluridisciplinaires. D'autant plus que le panorama actuel donne l'impression d'un véritable chantier encore en cours d'édification.

4 - LE CONTEXTE DU PABVOL (Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar)

4.1 - Aperçu sur la durée et le coût du projet

Le projet, dont les premières études préparatoires ont commencé en 1994, a démarré en décembre 1998 et devait durer 5 ans. Il a été financé par l'Etat marocain et la Banque mondiale (BM), avec la participation en main d'œuvre valorisée des populations de la zone du projet.

Financement	Coût (millions de DH)	Observations
Budget de l'Etat	13,6	
Banque mondiale	38	Réduit à 28 M. sur accord entre la Banque mondiale et l'Etat marocain
Participation des populations	3,9	
Total	55,5	45,5

Suite à l'évaluation à mi-parcours, en juillet 2003, il a été décidé de réduire le prêt bancaire de 10 millions de DH et de prolonger la durée du projet d'une année. Il a été clôturé fin décembre 2004.

4.2 - Contexte

L'intérêt pour l'aménagement des bassins versants au Maroc traduit l'importance accordée par les pouvoirs publics à la conservation des sols et des eaux. L'expérience et les réflexions menées pendant plusieurs décennies ont abouti au **PNABV (Plan national d'aménagement des bassins versants, 1998)** (Cf. PNABV, 1998), porteur d'une nouvelle approche des interventions. Il ne s'agit plus seulement de protection des barrages mais d'un double objectif: assurer la gestion durable des ressources naturelles dans les bassins versants (et donc réduire l'envasement des barrages) et améliorer les conditions de vie des populations locales.

Pour ce faire, deux conditions majeures, concomitantes, sont énoncées: (i) **substituer** à la planification impérative, « qui travaille à grande échelle et sur une courte période, une planification stratégique à petite échelle et sur une longue période », (ii) **institutionnaliser** les procédures de **participation** aux divers niveaux territoriaux: au niveau national, par la création d'un comité national d'aménagement des bassins versants, au niveau régional et de la zone d'action des projets, des comités de direction et de gestion, et au niveau local, des comités locaux chargés d'élaborer les contrats d'aménagement et de veiller à leur bonne réalisation. La mise en œuvre adéquate de cette stratégie suppose une décentralisation effective et l'implication des populations concernées dans un cadre contractuel, ainsi que des mécanismes d'engagement, d'exécution et de contrôle budgétaires plus flexibles. L'ensemble des composantes de cette stratégie est appelé à être testé à petite échelle dans le cadre du PABVOL, afin qu'il soit reproduit à plus grande échelle en cas de succès.

Cette nouvelle stratégie rejoint les idées de développement agricole et rural intégré qui prennent corps en 1993 au sein du Ministère de l'agriculture et qui aboutiront à la stratégie 2020. Elle a aussi certainement tiré des leçons des expériences d'approche participative menées durant les années 90 dans divers bassins versants. Pour citer les plus importants, le bassin versant de la Tessaout et du Msoun (affluent de la Moulouya) avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), celui de l'oued Srou, avec la l'Office allemand de coopération technique (GTZ), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)/RIF dans le cadre des programmes MEDA, etc.

C'est dans cette ambiance qu'une étude d'évaluation est lancée (1994-95) dans la vallée de l'oued Lakhdar avec l'appui de la Banque mondiale en vue de la préparation du PABVOL. Ce bassin a été choisi sur décision du gouvernement marocain pour la mise en œuvre d'un projet pilote parce qu'il figure parmi les priorités du PNABV. Il est classé en effet parmi les bassins à risques érosifs les plus élevés (3ème sur la liste des priorités après deux bassins du Rif, au nord du pays, où sont lancés également des projets).

5 - CARACTERISTIQUES DE LA ZONE DU PABVOL

5.1 - Situation de la zone et population

Le bassin versant de l'oued Lakhdar en amont du barrage Hassan 1°, situé dans la province d'Azilal (Haut Atlas central), occupe une surface de 166 700 ha.³³ La population des 4 communes rurales sises dans le bassin était de 55 000 habitants en 1994 et de 63 500 en 2004 (recensements officiels de la population et de l'habitat). Le tableau ci-dessous contient les données de population relatives à l'ensemble des 4 communes et à la zone retenue du projet (données de 1994 et taux de croissance de la population 1994-2004):

Communes	Douars (total)	Projet	Foyers (total)	Foyers Projet	Pop. (total)	Pop. Projet	Pop. 2004 total	Taux de Croissance 94-04
A.Abbés	20	5	1188	1926	8394	4069	10391	2,2
A.Bououlli	45	7	957	1372	7753	3396	9473	2,0
Ouaoula	47	7	2524	2017	19746	4012	22022	1,1
A.Mhammed	34	7	2685	1562	18 888	3252	21742	1,4
Total	146	26	7354	6877	54781	14729	63648	1,7

Il y a lieu de noter le taux de croissance élevé dans la zone. Il est supérieur à la moyenne nationale globale (1,4%) et représente près du triple de la moyenne nationale rurale (0,6%). C'est un indice important de maintien de la pression sur les ressources naturelles.

La population concernée par le projet représente 22% du total et les *douars* 18%.³⁴

5.2 - Données physiques

La haute montagne domine dans le bassin. 77% de la surface est au-dessus de 1000 m. Le relief est en général escarpé et des sommets se trouvent entre 3000 et 4000 m au sud de la zone. Les formations sont en général peu perméables et présentent une forte tendance à l'érosion. Le climat est de type méditerranéen, pluvieux et froid en hiver, sec et chaud en été. La pluviométrie moyenne varie entre 500 et 1000 mm selon l'altitude, avec une forte irrégularité inter et intra annuelle.

Le bassin peut être subdivisé en deux grands ensembles:

- L'ensemble de haute montagne, d'altitude supérieure à 2000 m, s'étend au sud de la zone. Les pentes sont très fortes et les vallées, très encaissées, sont cultivées en irrigué. La végétation est composée de matorrals (jachère forestière) dégradés.
- La moyenne montagne et les plateaux, au nord et nord-ouest de la zone, est caractérisé par des pentes fortes et des vallées encaissées. Les sols en pente sont en grande partie superficiels et caillouteux et sont parfois mis en culture. La végétation naturelle est formée de matorrals denses à clairs et les fonds de vallée sont cultivés en irrigué et en sec.

³³ La plupart des données sont reprises des documents de travail du rapport d'achèvement du projet, HCEFLCD et DPA, 2005, et du rapport d'évaluation de la BM, 1995.

³⁴ A noter dans le tableau les différences relatives au nombre de foyers selon les documents des recensements officiels et du projet.

5.3 - Occupation des terres

Tableau de l'occupation de terres (données de 1985, documents de travail du rapport d'achèvement du projet (2005). Le dernier recensement agricole officiel, en 1996, ne concerne que l'agriculture, avec des chiffres nettement différents pour l'irrigué: 1905 ha et pour le total *bour*: 15 195 ha.

Occupation des sols	Ha	%
Cultures irriguées	5 560	3,3
Cultures en sec	13 300	8,0
Cultures sous forêts	14 800	8,9
Forêts très claires	34 860	20,9
Forêts claires	26 680	16,0
Forêts denses	13 700	8,2
Parcours extensifs et terrains nus	57 800	34,7
Total	166 700	100,0

Les terres de culture n'occupent que 20% de la surface (33 660 ha), dont 13 000 en sec et 15 000 sous forêt (matorrals) ! La forêt dense n'occupe que 8% des terres, les parcours 35%. L'importance des cultures sous forêt témoigne de la forte pression anthropique sur le milieu naturel.

5.4 - Le poids de l'érosion dans le bassin

La carte d'érosion et le classement des terres font ressortir que les secteurs où des mesures de lutte contre l'érosion s'imposent représentent 52% de la surface totale du bassin (87 000 ha), dont 20% de terres de culture irriguées et en sec, 11% de culture en sec sous forêt, 56% sous forêt claire et 20% de parcours extensifs.

Les données disponibles indiquent que le taux d'envasement du barrage Hassan 1° est de 2,87 m³ par an, trois fois supérieur (1750 m³/km²) aux prévisions initiales en raison de dégradations bien plus fortes que les résultats des calculs retenus à l'origine du projet (504 m³/km²). Les analyses entreprises montrent que les principales sources de sédiments couvrent près de 17 000 ha, où les interventions sont particulièrement urgentes, dont 11 000 situés dans les communes Aït Abbès et Ouaoula.

5.5 - Les indicateurs de pauvreté

Les données ci-dessous proviennent des analyses effectuées par le HCP (Haut Commissariat au plan) à l'issue du recensement officiel de la population et de l'habitat de septembre 2004 (Cf. HCP, 2005). Elles concernent, pour chaque commune de la zone du projet, les taux de pauvreté relative et de vulnérabilité ainsi que les indices de développement humain et social.

Commune	Taux de pauvreté relative (%)	Taux de Vulnérabilité (%)	Indice de développement humain	Indice de développement social
Aît Abbès (Sgatt)	45,81	30,64	0,350	0,150
Aît Bououlli	50,08	26,74	0,343	0,131
Arbaa Ouaoula	42,36	32,56	0,416	0,248
Aît Mhammed	44,68	30,46	0,364	0,209
Moyenne rurale provinciale	23,98	25,4	0,202	0,358
Moyenne rurale nationale	22,0	?	?	?

- *Taux de pauvreté: il s'agit de la pauvreté relative, estimée à un niveau de vie de 1745 Dh/mois pour un ménage moyen de 6,4 membres (équivalent à 9 Dh par jour/personne ou 1,05 US\$ 2005.*
- *Taux de vulnérabilité: il concerne les ménages ayant un niveau de vie supérieur au taux de pauvreté mais qui courent le risque de tomber au-dessous de ce seuil. Estimé à un maximum de 1,5 par rapport à ce seuil.*
- *Indice de développement humain: reprend l'IDH du PNUD (revenus, santé, éducation).*
- *Indice de développement social: moyenne arithmétique simple des taux d'accès à l'eau, à l'électricité et à la route.*

Les populations de la zone du projet sont parmi les plus pauvres et les plus vulnérables, non seulement de la province, mais de l'ensemble du pays. L'indice de développement humain demeure très faible même s'il est supérieur à la moyenne provinciale grâce aux gros efforts de scolarisation de ces dernières années. En revanche, l'indice de développement social demeure très bas en raison de l'enclavement de la plupart des *douars* et des faibles taux d'électrification et d'alimentation en eau potable.

6 - LE PROJET PABVOL

6.1 - Le projet selon son cadre logique (Cf. annexe 3)

6.1.1 - L'objectif du projet

L'objectif du projet est de « **tester, sous forme de projet pilote, des approches participatives pour l'amélioration de l'utilisation et de la productivité de la terre et de la gestion des ressources naturelles dans les zones de montagne** ». Il est conçu comme une application dans le bassin de l'oued Lakhdar des conclusions et recommandations du PNABV pour une approche susceptible d'atteindre les objectifs fixés par ce dernier en termes de gestion durable des ressources naturelles, d'amélioration des conditions de vie et d'augmentation des revenus.

Le projet, de par son caractère de test, s'appliquerait seulement à quelques parties du bassin parmi celles requérant des interventions urgentes de conservation des eaux et des sols (CES). Les zones prioritaires ont été choisies dans quatre communes traversées par le Lakhdar et ses affluents (Cf. carte, page 8). 40 douars devraient participer au projet avec 13 000 habitants couvrant 30 000 ha, soit 22 % de la population et 18 % de la surface des communes concernées (Cf. 5.1, population).

Les actions seraient menées sur la base de plans de développement de *douars* (PDD) établis en concertation avec chaque *douar* et validés dans le cadre de contrats programmes (CP) définissant les responsabilités de chaque partie prenante. Outre la concertation et la contractualisation avec la population, cette dernière doit participer aux coûts, la plupart du temps en nature, en guise d'engagement tangible dans la réalisation du projet (Cf. annexe 5, exemples de PDD et de CP).

Ce dernier devrait apporter de la sorte la preuve de la faisabilité de l'approche participative dans le cadre des activités ordinaires des services techniques, en particulier en matière de gestion durable des ressources naturelles et de décentralisation et responsabilisation des populations.

L'expérience serait alors reproductible à plus grande échelle, dans le bassin du Lakhdar et dans d'autres bassins³⁵.

Les indicateurs de performance du projet seraient, tels que mentionnés dans le cadre logique: la participation communautaire, qui se traduira par le fonctionnement de comités actifs de *douars* et la participation aux investissements ; la gestion améliorée des ressources naturelles (accroissement du couvert végétal, traitement contre l'érosion) ; l'amélioration de l'utilisation de la terre et l'accroissement des revenus des cultures et de l'élevage.

6.1.2 - Les résultats attendus et les activités prévues

Le cadre logique énonce 6 résultats attendus au terme du projet, leurs indicateurs de performance et leurs hypothèses de réalisation. Les résultats sont ainsi énoncés: la population est organisée pour une gestion durable des ressources naturelles ; les mesures de lutte contre l'érosion sont exécutées ; l'utilisation des terres irriguées et *bour* (pluviales) est améliorée ; la gestion forestière est améliorée ; des infrastructures supplémentaires (pistes et eau) ont été mises en place; des compétences ont été acquises et peuvent être reproduites dans la gestion participative des ressources naturelles.

³⁵ La Banque mondiale, bailleur principal du projet, note dans son cadre logique que l'objectif de ce dernier répond à l'objectif sectoriel du CAS (Country Assistance Strategy, 1997-2000) au Maroc: gestion durable des ressources naturelles, réduction de la pauvreté et de l'écart urbain-rural, soutien aux efforts dans le sens de la décentralisation.

Les activités prévues ont été regroupées en trois composantes: gestion des ressources naturelles, infrastructures socio-économiques et renforcement institutionnel. Les détails relatifs aux résultats et aux activités figurent dans l'annexe 3. Ils seront abordés à l'occasion de la comparaison du cadre logique du projet et des réalisations effectives.

6.1.3 - Conditions institutionnelles d'organisation et d'exécution du projet

Au niveau central, la tutelle et la coordination du projet sont confiées au Ministère chargé des eaux et forêts (MEF), futur HCEFLCD. Un comité interministériel de pilotage est prévu. Au niveau provincial, la coordination doit être assurée par un comité rassemblant les divers services provinciaux sous l'autorité du Gouverneur afin de faciliter l'intégration des diverses activités du projet. Un comité technique de suivi est constitué au sein de la DPA.

La Direction provinciale de l'agriculture (DPA) d'Azilal est le maître d'oeuvre délégué du projet suite à un accord entre le Ministère de l'agriculture dont dépend la DPA et le Ministère des eaux et forêts. Etant donné le caractère intégré du projet, la DPA est à même de mobiliser ses services spécialisés pour le suivi des études de faisabilité et des diverses activités du projet.

Une unité de programmation et de suivi (UPS) au sein de la DPA est chargée spécialement et à temps plein de la coordination, de la programmation et du suivi des activités du projet. Le responsable de l'unité est assisté de quatre spécialistes thématiques (agronomie, foresterie, génie rural et sociologie rurale), de quatre animateurs, un par commune, et de deux animatrices, chacune oeuvrant dans deux communes. L'ensemble de l'équipe est chargé sous la conduite du chef de l'unité et la supervision du directeur de la DPA, directeur du projet, des activités de diagnostic, de planification, de programmation, de suivi de la mise en œuvre en concertation avec la population et les autres parties prenantes.

Une unité administrative et comptable (UAC) est prévue au sein de la DPA. Un comptable est chargé à temps plein du suivi des dépenses, des aspects financiers du projet et de la tenue d'une comptabilité spécifique, distincte de celle de la DPA.

Les trois comités sont appelés à assurer le suivi régulier des activités et à faciliter la collaboration et la coordination entre les divers intervenants. (Cf. note de service n° 5613 du MEF). Les conseils communaux sont impliqués dans les processus de diagnostic et d'élaboration des PDD, d'exécution des activités, de suivi et d'approbation des contrats programmes.

6.2 - Processus de mise en oeuvre du PABVOL

On a recouru pour cette partie relative aux produits du projet à diverses sources relatant les réalisations avec des points de vue parfois différents, souvent concordants ou complémentaires. (Cf. annexe 4, document de projet ; document sur l'évaluation à mi-parcours ; rapport d'achèvement et doc .de travail de préparation du rapport d'achèvement). (Cf. HEFLCD, Rabat et DPA, Azilal, 2005). Grâce aux entretiens et aux observations de terrain, on a pu étayer certaines informations rapportées dans les documents. On examinera le degré de réalisation de l'objectif du projet ainsi que ses produits par composante en restituant le processus de leur mise en œuvre.

6.2.1 - Degré de réalisation de l'objectif

L'objectif central du projet est de tester sous forme d'un projet pilote une approche participative destinée à l'amélioration de l'utilisation de la terre et de la gestion des ressources naturelles en zone de montagne. On passera en revue les indicateurs-clés de performance relatifs à cet objectif (Cf. documents cités du projet et rapport d'achèvement du projet, avril 2005).

Participation active de la population locale: En règle générale, la population a bien adhéré à l'approche participative du projet. Il était prévu de réaliser 40 PDD dans 40 *douars*. 26 PDD ont été réalisés en fait car certains *douars* se sont regroupés en conformité avec leur mode d'organisation propre. D'autres d'ailleurs, et pour les mêmes raisons, identifiés initialement comme *douars* se sont scindés en « *sous douars* », lesquels ont participé chacun à son propre PDD. Au demeurant la population touchée est sensiblement la même que celle prévue (plus de 14 000 pour les 13 000 prévus).

26 comités de douars (CD) informels se sont créés durant le processus de PDD. 16 parmi ces comités se sont transformés en associations de développement locales (ADL) agréées dans le cadre de la loi en vigueur et acquièrent de ce fait la personnalité morale et l'autonomie financière. A la fin du projet, 9 ADL disposent d'un compte en banque et des femmes siègent au conseil d'administration de 7 ADL, ce qui est une innovation dans un contexte de séparation traditionnelle des sexes.

L'adhésion des populations a été telle que des ADL et des CD ont pris des initiatives hors du cadre du projet. Par exemple, une ADL a pris en charge la construction d'une piste de 1,5 km. 7 ADL ont engagé des actions génératrices de revenus avec l'appui d'une ONG, de l'ADS et de l'équipe du projet. En outre, 2 ADL ont été créées par effet d'entraînement dans le voisinage de la zone du projet et demandent des appuis pour le développement de leurs propres zones.

L'association au projet des conseils communaux a été positive dans l'ensemble, notamment en ce qui concerne leur participation au choix final des *douars* partenaires du projet, à l'élaboration des PDD et à l'approbation des CP. Néanmoins, ils étaient en retrait sensible en raison en particulier de leurs manques de moyens. En outre, il est difficile de savoir au stade actuel à quel point ils seraient favorables à des améliorations en zones de parcours et de forêts à usage collectif, aspects peu abordés par le projet (Cf. infra).

Amélioration des revenus des cultures et de l'élevage, et activités génératrices de revenus: Le projet a prévu l'intensification de 750 ha de cultures irriguées et 200 ha de terres *bour*. Les travaux de réhabilitation des équipements de petite irrigation sont à l'origine de l'extension de surfaces de céréales, de fourrage et de l'arboriculture (pommiers, noyers) et de la hausse des rendements. Des efforts ont concerné également les terres *bour* (céréales, oliviers et amandiers). Il en est de même pour l'élevage grâce à l'introduction de races performantes de petits ruminants. En outre, 400 femmes ont bénéficié d'un appui à des activités génératrices de revenus: apiculture, cuniculture et artisanat. Le désenclavement grâce à la construction des pistes devrait faciliter les approvisionnements et la commercialisation des produits locaux et donc être également à l'origine de l'amélioration des revenus.

Accroissement du couvert végétal: Cet accroissement est estimé par les enquêtes sur l'impact du projet (premier semestre 2005) à 4% à l'amont du bassin, à 16% à mi-pente, où se trouvent le plus de ravines, et à 11% à l'aval sur les zones les plus proches du barrage. Ces résultats semblent corrects par rapport aux prévisions. Même s'ils sont limités à des surfaces réduites, de par leur

caractère démonstratif, ils seraient concluants aux yeux des populations quant à l'intérêt des traitements anti-érosifs.

6.2.2 - Les produits des activités par composante

Composante « Gestion des ressources naturelles »

Traitement de l'érosion concentrée: Le projet prévoyait l'établissement de 1600 m³ de gabions sur les surfaces ravinées d'érosion concentrée. Au départ, les objectifs des travaux et leur consistance sont mal compris, les populations ne semblent pas être intéressées, les études de faisabilité accusent des retards et les négociations avec les populations traînent sur le choix des sites de travaux. Néanmoins des contrats programmes sont signés à compter de l'an 2000 et les premiers travaux démarrent en 2002 ! En fin de compte, près de 5 000 m³ de gabions sont réalisés dans 18 douars, soit le triple de ce qui était prévu dans le projet (mais seulement la moitié de ce qui a été retenu dans les PDD). Ces dépassements devraient prouver un intérêt des agriculteurs pour les traitements anti-érosifs. D'ailleurs le HCEFLCD a réalisé de son côté dans la même zone et hors projet près de 7 000 m³ de gabions durant la même période. Il est noté que le traitement anti-érosif n'atteint un haut degré d'efficacité que si le traitement mécanique est complété par un traitement biologique sur de grandes surfaces à l'amont. Il n'est pas certain que les habitants acceptent ce type d'aménagement étant donné les usages de parcours.

Réhabilitation du domaine sylvo-pastoral: Le projet comptait réaliser l'amélioration des terres sylvo-pastorales sur 600 ha par ensemencement, fertilisation, plantations d'arbustes. C'est l'un des enjeux majeurs du PNABV car il touche des sources de vie essentielles pour les populations qui procèdent à des prélèvements abusifs, tolérés ou illégaux, de fourrage foliaire, de bois de feu et de bois d'œuvre. Or les améliorations ne peuvent s'effectuer sans mise en défens, avec l'accord ou non des populations. Ces dernières considèrent en général au Maroc que ce type d'opérations conduit à une domanialisation des ressources, synonyme d'interdiction de leur exploitation. Les populations ont été effectivement réticentes. 120 ha ont été réalisés tout de même en fourrage et chêne vert sur un terrain de parcours collectif, dans la CR A. Bououlli, dans le cadre d'un contrat programme avec les acteurs concernés. Mais les réalisations ont été rapidement détruites faute de mise en défens, même si l'on attribue cette situation à des dégâts (consommation des glands de chênes) causés par des écureuils.

Plans concertés de gestion de forêts: Le projet prévoit la préparation de ces plans avec les usagers en vue d'une gestion participative sur une surface de 600 ha environ après « délimitation du domaine forestier, régularisation des occupations illégales, reboisement, amélioration des parcours et de l'infrastructure socio-économique ». La réalisation de deux plans retenus dans le projet a pris beaucoup de retard. En outre, il a fallu remplacer un secteur relevant du domaine forestier (CR A. Abbès) par un autre où ce dernier représente moins de 10% de la surface (dans la CR A. Mhammed), ce qui est également le cas du deuxième secteur dans la CR Arbaâ Ououla. Le démarrage des concertations avec les populations a traîné en longueur. Les quatre phases prévues dans ce processus n'ont abouti qu'en fin 2004, à la fin du projet, ce qui excluait toute mise en œuvre des plans dans le cadre du projet. D'autre part, on peut se poser la question de la valeur du modèle de contrat retenu (aux termes très généraux) aux yeux des habitants, et la représentativité du comité restreint qui a participé aux négociations. En outre, les recommandations retenues dans les plans demeurent par trop générales et méritent des approfondissements pour être opérationnelles.

DRS fruitière: Étaient prévus 900 ha de plantations nouvelles et de réhabilitation de plantations existantes, avec mise en place de collecteurs d'eau, de murets et de cuvettes en vue de retenir l'eau et les sols et d'améliorer la productivité des arbres. Plus de 1000 ha ont été réalisés, dont 300 pour

les plantations anciennes. La contribution de la population a été de 6% au lieu des 10% prévus **en raison de la réticence des agriculteurs** à l'égard des collecteurs et leur intérêt plus marqué pour les murets et les cuvettes. Ils ne semblent d'ailleurs pas attirés par la maintenance des collecteurs. Mais l'intérêt pour l'opération est néanmoins évident comme en font preuve des cas de mise en défens collective de terrains de statut privé de DRS décidée par les agriculteurs. Les oliviers auraient bien pris dans l'ensemble, alors que les amandiers et les caroubiers n'auraient eu qu'un faible pourcentage de réussite (25%).

Réhabilitation de petits périmètres irrigués: La surface à réhabiliter était de 500 ha et avait pour but un approvisionnement en eau supplémentaire et l'intensification des cultures irriguées. Les réalisations ont atteint 554 ha et ont concerné 10 périmètres et 17 *douars*. Cette opération est très prisée par la population étant donné la valeur ajoutée importante qu'elle apporte. Néanmoins sa participation (14%) est moindre que prévu (20%) en raison des préférences des entrepreneurs pour leur propre main d'œuvre, afin de rester dans les délais imposés par les cahiers des charges ou, de manière générale, en raison de défauts de coordination entre les interventions de chaque partenaire.

Appui technique aux agriculteurs: Le projet prévoyait un **manuel technique de CES**, élaboré en fait avant même le démarrage du projet, qui devait constituer un prélude à des démonstrations de terrain avec les exploitants et à l'élaboration d'un référentiel technique agricole dans le cadre d'une recherche adaptée, ou de recherche-développement, sous forme d'essais avec les agriculteurs. Le projet devait également soumettre dans ce cadre des thèmes d'investigation de longue durée aux institutions de recherche du pays.

Le référentiel technique agricole n'a été livré qu'en 2003 en raison de divers retards qui sont aussi à l'origine de l'abandon de sa troisième phase relative à sa finalisation et à la présentation argumentée des thèmes de recherche de longue durée. Néanmoins les éléments fournis ont été utilisés à bon escient par l'équipe du projet dans ses activités de vulgarisation et dans l'élaboration des CP.

Le programme de recherche-développement devait être lancé dès la seconde année du projet en tirant profit de l'apport du référentiel technique agricole. Il devait formuler un programme de recherche, exécuter des essais chez l'agriculteur et organiser des ateliers de discussion et de validation des résultats de recherche. Ce programme a connu aussi des retards pour son lancement, n'a pas pu tirer profit du référentiel technique pour les mêmes raisons et a connu des problèmes de mise en œuvre des essais. Il a été clôturé par un atelier dans le courant du 2^o semestre 2004 et par quelques éléments de rapport.

Le programme de démonstrations comprenait la fourniture de matériel et de petits équipements de démonstration, des journées d'information des agriculteurs et des visites par ces derniers de divers projets au Maroc. Les matériels et équipements ont été acquis mais le programme a connu des perturbations eues égard aux retards enregistrés par les autres programmes, y compris ceux relatifs à la formation des techniciens (Cf. infra).

Malgré ces problèmes, nombre d'actions de démonstration ont été menées par l'équipe du projet. Des journées de sensibilisation ont été organisées dans le cadre de l'élaboration des PDD. Le rythme s'est accéléré à partir de 2002. Les essais de démonstration qui devaient concerner 85 ha selon les CP ont atteint 104 ha. Plus de 100 000 plants fruitiers ont été distribués au lieu des 77 000 prévus.

Les essais témoignent de résultats encourageants. L'arboriculture fruitière connaît une extension et la demande s'accroît, notamment pour l'olivier et les rosacées. On enregistre aussi l'amélioration des techniques d'entretien des vergers et l'apparition d'un noyau de tailleurs confirmés.

Les cultures annuelles connaissent une amélioration de leurs itinéraires techniques, l'introduction de nouvelles variétés de blé dur, de lentilles, de pomme de terre et de fourrages, la diversification des systèmes de cultures et l'amélioration des rendements.

Les essais d'amélioration génétique sont également concluants, bien que la moitié seulement des boucs et béliers prévus ait été distribuée. 12 boucs de race alpine ont été livrés en 2000 et 12 béliers de race Timahdit et Sardi en 2004. On a observé l'obtention de produits croisés avec des gains de poids à la naissance, une amélioration de la fertilité et de la prolificité, et une réduction des taux de mortalité et d'avortement. Des progrès sont observés également dans le mode d'alimentation et la prophylaxie grâce à l'encadrement des services techniques de la DPA.

Des activités de démonstration ciblant les femmes ont également été menées, bien que non prévues dans le projet. L'introduction de l'apiculture auprès des femmes a échoué en raison du rejet du projet par le contrôleur financier. De petits jardins potagers (201) ont été créés en vue d'un meilleur équilibre nutritionnel. 6 ADL ont bénéficié de la distribution de 12 machines à coudre, 10 métiers à tisser et 8 machines à tricoter, mais sans possibilité de formation dans le cadre du projet. D'autres activités ont été menées, dont certaines hors projet: organisation de modules d'alphabétisation avec l'aide de l'Association Azilal pour le développement, l'environnement et la coopération (AADEC) ; 6 classes d'alphabétisation animées par des instituteurs bénévoles ; des journées de sensibilisation sur l'éducation sanitaire avec l'appui de la Délégation provinciale de la santé ; plusieurs contacts avec des ONG et avec l'ADS pour la promotion d'activités génératrices de revenus.

Formation des agriculteurs: Les agriculteurs et les conseillers communaux ont bénéficié de formations « sur le tas » à l'occasion de l'élaboration des PDD et des CP. L'équipe du projet a organisé une formation des membres des CD et des ADL assurée par l'ADS dans le domaine de la gestion des associations. L'ITA de Fquih ben Salah a assuré une formation diplômante à 63 fils et filles d'agriculteurs (techniques agricoles, taille, couture, etc.).

Formation des techniciens: La formation technique prévue dans le cadre du projet ayant rencontré des difficultés de procédure, elle a été assurée par le Ministère de l'agriculture et le HCEFLCD dans le cadre de leurs propres programmes de formation (415 personnes jours). Notons qu'une première équipe du PABVOL, dissoute en 2000 en raison de mésentente entre les vulgarisateurs et la hiérarchie du projet, avait bénéficié d'une formation sur l'approche participative (1061 personnes jours) sur fonds PHRD.

Composante « Infrastructures socio-économiques »

Les pistes représentent une priorité dans les demandes des populations et l'intérêt économique et social du désenclavement est évident. Le projet a prévu la construction de 80 km de pistes. 84 km ont été réalisés malgré certaines difficultés: normes relatives aux pistes forestières inappropriées; difficultés liées au relief et au climat ; manque d'expérience de certains entrepreneurs. La contribution des populations est importante. Elle s'est manifestée sous forme de cession de bandes de terrain et de participation aux travaux. Des tronçons supplémentaires ont même été réalisés hors projet sur 1,5 km. Le projet prévoyait l'entretien des pistes par les habitants, bien que l'expérience montre que ce n'est pas un acquis certain.

L'approvisionnement en eau constitue une priorité essentielle pour les habitants. Le projet a prévu l'enregistrement des demandes dans le cadre des PDD et leur soumission au programme national PAGER qui se chargerait selon sa propre approche de la desserte des *douars* retenus. 4 *douars* ont en effet bénéficié du PAGER. En outre, l'aménagement de 12 sources dans le cadre de la petite irrigation a permis aux *douars* concernés un approvisionnement en eau moins pénible en attendant les réalisations du PAGER. L'équipe du projet a par ailleurs contribué à la programmation de 8 autres *douars* dans le cadre d'un financement hors projet de l'ADS en coordination avec une ONG locale (AADEC).

Composante « Renforcement institutionnel »

L'équipe du projet: Elle est constituée avant même le lancement du projet. Le coordinateur de l'UPS appartient à la DPA (quatre coordinateurs se sont succédé durant la vie du projet, de même d'ailleurs que quatre directeurs de la DPA). Des spécialistes « thématiques » sont recrutés spécialement pour travailler dans le cadre du projet: agronomie, foresterie, génie rural et sociologie ; quatre animateurs provenant du CT d'Azilal, qui quitteront le projet en 2000 et seront remplacés par le personnel de la DPA et deux animatrices provenant du MCEF. A partir de 2000 la structure est demeurée stable si on excepte les départs de trois coordinateurs, le dernier ayant été désigné en septembre 2003. En outre, le SPEF a désigné dès 2000 un cadre chargé d'assurer la coordination avec la DPA en matière de CES. L'UAC quant à elle a été constituée d'un comptable chargé d'assurer le suivi comptable du projet indépendamment de la comptabilité de la DPA.

Les comités de suivi: Le comité national de suivi et de coordination n'a pas fonctionné. Le projet a été suivi essentiellement par les instances du HCEFLCD responsables de l'aménagement des bassins versants. Les comités au niveau provincial et de la DPA ont siégé rarement.

Les véhicules, le matériel informatique et bureautique: Trois véhicules sur les cinq acquis ont été affectés à l'équipe du projet et aux services de la DPA. Le matériel prévu a été acquis dès la première année du projet et la DPA a réservé un local à l'équipe du projet dans ses bâtiments.

Formation permanente à l'approche participative et assistance technique: Une première formation (avril mai 1998) a été réalisée sur fonds PHRD au profit de la première équipe du projet. Le projet n'en a pas profité pleinement en raison des changements de personnel déjà évoqué. Elle a consisté en des exercices de terrain en sus de la formation en salle, l'élaboration en vraie grandeur des deux premiers PDD et un voyage d'études en Tunisie. Ensuite, un contrat de formation (12 modules et deux voyages d'études) et d'assistance technique (4 heures/mois) a été engagé avec un bureau d'étude sur appel d'offre international (1999). Seuls 5 modules ont été réalisés (gestion de projet, planification du développement local, communication, suivi évaluation, genre), un voyage d'études a été effectué en Turquie et un second auprès de projets en zone de montagne marocaine (Oued Srou et GEF/Rif). 1,8 mois d'assistance technique sur les 4 prévus ont été assurés. Le reste était en voie de résiliation à la fin du projet en raison de problèmes de procédure administrative relatifs à l'inapplication par le prestataire de clauses du contrat. L'équipe du projet a néanmoins bénéficié d'autres formations dans le cadre des programmes du Ministère de l'agriculture et du HCEFLCD. Elle a également tiré profit de l'ensemble des missions de concertation de la BM, principal bailleur du projet, ainsi que des séances d'autoévaluation et d'évaluation à mi-parcours (2003).

7 - LES POINTS FORTS DU PROJET

On examinera trois volets complémentaires: le degré de cohérence avec la politique nationale ; avec le PNABV ; et le degré de cohérence interne du projet en rapport avec ses réalisations effectives.

7.1 - Une conformité avec les objectifs nationaux

Les principes du PABVOL sont en conformité avec ceux du PNABV et avec les objectifs nationaux. Le cadre logique du projet élaboré par la Banque mondiale (Cf. annexe 3) considère aussi qu'ils coïncident avec les options de la CAS consacrée au Maroc (1997-2000). Il s'agit de la gestion durable des ressources naturelles, de la lutte contre la pauvreté, de la réduction des écarts entre le rural et l'urbain, et de la poursuite des efforts de décentralisation.

7.2 - Des convergences de stratégies

Le cadre logique du PABVOL se fonde sur une approche participative et décentralisée, « appliquée à petite échelle et sur une longue période » (cette dernière n'est pas perdue de vue même s'il s'agit en l'occurrence d'un projet-pilote de durée relativement courte). Il rejoint dans le domaine du développement agricole et rural d'autres politiques sous sectorielles se réclamant de la même approche à la même période, telle que la petite et moyenne hydraulique, fondée sur la constitution des associations des usagers des eaux agricoles, et les projets de mise en valeur du *bour* en application de la loi n° 33/94. Par certains aspects, il préfigure aussi des choix qui seront affirmés à l'échelle nationale durant la vie du projet (Cf. mesures relatives à la décentralisation, la déconcentration, la Stratégie 2020 du développement rural et les programmes de développement rural intégré, le Plan national forestier, etc.).

7.3 - Cohérence interne du projet

Les objectifs spécifiques du PNABV, la gestion durable des ressources naturelles et le développement en faveur des populations locales sont repris dans le cadre du PABVOL. Ils se déclinent en 6 résultats attendus du projet, concomitants: « la population est organisée pour une gestion durable des ressources naturelles ; les mesures de lutte contre l'érosion sont exécutées ; l'utilisation de la terre (agriculture et élevage) est améliorée ; la gestion forestière est améliorée ; des infrastructures supplémentaires sont créées ; le Ministère de l'agriculture a acquis des compétences qui peuvent être reproduites dans la gestion participative des ressources naturelles ». Il faut mentionner aussi la pratique de l'approche genre et l'importance accordée aux actions génératrices de revenus, même si elles sont peu évoquées dans le document de projet.

Cette architecture intégrée a pour fondement l'approche participative et décentralisée, confortée par l'organisation du projet qui prévoit des comités de suivi et de coordination à l'échelle nationale, provinciale et locale, ainsi que l'implication des conseils communaux, des communautés locales et des autres parties prenantes dans le cadre de concertations et de partenariats.

7.4 - Une préparation rigoureuse

D'autant plus qu'il s'agit d'un projet pilote dont les résultats conditionnent le devenir d'un plan national ! L'engagement du gouvernement est acquis comme le montre sa participation financière importante (23% du montant initial du projet) et l'implication des administrations directement concernées (Ministère de l'agriculture et Département des eaux et forêts en particulier). De nombreuses études préparatoires sont menées, grâce à un don japonais, par la Banque mondiale, bailleur principal du projet. Des études complémentaires spéciales sont consacrées aux aspects

socio institutionnels, au cadre socio-économique, aux possibilités de micro crédit et à la femme. Mention spéciale doit être faite de l'étude socio institutionnelle (juin 1995) en raison de l'option participative et décentralisée du projet. Elle porte sur la morphologie sociale et sur la dynamique des rapports sociaux dans la zone du projet. Elle définit les unités sociales de base et les instances de gestion traditionnelle des ressources naturelles. Le but poursuivi est d'en tirer des modalités d'organisation et d'action dans la construction des processus de concertation avec les communautés locales. On verra qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de ce que l'étude appelle les ensembles « *inter douars* », qui concernent plus particulièrement les zones forestières et de parcours intéressant généralement des ensembles sociaux plus vastes que les *douars* (fractions, voire tribus et même espaces intertribaux).

7.5 - Des actions de formation, d'assistance technique, de recherche et de suivi évaluation étroitement articulées aux composantes du projet

Un budget conséquent (près du quart du budget total) est attribué à ces actions dont la concomitance est fortement affirmée ainsi que la liaison étroite et la synchronisation avec les diverses activités. La formation à l'approche participative démarre avant même le lancement du projet, y compris dans sa partie pratique de diagnostic de planification participatif, et de contractualisation avec les collectivités locales. Des programmes adaptés de formation et d'assistance technique sont sensés accompagner l'ensemble des actions. Un référentiel technique de CES et un autre sur les techniques agricoles constitueraient la base des actions de démonstration et de recherche développement, et des propositions de recherches approfondies à soumettre à des institutions nationales spécialisées. Cette démarche intégrée est complétée par la volonté d'instauration d'un système de suivi et d'évaluation approprié.

Le tout n'a pas fonctionné comme prévu (voir infra), mais il faut souligner les opportunités d'apport des Départements de l'agriculture et des eaux et forêts en matière de formation dans le cadre de leurs programmes, ainsi que l'appui de la Banque mondiale à l'occasion de ses neuf missions de concertation, de l'organisation d'un atelier d'autoévaluation à mi-parcours et de la construction du système de suivi évaluation.

7.6 - Continuité dans la mise en œuvre du projet

Malgré les problèmes de démarrage du projet (notamment le départ des premiers animateurs) et les changements successifs de directeurs de la DPA et de coordinateurs du projet, le cap a été maintenu grâce à la continuité assurée par le noyau de base (les deux derniers coordinateurs, les spécialistes thématiques, les animateurs et animatrices) engagé auprès des agriculteurs et des autres parties prenantes dans le cadre des PDD et des CP.

7.7 - Flexibilité de l'approche participative

La sélection des *douars* partenaires a tenu compte du rythme propre à ces derniers - plutôt lent - dans le processus de concertation, des tergiversations éventuelles, dans certains cas difficiles. Des substitutions de *douars* ont eu lieu mais en se maintenant dans la zone prioritaire des aménagements. Le nombre de PDD a été réduit de 40 à 26 en tenant compte de ces données. Sous le même registre, la durée du projet a été rallongée d'une année et l'emprunt auprès de la BM réduit de 25 % environ. La participation des communautés aux investissements, le plus souvent en nature, acceptée dans l'ensemble par ces dernières, a varié par rapport aux prévisions du projet en fonction de la nature de l'action et de l'évolution des négociations selon les spécificités locales.

7.8 - Une dynamique de dialogue dans les rapports administration population

Le projet introduit un nouveau style de rapports entre l'administration et la population. Cette dernière, probablement hésitante au départ, a pu saisir le bien-fondé de l'approche participative à travers les nombreuses séances de sensibilisation, d'établissement des diagnostics et des PDD, de discussion et de finalisation des CP, de suivi des réalisations. Les premiers résultats ont de manière générale cristallisé les rapports de confiance.

C'est dans ce cadre qu'émergent les communautés locales avec une forte prise de conscience de leur identité propre, et que naît un nouveau profil de leaders, souvent des jeunes, scolarisés ou non, ayant le sens de l'intérêt général, qui investissent parfois les conseils communaux (élections communales de 2003). Un apprentissage institutionnel est en cours: les décisions au cas par cas de la *jmaâ* (assemblée traditionnelle informelle) sont désormais prises au sein de comités de *douars* qui se transforment dans plusieurs cas en ADL, entités à personnalité morale et à autonomie financière. Des démarches parfois virulentes ont lieu auprès de l'administration. Outre l'établissement des CP dans le cadre du projet, des rapports non prévus au départ s'établissent, avec l'appui de l'équipe du projet, avec des administrations et établissements publics, des ONG. Ils aboutissent parfois à des partenariats (Cf. les relations avec les Délégations provinciales de la santé, de l'éducation nationale, de l'entraide nationale, l'ADS, l'AADEC, etc.). Des initiatives propres aux communautés sont prises en dehors de la participation en main d'œuvre aux activités du projet (exemple de la construction de rocares joignant le *douar* à la piste ; décisions internes de gestion de la mise en défens des terrains de DRS). L'effet démonstration gagne des *douars* dans ou hors de la zone du projet (exemple de la création de deux ADL hors de la zone du projet)³⁶.

7.9 - Une équipe dynamique et en situation d'apprentissage continu

Ces aspects sont à souligner d'autant plus que le travail n'a pas été trop perturbé par les changements fréquents de supérieurs. De plus, l'équipe a agi avec une certaine autonomie en raison de l'implication limitée des divers comités de suivi et de coordination prévus par le projet. Le travail collégial et multidisciplinaire, l'écoute des autres parties prenantes, la volonté d'apprentissage sont des facteurs qui ont contribué au dynamisme de l'équipe. Celui-ci s'est manifesté dans plusieurs directions: les relations de confiance et le dialogue permanent instauré avec les populations ; les discussions constructives avec le bailleur ; l'ouverture sur l'environnement institutionnel du projet ; les tentatives de construction de partenariats, y compris hors projet, avec des ONG (AMSED, AADEC et autres), des établissements publics (ADS, Entraide nationale, etc.), des administrations (Santé, Education nationale, Direction des établissements publics - Ministère de l'agriculture, etc.) ; l'intérêt porté à la promotion de l'approche genre, rehaussé par l'appartenance de deux animatrices à l'équipe ; l'exercice de travaux de co-évaluation et d'autoévaluation ; les efforts de « rattrapage » en matière de suivi évaluation à la fin du projet ; la documentation du projet (plus de 70 documents classés) ; la proposition de mesures de consolidation (et de prolongation) du projet à la clôture de ce dernier.

³⁶ Pour tous ces points, voir les exemples documentés de suivi du projet: indicateurs de l'approche participative, indicateurs de performance, appréciation de la participation, de l'organisation et de l'animation (documentation du projet, DPA d'Azilal).

8 - LES LIMITES DU PROJET

8.1 - Des études et des expériences d'approche participative ont précédé le PABVOL

Le PNABV a d'ailleurs fait l'état des lieux et en cite quelques unes en zone de montagne³⁷. On est fondé à se demander pourquoi avoir accordé un caractère pilote à ce projet alors que d'autres de même nature avaient déjà été menés. On peut supposer que toutes les leçons en ont été tirées, ou ont dû l'être - c'est le cas dans le PNABV-, pour que les pouvoirs publics passent directement à un projet en vraie grandeur, sur une longue période selon les principes mêmes de ce plan.

8.2 - Le caractère pilote du PABVOL le prive de conditions préalables essentielles

Le PNABV les présente sous forme de recommandations. Citons-en quelques unes à titre d'exemples:

- « Mieux définir les droits de propriété et d'usage des ressources naturelles: appliquer la loi en limitant le nombre d'ayant droit (en forêt et sur les parcours asylvatiques), en définissant avec leur participation les seuils de prélèvement tolérables, en investissant dans le développement des ressources de substitution, en institutionnalisant les groupes d'ayant droit... » ;
- Améliorer le cadre institutionnel des interventions sur les parcours ;
- Adopter de nouveaux textes relatifs à l'aménagement des bassins versants impliquant la responsabilité des populations et leur participation ; réviser les textes relatifs au rôle des divers opérateurs, y compris les CT ;
- Organiser à l'échelle nationale et aux niveaux territoriaux les structures d'interventions sous forme de comités décisionnels et pas seulement délibératifs, aussi bien sur le plan opérationnel que de suivi ou de conseil scientifique ;
- Créer des mécanismes de financement pérennes et assouplir le système d'engagement, d'exécution et de contrôle budgétaires.

Il s'agit bien entendu de conditions récurrentes que l'on peut retrouver dans les divers plans et stratégies (Cf. supra, le contexte du projet), qui restent lettre morte tant que des décisions politiques ne sont pas prises. A première vue, il est paradoxal que le PABVOL, de par son rôle pilote, ne se soit pas vu confier l'expérimentation de ce type de recommandations. Mais ce n'est qu'un paradoxe apparent, car le PNABV, comme d'autres plans et programmes de même portée, s'inscrit dans un cadre de politique publique où les aspects juridique, institutionnel et financier sont déterminants et ne peuvent être arrêtés qu'au niveau national dans les conditions actuelles du Maroc. Or, s'il ne s'agit que de recommandations dans ce Plan, la portée du PABVOL, malgré ses ambitieux objectifs, ne peut aller a fortiori au-delà d'une démonstration - une de plus - de la faisabilité de l'approche participative et décentralisée. Cette démonstration étant fortement limitée de par l'absence d'un ancrage juridique et institutionnel, on peut s'interroger sur ce qui est réellement entendu par cette approche et, en fin de compte, sur la pertinence des objectifs annoncés et la durabilité des résultats escomptés (Cf. résultats escomptés et hypothèses critiques en annexe 3)³⁸.

³⁷ Ces études et expériences ont été menées avec l'appui de divers organismes internationaux et de la coopération bilatérale: entre autres, PNUD (Oued Msoun et Tessaout), FAO et Italie (Tazekka-Tefrata, province de Taza), GTZ (Oued Srou), MEDA (Projet GEF/Rif) en zones de montagne, sans parler des autres études et projets dans d'autres écosystèmes. Voir aussi entre autres les longues études réalisées avec l'appui du PNUD et de la FAO sur le Haut-Atlas central, province d'Azilal (1985-86) et qui prônaient une approche participative et décentralisée.

³⁸ En toute logique, les Plans devraient comporter des dispositions opérationnelles plutôt que de simples recommandations.

8.3 - Les effets d'un ancrage institutionnel limité

Ces effets se manifestent sous diverses formes:

- **La participation et la décentralisation préconisées n'ont pas de contenu légal ou procédural**

Il n'y a d'ailleurs pas de définition précise de ces notions dans le document de projet. Il s'agit plutôt de l'évocation de l'intérêt du dialogue, de la coordination et de la contractualisation, principes adoptés effectivement par le projet et mis en œuvre dans le cadre des PDD et des CP. Les conseils communaux ont participé au processus, non pas dans un cadre institutionnel, mais grâce aux capacités de dialogue et de sensibilisation de l'équipe du projet, et parce qu'ils y ont vu un intérêt. De même, des partenariats ont été noués à la faveur des circonstances avec des administrations, des ONG, des établissements publics. Des ADL locales sont nées. Autant d'événements positifs, mais sans que leur durabilité dans le contexte du projet en soit garantie.

Quelques faits significatifs en témoignent: le comité national de coordination n'a pas siégé ; les comités provincial et local de suivi et de coordination auraient tenu des réunions épisodiques ; des rejets de dossiers ont été effectués par les Délégués provinciaux des finances sans possibilité d'arbitrage ou d'appel (Cf. infra) ; cinq projets de développement agricole et rural de la taille du PABVOL ont été lancés ces dernières années dans la province, sans instance de coordination entre eux à l'échelle nationale ni provinciale. Le projet a été clôturé en décembre 2004, les membres de l'équipe du projet se sont presque tous redéployés dans leur service d'origine. Les populations et les conseils communaux sont perplexes devant cet état de fait alors que le projet entamait son régime de croisière. L'équipe a présenté début 2005 un « projet de consolidation du PABVOL » suite à des suggestions de prolongation du projet qui n'ont pas encore vu le jour (Cf. compte-rendu de la séance de travail HCEFLCD-BM du 1^o avril 2004 à ce sujet).

Au total, l'approche participative et décentralisée est destinée exclusivement au projet durant son existence et limitée à l'échelle locale, plus précisément au projet lui-même, sans impliquer dans un cadre institutionnel les diverses parties prenantes aux autres échelles territoriales et à l'échelle nationale. C'est en fait le sort d'un grand nombre de projets, pilotes ou non, lorsqu'ils ne sont pas insérés dans un cadre d'obligation juridique et administrative.³⁹

- **La réalisation d'activités sans recours au cadre juridique et institutionnel existant**

Des textes et des dispositions réglementaires (Cf. CIA, 1969, et textes d'amendements, loi 33/94 sur les terres *bour*, loi de 1990 sur la PMH) prévoient des incitations (cas d'actions de mise en valeur et d'investissements - plants, semences, aménagements fonciers, DRS) ; des indemnités (cas des améliorations forestières, des mises en défens pastorales et sylvopastorales ; des reboisements) ; la création d'AUEA (petite irrigation). L'adoption des normes forestières de construction de pistes de liaison a soustrait ces dernières aux possibilités

³⁹ Cette tendance à transférer (au sens d'une opération réelle mais aussi au sens psychologique) les innovations des projets aux seuls bénéficiaires, même lorsqu'elles concernent l'ensemble des parties prenantes, est assez générale, sauf lorsqu'il s'agit de décisions politiques globales appuyées sur des instruments législatifs et réglementaires. Comparer par exemple le CIA (code des investissements agricoles, 1969) et les PAGI (Programmes d'amélioration de la grande irrigation). Ces programmes, bien que consacrés à des réformes d'ensemble, y compris le mode de fonctionnement des ORMVA (Offices régionaux de mise en valeur), ont été focalisés en fait dans leur exécution sur les AUEA (Cf. Herzenni Ab., 2000).

de contribution des communes rurales, aussi bien pour la construction que pour la maintenance.⁴⁰

Le montage du projet aurait pu aussi bien s'insérer dans le cadre juridique et institutionnel existant et prévoir les partenariats nécessaires pour impliquer les diverses instances concernées. Seule l'alimentation en eau potable a obéi à cette considération, bien que sans partenariat, avec au demeurant un résultat mitigé, les propositions du projet ne correspondant pas dans tous les cas aux priorités du PAGER. Cet exemple est symptomatique: une insertion préalable du projet dans le cadre institutionnel existant aurait imposé la coordination entre l'ensemble des opérateurs. Elle aurait certainement connu et affronté des lenteurs et des pesanteurs de nature diverse (administrative, financière, etc.). Mais n'est-ce pas le « tribut » de la territorialisation, de la décentralisation et de l'intégration, principes avancés par la stratégie 2020, la CNAT, et sous-jacents à de nombreux programmes et projets ? Au surplus, les notions de projet-pilote, de souci de reproductibilité et de généralisation de l'expérience auraient trouvé là tout leur sens.

- **Quelques initiatives sans recherche de garanties de la durabilité**

Il s'agit notamment de certaines activités génératrices de revenus: petit bétail performant, matériel de couture, tissage, tricot. L'initiative en faveur des femmes et des hommes est d'autant plus méritoire que ces activités avaient été écartées lors du montage du projet faute de présence à l'époque d'associations de micro crédit (la Banque mondiale libérera tout de même par la suite un petit fonds spécial hors projet). Mais les CP établis manquent de précision pour ce qui est du statut de propriété, des conditions de formation, de gestion, de suivi et de maintenance, des conditions de renouvellement en cas de perte ou de détérioration. Les bénéficiaires ont le sentiment qu'il s'agit d'un matériel appartenant au projet (à la DPA ?) et s'interrogent sur son devenir. Dans certains cas, le matériel d'artisanat n'est toujours pas utilisé. Des conditions de durabilité institutionnalisées auraient pu être établies dans le cadre d'un partenariat avec les instances concernées – DPA, vétérinaires, Département de l'artisanat, etc.

- **L'invocation dans certains cas de la législation et des procédures établies à l'encontre de propositions du projet**

Ce procédé est à première vue l'inverse du défaut d'ancrage institutionnel puisqu'au contraire certaines initiatives du projet sont rejetées au nom de la loi et des procédures existantes. Les travaux de DRS sont écartés de la forêt domaniale lorsqu'il s'agit de plantations fruitières (y compris le caroubier qui est tout de même aussi un arbre forestier) même lorsque cette dernière est fortement dégradée. Pour ce qui est des plans de gestion concertée des forêts, il a fallu changer de sites pour, en fin de compte, retenir des massifs comptant moins de 10% de forêt domaniale délimitée. Ces pratiques posent des questions de fond sur le mode de gestion des forêts - les plus dégradées dans la province étant souvent celles qui sont délimitées - d'autant plus qu'elles sont appelées selon la loi à être délimitées dans leur ensemble.

De même, des activités proposées par le projet ont été rejetées par les instances financières provinciales. L'essai d'introduction de l'apiculture a été refusé au motif de l'absence de ligne budgétaire relative à cette activité. De même a été rejeté le projet de formation en partenariat entre la DPA, la Direction centrale des entreprises publiques (Ministère de l'agriculture), et l'AADEC, association implantée dans la zone, travaillant en priorité dans le monde rural mais considérée comme n'ayant pas d'objectifs agricoles spécifiques. Ce type d'attitude et de

⁴⁰ A noter que le Plan national des routes rurales vient de prévoir l'accélération de la construction des routes et des pistes grâce à la création d'un Fonds routier national.

pratique est peu compatible avec le contexte actuel de large ouverture sur la société civile et d'encouragement au partenariat (voir documents cités dans la section 3: circulaire du Premier Ministre relative au partenariat administration associations, nouvelle charte communale sur le partenariat communes associations, mesures de déconcentration budgétaire, etc.). Une certaine souplesse pourrait être adoptée sans tomber pour autant dans l'illégalité.

8.4 - Le déficit d'intégration des actions: la gestion des ressources naturelles (GRN) parent pauvre du projet

Quelques acquis en phase avec les demandes...

L'optique proclamée du projet est l'intégration de la gestion des ressources naturelles et le développement agricole rural, comme l'attestent le cadre logique du projet, ses composantes et la volonté de conformité aux orientations du PNABV. En fait, la GRN a été développée beaucoup moins que prévu. Certes, l'amélioration de la petite irrigation est un acquis certain, de même que la lutte contre l'érosion concentrée et les travaux de DRS. Toutes ces actions se sont déroulées sur des terrains *melk* (privés) ou des terrains incultes (cas des corrections de ravins). En fait elles répondent à des demandes expresses des habitants, bien qu'il ait fallu du temps pour les convaincre dans les deux derniers cas. Une fois la confiance établie, les habitants ont compris que ce type d'actions était tout à fait dans leur intérêt (plants fruitiers gratuits, lutte contre l'érosion sans participation de leur part et même offre de travail rémunéré). En outre, c'est moins la CES qui les intéresse que la croissance des arbres fruitiers. Ils ne s'occupent pas de l'entretien des impluviums et des banquettes comme prévu dans les CP et préfèrent installer de petites cuvettes autour des arbres.⁴¹

...Mais une difficulté majeure réside dans la complexité des droits de propriété et d'usage

Les travaux de réhabilitation ou d'amélioration sylvopastorale n'ont pas connu le succès espéré. Pourquoi ? Il s'agit du cœur de la GRN: des terrains et des ressources (forêts et parcours) qui occupent le plus large espace de la zone (80% !). La forêt, comme toute végétation ligneuse, est présumée domaniale même lorsqu'elle n'est pas encore délimitée. Les riverains ont droit à certains usages, droits de parcours et de prélèvement de bois mort, mais les abus ne sont pas rares (pour des raisons de survie sur place pour les plus pauvres) tels que le prélèvement de fourrage foliaire, voire les dessouchages et les défrichements en vue de mises en culture. Des conflits entre riverains sur leurs « limites » d'usage ne sont pas rares. De nombreuses communautés considèrent la forêt comme leur propre propriété, s'opposent à la délimitation et exploitent la forêt collectivement ou en partage individuel (cas notoires chez les *Aït Bououlli*, les *Aït Abbès* et les *Aït Mhammed*). Les parcours asylvatiques ont en général un statut de propriété collective des « collectivités ethniques » usagères, même lorsqu'ils ne sont pas délimités ou immatriculés (opérations prévues par la loi), ce qui est fréquent dans la zone. Leur gestion par les collectivités elles-mêmes sur la base d'un droit coutumier validé par les autorités locales est en voie de relâchement. Par exemple, certains terrains ne sont plus mis en défens. Des conflits de limites peuvent survenir entre collectivités usagères ou en raison d'appropriations individuelles. Bref, il n'existe pas de véritable sécurisation foncière au stade actuel. Il est donc compréhensible que l'équipe du projet n'ait pas affronté de tels obstacles qui sont hors de sa portée.

⁴¹ Les arguments évoqués sont le surplus de travail d'entretien requis par les banquettes et les surplus d'eau sur les terrains peu perméables. Les habitants préfèrent tout de même les cordons et murets de pierre.

Deuxième difficulté majeure: la non prise en compte des niveaux d'organisation sociale des populations

Certes, des études spéciales ont été consacrées à cette question (BM, 1995, Cf. supra 7.4) dans le cadre des études de préparation du projet. Les volets consacrés aux aspects socio institutionnels et aux aspects agro économiques ont bien distingué entre les finages de *douars* et les « interzones ». Ces dernières concernent précisément les terrains de parcours et les forêts relevant en termes d'usages de niveaux d'organisation supérieurs aux *douars*: des groupements de douars, des fractions ou même la tribu, ou des tribus lorsqu'il s'agit de parcours intertribaux. La focalisation sur les douars dans le montage du projet a écarté de fait dans la plupart des cas ces « interzones ». Ce qui explique aussi qu'il soit très peu fait cas de la GRN dans les PDD et les CP. Il est au demeurant symptomatique que l'on ait distingué dans le projet entre les PDD et les plans de gestion concertée des forêts. Et aussi que dans les documents on signale les difficultés de la GRN en raison simplement de « l'existence d'usagers hors *douar* ». A contrario, il est significatif que la concertation sur les plans de gestion des forêts ait repris l'ensemble des activités par composante du projet et qu'elle ne se soit pas cantonnée à la forêt. Une optique de prise en compte de l'ensemble du finage et du groupe exploitant, quels que soient sa dimension et ses compartimentages, aurait permis de concevoir des plans de développement adaptés aux liens entre les écosystèmes en présence et à la morphologie des groupes concernés. Il y a au demeurant un risque que les bénéficiaires du projet dans le cadre des PDD mis en application soient réticents à l'avenir quant à des réalisations en matière d'ASP: il aurait mieux valu inclure l'ensemble de leur « Livelihoods System » dans les négociations.

8.5 - Les déficits d'intégration de la formation, des référentiels techniques, des essais démonstrations, de la recherche et du suivi évaluation

Le projet a accordé une importance majeure à la composante « renforcement institutionnel » et en particulier à ces domaines auxquels il a réservé des moyens substantiels (Cf. supra, prévisions et processus de réalisation du projet). Le montage a apporté un grand soin à l'articulation entre ces activités et à leur mise en cohérence avec les réalisations physiques. Cet effort visait un renforcement du capital humain des diverses parties prenantes, en particulier les populations de la zone, les élus locaux, l'équipe du projet et, au-delà du projet, la communauté des chercheurs. La mise en pratique de cette logique de mise en cohérence a connu de gros déficits qui se ramènent à un défaut de management approprié, aux retards administratifs courants et, pour une grande part, aux retards inconsidérés de travaux importants de consultation (de 7 à 20 mois pour 4 cas !), à leur inachèvement (un cas) ou à leur abandon (un cas).

A titre d'exemple, il faut souligner les difficultés rencontrées durant toute la vie du projet pour la réalisation du suivi évaluation sous ses divers aspects (performances, impact, ressources humaines, etc.). De même, on peut s'interroger sur la validité de certaines normes techniques. Dans quelle mesure ces normes ont été confrontées aux savoirs locaux (cas de la DRS par exemple) ; quels sont les effets possibles sur le milieu du bétonnage des *seguias*, même s'il est souhaité par les agriculteurs; pourquoi avoir adopté des normes de pistes forestières dont la durabilité est compromise ; quels critères ont présidé à l'estimation de la participation des habitants aux divers travaux ?

De nombreuses questions de ce type auraient pu faire l'objet de suivi et de recherches. Cette situation dénote une sous-estimation de ce type de travaux et, comme elle est assez courante, on peut considérer que c'est un trait de culture qu'il y a lieu de dépasser.

9 - QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DU PROJET ?

- Le projet témoigne de **la pertinence du choix d'objectifs de développement durable** intégrant l'amélioration des conditions de vie et des revenus, et la gestion durable des ressources naturelles. Un tel choix s'impose plus particulièrement en zone de montagne où les ressources naturelles constituent une source de vie essentielle pour les populations locales, mais doivent être sauvegardées, voire réhabilitées, étant donné les cas fréquents de surexploitation.
- Les réalisations du projet pilote témoignent de **la pertinence et de l'efficacité de l'approche participative**, de la possibilité de sa reproduction, voire de sa généralisation:
 - Cette approche est applicable par **des employés de l'Administration** (l'équipe du projet). C'était l'un des objets essentiels de l'expérience.
 - Elle est source **de promotion et d'autonomisation** des populations locales: création de comités locaux, d'ADL, dialogue et concertation sur le développement local (exemple des PDD et des plans d'aménagement concerté des forêts), émergence de nouveaux leaders, promotion d'activités nouvelles (AGR), promotion des femmes (certaines sont membres des ADL) et des jeunes (formation à des techniques agricoles modernes).
 - Elle est source de **renforcement du capital humain et du capital social**: apprentissage continu de l'équipe du projet, des populations, des conseillers communaux et des autres acteurs concernés ; partenariats possibles entre services techniques, communes, associations, etc. ; renforcement des capacités de négociation, de coopération et de gestion des conflits.
 - Elle crée **une dynamique de changement**, non seulement grâce aux réalisations physiques, mais aussi dans les attitudes et les comportements: une grande ouverture au dialogue et à la concertation, le sentiment renforcé d'une identité, la combativité plutôt que la résignation, le partenariat plutôt que l'assistanat. Et pour quelques leaders, la prise de conscience de **la nécessité de sauvegarder les ressources naturelles**.

L'approche participative est une méthode. Si elle est bien appropriée et généralisée, elle peut devenir un trait de culture. Néanmoins, elle ne remplace pas les stratégies, les programmes et les procédures. Elle constitue l'un des outils de leur mise en œuvre.

- Une reproduction de l'expérience en vraie grandeur requiert des conditions essentielles:
 - Des **équipes pluridisciplinaires**, hommes et femmes, stables tout au long de la vie du projet.
 - L'implication et **la responsabilisation d'organes de coordination et de suivi** (comités, commissions) à l'échelle nationale et aux échelles territoriales, disposant de prérogatives délibératives précises mentionnées dans les documents de projets et objets de conventions comportant la reddition des comptes.
 - **L'implication aux niveaux provincial et local** des administrations, des établissements publics, des corps élus, des associations professionnelles et de développement, du secteur privé et de toute autre instance concernée, leur participation à l'élaboration de plans de développement ou au moins leur validation sanctionnée par leur engagement dans le cadre de contrats. Cette démarche suppose une coopération constante entre les parties prenantes.

- La prise en compte, dans les études préparatoires des projets, **d'identités pertinentes des communautés locales**, non seulement au niveau de *douars* (cas des PDD), mais selon les configurations sociales réelles, lesquelles sont en étroite liaison avec les formes de moyens d'existence en présence. En zone de montagne, ces dernières sont fondées sur des modes de production agro-sylvo-pastoraux et sur l'émigration temporaire. Il y a des corrélations entre le poids de chaque composante, les niveaux d'organisation sociale pertinents (*douars* ou *sous douars*, groupements de *douars* ou unités plus larges selon les cas), et les formes de propriété et d'usage.
- Les études préparatoires constituent une base essentielle de détermination des unités socio territoriales pertinentes, objets des plans de développement. Ces derniers doivent concerner l'ensemble de ces unités. Dans les cas, fréquents dans la zone, de présence de forêts et de parcours asylvatiques, les plans de longue durée, « les plans directeurs », sont nécessaires dans une optique de construction des paysages dans leurs dimensions écologique, économique, sociale et culturelle. C'est l'ensemble du plan qui doit faire l'objet de conventions cadres ratifiées, quitte à échelonner les contrats programmes sur la base du calendrier des conventions cadres. Autrement dit, **la gestion des ressources naturelles doit faire l'objet de négociations et de contrats en même temps que les autres volets du développement** et les décisions retenues doivent figurer dans les conventions cadres.
- Il est évident que l'adoption d'une telle démarche requiert **des ressources humaines compétentes** dans les domaines de l'animation, de la communication, des négociations, de la gestion des conflits ainsi que le temps nécessaire, adapté au rythme souvent long du processus de décision des communautés locales.
- L'intégration poussée, facteur de synergie avec les réalisations physiques du projet, de **la formation continue** dans les divers domaines requis, y compris l'approche participative, utile pas seulement au niveau local mais aussi aux autres échelles territoriales ; des essais démonstration, de la recherche et du suivi évaluation, avec l'appui d'équipes certifiées dans leur domaine de compétence. **Le suivi évaluation** mérite une mention spéciale. Il doit être considéré comme un impératif intrinsèque au fonctionnement des projets.
- La question **des procédures d'engagement, d'exécution et de contrôle des dépenses budgétaires** est primordiale. Elle est du reste récurrente dans les divers programmes et projets. A défaut d'une décentralisation, d'une déconcentration ou de délégations de crédits, un assouplissement des procédures et leur adaptation à l'approche participative sont indispensables.

10 - CONCLUSIONS

On a opté pour une présentation des conclusions sous trois formes:

- Un tableau utilisant des critères globaux d'analyse des politiques à travers quelques programmes et projets (Cf. supra, section 3 - les énoncés des politiques, stratégies) ;
- Un deuxième tableau où sont utilisés des outils du cadre de l'ARDR-M utiles à l'analyse de l'impact du PNABV sur le PABVOL.
- L'outil WOST (ou MOFF en français: opportunités, menaces, forces, faiblesses) d'analyse du projet.

10.1 - Essai d'appréciation des politiques, stratégies et programmes

Les cinq critères utilisés dans le tableau ci-dessous sont ainsi définis⁴²:

- **La globalité** (ou vision globale): politique ou stratégie aux objectifs et résultats précis, chiffrés et réalistes, aux moyens et mesures d'accompagnement bien définis (juridiques, institutionnels, etc.). D'autant plus pertinente si elle concerne l'ensemble du pays et si les délais de réalisation sont rapprochés.
- **La cohérence**: lorsqu'il y a adéquation entre les objectifs et les moyens (humains, financiers, matériels, juridiques, institutionnels, etc.) durant la mise en œuvre d'une politique donnée.
- **La participation**: haut degré de participation effective de l'ensemble des parties prenantes à l'action.
- **Le suivi, la veille et la régulation**: les outils sont disponibles pour redresser éventuellement les situations qui s'écartent de la globalité et de la cohérence des actions.
- **La valeur ajoutée**: ou les avantages effectivement apportés par l'action.
- **La durabilité**: elle intègre la viabilité et la pérennité. Elle constitue en fait la condition majeure de pertinence des autres critères.

Signification des initiales: P=situation positive ; M=situation moyenne à améliorer ; I=situation incertaine ou négative.

⁴² Cf. un travail sur l'évolution des partenariats au Maroc, Abdellah Herzenni, 2004.

**TABLEAU D'APPRECIATION SCHEMATIQUE DE POLITIQUES
SUR LA BASE DE CINQ CRITERES**

Politiques, stratégies, plans et programmes nationaux	Conditions, modalités de mise en oeuvre	Globalité	Cohérence (Moyens Financiers, Humains et Matériels)			Participation	Valeur ajoutée	Suivi, régult	Dura bilité
			F	H	M				
Stratégie 2020 (1999)	Aspects économiques, juridiques, institutionnels, territoriaux pris en compte	P	P	P	P	P	P	P	P
Programme d'action du SEDR (2005)	Toutes les conditions de la stratégie 2020 ne sont pas prises en compte	M	M	P	M	P	P	M	I
Eléments de stratégie de protection et de développement de la montagne (2002)	Eléments globaux (économiques, juridiques, etc.)	P	P	P	P	P	P	P	P
Charte de l'aménagement du territoire (2003) et SNAT (2004)	Eléments globaux pris en compte	P	P	P	P	P	P	P	P
PNABV (1996)	Eléments globaux pris en compte	P	P	P	P	P	P	P	P

Le tableau précédent montre que les politiques, stratégies, plans et programmes répondent en général aux critères retenus, tout au moins au niveau des principes évoqués. La singularité réside dans leur degré d'application pour le moins très inégal. Dans le tableau ci-dessous (Impact du PNABV sur la zone du PABVOL), on appliquera des outils développés dans le cadre de l'ADRDM pour souligner le hiatus existant entre les politiques, même lorsqu'elles ont un degré élevé de globalité et de cohérence, et le degré d'application réelle de ces politiques.

10.2 - Impact du PNABV dans la zone du PABVOL

Le tableau ci-dessous s'appliquera exclusivement au cas du PABVOL. La situation peut en effet être différente selon les programmes et projets développés en zone de montagne. D'autre part, on retiendra le PNABV comme « politique ». En effet, quelques composantes essentielles des diverses politiques se retrouvent dans le PNABV, comme on l'a déjà souligné. On reprendra le critère de durabilité: il est essentiel bien entendu dans le cadre du développement durable, mais dans le cas qui nous occupe, il nous permet surtout de constater des actions conformes aux principes du développement durable, mais dont la durabilité est loin d'être certaine. Les observations constituent des esquisses d'explication des situations.

Lecture du tableau:

Impact: F: favorable ; N: neutre ; D: défavorable

Durabilité: P: situation positive ; M: moyenne ; I: incertaine.

Economique: Eco. ; Social: Soc. ; Environnemental: Env. ; Institutionnel: Inst.

IMPACT DU PNABV DANS LA ZONE DU PABVOL

Spécificités de la zone (1)	Institutions (2)	Processus (3)	Impact (4)	Durabilité (5)	Observations (6)
Surface importante soumise à l'érosion	Niveau local: PDD avec comités locaux, ADL et communes	Traitements contre l'érosion concentrée	Eco.: F Soc.: F Env.: F Inst.: N	I	Action entièrement prise en charge par l'Administration
Besoins économiques importants	Niveau local: PDD et contrats programmes	Améliorations agricoles, irriguée et <i>bour</i> ; pistes ; avec participation des populations	Eco.: F Soc.: F Env.: F Inst.: F	I	Pas de prise en compte du cadre institutionnel existant (CIA, loi 33/94 ; PNRR).
Tradition communautaire existante, bien qu'inégale selon les sites	Niveau local: comités locaux et d'ADL ; participation des conseils communaux	Sensibilisation et formation à travers l'élaboration des PDD. Effet démonstration, élargissement de la participation à d'autres partenaires	Eco.: F Soc.: F Env.: F Inst.: F	I	Faible impulsion et faible coordination du niveau méso (régional et provincial). Continuité incertaine des relations CR et CD, ADL et autres ONG

Tradition communautaire CR ; ADL ; services techniques extérieurs, etc.	Conseils régional, provincial, communal	Cf. ci-dessus	Eco.: F Soc.: N Env.: N Inst.: N	I	Faible implication des niveaux national et territoriaux. Réalisations en grande partie grâce aux propres efforts de l'équipe du projet.
La population accepte une participation en nature	Fonds d'affectation spécial: taxations diverses, revenus de placements, définition de modalités de subventions	Budget public plus emprunt plus valorisation de la participation de la population	Eco.: N Soc.: F Env.: N Inst.: D	I	Pas de fonds d'affectation spécial. Le financement s'arrête avec le projet.
Peu de recherche et de capitalisation en zones de montagne	Existence d'institutions de recherche	Budget important consacré à la recherche et au suivi évaluation mais sous utilisé	Eco.: F Soc.: F Env.: F Inst.: F	I	Quelques actions réalisées à impact favorable, mais défauts de programmation, de gestion, d'attraction des institutions de recherche (ou faible disponibilité de ces dernières).
Structures de gestion existantes au niveau provincial et local	Structures existantes au niveau national, régional, provincial et local	Actions engagées essentiellement par l'équipe du projet en relation avec les CD, ADL, ONG, CR	Eco.: N Soc.: N Env.: N Inst.: N	I	Comités national et local du PNABV inexistant. Comités national, provincial et local du PVAB créés mais peu efficaces.
80% des terres sont composées de forêts et de parcours, avec une faible sécurisation foncière	Des projets de réforme existent à l'échelle nationale	Certains textes n'ont pas été mis en application. Exemple des compensations en cas de mise en défens, des subventions de DRS. Forêts et parcours non pris en compte dans les PDD	Eco.: D Soc.: D Env.: D Inst.: D	I	Plans de gestion concertée des forêts, mais hors forêt délimitée. De même pour les actions de DRS. De manière générale, peu d'impact en matière de GRN sans ancrage juridique et institutionnel.

10.3 - Opportunités, menaces, forces et faiblesses

10.3.1- Opportunités du contexte du projet

Opportunités politiques et institutionnelles

- **Un contexte international et national favorable au développement rural et à la gestion durable des ressources naturelles**

Les déclarations et conventions internationales sur la protection de l'environnement et le développement durable ont été ratifiées par le Maroc qui en fait des priorités nationales. (Cf. en particulier les documents cités supra: stratégies et plans nationaux de mise en œuvre de l'Agenda 21, Stratégie 2020 du développement rural, Charte de l'aménagement du territoire, propositions de stratégie de développement de la montagne et plus particulièrement le PNABV dans le cas du PABVOL et d'autres projets similaires).

- **L'INDH, outil privilégié de lutte contre la pauvreté et de développement humain**

Cette initiative royale (discours du 18 mai 2005) constitue un outil de mobilisation à l'échelle nationale pour une atténuation substantielle de la pauvreté, de l'exclusion et de la précarité dans les communes les plus pauvres du pays. Elle dispose de moyens de financement autonomes, ce qui est source de célérité dans la mise en œuvre des projets. Les zones de montagne sont parmi les plus pauvres du pays. Elles constituent l'une des principales cibles de l'INDH.

- **Des dispositions juridiques et institutionnelles importantes en faveur de l'amélioration des mesures de décentralisation et de déconcentration**

- La nouvelle Charte communale (2002) accorde plus de prérogatives au Conseil communal, responsable du développement local. Des amendements ont été apportés aux textes relatifs aux collectivités régionales, préfectorales et provinciales dans le sens d'un approfondissement de la décentralisation.
- La déconcentration est renforcée grâce à des délégations de pouvoir aux *walis* et gouverneurs, en particulier dans le domaine des investissements.

- **Des mesures favorables aux actions de développement agricole et rural durables**

- Les Conseil et Comité du développement rural qui gèrent le Fonds du développement rural sont appelés à assurer l'intégration des actions aux échelles territoriales.
- La loi 33/94 relative à la mise en valeur des terres *bour* (en gros, tout le non irrigué, y compris forêts et parcours) permet la mise en œuvre d'actions intégrées dans les divers écosystèmes, terrains de culture pluviale, forêts et parcours. Elle se fonde dans ses principes sur une approche participative.
- La nouvelle génération de projets de DRI centrés sur le *bour*, les forêts et la PMH tire les enseignements des expériences précédentes et renforce les aspects de coordination aux diverses échelles territoriales et d'intégration des actions. Trois projets DRI/*bour* sur les six retenus sont en voie d'exécution dans des zones de montagne ou assimilées. Le projet DRI/forêts est également lancé en zone montagnaise.

Opportunités de participation

- **Une ouverture prometteuse sur la société civile grâce à la promotion des partenariats**
 - La nouvelle Charte communale prévoit des partenariats entre les communes et les associations dans divers domaines du développement local.
 - Une circulaire du Premier Ministre (2001) trace les conditions de partenariat entre les départements et établissements publics, et les associations.

Opportunités techniques

- **Une réflexion en cours sur la réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'agriculture**

Cette réflexion vise de meilleures performances dans l'action des DPA et des ORMVA ainsi que des CT et CMV qui devraient être, en tant qu'antennes de proximité, les fers de lance de l'approche participative et décentralisée du ministère. Des scénarios de réorganisation sont en cours d'examen depuis quelques années.

Opportunités de mobilisation financière

- **Des propositions d'amélioration des systèmes de financement et des modes d'exécution des budgets publics**
 - Outre le budget public, le fonds de développement rural et les financements de l'ADS, des propositions de systèmes de financement spéciaux sont proposés par les divers plans et programmes, notamment le PNABV, le PFN, le PAN/LCD.
 - Des expériences sont en cours en matière de déconcentration budgétaire, de globalisation, de programmation pluriannuelle et de contrôle a posteriori des dépenses.

10.3.2 - Menaces

Aspects politiques et institutionnels

- **Lenteur de la mise en œuvre des dispositions internationales et nationales en faveur des zones pauvres et particulièrement de la montagne**

Par exemple, les propositions de stratégie de développement de la montagne ont été formulées à l'occasion de l'année de la montagne, mais jusqu'à présent elles sont en suspens. De nombreux programmes et projets sont mis en œuvre grâce aux appuis extérieurs. Il s'agit souvent d'opérations limitées dans le temps, sans possibilité de reproduction ou de changement d'échelle. Même lorsque les objectifs sont similaires, il n'y a pas de diffusion suffisante des résultats et des évaluations. Il n'y a pas de capitalisation à l'échelle nationale, pas de référentiel constamment enrichi et susceptible de contribuer à l'unification bien comprise des approches, aux synergies et aux économies d'échelle nécessaires (exemples non seulement des réalisations physiques, mais aussi de la recherche, de la recherche-développement, de la formation, des systèmes de suivi évaluation).

- **Des moyens qui demeurent insuffisants pour une mise en œuvre efficace des mesures de décentralisation et de déconcentration**

La décentralisation requiert des moyens suffisants en ressources humaines qualifiées et en moyens financiers. La « tutelle » des départements publics s'impose tant que les collectivités n'en sont pas pourvues. C'est l'intérêt actuel de la déconcentration comme appui à la décentralisation. Mais elle souffre également de l'insuffisance des moyens humains et financiers aux diverses échelles territoriales. En outre, le cloisonnement des services et de l'affectation budgétaire témoigne d'une forte dépendance par rapport à l'échelle centrale qui constitue un frein sérieux aux efforts de coordination aux diverses échelles territoriales. D'autant plus que cette situation concerne aussi bien la coordination entre secteurs qu'au sein de chaque secteur.

- **Des efforts laborieux d'intégration des actions de développement**

La création du Secrétariat d'Etat chargé du développement rural et des conseil, comité et fonds interministériels de développement rural est encore trop récente pour en apprécier l'efficacité et l'impact. Les conseil et comité n'ont pas un pouvoir délibératif et les financements restent limités, bien qu'en progression tout de même, mais trop lente.

La loi 33/94 s'inspire du CIA (consacré essentiellement aux périmètres irrigués délimités), mais avec beaucoup moins de possibilités en termes de financement à l'échelle nationale. Elle se veut moins coercitive et plus participative, mais elle est difficilement applicable à de grandes étendues dans sa configuration actuelle, d'autant plus que ses clauses visent essentiellement les terres de culture pluviale.

Des interrogations se posent sur le devenir de cette loi. Les projets de DRI centrés sur le *bour*, la forêt ou la PMH s'en réclament tout en s'appliquant à de vastes étendues (plusieurs communes) et en incluant des mesures précises de coordination et d'implication des responsables concernés aux diverses échelles territoriales ainsi qu'un appui à la réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'agriculture et à l'élaboration des plans d'investissement communaux. Il est trop tôt pour évaluer la portée de ces nouvelles mesures, leur durabilité et l'éventualité d'amendements de la loi 33/94 à la lumière de l'expérience.

Aspects techniques

- **Insuffisances dans l'organisation des filières de production**

Elles sont observables dans les activités d'approvisionnement et de commercialisation (problèmes de normes de qualité, de degré de disponibilité d'intrants, de politique des prix), aspects relativement pris en compte dans des zones plus favorisées mais pas en zone de montagne (Cf. travaux de l'AMAECO et du projet ROA/FAO sur le Maroc).

- **Des recommandations essentielles sur la question foncière ne sont pas mises en œuvre**

Elles figurent dans les divers documents de stratégie, de plans, de programmes mais ne sont pas appliquées malgré leur caractère de conditions préalables. Les mesures de sécurisation foncière requièrent des dispositions juridiques d'apurement des régimes de propriété et d'exploitation des ressources qui ne peuvent être prises dans le contexte actuel qu'à l'échelle nationale.

▪ **Indécision en matière de réorganisation des services extérieurs du Ministère de l'agriculture**

Plusieurs scénarii sont en examen depuis les années 90, mais aucune décision n'a été prise jusqu'à présent, alors que plusieurs ministres se sont succédés à la tête du Département de l'agriculture. Quelle que soit la décision prise, une bonne partie du personnel des CT par exemple, dont l'action de proximité devrait être valorisée, est proche de la retraite sans qu'une relève soit certaine en raison des restrictions drastiques de recrutement dans la fonction publique.

Aspects de mobilisation de financements

▪ **Des problèmes de mobilisation de financements et d'exécution des budgets**

Comme déjà indiqué, plusieurs propositions ont été formulées en termes de systèmes de financement devant aboutir à de l'autofinancement, au moins partiel, en tant que garantie de continuité et de pérennité des actions. Mais il n'y a pas encore de mesures concrètes pour ce qui concerne les actions d'aménagement, de développement et de GRN en zones de montagne. Les programmes et projets continuent de dépendre fréquemment de l'extérieur (coopération internationale, multilatérale et bilatérale), sans garantie de prolongation à leur clôture.

Les modalités actuelles d'engagement, d'exécution et de contrôle du budget public continuent de compromettre les calendriers des projets, parfois même l'exécution de certaines actions, en raison de la complexité et des lenteurs des procédures. Les expériences de déconcentration budgétaire en sont à leur début.

10.3.3 - Rappel des points forts du projet

Aspects politiques et institutionnels

Une convergence des objectifs du projet avec ceux du PNABV et plus largement avec les priorités nationales telles qu'elles sont exprimées dans les divers documents de stratégie du développement rural, de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Aspects participatifs

- Une innovation déterminante dans les rapports entre l'Administration et la population: l'ouverture d'un processus ininterrompu de dialogue et de concertation avec les populations, les élus locaux et les autres parties prenantes (ONG locales et nationales, établissements publics, communes rurales, etc.).
- Un début d'autonomisation des populations: institutionnalisation de comités de *douars* informels sous forme d'ADL, émergence d'un nouveau profil de leaders locaux, implication des femmes et des jeunes dans les activités.
- De nouvelles initiatives des populations et de l'équipe du projet, y compris hors projet: réalisations propres aux populations, partenariats entre ADL - ONG locales - ONG nationales – établissements publics de financement (ADS, etc.).

Aspects techniques

- Un montage du projet préparé avec soin et prévoyant des moyens substantiels pour le renforcement institutionnel, la recherche-développement, la formation et le suivi évaluation.
- Une équipe de projet soudée et volontaire qui a assuré la continuité du travail malgré les changements fréquents à la tête de la DPA et du projet.
- Une flexibilité dans la mise en œuvre du projet, tenant compte du rythme spécifique du processus de décision des communautés locales et de celui du déroulement du projet (prolongation d'une année et réduction des crédits en fonction des possibilités d'absorption réelle du projet).
- Une équipe de projet en situation d'apprentissage continu: approche participative, capacités de négociation, formation technique, impulsion de partenariats et d'initiatives nouvelles.

10.3.4 - Les insuffisances

Aspects politiques et institutionnels

- Les déficits de la coordination technique et administrative dans un esprit de décentralisation et de déconcentration aux échelles nationale, provinciale et locale (l'échelle régionale n'a pas été prise en compte dans le projet).
- La réalisation d'activités sans recours au cadre juridique et institutionnel existant: textes et dispositions réglementaires (Cf. CIA et textes d'amendements, loi 33/94 sur les terres *bour*, loi de 1990 sur la PMH). Cette option visait bien entendu la souplesse et la célérité dans les actions, mais quid de la pérennité et des possibilités de reproduction ou d'extension ?
- Quelques initiatives sans recherche de garanties de la durabilité: exemple des AGR.
- La législation et les procédures invoquées dans certains cas freinent l'action du projet. Exemples des travaux de DRS et du choix de sites d'aménagement concerté de massifs forestiers qui écartent en bonne partie les terrains domaniaux et collectifs alors qu'ils constituent la majeure partie des ressources naturelles dans la zone.
- Le déficit d'intégration des actions qui touche en particulier les ressources naturelles, ne peut être résolu sans actions juridique et administrative de sécurisation foncière. Le problème actuel essentiel de la zone du projet est que ce dernier est officiellement achevé depuis décembre 2004. Quelques actions se poursuivent dans le cadre des activités de la DPA mais elles sont limitées faute de budget suffisant. L'équipe du projet s'est dispersée. La population et l'environnement institutionnel, administration, ONG, ADL locales, sont perplexes et on déplore cette rupture alors que, de l'avis général, le projet commençait à atteindre son régime de croisière. L'équipe du projet avait formulé des propositions de mesures de consolidation du projet (début 2005). Des intentions de reprise des actions ont été formulées par l'Administration mais n'ont pas encore été concrétisées. Il faut rappeler que le PABVOL était considéré comme simple projet pilote devant être relayé par un projet en vraie grandeur et de longue durée conformément au principe du PNABV: « une planification stratégique à petite échelle et sur une longue durée ».

Participation

L'une des manifestations du déficit d'intégration réside dans le choix des *douars* et *sous douars* comme interlocuteurs principaux du projet, alors que les communautés locales peuvent être de dimension plus large dans la zone en raison de l'exploitation collective, basée sur des pratiques coutumières, des forêts et des terres de parcours.

Aspect technique

Les déficits d'intégration des actions de formation, de recherche-développement et de suivi évaluation.

11 - RECOMMANDATIONS

11.1- Au niveau national

Processus politique et institutionnel

- Rappeler **l'intérêt de la mobilisation nationale** comme facteur d'accélération de l'exécution des décisions, à l'instar de l'INDH. Introduire dans ce cadre un **ciblage spécifique des zones** les plus défavorisées: les montagnes, les oasis et les zones pré désertiques.
- **Renforcer le Fonds de développement rural et les prérogatives des Conseil et Comité interministériels** du développement rural.
- Capitaliser les expériences, élaborer les référentiels et procéduriers afin d'engager des projets spécifiques de **coordination**, à l'instar du projet ANCRE de renforcement des capacités institutionnelles des divers programmes d'application de l'Agenda 21.
- **Comparer les diverses formes d'organisation et de gestion des projets** de gestion des ressources naturelles, d'aménagement et de développement de bassins versants.⁴³ Les comparaisons pourraient s'étendre à d'autres types de projets en zones de montagne ou dans d'autres zones. Elles conduiraient à l'appréciation des avantages et inconvénients de chaque formule, non seulement en matière de gestion, mais aussi de résultats obtenus par les projets et de leurs performances et impacts. Un éclairage pourrait être apporté de la sorte aux choix du (ou des) mode(s) de gestion les plus appropriés.⁴⁴ Parmi les scénarii possibles, celui de la délégation de gestion dans un cadre de **partenariat public privé** mérite d'être examiné, étant donné les restrictions du budget public de fonctionnement, les déficits en compétence aux échelles locales et les difficultés de redéploiement du personnel qualifié à ces niveaux (Voir exemple du périmètre de grande irrigation de Sebt Guerdane et les autres projets envisagés par le ministère de l'agriculture).
- Amender la loi 33/94 sur les PMVB pour l'adapter aux conditions de la montagne.
- Reprendre le dossier de la **Stratégie pour le développement de la montagne** (2002). Parmi ses recommandations figure la promulgation d'une **loi sur la montagne**. L'expérience du Maroc montre que les progrès dans le développement sont d'ordre sectoriel. Plutôt que d'attendre que toutes les conditions soient remplies au niveau national pour promulguer cette loi, il est plus indiqué de cibler à court terme le secteur de la montagne, à l'instar du processus qui a conduit au CIA (1969) pour le développement de la grande hydraulique ou de la loi relative à la PMH. (1990). La loi sur la montagne devrait inclure les fondements non seulement institutionnels mais aussi économiques et financiers d'une politique de la montagne.

⁴³ Par exemple, gestion confiée à des contractuels (projet Tessaout) ; à une ONG (projet Msoun) ; responsabilisation d'un chef de projet autonome avec son équipe (projet Tazekka et Tafrata) ; projet confié à un CT (projet Sidi Driss) ; à une DPA avec équipe spéciale de gestion (PABVOL) ; à une DPA dans le cadre des activités des services existants.

⁴⁴ Voir travail dans ce sens placé plus largement dans le contexte institutionnel du pays sur l'état des lieux de la mise en œuvre de la Stratégie 2020, MADR, FAO, BM, 2005.

Processus participatif

- **Accélérer la mise en œuvre effective des mesures de décentralisation**, de déconcentration administrative et budgétaire, de coordination locale inter et intra sectorielle, de promotion des associations, coopératives et communautés locales.

Processus technique

- Etablir **l'état des lieux des zones de montagne** et la mise à jour des données les concernant, sachant que les diversités locales sont au moins aussi importantes que les tendances générales (diversité agro écologique, systèmes de production, régimes de propriété et d'exploitation des ressources, systèmes de gestion sociale des ressources, activités para agricoles et non agricoles, niveaux de pauvreté, densité et croissance de la population, poids de l'émigration, relations urbain rural, l'inégalité d'accès aux ressources, viabilité sociale, spécificités culturelles, etc.). Elaborer un atlas évolutif sur la base d'un zonage approprié et un tableau de bord de suivi.
- Au plan macro-économique, établir des **scenarii de réduction progressive de la protection des céréales** (tendance vraisemblable des prochaines années), de mise en place de cultures de substitution et de leurs effets sur l'économie, les ressources naturelles, la viabilité sociale en zones de montagne.
- Examiner les **effets d'une réforme des régimes de propriété** et d'exploitation des ressources naturelles.
- Mieux connaître l'émergence en cours de la **société civile**, son potentiel et ses besoins en rapport avec les mesures de déconcentration, de décentralisation et de territorialisation intersectorielle des actions, et l'évolution des communautés rurales dans ce contexte.
- **Suivre la nouvelle génération de projets de développement rural intégré (DRI)** et en tirer les leçons en matière d'intégration des actions de développement, de coordination, d'appui aux collectivités territoriales et d'autonomisation des communautés locales.
- Etant donné les déficits en compétences au niveau local, **renforcer les capacités** en matière de décentralisation, de déconcentration et d'autonomisation **des composantes de la société civile**, en particulier les associations et les communautés locales, par la formation permanente et l'assistance technique d'équipes itinérantes compétentes.

Processus de financement

- Mettre en application les **formules de financement les plus appropriées** à une politique de la montagne à long terme (voir par exemple les propositions du PNABV).

11.2 - Au niveau de la zone du projet

- Considérer qu'il est urgent de **repandre l'initiative dans cette zone** où la population et son environnement institutionnel (administration, ONG, entrepreneurs) sont en attente après la clôture du projet. Cela correspondrait aux intentions de départ (projet pilote à prolonger en vraie grandeur).
- Instaurer la **coordination aux diverses échelles territoriales** sous l'impulsion des Conseil et Comité interministériels du développement rural, du HCEFLCD et du MADR. Plus

généralement, adopter au minimum les principes de gestion retenus dans les DRI *bour*, forêts et petite et moyenne hydraulique.

- Engager une formule de **co-gestion d'un nouveau projet** couvrant l'ensemble de la zone par la Direction provinciale de l'agriculture et le Service provincial des eaux et forêts, dans le cadre des services existants, avec autant que possible la réintégration de l'ancienne équipe du PABVOL dans le personnel du projet.
- **Identifier les unités socio territoriales pertinentes** selon les spécificités des écosystèmes et des modes d'organisation sociale en présence afin d'intégrer l'ensemble des terroirs (en particulier forêts et parcours) dans la préparation concertée des plans de développement et des conventions d'aménagement, de développement et de gestion durable des ressources naturelles.
- **Engager les partenariats nécessaires** entre les services techniques concernés, les communautés locales, les conseils communaux, les associations professionnelles, les associations de développement et le secteur privé.
- Intégrer dans les concertations relatives aux plans et conventions les **modalités de sécurisation foncière**, y compris le cas échéant une co-gestion Administration - populations des ressources naturelles, selon des formules contractuelles à déterminer d'un commun accord.
- Dans l'immédiat, utiliser le reliquat du budget consacré à la formation et à l'assistance technique pour la **poursuite de l'action d'aménagement concerté de deux massifs forestiers**. En faire une action de recherche-développement-formation et de suivi évaluation, en particulier sur les modes de co-gestion des ressources naturelles, en vue de l'ériger en site de démonstration.

ANNEXE 1



Agriculture et Développement
Rural Durables
PROJET POUR DES POLITIQUES DE MONTAGNE

Projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne

Cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADR-D en régions de montagne

Le projet ADR-D-M et les évaluations des politiques d'ADR-D-M

Le projet pour une agriculture et un développement rural durables en régions de montagne (ADR-D-M), en conformité avec son objectif de **“renforcer les moyens d’existence des populations de montagne par de meilleures politiques en matière d’agriculture et de développement rural durables”**, élabore et met en œuvre un cadre pour une évaluation rapide des politiques d'ADR-D dans les régions de montagne.

L’objectif général est de favoriser **une meilleure compréhension des points forts et des points faibles des diverses politiques liées à l’ADR-D en régions de montagne.**

Compte tenu des caractéristiques spécifiques des zones de montagne, ces évaluations visent à aider à mieux comprendre comment le cadre ADR-D peut s'appliquer aux régions de montagne et à analyser les types de **politiques, d’institutions et de processus** nécessaires pour mettre en œuvre une démarche d'ADR-D dans les zones de montagne, tout en valorisant **les avantages comparatifs** des montagnes pour un développement durable.

Résultats attendus

Ces évaluations ont pour but de fournir des références communes pour faciliter les **comparaisons entre régions**:

- **identification des problématiques et des questions prioritaires** auxquelles une région est confrontée ;
- **évaluation globale des points forts et des points faibles** des politiques d'ADR-D-M, en vérifiant que les politiques examinées abordent de façon équilibrée les questions sociales, économiques et environnementales ;
- **recommandations d'ordre général** sur les améliorations à apporter dans les politiques, les processus et les institutions associés à la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques ;
- **propositions d’actions concrètes de suivi** qui prennent en compte les demandes formulées dans la région évaluée.

Cibles

Praticiens et formateurs de niveau intermédiaire impliqués dans la formulation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques ADRD-M, issus:

- **des gouvernements**, aux niveaux national et décentralisé (ministères de l'agriculture, de l'environnement, du développement rural, des finances ...),
- **des organisations de la société civile**, s'agissant notamment des autorités locales.

Approche

Le but de ce cadre est de proposer **quelques lignes directrices et références de base** destinées à faciliter les évaluations des politiques d'ADRD-M.

L'ADRD supposant une intégration intersectorielle des politiques, le but des évaluations n'est pas de procéder une analyse en profondeur des politiques dans un secteur spécifique, mais plutôt d'aller vers une **compréhension globale et intersectorielle** des points forts et des points faibles de l'ensemble des politiques liées à l'ADRD.

Les évaluations – qui doivent être entreprises dans une période de temps limité – constituent un exercice de réflexion destiné à identifier les **principaux éléments d'un diagnostic** des points forts et des points faibles actuels des politiques d'ADRD-M.

Dans la mesure où les succès et les échecs des politiques ne dépendent pas seulement de leurs contenus, mais aussi du contexte dans lequel elles ont été élaborées et mises en oeuvre, les évaluations des politiques ADRD-M doivent **s'appuyer sur un examen approfondi des processus et institutions** associés à leur formulation, leur mise en oeuvre et leur évaluation.

Quelques outils pour un processus participatif:

Les évaluations sont essentiellement de nature qualitative. En conséquence, **les analyses bibliographiques et les entretiens** constituent les principaux outils des évaluations. Ils sont conduits de **façon itérative**, mobilisant des informateurs clés provenant à la fois des **gouvernements et de la société civile**, dans différents secteurs liés à l'ADRD.

Les ateliers multi acteurs mis en place aux niveaux décentralisé et/ou national représentent un outil extrêmement important pour recueillir l'information et les opinions des uns et des autres sur le degré de réussite des politiques sur le terrain, afin d'apporter un éclairage sur les points forts et les points faibles des processus associés à la formulation, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des politiques ADRD-M, ainsi que sur la façon dont les diverses institutions impliquées interagissent.

Principales étapes:

1. Informations de base sur le pays étudié

Décrit les problèmes auxquels l'agriculture et le développement rural font face dans le pays, notamment les **questions problématiques ou prioritaires** et le **rôle et l'importance des montagnes et de leurs spécificités** (c'est-à-dire les potentiels, contraintes et diversités).

2. Choix d'un point d'entrée pour les évaluations des politiques d'ADRD-M

Ces points d'entrée porteront de préférence sur **les problématiques ou les questions prioritaires** auxquelles les régions sont confrontées et devront être choisis **en concertation avec les acteurs**.

3. Place des politiques d'ADRD-M dans le cadre politique du pays

- Brève description de l'histoire politique et du système de gouvernance
- Principaux ministères responsables pour les politiques d'ADRD-M, leurs rôles et les interactions à divers niveaux de gouvernance.
- Types de politiques et cadres politiques existants pour l'ADRD dans les régions de montagne.

4. Impact des politiques d'ADRD dans les zones de montagne du pays

Evaluation des **politiques associées à un point d'entrée** ainsi que des **autres politiques économiques, sociales, environnementales et à caractère institutionnel pertinentes** qui affectent directement ou indirectement le point d'entrée étudié.

- Quels sont les objectifs des politiques étudiées et abordent-elle les questions auxquelles le pays est confronté aux niveaux national, régional et local, en prenant en compte les spécificités et les liens entre les plaines et les montagnes ?
- Quels types d'impacts, positifs ou négatifs, les politiques étudiées ont-elles sur l'ADRD ?
- Existe-t-il des contradictions entre les politiques ?
- Les politiques prennent-elles en compte les spécificités des zones de montagne pendant les processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation ?

5. Impact des processus de formulation et de mise en œuvre sur les politiques d'ADRD dans les régions de montagne

- Quelles sont les forces et les faiblesses des institutions responsables aux niveaux national, régional et local de la formulation et la mise en œuvre des politiques d'ADRD-M ?
- Comment les processus politique, de participation et de mobilisation financière et les procédures institutionnelles et liées à la gestion des connaissances influencent-ils l'efficacité des politiques ?
- Quels impacts les spécificités des montagnes ont-elles sur ces processus ?

6. Synthèse des résultats, recommandations et propositions pour des activités de suivi (analyse des Atouts, Faiblesses, Opportunités et Menaces – AFOM, par exemple).

Références

L'élaboration de ce cadre s'est largement appuyé sur les travaux entrepris par:

- **la FAO**, s'agissant des questions politiques liées à l'ADRD (comme les directives pour l'intégration de l'agriculture et du développement rural durables dans les politiques agricoles. Agricultural policy and economic development series 4, rédigées par Hardaker, J. Brian, Rome: FAO. <http://www.fao.org/docrep/w7541E/w7541e00.htm>)
- **l'OCDE** - Comité d'assistance au développement: OCDE CAD. – 2001 – Les directives du Comité d'assistance au développement: stratégies de développement durable, Paris: http://www.oecd.org/document/40/0,2340,fr_2649_201185_2670312_1_1_1_1,00.html;
- **Le département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (UNDESA)** à travers l'élaboration de directives pour le développement de stratégies nationales de développement durable: gérer le développement durable pour le nouveau millénaire. Document de travail n° 13 (DESA/DSD/PC2/BP13). <http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/backgrounddocs/nsdsreport.pdf>.

Pour plus d'informations

- **Contacteur l'équipe du projet ADRD-M:** M. Takashi Takahatake (takashi.takahatake@fao.org)
- **Consulter le site du projet ADRD-M:** <http://www.fao.org/sard/fr/sardm/home/index.html/>

ANNEXE II

Stratégies et plans nationaux en application des conventions issues du Sommet de Rio

La montagne n'est pas ciblée directement mais elle est concernée substantiellement dans la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire national des conventions et déclarations issues du Sommet de Rio et de l'Agenda 21, en matière de:

- **Protection de la biodiversité biologique:** six parcs nationaux et une cinquantaine de SIBE (sites d'intérêt biologique et écologique) ont été identifiés en zone de montagne par le Plan directeur des aires protégées (1996). Une loi relative à la sauvegarde de la diversité biologique est en cours de préparation, ainsi que des plans d'aménagement et de gestion des SIBE.
- **Lutte contre la désertification:** Le Programme d'action national de lutte contre la désertification (2001) étant à vocation transversale et multisectorielle, il évoque un grand nombre de plans et de programmes applicables à l'ensemble du territoire national, y compris le plan national d'aménagement des bassins versants, lequel préconise au demeurant une approche de développement des zones de montagne.
- **Changements climatiques:** comme dans les cas précédents, la montagne est concernée (par exemple, intérêt de la conservation de la diversité biologique et de la forêt dont les 62% se trouvent en zones de montagne).
- **Développement forestier** (déclaration du Sommet de Rio sur la forêt): le Plan forestier national (1999) prévoit le développement à long terme des massifs forestiers avec une vision de gestion à la fois patrimoniale et partenariale du secteur. Le Plan national de reboisement (1997) de son côté prévoit la satisfaction des besoins prioritaires en produits forestiers de protection, en biomasse combustible, en produits sylvo-pastoraux et en activités de loisirs.

Stratégies et plans d'action nationaux de protection de l'environnement et de développement durable

- **La stratégie nationale pour la protection de l'environnement et le développement durable (1995)** avait pour buts la stabilisation des dégradations environnementales à court terme et leur réduction à l'horizon 2020, en particulier en matière de protection de l'eau, la réduction des déchets et l'amélioration de leur gestion, l'amélioration de la qualité de l'air et la protection des sols et du milieu naturel. L'action est envisagée au niveau de l'ensemble du territoire par grand thème (eau, sols, etc.). Seul le littoral est abordé en tant qu'espace spécifique.
- **Le Programme d'action national pour l'environnement**, validé par le **Conseil national de l'environnement** en 2002, vise l'intégration de l'environnement et la mise en cohérence dans cette optique des divers plans, programmes et projets. Son approche est également plus thématique que territoriale.
- **La stratégie nationale du développement durable** est en cours d'élaboration. Elle vise la prise en compte des dimensions économiques et sociales en complément aux dimensions purement environnementales, en conformité avec l'esprit du Sommet de Rio et ses prolongements actuels.

ANNEXE III
CADRE LOGIQUE DU PROJET PABVOL
(Banque mondiale)

Récapitulatif de la conception du projet

Royaume du Maroc : Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar

Descriptif	Indicateurs clés de performance	Suivi et évaluation	Hypothèses critiques
Objectif sectoriel du CAS			<i>(Objectifs CAS/ missions Banque)</i>
1. Gestion durable des ressources naturelles	1. Cadres réglementaires en place et réalisations dans la gestion des ressources naturelles.	1. Réglementations gouvernementales et rapports sur les programmes	1. Résultats durables et peuvent être reproduits
2. Réduction de la pauvreté et de l'écart rural-urbain	2. Vitesse de l'exécution des programmes de développement social et d'infrastructure rurale	2. Rapports sur les programmes	2. Ecarts réduits par l'amélioration de la situation rurale, et non en aggravant les revenus urbains
3. Soutien aux mouvements dans le sens de la décentralisation	3. Début de la réforme de l'administration publique	3. Documents officiels sur la réforme	3. Décentralisation menant à la participation et à une efficacité accrue
Objectif de développement du projet : Pour tester sous la forme d'un projet pilote une approche participative pour améliorer l'utilisation de la terre et la gestion des ressources naturelles dans les zones de montagne	1. Amélioration de l'utilisation de la terre, y compris revenus accrus en raison de la production des cultures et de l'élevage 2. Gestion améliorée des ressources naturelles, dont accroissement du couvert végétal, traitement contre l'érosion et participation communautaire comme l'indique le nombre de comités actifs de douars et l'ampleur de la participation dans les investissements	1. Enquêtes (de référence, ex post) 2. Enquêtes (de référence, ex post) 3. Rapports d'avancement de projet	<i>(Objectif/CAS)</i> Un projet réussi peut être reproduit pour avoir un impact plus large
Résultats :			<i>(Résultats/Objectifs)</i>
1. La population est organisée pour une gestion durable des ressources naturelles	① Les comités de douar se réunissent et prennent des décisions	Rapports d'avancement du projet Rapports d'avancement, enquêtes d'évaluation et reproductions réussies du projet en d'autres endroits	1. Cohésion sociale entre communautés villageoises du projet
2. Les mesures de lutte contre l'érosion sont exécutées	② Établissement de 1.600 m ³ de seuils et 900 ha de plantations d'arbres fruitiers		2. Les villageois accordent suffisamment d'importance aux mesures de lutte contre l'érosion
3. Amélioration de l'utilisation de la terre	③ Intensification de cultures irriguées (750 ha) et intensification de terres pluviales (200 ha)		3. Les programmes technologiques donnent de bons rendements
4. Amélioration de la gestion forestière	④ Plans d'aménagement participatifs de massifs forestiers d'une superficie d'au moins 600 ha		4. Le MEF et les usagers acceptent la gestion forestière participative
5. Infrastructure supplémentaire	⑤ 80 km de pistes		5. L'infrastructure des pistes est construite selon les prévisions
6. Le MADRPM a acquis des compétences qui peuvent être reproduites dans la			

gestion participative des ressources naturelles	6. Les indicateurs ci-dessus montrent une exécution et un entretien réussis		6. Participation de la population et financement du budget
---	---	--	--

Composantes/Sous-composantes du Projet : (voir Annexe 2 pour la description du projet)	Apports : (<i>budget pour chaque composante</i>)		<i>(Composantes/résultats)</i>
1. Gestion des ressources naturelles	1. 3,3 millions de \$EU	Document budget annuel du GM	1. Le programme d'investissement correspond aux priorités des populations
2. Infrastructure socio-économique	2. 1,3 million de \$EU	Rapports d'avancement du projet	2. Les fonds du budget sont ponctuels et disponibles
3. Renforcement des institutions	3. 1,2 million de \$EU	Audit du projet	3. Les procédures budgétaires existantes ne causent pas de retards excessifs de l'exécution des actions convenues

ANNEXE IV

Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar Description détaillée du projet

Le projet serait une phase pilote s'inscrivant dans un programme à plus long terme pour améliorer l'utilisation de la terre et la gestion des ressources naturelles au moyen d'une approche participative. Il financerait les Plans de Développement de Douar (PDD) préparés conjointement par les communautés locales et les techniciens du projet. La conception du projet, qui donne un rôle proactif aux utilisateurs des ressources dans le processus de prise de décision, ne permet pas une définition détaillée à l'avance des composantes du projet. Toutefois, les évaluations rurales participatives réalisées dans un échantillon de douars pendant la préparation ont identifié les priorités telles qu'elles sont ressenties par la population locale. Ces priorités sont incorporées dans les composantes suivantes que le projet financera dans les quatre communes choisies de la province d'Azilal.

Composante 1 du projet "Gestion des ressources naturelles" - 3,3 millions de \$EU

Cette composante contribuera à atteindre l'objectif du projet au moyen de mesures durables de conservation des eaux et des sols et de lutte contre l'érosion entreprises avec la participation active des populations concernées sur les terres publiques, collectives et privées. Les mesures proposées dans le cadre du projet comprennent les éléments suivants:

- Lutte contre l'érosion par (i) la protection des ravines sur toutes les terres, à la fois de manière mécanique et végétale pour stabiliser les sols, (ii) amélioration des parcours sur les terres sylvo-pastorales dégradées par d'épierrage, sarclage, ensemencement, fertilisation, plantation d'arbustes fourragers et pâturages différés et (iii) revégétalisation progressive avec des espèces locales appropriées de terrain érodé; il est estimé que 35 km de ravines, 500 ha de terrains sylvo-pastoraux dégradés et 100 ha de terres érodées pourraient être traités et que seront fournis 1 600 m³ de gabions et 500 m³ de remplissage de pierres;
- Gestion participative de forêts et de parcours au moyen de la préparation, avec la participation des usagers, de plans simplifiés de gestion sylvo pastorale et après adoption, exécution progressive de ces plans qui pourraient comprendre la délimitation du domaine forestier, une opération pilote pour régulariser les occupations illégales, le reboisement, l'amélioration des parcours et l'infrastructure socio-économique;
- Réhabilitation de 500 ha de systèmes d'irrigation à petite échelle au moyen de la rénovation et de l'amélioration de barrages de diversion et de structures d'adduction, revêtement systématique des canaux de terre aux systèmes de distribution à l'exploitation, installations de distribution par vannes sur les canaux, construction de siphons de canaux principaux, de suspensions, de caniveaux, de structures de protection des berges et de protection contre les inondations, etc.; des études de faisabilité incluant des investigations de reconnaissance, des conceptions détaillées et des documents d'appel d'offres et des programmes de maintenance seraient effectuées par des ingénieurs consultants partout où cela est possible et avec la participation directe des bénéficiaires.
- Développement de l'agriculture par: (i) l'intensification de la production de cultures irriguées conformément à la disponibilité d'un approvisionnement en eau supplémentaire et fiable; (ii) l'intensification de cultures pluviales sur des pentes douces (moins de 10 %) et sur des pentes plus raides (entre 10 et 30 %); et (iii) plantation d'arbres fruitiers accompagnés de collecteurs

d'eau et petits murets et réhabilitation des plantations anciennes; il est prévu que les exploitants agricoles eux-mêmes, avec l'aide des techniciens, établiraient la liste des priorités techniques qui peuvent être de trois sortes: (i) questions concernant les méthodes qui ont été testées dans des conditions culturelles similaires et qui peuvent être introduites immédiatement au moyen de démonstrations de terrain et de journées des exploitants; (ii) celles qui ont des réponses qui n'ont pas encore été testées et qui sont par conséquent sujettes à la recherche adaptée dans le cadre du projet; et (iii) questions pour lesquelles il n'y a pas de solution technique immédiatement disponible et qui devront être référées aux institutions de recherche (non soutenues par le projet) et pour lesquelles il faudra plusieurs années pour trouver une réponse; en soutien de ce programme de développement de l'agriculture, le projet fournirait l'équipement, les outils, les matériels et les intrants agricoles pour démonstrations et recherche adaptée; il financerait également 3,5 et 5 mois respectivement d'assistance technique internationale et nationale pour préparer les normes de référence technique, la formation du personnel (cinq mois de voyages d'études et 900 jours de formation par an) et le suivi participatif de l'impact des mesures de lutte contre l'érosion (1,5 et 7 mois d'assistance technique internationale et nationale respectivement et 260 jours de formation).

Composante 2 du projet "Infrastructure socio-économique" - 1,3 million de \$EU

Parmi les priorités principales des communautés rurales sont la construction de pistes d'accès et de systèmes d'approvisionnement en eau potable. Cette infrastructure, qui sera amplement représentée dans les PPD, agit comme un facteur de motivation pour que les communautés participent à une gestion plus efficace des ressources naturelles et à des mesures de lutte contre l'érosion, ce qu'elles auraient pu autrement ne pas avoir accepté initialement. Les investissements seraient coordonnés avec ceux d'autres projets d'infrastructure de façon à tirer l'avantage maximum de la synergie de ces investissements et aussi pour assurer la cohérence de l'approche participative. Sur la base des estimations par douar, le projet comprendrait:

- Le financement de 80 km de pistes d'accès; ces pistes sont de type pistes forestières qui sont déjà exécutées par le MEF au titre du Deuxième Projet Forestier (Prêt 3156-MOR); les études de faisabilité incluant des investigations de reconnaissance, les conceptions détaillées et les programmes de maintenance seraient effectués par des techniciens de la Direction provinciale des Forêts ou de la Direction provinciale de l'Agriculture. Avant le démarrage des travaux, les communautés locales s'engageraient à assurer elles-mêmes l'entretien des pistes;
- L'exécution de 40 systèmes d'approvisionnement en eau; une fois que le Plan de Développement de Douar est approuvé par la communauté locale et les techniciens, la demande faite pour le système d'approvisionnement en eau serait transmise à la Direction provinciale des Travaux publics qui est chargée de l'exécution du projet d'Approvisionnement en Eau et Assainissement dans la Province d'Azilal (PAGER, Prêt 42540-1-MOR). Les études techniques ainsi que le financement des travaux seraient faits au titre du projet.

Composante 3 du projet "Renforcement des institutions" - 1,2 million de \$EU

Le projet serait exécuté par la Direction provinciale de l'Agriculture (DPA) d'Azilal. Le directeur de la DPA serait le chargé du projet. Il serait secondé par une Unité de Planification et de Suivi (UPS) dirigée par un technicien, une Unité Administrative et Comptable chargée de maintenir des comptes séparés pour le projet, une équipe de personnel technique (foresterie et conservation des sols, agronomie, ingénierie rurale et sociologie/communication), une équipe de 4 animateurs et 2 animatrices, un homme pour chaque commune et une femme couvrant deux communes, plus deux chauffeurs. Au niveau central, le projet serait situé au Ministère des Eaux et des Forêts (MEF) du

Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et de la Pêche Maritime (MARDPM) qui serait chargé de le piloter; un technicien attaché au MEF assurerait la liaison entre le projet et le ministère. Afin de permettre une exécution sans heurts, le projet financerait:

- Quatre véhicules tout terrain, un par animateur qu'il partagerait avec l'animatrice et le technicien qui l'assiste;
- Trois ordinateurs avec imprimante et logiciel, une photocopieuse et autre équipement de bureau, et meubles de bureau;
- Un programme important de formation pour le personnel du projet; outre leur formation de base aux techniques participatives qui serait organisée avant le démarrage du projet, les animateurs et le personnel technique recevraient respectivement 20 et 5 jours de formation par an; le programme bénéficierait de six mois de formation par des consultants étrangers; en outre, 650 jours seraient affectés à des visites à d'autres projets et 8 mois à des voyages d'études;
- La formation des représentants élus et des autorités de l'administration locale; 160 jours sont inclus de façon à permettre 4 jours de formation pour 10 représentants élus et. personnel administratif par commune; en outre, 625 jours seraient affectés à des visites à d'autres projets;
- La formation de deux représentants par douar et par an pendant 4 jours;
- Les coûts récurrents supplémentaires salaires du personnel que le MADRPM ne serait pas en mesure de mettre à la disposition du projet (dirigeant de l'UPS, sociologue, animatrices et chauffeurs), frais de voyage, fonctionnement et entretien des véhicules et coûts d'exploitation du bureau qui cesseraient avec la fin du projet.

Le projet serait exécuté conformément au Calendrier détaillé d'Exécution du projet contenu dans le Plan d'Exécution du Projet (PEP) de l'Emprunteur.

ANNEXE V

CONTRAT D'ACCORD COMMUNE RURALE D'AIT M'HAMED-PABVOL

Considérant

Les objectifs techniques et organisationnels du PABVOL, appuyé par la Banque Mondiale, et en particulier, la méthodologie de travail fondée sur le dialogue, la concertation et la participation des populations et des élus à *toutes* les étapes de la planification et de l'exécution du projet.:

Les résultats de l'animation sur le terrain conduite par l'équipe des techniciens du projet avec la participation active de la population de Bemat, au cours de la période du 20 Avril au 25 Mai 1999.

L'accord exprimé par les participants à l'assemblée générale de restitution qui s'est déroulée le 23 mai 1998 au siège de la Commune Rurale à Aît M'Hamed.

La présentation des résultats du travail d'animation au cours de la séance du conseil de la Commune tenu le 13 Avril 1999.

Après discussion au sein du conseil communal du programme technique, du devis du plan de développement 1998-2002 et du programme d'action 1998-1999 tel qu'il a été approuvé par l'assemblée du douar Bernat en présence d'une quarantaine de résidents.

Le Conseil Communal et le Directeur du PABVOL déclarent leur accord sur les points suivants

1- Contenu technique

- a- Le Conseil Communal et le Directeur du projet approuvent le plan de développement de Bemat 1998-2002 et le programme d'action 1998-1999, tels qu'ils sont annexés au présent contrat, duquel il fait partie intégralement.:
- b- Le Conseil Communal s'engage à soutenir le projet et à assister la population du douar .et les animateurs du projet pour l'exécution et le suivi des actions programmées.
- c- La direction du projet s'engage à travailler à la mobilisation des moyens financiers requis et à l'exécution des. actions programmées dans les délais prévus.
- d- Les deux parties tiendront des séances de travail et d'information trimestrielles et chaque fois que sera nécessaire, afin de suivre et d'établir l'état d'avancement du projet.

- a- Le Plan de développement du douar comporte l'ensemble des activités. Il est susceptible d'amendements, de révisions et d'ajouts, avec l'accord des parties concernées. Il sert de guide à l'élaboration des plans d'actions annuels élaborés avec la partie de la population de Bernat. Ce programme d'action est soumis à l'approbation suite à son adoption par l'assemblée du douar.
- b- L'élaboration de l'échéancier des travaux préparés en concertation avec la population du douar. Cet échéancier est révisable si nécessaire avec l'accord des deux parties.
- c- Les travaux dans le cadre du projet sont conditionnés par la contribution sans contrepartie des bénéficiaires sous forme de main d'œuvre de chantier, déterminée comme suit:
 - . Réhabilitation des systèmes de petite et moyenne hydraulique: 20% . .
 - . Collecteurs d'eau pour arbres fruitiers: 10%
 - . Traitement biologique sur terres privées: 5% '
 - . Pistes: 10%
- d- Les personnes ayant contribué aux travaux bénévoles seront prioritaires sur les chantiers conduits en régie par le projet.
- e- Le contrôle des chantiers est confié à un comité local désigné par les bénéficiaires des travaux.
- f- Les interventions sur les terres *bour* et les travaux de correction des ravins sont réalisés suite à la demande des propriétaires et définies de commun accord entre ces derniers et l'équipe du projet.
- g- Les travaux de vulgarisation destinés à la population masculine et féminine font l'objet de programmes établis par l'équipe de vulgarisation du projet selon les besoins exprimés par la population.

ANNEXE VI

CALENDRIER, SEANCES DE TRAVAIL, PERSONNES RENCONTREES

- **15-31 mars 06:** Préparation:
Documentation,
22 mars, Briefing avec MM. Bouchanine, Maghraoui, Benida, Laïti, FAO
24 mars, M. Ahouate, MADRPM, coopération
25 mars, M. Boutouba, MADRM, élevage et pastoralisme
28 mars, MM. Lamberti Lamberto (ARD-M, Bari), Ahouat
29 mars, MM. Fabio Minniti, Giorgio Loddo (coopération italienne), Lamberto et Ahouat
30 mars, MM. Le Représentant de la FAO, MM. Bouchanine et Maghraoui, Lamberti et Ahouat
- **1^o-16 avril 06:** Préparation, documentation, entretiens
Documentation au service des bassins versants, HCEFLCD
Entretiens avec MM. Omari, Ghanam, El Majoudi, Nachid, HCEFLD
- **18-28 avril 06:** Séjour sur le terrain et dans la zone du projet
18 avril, Briefing avec M. Derfaoui, directeur de la DPA d'Azilal, et les membres de l'équipe du PABVOL, M. El Fouzi, coordinateur, l'animatrice Mme Fatima, les animateurs MM. Ouhammouchen, Ouirari, Rouhi et Bouaqli
19-22 avril: séances de travail dans les locaux des conseils communaux et dans les douars des 4 communes rurales de la zone du projet avec les habitants, les membres des conseils communaux, les autorités locales, les membres des ADL et des CD, les animateurs du projet:
19 avril: 2 douars de la CR Aït Mhammed: Bernat et Amezraï
20 avril: 3 douars de la CR A. Abbès: Anlatef, Imsouna et Sgatt.
21 avril: Talatine, Abchir et Iourzane, CR Ouaoula
22 avril: Ensemble de 4 douars des Aït Mzalt, CR Aït Bououlli
23-28 avril: documentation dans les locaux de la DPA, débriefing avec le coordinateur du projet, le directeur de la DPA ? M. Briis, Chef du service provincial des Eaux et Forêts
- **1^o-30 mai 06:** Compléments de documentation et rédaction du rapport
Compléments dans les locaux du HCEFLCD.
Entretiens avec M. El Majoudi
12-30 mai 06: dépouillement des données et rédaction du rapport

ANNEXE VII

DOCUMENTATION

- ADRD-M: 2006, Cadre pour une évaluation rapide des politiques ADRD-M, version en anglais.
- Banque mondiale: Document sur la zone du PABVOL: 1995a: Rapport d'évaluation, 1998: Document de projet.
- Colloque national de l'agriculture et du développement rural, 19-20 juillet 2000.
- Ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes. Plusieurs documents, dont « La territorialisation de l'agriculture ».
- DPA Azilien: Plus de 70 documents sur le PABVOL, dont en particulier, PDD et CP par douar, Rapport d'évaluation à mi-parcours, documents de formation, de suivi évaluation, de bilan des actions.
- DPAAE: Recensement agricole, 1996.
- FAO, IAV Hassan II: Etudes complémentaires au rapport d'évaluation de la BM, 1995: aspects socio institutionnels, agronomie, femmes.
- FAO, Projet ROA sur le Maroc, 2003, site Internet, 12 rapports, Moussaoui M. (coordonnateur), Abalghiti M., Allali K., Bendaoud M., Chiche J., Doukkali R., Herzenni Ah., Mahdi M., Nassif F.
- Filali Meknassi Rachid, in HCEFLCD, déc.2002.
- HCEFLCD, 2002: Eléments de stratégie pour la protection et le développement de la montagne.
- Actes du séminaire sur la protection et le développement de la montagne et des aires protégées, 23-24 décembre 2002.
- Brochure non datée sur le PNABV.
- Phase 2 du projet PNABV, synthèse, 1998, site Internet.
- Rapport d'achèvement du projet PABVOL et document de préparation du rapport d'achèvement, 2005.
- Plan directeur des aires protégées, 1997.
- HCP, 2005: Pauvreté, développement humain et développement social au Maroc.
- Herzenni Abdellah: 2000, Enjeux de la grande irrigation au Maroc, BESM, Rapport du social ; déc.2004, Evolutions du partenariat et modalités de pilotage et de gestion du développement humain au Maroc, in RDH50 (Rapport du développement humain, Cabinet royal) www.rdh50.ma; 2004, Quel avenir pour la montagne marocaine ? (Plaidoyer), BESM, Rapport du social.
- MADR, FAO, BM, avril 2005: Etat des lieux de la mise en œuvre de la stratégie 2020 de développement rural, version provisoire.
- Mounir Saïd, in HCEFLCD, déc. 2002.
- Observatoire national de l'environnement du Maroc, D. de l'environnement, 1998, Etude nationale sur la biodiversité, Rapport de synthèse.
- Royaume du Maroc, Premier Ministre et PNUD, 2002, « Initiative 20/20 », 2003, »Objectifs du millénaire ».
- SECDR, janvier 2005, Programme d'action du SECDR (en application de la stratégie 2020).