

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Le développement rural : Espace des zones montagneuses

Saisine n°21/2017

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Le développement rural : Espace des zones montagneuses

Conformément à l'article 7 de la loi organique n°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, Le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) a été saisi par le Président de la Chambre des Représentants en date du 20 mars 2017 pour élaborer une étude sur « le développement rural : espace des zones montagneuses ». Dans ce cadre, le Bureau du Conseil a confié à la commission permanente chargée de la régionalisation avancée et développement rural et territorial la préparation de cette étude.

Lors de sa 78^e session ordinaire tenue le 28 septembre 2017, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à l'unanimité l'étude intitulée « le développement rural : espace des zones montagneuses » dont est extrait le présent avis.

Introduction

Les zones montagneuses marocaines sont très diversifiées et présentent des caractéristiques naturelles (géographique, climatique, écologique, géologique et hydrique, ...) très variées. Leur poids historique dans le maintien de l'unité nationale ainsi que leur patrimoine culturel font de ces zones un espace territorial d'une portée capitale pour le développement du pays et l'épanouissement des populations de ces zones.

Ces zones de montagne offrent des potentialités diverses dans les domaines de l'agriculture, des forêts, de parcs, des mines, du tourisme et de l'artisanat, mais elles ne sont pas exploitées de manière harmonieuse et optimale.

De même, elles présentent l'opportunité d'un développement durable axé sur la valorisation des ressources et la redynamisation des secteurs pourvoyeurs de richesses et de l'emploi, moyennant la création de pôles de développement spécifiques à chaque massif montagneux.

Mais, malgré ces richesses, les zones montagneuses affichent les taux les plus élevés au niveau national en termes de pauvreté et de vulnérabilité, et accusent un retard considérable en matière de développement économique et social. Leur contribution directe au PIB reste limitée, ne dépassant pas 5%.

Depuis les années 60, plusieurs programmes et projets «intégrés» ont été initiés pour le développement du monde rural. Des programmes sectoriels spécifiques ont été lancés pour résorber les écarts dans le monde rural en matière d'infrastructures et d'accès aux services de base. Des réformes ont été également entamées concernant aussi bien la planification stratégique, le cadre de gouvernance, que les leviers de financement des actions de développement de l'espace rural et des zones de montagne.

Cependant, les avancées réalisées par ces projets et programmes n'ont pas contribué à améliorer réellement les conditions de vie des populations vivant dans les zones de montagne. Tout comme elles n'ont pas permis d'affronter de manière efficace les problématiques naturelles spécifiques qui menacent ces zones, à savoir les effets du Changement Climatique (CC) notamment les vagues de froid, les crues dévastatrices et/ou sécheresses prolongées. Conjugués à la pression anthropozoïque, ces effets entraînent une dégradation du couvert végétale (coupes illégales du bois, prélèvement du sous-bois, carbonisation, surpâturage), érosion des sols et disparition continue de la faune sauvage.

Il est vrai que des efforts louables ont été déployés par les pouvoirs publics en matière de développement de l'espace rural en général (y compris les zones montagneuses), mais les projets et programmes du développement réalisés ont été souvent conçus, sans une vision intégrée ni des approches adaptées aux particularités de ces zones.

Ceci a entraîné la persistance d'insuffisances au niveau social, économique et de protection de l'environnement, avec des écarts inter et intra-territoriaux, ce qui a contribué à maintenir ces zones dans un état d'isolement et de sous-équipement préjudiciable à leur développement. A cet effet, plusieurs interrogations se posent au niveau :

- du ciblage des zones et des populations vivant dans ces zones, avec leurs diversités et spécificités ;
- de la politique publique dédiée au développement des zones montagneuses ;
- de l'adaptation des approches, des programmes et des actions destinés aux zones montagneuses ;
- du tissu économique et des problèmes d'accès au marché et de l'insuffisance en matière de valorisation et d'exploitation des ressources naturelles des zones montagneuses ;
- de la prise en considération du phénomène de mobilité des citoyens des zones montagneuses ;
- de l'adéquation de la gouvernance pour la gestion des affaires et des moyens humains et matériels alloués au développement des zones montagneuses ;
- du suivi et évaluation des politiques, programmes, projets et actions de développement des zones montagneuses.

Ces différentes problématiques interpellent quant à l'efficacité de l'impact sur la vie quotidienne de la population des politiques publiques mises en place à ce jour, à la convergence des plans et programmes réalisés, à la gouvernance, à la vision intégrée concernant le développement des zones de montagne et à la cohérence de l'action des acteurs concernés au niveau local, régional et national.

Cadre méthodologique

Pour répondre à la saisine de la Chambre des Représentants, il a été jugé nécessaire de dresser un état des lieux du développement des zones montagneuses, de présenter une évaluation des différentes problématiques découlant des politiques publiques réalisées dans ces zones et de proposer des recommandations stratégiques et des mécanismes pratiques pour le développement de ces zones.

Pour ce faire, le CESE a réalisé :

- Une analyse bibliographique et documentaire en capitalisant sur ce qui a été accompli en matière de développement des zones montagneuses ;
- Des auditions et ateliers de travail en vue de débattre des principaux thèmes concernant le développement global des zones montagneuses avec les différents acteurs et parties prenantes (départements ministériels, établissements publics, organisations professionnelles, société civile ; personnes ressources internes et externes au Conseil ainsi que les organismes internationaux, notamment la Banque Mondiale, le Fonds International du Développement Agricole, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, la délégation de l'Union Européenne,...) ;
- Une visite de terrain à la région de Beni Mellal-Khénifra a été organisée et les acteurs régionaux et locaux rencontrés, à savoir : les élus, des membres du conseil de la région,

les représentants de la société civile, les représentants de départements ministériels concernés ;

- Un benchmark se basant sur les expériences des pays identifiés par la commission, en vue de dégager les enseignements les plus pertinents pour le cas du Maroc.

Les analyses réalisées se sont basées sur un large éventail de sources d'information, particulièrement le Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) 2014 qui a servi à l'exploitation de plusieurs indicateurs. Ces derniers ont été utilisés par le CESE pour caractériser les zones montagneuses et les différents massifs.

Définition, délimitation et ciblage des zones montagneuses

Plusieurs typologies de zones de montagne ont été proposées pour définir et délimiter ces zones, qui s'accordent toutes sur le critère lié au relief notamment l'altitude (plus de 500 m). Le dernier zonage qui semble faire l'unanimité est celui qui figure dans les documents du PIDZM, réalisé et validé en 2015 par la Commission Interministérielle Permanente de Développement de l'Espace Rural et des Zones Montagneuses (CIPDERZM) composée de 17 départements ministériels¹.

Selon ce zonage, la montagne marocaine serait composée d'un ensemble de cinq massifs principaux² avec des massifs secondaires associés à chacun d'entre eux :

- Rif et Beni Znassen ;
- Moyen Atlas et Plateau d'Oulmès ;
- Haut Atlas Occidental humide et Jbilet ;
- Haut Atlas Oriental Aride et Saghro ;
- Anti-Atlas.

En plus, ce zonage propose d'intégrer à ces massifs les Hauts Plateaux de l'Oriental et les oasis de montagnes en raison des interactions qu'elles entretiennent avec eux.

Cependant, il y a lieu de signaler le manque de données et d'informations spécifiques aux zones montagneuses. A l'exception du document de synthèse présentant la stratégie relative au Programme Intégré de Développement des Zones Montagneuses, rares sont les sources documentaires traitant de la problématique de développement des zones montagneuses séparément du monde rural.

C'est pourquoi le CESE a adopté le zonage cité plus haut pour l'élaboration de cette étude.

1 - Ministère de l'Intérieur, Agriculture et Pêche Maritime, Economie et Finances, Habous et Affaires Islamiques Habitat, Urbanisme et Politique de la Ville, Industrie, Commerce et Nouvelles Technologies, Emploi et Formation Professionnelle, Equipement et Transport, Solidarité, Femme, Famille et Développement Social, Enseignement Supérieur, Education Nationale, Energie, Mines, Eau et Environnement, Artisanat, Santé, Affaires Générales et Gouvernance.

2 - MAPM/DDRZM, 2016 : Développement de l'Espace Rural et des Zones Montagneuses : Stratégie et Approche d'Intervention. Présentation PPT : Samedi 19/3/2016. Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

I. Les zones montagneuses : un capital matériel et immatériel important

Les chaînes montagneuses marocaines représentent un territoire d'une grande diversité sur le plan climatique, écologique, économique, culturel et humain. Cependant, et malgré les potentialités et richesses dont elles disposent (70% des ressources hydriques, 62% de la forêt marocaine et foyers de la biodiversité pour environ 80% des espèces endémiques...), leur contribution directe au développement économique du pays reste limitée ne dépassant pas 5% du PIB et 10% de la consommation nationale³.

Le développement humain en zones montagneuses reste insuffisant enregistrant des taux d'analphabétismes certes comparables à ceux enregistrés en milieu rural (47,5%) mais plus élevés en comparaison avec le niveau national (42,5% en zones montagneuses contre 32,2% au niveau national), malgré les mesures menées pour combattre l'analphabétisme. Ce taux, qui reste généralement comparable avec les différents massifs montagneux, est plus élevé au niveau des communes rurales des zones montagneuses (51,1%) et chez les femmes (54,8% contre 29,8% chez les hommes).

La répartition de la population par secteur d'activité montre que le secteur public offre moins d'emploi (6,6%) en zones montagneuses en général et en particulier au niveau des communes rurales montagneuses (4,7%) en comparaison avec le niveau national (10,2%). Ce taux reste toutefois supérieur à celui enregistré en milieu rural (3,2%).

Les zones montagneuses se trouvent ainsi dans une situation défavorable en raison d'une faible représentativité du secteur privé et d'un manque d'encadrement du secteur public, peu représenté dans ces zones.

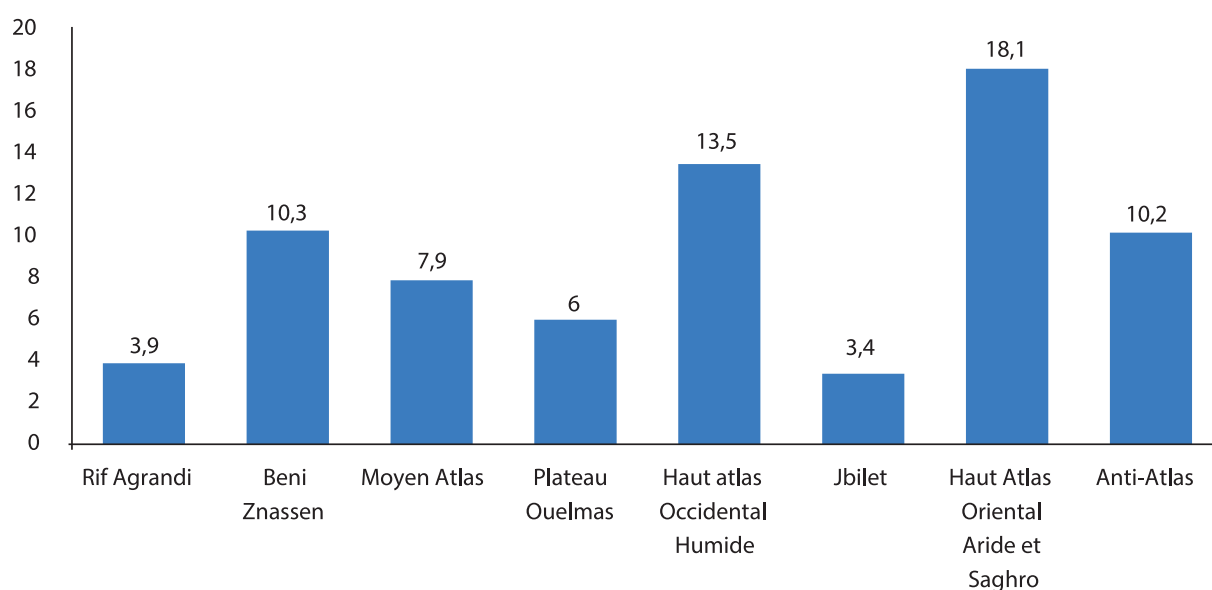
Par ailleurs, les communes des zones montagneuses où le taux de chômage est inférieur à 10% représentent 38,3% alors qu'au niveau national et en milieu rural, ces taux sont de l'ordre de 35,2% et 47,8% respectivement. Ce taux atteint 47,2% pour les communes rurales des zones montagneuses et 6% au niveau des communes urbaines montagneuses (94% des CU présentent un taux de chômage dépassant 10%), ce qui montre que le chômage touche beaucoup plus les centres urbains des zones montagneuses.

Les zones montagneuses sont caractérisées par des taux de pauvreté monétaire globalement plus élevés que le niveau national (8,76% pour l'ensemble des massifs montagneux). Tous les massifs de montagne, à l'exception du Rif et de Jbilet, présentent des taux de pauvreté plus élevés que la moyenne nationale (3,5%)⁴. (Figure1).

3 - MAPM/DDRZM, 2016 : Développement de l'Espace Rural et des Zones Montagneuses : Stratégie et Approche d'Intervention. Présentation PPT : Samedi 19/3/2016. Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

4 - HCP, 2017, présentation des Principaux résultats de la cartographie de la pauvreté multidimensionnelle 2014 Paysage territorial et dynamique.

Figure1 : Taux de pauvreté monétaire par massif de montagne



Source : Données élaborées par le CESE à partir des statistiques du HCP (RGPH, 2014)

Les populations des zones montagneuses ont des revenus deux fois inférieurs à la moyenne nationale, provenant pour près de moitié de l'élevage et de l'agriculture. Les potentialités qu'offre le tourisme de montagne restent, quant à elles, peu exploitées⁵.

Le Haut Atlas Occidental Humide (31%), le Moyen Atlas (20%), le Haut Atlas Oriental Aride et Saghro (15%), et l'Anti Atlas (15%), représentent les massifs les plus importants, totalisant 81% de la superficie totale des espaces montagneux.

La population vivant dans ces zones montagneuses et leurs zones annexes (Oasis de montagne et hauts plateaux de l'oriental) est évaluée à 8 636 453 habitants, sur un total de 33 848 242 habitants (RGPH 2014), soit 25 % de l'effectif national.

La croissance démographique dans les zones montagneuses n'a qu'une variation minime passant de 26 % de la population totale à l'échelle nationale en 2004, à 25% en 2014. Ce constat peut s'expliquer par l'importance de l'exode rural vers les centres urbains les plus proches ou vers les grandes villes.

La plus forte concentration de la population se trouve au niveau du Rif⁶, du Haut Atlas Humide et du Moyen Atlas. Les populations dans ces massifs représentent 33%, 29% et 19% respectivement soit 81% de la population totale des zones montagneuses. Cette situation se trouve plus accentuée au niveau du Rif qui abrite 33% de la population totale des zones montagneuses alors qu'il ne représente que 11% de la superficie totale de ces zones.

Contrairement à la population nationale qui est aujourd'hui plus urbaine (60.1%) que rurale selon le RGPH 2014, les zones montagneuses marocaines restent à forte dominante rurale. Les habitants des villes et centres urbains ne représentent que 27.3 % de la population des massifs

5 - Note relative au Développement des zones Montagneuses au Maroc, MAPM, 2015.

6 - (112.7 habitants par km² au Rif contre 16,6 et 18.1 habitants par km² au niveau du Haut Atlas Oriental Aride et Saghro et l'Anti Atlas respectivement).

montagneux. Les taux d'urbanisation les plus élevés sont enregistrés au niveau du Moyen Atlas et des Beni Znassen (45% et 43% respectivement).

Les hommes représentent 51.6 % de la population des zones de montagne, contre 49.8 à l'échelle nationale et 50.4 %⁷ dans le monde rural.

Malgré la dominance des classes d'âge des jeunes, la part de la population âgée de 65 ans et plus est plus importante au niveau des zones montagneuses (7.7% pour les femmes et 6.6% pour les hommes) en comparaison avec la moyenne nationale (6.3% et 5.9% respectivement) et celle enregistrée à l'échelle des zones rurales (6.6% de femmes et 6.4% d'hommes).

Cette situation pourrait s'expliquer par le départ des jeunes vers les villes et les centres urbains, soit pour la scolarisation soit pour la recherche d'un travail.

Ce constat traduit un besoin d'accompagnement et de création d'emploi dans ces zones notamment pour les jeunes ; ce besoin étant plus accentué au niveau des communes urbaines.

Sur un autre plan, la montagne offre une richesse paysagère due à son relief s'érigeant à des altitudes qui, au niveau du Haut-Atlas en particulier, dépassent 4 000 m (4 167 m au Toubkal et 4 071 m au M'Goun). Ces altitudes, couplées aux pentes fortes sur certains sites, façonnent des paysages attrayants qui font des montagnes marocaines une destination touristique recherchée. Ces mêmes caractéristiques font que les zones montagneuses sont fortement exposées aux catastrophes naturelles (grand froid, inondations, érosion...) avec un niveau d'équipement en deçà de la moyenne nationale et des moyens d'accès et de secours d'urgence limités.

De plus, les zones montagneuses, notamment l'Atlas, abritent une biodiversité de faune et de flore très précieuse avec environ 80% des espèces endémiques. Les zones montagneuses sont aussi considérées comme le château d'eau du pays grâce à un réseau hydrographique très dense et de multiples retenues d'eau artificielles (barrages, bassin de rétentions...) et naturelles (lacs, marécages, dépressions montagneuses etc...). Toutefois, les précipitations au niveau de ces zones se présentent souvent sous formes d'orages et d'averses avec une forte intensité et une courte durée ce qui occasionne souvent des dégâts dus aux inondations.

L'analyse du réseau hydrographique et des plans d'eau montre que c'est le Rif qui dispose de la plus grande surface de retenues d'eau, alors que c'est au niveau de l'Atlas Occidental humide que le réseau hydrographique est le plus dense. Les montagnes de Jbilet et des Beni Znassen sont les moins riches en ressources hydriques.

Tous les massifs montagneux disposent d'importantes ressources minières, particulièrement au niveau du Haut Atlas et de l'Anti-Atlas.

En plus du capital matériel, les zones montagneuses offrent une richesse culturelle et des héritages patrimoniaux se caractérisant par des valeurs spécifiques, un patrimoine et de la création artistique, des organisations socio-institutionnelles et des pratiques ingénieuses de gestion des ressources. Ce patrimoine constitue une source potentielle de création de richesse et d'emplois et un facteur d'attractivité pour le territoire national. Cependant, les différentes composantes de ce patrimoine matériel et culturel restent insuffisamment mises en valeur et

7 - HCP (RGPH, 2014).

le potentiel de développement qu'elles recèlent demeure pour beaucoup inconnu. Aussi, dans certaines localités des zones montagneuses, la population, qui parfois ne pratique pas d'autre langue que l'Amazigh, ne dispose pas de suffisamment de moyens de communication, ce qui accentue encore plus son isolement.

II. Des politiques publiques avec des réalisations physiques importantes mais des impacts limités sur le capital humain

Les interventions sur l'espace montagneux ont touché depuis longtemps la montagne de manière indirecte à travers des lois et actions sur la forêt qui constitue la plus grande composante de la montagne. Le dahir du 10 octobre 1917 a constitué le point de départ d'une régulation des exploitations et des utilisations de la forêt, puis d'une délimitation de son espace.

Parallèlement, divers projets ont été lancés depuis les années 60 pour le développement du monde rural. Ces projets ont concerné d'une manière ou d'une autre certaines zones montagneuses. Mais sans qu'elles bénéficient pour autant d'une politique dédiée ou d'une stratégie de développement intégrée. Il a fallu attendre 2015 pour voir l'adoption du programme de développement de l'espace rural et des zones montagneuses (PDIZM).

2.1. Le développement social des zones montagneuses : des efforts louables mais des résultats insuffisants

La dimension sociale du développement a pris une nouvelle ampleur vers la deuxième moitié des années 90, sous l'impulsion des plus hautes autorités de l'Etat et de la mobilisation croissante de la société civile. Les secteurs sociaux ont ainsi fait l'objet de programmes d'envergure, particulièrement l'éducation-formation, la santé et les infrastructures de base, telles que l'électrification rurale, l'accès à l'eau potable ou encore le désenclavement des populations rurales, chantier qui a nécessité d'importants investissements publics.

Les indicateurs en matière d'infrastructures et d'accès aux services sociaux ont connu une nette amélioration grâce aux grands programmes dédiés au milieu rural. Le taux d'accessibilité aux routes rurales a atteint 79% en 2016 contre 34% en 1994, tandis que l'accès à l'eau potable était estimé à 95% en 2015 contre 34% en 1994, alors que le raccordement au réseau électrique s'est établi à 99% en 2015 contre 18% en 1995⁸.

En termes d'accès aux services de santé, les indicateurs de santé ont enregistré une amélioration continue. L'espérance de vie à la naissance a atteint 75,5 ans en 2014, soit un gain de près de 5,2 années en une décennie. De même, la mortalité infantile a affiché une baisse importante pour s'établir à 28,8 pour 1 000 naissances vivantes pour les enfants de moins d'un an en 2015⁹ (40 en 2003-2004) et 30,5 pour 1 000 pour les enfants de moins de 5 ans (47 pour 1 000 en 2003-2004).

8 - Chef du Gouvernement, 2017 : Réponses aux questions relatives au deuxième axe : stratégies de développement du monde rural et zones montagneuses, devant la Chambre des Conseillers. Mercredi 07/06/2017

9 - MS ; 2016 : SANTE EN CHIFFRES 2015, EDITION 2016.

La lutte contre la morbidité et la mortalité maternelle et infantile a connu également une attention particulière. Un plan d'action (2006-2015) en faveur de la santé de la mère et de l'enfant a été adopté par le gouvernement. Une baisse significative du taux de mortalité des mères et des enfants dans les zones rurales a été réalisée, avec une réduction de 25% entre 2011 et 2016. Néanmoins, au niveau des zones montagneuses, la mortalité maternelle et infantile pose encore de sérieux problèmes en raison des contraintes géographiques et climatiques et par manque de moyens humains et d'encadrement de proximité des populations vivant dans ces zones.

Ainsi, et en dépit des efforts déployés, différents problèmes liés aux soins de santé de base persistent encore en milieu rural et touchent encore plus les zones montagneuses, il s'agit notamment:

- du réseau des établissements de soins de santé de base (ESSB), qui certes couvre l'ensemble du territoire national et constitue la base opérationnelle de toute l'action sanitaire, mais souffre d'un manque de coordination et de communication avec le secteur hospitalier, de l'absence d'une carte sanitaire, de l'insuffisance des moyens humains et financiers, d'une gestion inefficace et centralisée, et de dysfonctionnements au niveau du système d'évacuation sanitaire ;
- du réseau des ESSB qui présente une grande disparité en matière de répartition entre régions et au sein d'une même région, entre milieux urbain et rural ;
- de l'accès aux ESSB qui demeure difficile pour près de 24% de la population, du point de vue géographique ;
- des ressources humaines du secteur médical (effectifs de médecins généralistes ou spécialistes) qui sont insuffisantes et instables.

Il convient d'ajouter que certains établissements en charge des soins de santé de base ne sont toujours pas opérationnels, en raison du manque de personnel qualifié.

Concernant l'accès à l'éducation, des avancées importantes ont été enregistrées, à travers, notamment, la généralisation de l'enseignement primaire, la lutte contre la déperdition scolaire (programme «Tayssir») et la réduction des écarts de scolarisation entre les milieux urbain et rural et entre les garçons et les filles.

Toutefois, même si le système éducatif a progressé sur le plan de l'élargissement de l'accès à la scolarisation, suite aux politiques poursuivies depuis l'indépendance, il a perdu en qualité en milieu rural et beaucoup plus dans les zones montagneuses. De même, d'importantes disparités entre la montagne et le reste du territoire national en termes d'accès à l'éducation et à la formation sont observées.

Pour ce qui est du taux de scolarisation, il y a lieu de constater que cet indicateur reste relativement élevé au niveau de l'ensemble des massifs montagneux dépassant 80%¹⁰ en général, exception faite du Haut Atlas Aride où certaines Communes Rurales qui affichent des taux de scolarisation inférieurs à 50% voire même à 30%¹¹.

10 - Au-dessus de 80 % : 94,80 % des communes; au-dessus de 90 % : 76,4 % des communes; et moins de 50 % : 0,25 % des communes

11 - statistiques du HCP (RGPH, 2014).

La répartition de la population par niveau d'étude montre des niveaux comparables des zones montagneuses avec le milieu rural mais qui restent en dessous du niveau national. En effet, le pourcentage des néants est de 49.7% au niveau de l'ensemble des zones montagneuses contre 52.9% en milieu rural et 46.6% au niveau national. Ce taux atteint 53.9% dans les communes rurales montagneuses. Les niveaux secondaire collégial, secondaire qualifiant et supérieur quant à eux affichent des valeurs très faibles pour cet indicateur avec respectivement 10.4, 4.7, et 2.3%. Les différents massifs montagneux présentent des niveaux relativement comparables.

Ces résultats montrent que les zones montagneuses souffrent encore de défaillances en termes de scolarisation des enfants, ce qui ne manquera pas de se répercuter sur l'emploi par la suite.

Les réformes en cours initiées par les acteurs en charge de l'éducation nationale se doivent d'intégrer davantage les contraintes et les spécificités des zones montagneuses. Il s'agit notamment du mode d'affectation des ressources humaines, souvent confrontées à des problèmes de logement et d'infrastructures de base en zones montagneuses, d'adaptation du contenu et de la qualité de l'éducation ainsi que de l'aménagement du temps scolaire particulièrement en période de grand froid.

S'agissant de l'habitat, les interventions des politiques publiques dans ce domaine restent très limitées en milieu rural du fait des spécificités de l'habitat qui diffère d'une région à l'autre et du manque, voire l'absence de prise en compte de la dimension habitat rural dans les politiques publiques et dans les stratégies des acteurs opérant dans ce domaine.

Les populations, y compris les transhumants, ont développé différents types d'habitats adaptés (Ifri par exemple) à leur mode de vie et leurs moyens mais ils ne répondent pas systématiquement aux caractéristiques d'habitat décent. L'expérience des centres ruraux émergents devait constituer une opportunité de regrouper les services de base, notamment en matière d'éducation et de santé, et freiner l'exode mais ils sont demeurés peu équipés et insuffisamment aménagés.

Concernant la connectivité, la téléphonie mobile s'est généralisée dans la quasi-totalité des ménages ruraux selon l'enquête 2016 de l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT). L'Agence a ainsi révélé que plus de 90% des populations âgées de 12 à 65 ans disposaient d'un mobile en 2016.

Mais avec une couverture du réseau qui n'est pas toujours au rendez-vous, ces avancées n'ont pas pu être pleinement mises à profit pour réduire le désenclavement et l'isolement des populations et contribuer au développement des zones montagneuses.

En ce qui concerne la situation de la femme, malgré les avancées des réformes en sa faveur, elle reste défavorable en zones de montagnes. Les femmes sont très actives dans le secteur agricole et disposent d'un savoir-faire très important dans divers domaines (élevage, médecine traditionnelle, valorisation des produits et sous-produits agricoles, artisanat...), mais leur travail n'est pas suffisamment valorisé et souvent non rémunéré. De plus, la représentativité de la femme au niveau des instances locales élues reste souvent symbolique. De même, les contraintes culturelles et les stéréotypes pénalisant le rôle de la femme restent accentués au niveau des zones montagneuses.

Quant aux personnes en situation de handicap, elles sont doublement pénalisées en zones montagneuses. Le taux régional de prévalence du handicap montre que certaines régions se situent au-delà de la moyenne nationale. C'est le cas des régions montagneuses de Tanger-Tétouan (11,42%) et Tadla Azilal (9,83%). Les autres régions sont en deçà de la moyenne nationale : Marrakech-Tansift-Al Haouz (3,94%), Grand Casablanca (3,96%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaër (4,69%) et la région d'Oued Ed-Dahab-Lagouira (2,9%). En termes de ménages, un ménage sur quatre (24,5 %) compte en son sein au moins une personne en situation de handicap (PSH) sur un total de 7 193 542 ménages, soit 1 762 418 familles.

2.2. Une économie basée essentiellement sur l'agriculture, l'élevage et les produits des forêts.

Malgré les richesses offertes par les ressources naturelles et le patrimoine culturel, les sources de subsistance des populations des zones montagneuses restent limitées à l'agriculture, l'élevage et les produits forestiers essentiellement.

Secteur agricole

L'agriculture au Maroc occupe une place de premier rang dans l'économie marocaine, représentant entre 13 % et 15 % du PIB selon les années. Le secteur agricole emploie 40 % de la population active (jusqu'à 80 % en milieu rural) et constitue le premier pourvoyeur d'emploi du pays avec plus de 4 millions d'emplois. Les performances du secteur agricole sont reflétées par les taux de couverture des besoins alimentaires de la production nationale qui a pu satisfaire pleinement les besoins en termes de fruits et légumes et de volaille et qui ont couvert en 2015 : 70% des besoins en céréales, 95% des besoins en lait, 98% des besoins en viandes rouges, et 47% des besoins en sucre¹².

Par ailleurs, et compte tenu des problématiques spécifiques au monde rural et aux zones montagneuses, l'Etat a déployé des efforts considérables dans le cadre des projets intégrés et stratégies mis en œuvre (projets du développement intégrés (DRI)- mise en valeur en bour, projets du développement intégré gestion des ressources naturelles, petites et moyennes hydrauliques (PMH), Stratégie 2020 du développement rural, ...).

A partir de 2008, la stratégie « Plan Maroc Vert » a insufflé une nouvelle dynamique au secteur agricole national visant à conforter son rôle vital de moteur du développement économique, social et territorial en renforçant, particulièrement, sa productivité et sa résilience aux aléas climatiques via plusieurs chantiers structurants.

Ainsi, et malgré les potentialités et les richesses dont disposent les zones montagneuses marocaines (diversification et valorisation des produits locaux de qualité, pastoralisme bien conduit, forêt, cultures spéciales telle que safran, rose, henné, cannabis, plantes aromatiques et médicinales, etc...), ces zones ont enregistré un retard considérable en matière de développement socio-économique. Leurs potentialités n'ont pas été suffisamment exploitées à travers des stratégies appropriées susceptibles d'optimiser l'exploitation de ces richesses et de générer des revenus au profit des populations locales.

12 - Ministère de l'Agriculture, de la pêche Maritime et développement rural MAPMDREF/DDRZM

L'agriculture, levier important de l'économie montagnarde et principale activité pratiquée en zone montagneuses, reste vivrière et confrontée à de multiples défis, notamment :

- l'étroitesse de la SAU qui se traduit par une micropropriété et un morcellement très accentué. La taille moyenne des exploitations ne dépasse pas 1 ha avec en moyenne 7 parcelles par exploitation¹³. Une telle situation constitue une entrave pour atteindre des niveaux de production à même de garantir des revenus satisfaisants ;
- la dominance en zones montagneuses de la vocation pastorale ou agro-sylvo-pastorale et de l'irrigation traditionnelle dans le cadre de petite et moyenne hydraulique, ainsi que la persistance de difficultés liées à la pénurie des ressources en eau, bien que ces zones constituent le « château d'eau » du Maroc ;
- l'enclavement géographique accentué par l'insuffisance en infrastructures de base (routes, électricité, communication etc...), empêchent d'assurer l'écoulement de la production dans de bonnes conditions, ce qui amplifie encore plus la fragilité écologique et socio-économique de ces zones ;
- le manque d'encadrement sanitaire et de contrôle des viandes dans les souks hebdomadaires au niveau des communes rurales montagneuses et centres émergents;
- la commercialisation des produits agricoles et d'élevage pose d'énormes difficultés au niveau des zones montagneuses ;

La recherche scientifique, l'innovation technologique et sociale sont insuffisamment adaptées aux zones de montagnes

De par leurs spécificités et potentialités, les zones montagneuses enregistrent des changements socio-économiques et environnementaux majeurs qu'il est primordial de comprendre en vue d'anticiper les impacts négatifs de ces changements et de réduire leurs effets à travers la recherche scientifique et l'innovation technologique et sociale et en mettant en place des programmes de recherche développement impliquant les institutions de recherche existantes.

Les zones montagneuses recèlent d'importants atouts qui pourraient faire l'objet de recherche et constituer des bases à des techniques nouvelles de production et d'adaptation aux changements climatiques. Il convient de signaler que les institutions d'enseignement et de recherche, y compris les centres universitaires, ont développé une série de références et de guides dans ce domaine.

Compte tenu de la diversité des zones montagneuses marocaines, la recherche ne doit pas se limiter à l'innovation dans le domaine de l'agriculture mais doit s'ouvrir sur d'autres domaines de l'économie, de la sociologie, de la culture, de l'environnement et de modes de vie des populations vivant dans ces zones qui recèlent des gisements de création de richesses et de savoir-faire considérables.

¹³ - Note relative au Développement des zones Montagneuses au Maroc, MAPM, 2015.

Secteur de l'élevage

Secteur clé de l'agriculture, l'élevage génère un chiffre d'affaires de près de 35 milliards de dirhams par an, soit plus de 44% du chiffre d'affaires agricole. La contribution de la viande bovine, ovine et caprine est de 67% du chiffre d'affaire total. Le secteur de l'élevage contribue à la création d'emploi avec plus de 2,5 millions de postes¹⁴. Toutefois, et malgré la contribution de ce secteur à l'économie nationale et les efforts déployés par tous les acteurs concernés, il demeure confronté à de multiples contraintes liées notamment à la sécheresse devenue récurrente ces dernières années, à la faible maîtrise des maladies, à l'insuffisance d'encadrement des éleveurs en zones montagneuses et plus particulièrement aux difficultés de disposer de l'alimentation nécessaire durant les période de neige.

Dans les zones montagneuses, l'élevage joue un rôle déterminant en tant que capital productif facilement mobilisable pour assurer un revenu monétaire pour le financement des différentes activités de l'exploitation¹⁵. Néanmoins, cet élevage reste toujours de type extensif à base de petits ruminants (ovins et caprins) dépendant étroitement des ressources sylvo-pastorales.

La demande sur le marché pour les caprins, en croissance continue ces dernières décennies, est encourageante pour le développement de cette filière en zones montagneuses étant donné que ces zones abritent 90% du cheptel caprin national. En outre, les écosystèmes de montagnes constituent une niche écologique favorable au développement de la filière caprine, notamment pour la viande de chevreau comme produit de terroir.

Dans cette perspective, la dynamisation des marchés locaux et régionaux, l'aménagement des abattoirs existants et la mise en place d'autres abattoirs dans les villes proches des cinq massifs montagneux contribueraient à améliorer la qualité de la viande et faciliter la commercialisation des produits de l'élevage ovin et caprin au niveau des zones montagneuses.

Forêts

Les forêts rassemblent à la fois des écosystèmes et des communautés importantes dans le cadre des zones montagneuses. Sur le plan économique, elles constituent une véritable concentration de ressources, permettant plantation et récolte, production et transformation de bois et de papier, habitat pour la faune et la flore et habitat pour les populations, outre leur attrait touristique et de loisir.

Les espaces forestiers sont également l'espace par excellence de la chasse et de la pêche continentale, susceptibles de devenir des activités économiques à part entière pouvant générer des richesses importantes. En effet, la chasse rassemble actuellement environ 70.000 chasseurs nationaux et près de 3.000 touristes cynégètes étrangers.¹⁶. Pour sa part, la pêche continentale, dite également fluviale, qui relève des prérogatives du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et Lutte Contre la Désertification (HCEFLCD), est soumise à une réglementation prenant en

14 - MAPM ; 2013 : L'élevage au Maroc : chiffres clés de 2013. <https://www.fellah-trade.com/fr/actualites-maroc/article?id=8611>

15 - MAPM, 2015 : Note relative au Développement des zones de Montagne au Maroc.

16 - Au côté du HCEFLCD qui est l'autorité chargée de la chasse et la cynégétique au Maroc, le Conseil Supérieur de la Chasse et la Fédération Royale Marocaine de la Chasse (FRMC) et l'Association des Organisateurs de Chasse Touristique au Maroc, contribuent, chacun en ce qui le concerne, de manière efficace et sûre, à l'amélioration des conditions générales de l'exercice de la chasse, et au développement des ressources cynégétiques à travers toute une série d'actions menées dans le pays.

considération la protection des ressources piscicoles. Cette activité, qui s'exerce aussi bien dans des lacs, des retenues de barrages ou des rivières et sur des espèces déterminées, rassemble environ 2000 pêcheurs réguliers.

Par ailleurs, les plantes à intérêt aromatique et/ou médicinales sont estimées à 500 à 600 espèces dont un grand nombre sont endémiques. Le Maroc est un fournisseur traditionnel du marché mondial en plantes aromatiques et médicinales. Plusieurs dizaines de produits (près de 100) sont ainsi exportées sous forme de plantes séchées pour les besoins d'herboristerie et aromates alimentaires. Une large gamme de plantes spontanées, parmi lesquelles le thym, le romarin, le caroubier, l'origan et les feuilles de laurier, le cèdre, l'armoise, le myrte, la menthe pouliot, se développent en grande partie ou exclusivement en zones montagneuses.

Ceci dit, le problème majeur, auquel est confronté le développement des forêts dans les zones montagneuses réside dans la nécessité de concilier la préservation des ressources naturelles et le développement socio-économique des populations vivant dans ces zones.

Une politique d'immatriculation a été déjà entamée par le HCEFLCD et l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, qui ont procédé à la signature d'un plan d'action 2017-2021, ayant pour objet l'immatriculation de la totalité du domaine forestier sur 9.000.000 ha d'ici 2021.

Tourisme

Le tourisme de montagne représente un secteur prometteur qui n'est pas assez valorisé. En effet, et si le tourisme demeure, au Maroc, essentiellement basé sur le secteur balnéaire et les sites historiques, la montagne s'affirme de plus en plus comme domaine touristique à fort potentiel. Couplé à l'écotourisme, c'est un créneau très porteur mais qui reste peu développé au niveau des zones montagneuses malgré les évolutions favorables du marché national et international.

En outre, les produits agricoles et d'artisanat locaux et traditionnels n'ont jusqu'à présent pas été assez valorisés et intégrés en tant que composante complémentaire dans l'offre touristique locale. Des produits sont souvent commercialisés de façon anarchique, spontanée et peu valorisante le long des routes fréquentées par les touristes et au niveau de certains sites touristiques dans le Haut Atlas.

Dans le cadre de la Vision 2020 visant à hisser le Maroc parmi les destinations touristiques mondiales les plus prisées moyennant des feuilles de route spécifiques pour chaque typologie de territoire, le tourisme de montagne n'a pas de visibilité particulière et ne fait pas l'objet de projets dédiés. Il reste un tourisme de niche souscrit à l'intérieur de territoires spécifiques comme la région de Marrakech et son potentiel de dynamisation économique reste à être exploité.

Artisanat et promotion de l'économie sociale et solidaire

Le secteur de l'artisanat constitue un moteur important du développement socioéconomique du pays. Avec 2,3 millions de Marocains travaillant dans le secteur de l'artisanat, ce dernier représente 8,6% du PIB du Royaume¹⁷.

17 - Lettre de veille du Centre National de Documentation Maraacid, Conjoncture (Avril - Juin 2016), centre national de documentation, HCP, http://telquel.ma/2016/04/02/lartisanat-represente-86-du-pib-marocain_1490273

La stratégie de développement du secteur de l'Artisanat «Vision 2015» vise à bâtir une image de marque qui soit en harmonie avec le nouveau positionnement de l'artisanat marocain, un artisanat à fort contenu culturel, à la fois moderne et authentique et véhiculant des valeurs de créativité, de qualité et d'innovation.

Toutefois, force est de constater que là aussi, cette Vision n'accorde pas d'attention particulière aux zones montagneuses alors que la promotion de cette activité pourrait à la fois mettre en lumière les spécificités culturelles et le savoir-faire local tout en utilisant des ressources du terroir et en permettant aux populations d'en faire des activités génératrices de revenus.

En relation, le secteur de l'économie sociale et solidaire pourrait être développé dans l'optique de renforcer la cohésion du tissu social et contribuer au développement rural, notamment auprès des populations démunies, des femmes et des jeunes. Mais il est confronté à plusieurs obstacles, notamment les insuffisances des capacités et compétences individuelles des populations vivant en zones de montagnes et la qualité inégale des produits locaux, outre le manque de circuits de commercialisation des produits. A cela s'ajoute les déficits en innovation, le manque d'encadrement et d'appui aux coopératives pour l'introduction de nouveaux processus de production et la faiblesse en matière de labélisation des produits solidaires permettant de protéger la marque et l'origine.

Ce secteur, qui peut servir comme outil pour améliorer les conditions de vie des populations en zones montagneuses, est confronté à plusieurs défis qu'il convient de relever.

La mobilité des citoyens des zones montagneuses

La population rurale en général, y compris celle des zones montagneuses, est en régression depuis 1993, passant de 49% de la population nationale en 1994 à 40% en 2014, soit près de 13,5 millions d'habitants, auxquels il faut ajouter les ruraux vivant à l'intérieur des périmètres urbains et qui restent attachés à leur territoire.

Selon les tendances annoncées par le HCP, la mobilité des populations vers les villes et les centres urbains se poursuivra et s'accroîtra davantage dans les zones montagneuses et dans le milieu rural. Selon les estimations du HCP, la population rurale sera de 32.2% en 2030¹⁸. Le phénomène de migration reste lié en grande partie aux facteurs économiques (pauvreté et chômage) qui poussent les populations, en particulier les jeunes, à émigrer vers les plaines, les villes et l'étranger, souvent sans aucune qualification ni accompagnement de la part des pouvoirs publics.

2.3. Protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles

Le Maroc fait face durant ces dernières années aux effets du Changement Climatique (CC), particulièrement dans les zones montagneuses où sécheresses, crues, inondations, érosion, grêle et autres phénomènes climatiques occasionnent de nombreux dégâts sur les cultures et affectent le plus souvent le capital productif des petits agriculteurs et éleveurs. Le Maroc est un faible émetteur de gaz à effet de serre, mais il subit fortement les impacts du changement climatique.

18 - HCP, 2017 ; Projections de la population des régions et des provinces 2014-2030. Centre d'études et de recherches démographiques (cered). Mai 2017.

Plusieurs programmes et projets ont été lancés par les départements ministériels concernés (Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts, Ministère de l'Agriculture, Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement,) en vue d'assurer la gestion des ressources naturelles dont disposent les zones montagneuses. Toutefois, les résultats de ces différents programmes et projets n'ont souvent pas été évalués.

Malgré l'arsenal juridique et les différents plans nationaux existants, les écosystèmes naturels ont subi des changements importants (déforestation, surpâturage, agriculture, urbanisation, et accroissement démographique,...), d'où l'importance des aires protégées. Dans ce cadre, le Maroc a établi un réseau des aires protégées, dans tout le pays, de quelques 154 Sites d'Intérêt Biologiques et Ecologiques (SIBE) recouvrant tous les écosystèmes naturels. 146 SIBE sont des réserves réparties sur une superficie de plus d'un million d'hectares. La moitié de ces SIBE se trouvent en zones montagneuses.

Par ailleurs, la cartographie des risques réalisée dans le cadre de l'étude pour l'élaboration du PIDZM a fait ressortir que 29% des zones montagneuses sont à un niveau avancé de dégradation. Cette cartographie a permis la classification des zones montagneuses prioritaires à protéger selon deux critères (i) le niveau de risques de dégradation de l'environnement et (ii) l'importance des ressources naturelles et biologiques à protéger.

2.4. Gouvernance et financement du développement des zones montagneuses

Gouvernance des zones montagneuses

Le système de gouvernance mené durant ces dernières décennies a donné plus d'importance au rural qu'à la montagne malgré les contraintes et les besoins spécifiques de cette dernière. Au-delà des résultats réalisés, des manques à gagner sont enregistrés en matière d'intégration et de convergence des programmes réalisés par les départements ministériels concernés. En outre, les moyens mobilisés au profit des zones montagneuses en comparaison avec les autres écosystèmes sont relativement faibles. Des déficits de coordination et de déploiement, ainsi que des lacunes en matière de mise en œuvre au niveau local ont été constatés.

Bien que l'objectif de développement des zones montagneuses ait été affiché dans les programmes et projets réalisés par les pouvoirs publics, ce n'est qu'à partir de l'an 2000, lors du débat National de l'Aménagement du Territoire que la réflexion sur le développement de la montagne a débuté. Dans ce cadre, plusieurs tentatives ont été menées mais elles ont ciblé beaucoup plus le rural en général et très peu les zones montagneuses, les centres émergents et les villes existant dans ces zones.

Face à cette situation, une stratégie de l'espace rural et des zones montagneuses a été élaborée¹⁹. Une Commission Interministérielle Permanente de Développement de l'Espace Rural et des Zones Montagneuses (CIPDERZM) composée de 17 départements ministériels dont le Secrétariat est assurée par le MAPM a été instaurée pour gérer cette stratégie.

19 - MAPM, 2015 : Note relative au Développement des zones Montagneuses au Maroc.

En plus de cette Commission interministérielle, une Commission Nationale de Développement de l'Espace Rural et des Zones montagneuses (CNDERZM), présidée par le MAPMDREF a été créée. En vertu des dispositions du décret créant et organisant la Commission Interministérielle, cette dernière peut créer des commissions thématiques ou territoriales²⁰. Dans ce cadre, 12 Commissions Régionales de Développement de l'Espace Rural et des Zones de Montagne (CRDERZM) présidées par les Walis et Présidents des Conseils Régionaux ont été instaurées. Par ailleurs, un Secrétariat d'Etat chargé du développement rural et des eaux et forêts, a été nouvellement créé.

De même, et malgré l'effort déployé par le département de l'agriculture qui assure la coordination de la Commission interministérielle, il y a lieu de relever le manque de coordination et de partage de l'information entre les départements et au sein de chaque département ministériel.

Dans le cadre de la nouvelle politique de la régionalisation avancée, la reconnaissance de la prééminence de la région et du Président du Conseil régional dans la conduite et le suivi des programmes et actions constitue un signal fort du rôle de la région en tant que catalyseur des initiatives des acteurs régionaux et intégrateur des programmes et projets contribuant au développement intégré de la région. C'est donc au niveau de la région qu'il faudrait renforcer et promouvoir le développement des zones montagneuses. Ainsi, il convient d'éclairer davantage l'articulation entre le rôle des régions, les provinces/préfectures et communes rurales et des structures de gouvernance du développement des zones montagneuses au niveau national et régional.

Les communes rurales, de par leurs prérogatives, constituent l'acteur principal du développement local, et doivent être au cœur de ce dispositif, bien que leurs budgets d'investissements restent limités par rapport aux besoins des populations vivant en zones montagneuses.

Pour sa part, la société civile, tel que stipulé par la loi organique n° 111-14 relative aux régions, en tant qu'acteur clé du développement local et régional, pourrait renforcer le mécanisme de gouvernance territoriale des massifs montagneux. De même, les acteurs de l'économie sociale et solidaire, en raison de leur rôle dans le développement et la solidarité au niveau local et régional, doivent être impliqués dans la gouvernance des zones montagneuses au même titre que le secteur privé, les universitaires et les organisations professionnelles.

La bonne gouvernance des zones montagneuses restera tributaire de la mise en place des outils de suivi, de contrôle et d'évaluation des résultats des programmes et projets de développement et leurs impacts sur les populations des zones montagneuses. En outre, il serait important de garantir l'application réelle de ces outils, tout en rendant effectifs les principes de gouvernance responsable et de reddition des comptes dans la perspective d'instaurer un développement durable des zones montagneuses.

Mobilisation du financement

Le financement des programmes de développement réalisés durant ces dernières décennies n'a pas directement ciblé les zones montagneuses. La montagne a bénéficié de financements de certains programmes et actions, mais il reste très limité dans le temps et dans l'espace et ne

20 - MAPM, 2015 : Note relative au Développement des zones Montagneuses au Maroc.

répond pas assez aux besoins des populations vivant dans les zones montagneuses bien que ces zones disposent de richesses et potentialités considérables (eau, marbre, mines, bois,...).

Il convient de signaler la mise en place d'un nouveau programme de lutte contre les disparités territoriales et sociales dans le monde rural et dans les zones montagneuses (2016-2022) avec un coût global de 50 Milliards de DH. Ce programme porte sur 5 secteurs²¹ et bénéficie de 8 sources de financement²² et couvre 24 000 douars relevant de 1253 communes réparties sur les douze régions du Royaume. Pour permettre à ce programme d'atteindre les objectifs fixés, à savoir l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables des zones montagneuses en particulier, il serait indispensable d'assurer l'équité dans la distribution du fonds prévu par ce programme et l'efficacité dans l'exécution des décisions.

Le financement des programmes de développement des zones montagneuses peut provenir de quatre principales sources :

- Les budgets des différents départements ministériels alloués par la loi de finances ;
- Le Fonds pour le Développement Rural (FDRZM) ;
- L'INDH et les initiatives prises par les associations de la société civile dans le cadre de micro-crédits ;
- La coopération internationale.

III. Points d'inflexion pour repenser le développement des zones montagneuses

L'analyse du contexte, du diagnostic des enjeux et opportunités a permis de dégager sept points d'inflexion majeurs nécessaires au développement des zones montagneuses.

3.1. Nécessité d'une définition légale des zones montagneuses

La définition des zones montagneuses et leur délimitation n'ont été arrêtées de manière « consensuelle » (17 départements ministériels) qu'à partir de 2015, lors de la validation de la stratégie pour l'élaboration du programme intégré de développement des zones de montagne. Cependant, le zonage ainsi arrêté n'est pas encore publié officiellement, rendant difficile la disponibilité des données et statistiques spécifiques aux zones montagneuses.

Ce zonage identifie un espace regroupant 738 communes territoriales, réparties entre cinq principaux massifs avec des massifs secondaires associés à chacun d'entre eux. Cette situation présente une caractérisation globale des espaces montagneux où les indicateurs utilisés ne

21 - Education, santé, électrification, AEP, routes.

22 - Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (2.77 MMDH ; 6%) ; Ministère de la Santé (1.03 MMDH ; 2%) ; Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (2.56 MMDH, 5%) ; Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime (1.00 MMDH ; 2%) ; Fonds de développement rural et des zones montagneuses (10.50 ; 21%) ; Initiative Nationale pour le Développement Humain (4.08 ; 8%) ; Régions (19,97 ; 40%).

différencient pas le milieu rural en zone de montagne des villes et centres urbains (Tétouan, Al Hoceima, Ifrane...) qui ont des problématiques et des besoins de développement spécifiques.

3.2. Absence d'une politique publique dédiée au développement des zones montagneuses

Jusqu'à présent, le contexte des espaces montagneux n'a pas été pris en considération dans les politiques publiques qui tardent à répondre aux spécificités propres à chaque massif montagneux.

De plus, les principales stratégies mises en place pour le développement rural et des zones montagneuses notamment le Programme Intégré de Développement des Zones Montagneuses, le PMV pilier II, la Vision 2020 du tourisme, la Vision 2015 d'artisanat,... n'ont pas été accompagnées de cadre juridique régissant les modalités de leur mise en œuvre et définissant les responsabilités des acteurs concernés.

3.3. Approche de développement inadaptée et inappropriée par rapport au contexte des zones montagneuses

L'analyse et l'évaluation des approches adoptées pour le développement des zones rurales en général et montagneuses en particulier à travers les quelques cas de programmes et/ou projets ayant ciblé les zones montagneuses révèlent les constats et conclusions suivants :

- Le mode du développement des zones montagneuses reste peu intégré et mal approprié par les populations ;
- L'élaboration des projets et programmes de développement n'intègre pas suffisamment les préoccupations et besoins spécifiques des populations ciblées ;
- Les programmes et projets de développement des zones montagneuses se sont focalisées d'avantage sur les infrastructures que sur les impacts sur la vie des citoyens ;
- Le mode de développement adopté reste centralisé avec une approche participative peu maîtrisée par les différentes parties prenantes ;
- L'intégration effective des jeunes et des femmes se pose avec acuité au niveau des zones montagneuses ;
- Les communes des zones montagneuses manquent de capacités financières et compétences humaines pour jouer leur rôle dans le développement local ;
- Les secteurs de l'éducation et de la formation dans les zones montagneuses sont confrontés à plusieurs contraintes liées au contexte spécifique à ces zones ;
- L'éducation à l'environnement adaptée à la préservation des ressources des zones montagneuses et de leur patrimoine reste insuffisamment développée bien qu'elle constitue un préalable indispensable à la valorisation durable des ressources, des biens et des services offerts par les écosystèmes de montagne ;

- Le problème d'assainissement, notamment liquide, reste posé avec acuité au niveau de la plupart des centres ruraux en zones montagneuses, qui ne disposent pas de plan d'aménagement. Cela constitue une menace pour les acquis réalisés en matière de généralisation de l'eau potable et contribue à la pollution de la nappe ;
- Les centres émergents demeurent peu équipés et insuffisamment aménagés bien qu'ils constituent une opportunité pour résoudre les contraintes posées par la migration ;
- Les indicateurs de santé des populations des zones montagneuses restent en dessous des normes requises et des moyennes nationales ;
- Le volet culturel n'est pas valorisé en tant que vecteur de développement ;
- Le recours à l'innovation et aux services de l'université et des instituts de recherches pour un accompagnement en matière de recherche-développement et en sociologie rurale au niveau des zones montagneuses est minime.

3.4. Une économie à caractère vivrier

- L'agriculture constitue la principale activité économique au niveau des communes rurales des zones montagneuses. Cette agriculture est cependant confrontée à plusieurs contraintes qui s'opposent à son développement et à la valorisation de ses produits et sous-produits. Parmi ces contraintes, il y a lieu de citer la multitude et le chevauchement de différents types de statuts fonciers, la faible SAU, le morcellement et l'exiguïté des exploitations et des parcelles, la vocation agro-sylvo-pastorale des zones montagneuses qui se trouve en contradiction avec l'extension de l'arboriculture et des terrains de cultures en général.
- Le tourisme de montagne, constitue une opportunité faiblement valorisée pour mettre en valeur les richesses des zones montagneuses.
- D'autres secteurs de l'économie tels que l'artisanat restent peu développés.
- L'exploitation des richesses minières, le renforcement et la valorisation du potentiel culturel et l'exploitation durable des services de la forêt offrent des possibilités qui ne sont pas encore suffisamment explorées et valorisées dans les zones montagneuses.
- L'économie sociale et solidaire offre des opportunités socio-économiques qui permettent de renforcer la cohésion du tissu social et du développement des zones montagneuses mais qui ne sont pas suffisamment explorées jusqu'à présent.

3.5. La mobilité des citoyens des zones de montagne, un phénomène insuffisamment pris en considération

- Les tendances annoncées par le HCP confirment la poursuite et l'accentuation de la mobilité des populations vers les villes et les centres urbains.

- A l'exception de la migration pour l'éducation des enfants, ce phénomène reste lié en grande partie au facteur économique (pauvreté et chômage) qui poussent les populations, en particulier les jeunes, à émigrer vers les plaines, les villes et l'Europe, souvent sans aucune qualification ni accompagnement de la part des pouvoirs publics, au moment où le discours officiel et les interventions de l'Etat continuent à soutenir la politique de lutte contre l'exode rural.
- Ce phénomène diffère d'une région montagneuse à l'autre, selon leur situation géographique, en relation avec l'enclavement, les infrastructures socio-économiques de base disponibles, les niveaux de développement et d'aménagement du territoire et les opportunités d'emploi...

3.6. Défaillance d'une bonne gouvernance pour la gestion des affaires et des moyens humains et matériels alloués au développement des zones montagneuses

- L'opérationnalisation des mécanismes de gouvernance retenus dans le cadre du « Programme Intégré de Développement des Zones de Montagnes » peine encore à se concrétiser notamment:
 - Le mode de fonctionnement de la commission nationale et des commissions régionales n'est pas encore institutionnalisé notamment pour clarifier leur articulation au niveau provincial et local ;
 - Le rôle et la place du département des Eaux et Forêts en tant que partenaire principal pour le développement de la montagne ;
 - Le rôle des régions n'est pas précisé et clarifié dans les structures de gouvernance ;
 - L'articulation entre les structures de gouvernance (commission nationale et des commissions régionales) et les Régions et Communes rurales ;
 - Absence de structures de gestion des risques et catastrophes naturelles ;
 - Absence de fonds dédié spécifiquement au développement des zones montagneuses. Le Fonds de Développement Rural et des Zones Montagneuses (FDRZM) ne différencie pas entre rural et montagne.

3.7. Absence de système de suivi et évaluation

- Les indicateurs utilisés pour l'évaluation des politiques, programmes et projets de développement des zones montagneuses concernent beaucoup plus les indicateurs de moyens (réalisations), que les indicateurs de résultats ou d'impacts, ce qui constitue une entrave pour évaluer ces programmes et pour apporter les réajustements futurs.

IV. Des recommandations pratiques pour redresser la situation des zones montagneuses

Au terme du diagnostic de l'état des lieux et d'analyse des politiques publiques en matière du développement de l'espace rural et des zones montagneuses, le Conseil préconise des recommandations déclinées en six axes à savoir:

- Recommandations d'ordre stratégique et transversal ;
- Développement social ;
- Développement économique ;
- Développement durable : protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles ;
- Développement du patrimoine culturel ;
- Mécanismes de convergence, de synergies et gouvernance.

Recommandations d'ordre stratégique et transversal

1. Mettre en place une loi-cadre spécifique aux zones de montagnes en se basant sur le programme intégré de développement de l'espace rural et des zones montagneuses

Comme préalable à l'élaboration de la loi-cadre :

- 1.1. Arrêter une définition claire et consensuelle des critères de définition des zones montagneuses, et établir une délimitation définitive et partagée de ces zones (le zonage établi par le MAPM constitue une base à partager et à publier officiellement). Le critère de définition de la montagne, qui se limite à une altitude de 500 m, est à revoir en prenant en considération la pente ;
- 1.2. Inviter les différents départements concernés à produire et partager les données spécifiques aux territoires et populations des différents massifs des zones de montagnes conformément à la définition arrêtée ;
- 1.3. Constituer une base de données spécifique aux zones de montagnes accessible qui servira de tableau de bord pour l'analyse de l'état des lieux de ces zones et pour renseigner des indicateurs pertinents liés aux résultats et impacts des différentes politiques, programmes, projets et actions sur ces espaces.

2. Doter les zones montagneuses d'une politique publique intégrée et spécifiquement dédiée à leur développement et rompre avec les approches classiques

- 2.1. Procéder en priorité à l'élaboration selon une approche participative (et/ou un dialogue national) d'une politique publique intégrée dédiée au développement des zones de montagne. Cette politique doit être déclinée au niveau régional et local en fonction des spécificités (potentialités, contraintes et état de développement de chaque massif montagneux).
- 2.2. Assurer une intégration et une cohérence plus importantes entre les politiques publiques nationales et les programmes des régions et des collectivités territoriales relatifs au développement des zones de montagnes.
- 2.3. Identifier, de manière spécifique dans les lois de finance, les stratégies et programmes de développement des zones de montagne.
- 2.4. Activer la promulgation de la charte de la déconcentration, et ériger en priorité le comité national de pilotage de la régionalisation avancée recommandée par le CESE. En attendant, déléguer les pouvoirs et allouer les moyens humains et matériels aux services déconcentrés agissants au niveau des zones montagneuses pour entreprendre les actions de développement et pour gérer les affaires locales de proximité, et ce à travers la mise en place des contrats programmes entre ces services, région/wilaya/province et les services centraux concernés.

3. Revoir les approches de développement pour les adapter au contexte des zones montagneuses

- 3.1. Veiller lors de l'élaboration et la réalisation des programmes et projets de développement rural à faire la distinction entre le rural et la montagne, et en son sein entre l'urbain et le rural.
- 3.2. Adopter une approche pragmatique et audacieuse pour affronter les grandes problématiques de développement de zones dont :
 - Le règlement de la question du cannabis ;
 - Les problèmes de disponibilité, de stabilité et d'efficacité des ressources humaines relevant des collectivités locales et de la fonction publique en zones de montagnes et plus particulièrement ceux ayant trait aux secteurs de la santé et de l'enseignement ;
 - Le problème du foncier (statuts, contraintes d'immatriculation foncière, émiettement, oppositions, contentieux ...).
- 3.3. Capitaliser sur les nouvelles technologies pour remédier aux contraintes d'inaccessibilité des zones montagneuses. Pour cela, il faut donner la priorité à la couverture des zones montagneuses en téléphonie mobile et en internet à haut débit.

- 3.4. Elaborer des programmes de développement dans les zones de montagne fondés sur des mécanismes, procédures et contenus numériques :
- Développer la télémédecine, le télé-enseignement, la dématérialisation des services de l'administration intérieure, la justice, la formation et le conseil agricole...;
 - Développer l'utilisation de structures mobiles (santé, éducation, formation professionnelle, affaires administratives et communales, poste, justice, conservation foncière, banque.....);
- 3.5. Evaluer l'impact des différents programmes, projets et actions sur le développement humain en zones montagneuses. Il s'agit notamment des grands programmes et actions telles que les écoles communautaires, le Programme «Tayssir», le RAMED, le Pilier 2 du PMV...;
- 3.6. Elaborer, au niveau de chaque massif montagneux, un Schéma Directeur et des Plans d'Aménagement ;
- 3.7. Créer des pôles de développement spécifiques à chaque massif en valorisant leur vocation, leurs potentialités et richesses ;
- 3.8. Assurer la gestion anticipée des crises liées aux aléas climatiques annuels et aux situations de catastrophe naturelle.

4. Encadrer l'exode rural au niveau des zones de montagnes

- 4.1. Mettre en place les mécanismes pour assurer l'identification, le recensement et l'appui pour la qualification des candidats à l'exode rural ;
- 4.2. Assurer les conditions d'accueil et d'insertion au niveau des centres émergents ou dans les villes.

5. Soutenir la recherche scientifique et à l'innovation sociale

- 5.1. Renforcer les moyens humains et financiers des institutions de recherche pour intervenir au niveau des zones montagneuses en les encourageant à s'intéresser davantage à la sociologie rurale et aux initiatives locales;
- 5.2. Impliquer davantage les institutions de recherche et les centres universitaires pour la recherche développement et l'innovation sociale à travers des contrats-programmes avec les régions, les établissements publics et privés et l'Etat ainsi qu'à travers la mobilisation de financements notamment dans le cadre de la coopération internationale ;
- 5.3. Mettre en place, au sein des universités, des unités de recherche dans chaque massif montagneux dans les domaines économique, culturel, historique, environnemental et de l'innovation sociale et encourager l'initiative privée.

Développement social

6. Renforcer la prise en compte dans la planification des programmes sociaux des actions spécifiques au contexte des zones montagneuses

6.1. Améliorer les infrastructures routières en vue de dynamiser l'activité et l'attractivité des zones montagneuses :

- accélérer la généralisation des grandes liaisons par autoroute ou voies express avec les grandes villes des zones montagneuses en tenant compte des futurs pôles de développement des zones montagneuses et de la dynamique des populations. Il est nécessaire pour ce faire d'établir une cartographie et des études prospectives pour définir les besoins de chaque région et localité (les projets de désenclavement des zones montagneuses prévus dans le cadre du PIDZM constituent une base à appuyer par des études prospectives) ;
- mettre en place les moyens nécessaires pour garantir la maintenance du réseau routier existant en impliquant les partenaires de développement au niveau régional et local, pour l'aménagement et l'entretien des réseaux routiers en zones montagneuses ;
- mettre en place un dispositif unifié assurant à la fois la construction et l'entretien des routes ;
- accorder une attention particulière aux routes non classées et aux pistes communales au niveau des zones montagneuses (réalisation, entretien, surveillance, signalétique, ...) en encourageant les régions et les communes à pleinement assumer leurs responsabilités conformément aux dispositions de la loi organique n° 111-14 (article 82) des régions et de la loi organique n°113-14 relative aux communes (article 87) ;

6.2. Renforcer le programme d'accès à l'eau potable et améliorer l'assainissement liquide en zones montagneuses :

- lier obligatoirement l'adduction d'eau potable à l'assainissement liquide et solide et au raccordement à des stations d'épuration ;
- augmenter le taux de raccordement des ménages au réseau d'eau potable et soutenir l'accès des plus vulnérables ;
- développer les synergies entre les différents acteurs pour améliorer l'accessibilité des ménages des zones montagneuses à l'eau potable ;
- mobiliser de nouvelles sources de financement aux niveaux national et international afin de soutenir le programme d'assainissement liquide en cours ;
- encourager le micro-assainissement, moyennant des contrats-programmes entre les parties prenantes concernées. ;

6.3. Améliorer l'accès à l'électrification pour un développement respectueux des équilibres sociaux en zones montagneuses :

- développer des activités économiques et des opportunités d'emploi en parallèle avec l'électrification des ménages en mettant notamment en place les moyens nécessaires d'accompagnement technique et de renforcement des capacités des acteurs ;
- adopter des solutions adaptées au contexte de chaque massif montagneux pour dépasser les contraintes ayant trait notamment au coût élevé de l'opération de branchement à domicile pour les populations pauvres et concernant les modalités de paiement des factures ;
- étendre le réseau électrique, par l'utilisation de solutions innovantes en accordant la priorité à l'utilisation des énergies renouvelables notamment par l'installation de plaques solaires de qualité, utilisables pour différents usages;

6.4. Améliorer l'état de santé des populations des zones montagneuses :

- améliorer l'accès aux soins, particulièrement pendant la période hivernale, à travers un encadrement de proximité (unités mobiles, évacuation, ...) des populations des zones montagneuses ;
- élargir la couverture médicale de base au niveau des zones montagneuses et revoir les modalités d'adhésion au système RAMED ;
- mettre en place une approche innovante dédiée aux zones de montagnes pour réduire le taux de mortalité maternelle et infantile.

6.5. Améliorer l'attractivité de l'école et la qualité de l'éducation dans les zones de montagnes :

- adapter le système scolaire aux particularités des zones de montagne notamment au niveau du temps scolaire, des curricula, en matière de généralisation des bourses d'internat lors du passage d'un cycle à un autre ;
- rendre effectif les 30% de temps scolaire réservés aux curricula régionaux et locaux prévus par la Charte Nationale d'Education et de Formation ;
- donner plus d'autonomie et de moyens aux établissements scolaires pour leur permettre de mieux s'adapter aux conditions environnementales de chaque massif montagneux ;
- assurer l'implication effective des collectivités locales et des régions dans l'investissement et l'entretien des infrastructures éducatives ;
- assurer aux élèves des établissements scolaires décents respectant les normes d'hygiène, de sécurité et de bien-être (chauffage pendant les périodes hivernales, isolation, connectivité au réseau internet, ...).

Développement économique

7. Redynamiser l'économie des zones de montagne en ciblant les secteurs pourvoyeurs de richesse et de l'emploi

7.1. Etablir des cartes de vocation par massif montagneux en vue d'identifier et hiérarchiser, par ordre de priorité, les secteurs de développement à haut potentiel. Dans ce cadre, il s'agira de :

- orienter les investissements et les programmes d'interventions vers les secteurs, actions et activités les plus prometteuses pour chaque massif, notamment au niveau des projets de développement régionaux (PDR) et des plans d'action locaux (PAC) ;
- mettre en place un cadre incitatif pour l'investissement privé en fonction de la vocation de chaque massif ;

7.2. Renforcer la politique d'orientation de l'agriculture des zones de montagne et notamment :

- le développement de la production et de la commercialisation des produits locaux en s'appuyant sur leurs avantages comparatifs uniques (produits naturels, savoir-faire traditionnel...) ;
- l'élargissement de la transformation et de la qualification de ces produits au niveau du marché local et à l'exportation ;
- le renforcement de l'encadrement de proximité des agriculteurs et des éleveurs et de la formation professionnelle de jeunes relevant des zones de montagne dans des métiers liés à l'agriculture, à l'élevage et aux autres métiers de montagne ;
- le renforcement de l'encadrement sanitaire et du contrôle des viandes dans les souks hebdomadaires au niveau des communes rurales et des centres émergents ;

7.3. Préserver et développer l'élevage qui constitue une source de subsistance pour une large frange de la population des zones de montagneuse. Ces zones ont deux spécificités en relation avec l'élevage, elles abritent les Agdals, et assurent l'alimentation des troupeaux pendant la période estivale dans le cadre de la transhumance verticale. De plus, les écosystèmes de montagnes constituent une niche écologique favorable pour le développement de la filière caprine notamment pour la viande rouge de chevreau comme produit de terroir. Ainsi, il faut agir à plusieurs niveaux en relation avec le développement des parcours et de l'élevage :

- consolider les efforts pour le maintien, la réhabilitation et la création de nouveaux Agdals ;
- renforcer l'appui au maintien de la transhumance tout en assurant la régulation des flux des troupeaux. Dans ce cadre, le CESE préconise d'activer la mise en œuvre effective de la loi pastorale (loi N°113-13) ;
- renforcer le développement de la filière des viandes rouges caprines en tant que produit du terroir au niveau des différents massifs et ce à l'instar du chevreau de l'arganier.

- 7.4. Promouvoir la pisciculture en zones de montagne en tant qu'activité génératrice de revenus ;
- 7.5. Faire du tourisme de montagne une locomotive de développement autour de laquelle plusieurs autres secteurs et activités seront promus notamment les parcs naturels, les monuments historiques, les grottes, les greniers collectifs, l'artisanat, les sports de montagne (alpinisme, ski...). Pour cela, le Conseil recommande de :
- concevoir et mettre en place un écosystème de développement du tourisme de montagne en améliorant la qualité et la capacité d'hébergement par zone, l'animation, la commercialisation, les sites internet avec des visites virtuelles, etc ;
 - élaborer des plans marketing pour chaque massif valorisant les différents espaces et services offerts par les zones de montagne (Cédraie, parc national, réserves de biosphère, zones humides, SIBE, faune et flore, oiseaux,...) ;
 - prévoir une labélisation adaptée au contexte de la montagne avec la mise en place de mécanismes de formation et d'accompagnement pour améliorer la qualité des sites touristiques de montagne ;
 - diversifier les produits touristiques en zones de montagne (sport, chasse, pêche, écotourismes, alpinisme, culture, culinaire, géo parcs, réserves de biosphère, monuments historiques et religieux, gravures rupestres, greniers traditionnels,...), tout en assurant le réseautage de ces sites entre les différents massifs ;
- 7.6 Renforcer le secteur de l'artisanat en vue de valoriser les richesses et le savoir-faire au sein des zones de montagne :
- exploiter le patrimoine artisanal des zones de montagnes en distinguant entre les activités artistiques qui peuvent accompagner et renforcer le tourisme et l'artisanat d'usage notamment pour développer l'emploi des jeunes ;
 - renforcer l'encadrement et la formation des artisans établis dans les zones de montagne et améliorer les conditions de production en renforçant les infrastructures de base (villages et maisons d'artisans, espaces d'exposition et de commercialisation...) et en soutenant les acteurs de l'économie sociale et solidaire ;
 - soutenir et accompagner les femmes des zones de montagne en vue d'améliorer leur niveau de vie à travers la promotion des AGR et de faciliter le développement de marques collectives de certification et la commercialisation des produits locaux.

Développement durable : Protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles

8. Préserver l'environnement et assurer une gestion rationnelle des ressources naturelles

- 8.1. Achever l'immatriculation du domaine forestier ;
- 8.2. Elargir le programme de réduction des disparités territoriales à la valorisation des ressources naturelles, du patrimoine et de l'économie sociale et solidaire ;

- 8.3. Prévenir les risques de dégradation de l'environnement et renforcer la lutte contre l'érosion au niveau des zones de montagne ;
- 8.4. Élargir les aires protégées et promulguer les textes d'application de la loi qui les régit ;
- 8.5. Encourager la mise en place du système de paiement des services éco-systémiques au niveau des zones de montagne ;
- 8.6. Activer le processus de mise en œuvre de la stratégie sylvo-pastorale, et veiller à son harmonisation avec les autres stratégies et programmes en cours de mise en œuvre ou d'élaboration ;
- 8.7. Appuyer et assister les Communes Rurales, les provinces et régions montagneuses pour le montage de projets, en tant qu'écosystèmes fragiles, à soumettre au fonds vert, au fonds d'adaptation et aux autres fonds liés au changement climatique.

Développement du patrimoine culturel

9. Préserver le patrimoine culturel des zones de montagne et le transformer en richesse économique

- 9.1. Valoriser le patrimoine culturel matériel et immatériel pour en faire un levier de développement en synergie avec le tourisme de montagne et l'artisanat :
 - sensibiliser les acteurs et partenaires concernés sur le rôle de la culture pour le développement durable dans les zones de montagne ;
 - renforcer les capacités des acteurs du domaine culturel, public et privé, dans le développement et la gestion des activités culturelles et créatives dans les zones de montagne ;
 - identifier, inventorier et mettre en valeur les éléments du patrimoine culturel matériel et immatériel existants dans les zones de montagne en vue de le qualifier en tant que patrimoine national et international et de le valoriser en tant que vecteur de développement.

Mécanismes de convergence, de synergies et de gouvernance

10. Promouvoir une gouvernance responsable favorisant l'approche régionale

- 10.1. Consolider, sur le terrain, la cohérence, la convergence et l'intégration entre les différentes politiques et programmes sectoriels ciblant les zones montagneuses ;
- 10.2. Soutenir les régions et les communes pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle en termes de gouvernance pour la mise en œuvre des politiques de développement durable dans les zones de montagne notamment en renforçant les capacités des élus et des autres acteurs du développement et en dotant équitablement les territoires des moyens humains et matériels nécessaires ;

- 10.3. Prévoir les incitations et les mécanismes pour encourager l'intercommunalité, l'inter-régionalité et la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

11. Renforcer le financement du développement des zones de montagne

- 11.1. Revoir le découpage administratif et renforcer l'intercommunalité en raison de l'insuffisance du budget d'investissement dont disposent la majorité des Communes Rurales montagneuses ;
- 11.2. Veiller à la cohérence et à l'utilisation optimale des différents financements du développement des zones de montagne (FDRZM, fonds de mise à niveau social, fonds de solidarité régionale, financement régional, provincial, local, financement des différents départements ministériels, fonds internationaux,...) ;
- 11.3. Garantir une répartition équilibrée des financements qui prenne en considération les spécificités du développement des zones de montagne, qui différencie entre le rural et la montagne et qui assure l'équité et la solidarité aussi bien entre les différents massifs montagneux qu'au sein du même massif ;
- 11.4. Prendre toutes les dispositions légales, réglementaires, procédurales et de gouvernance pour assurer une plus grande mobilisation, utilisation et optimisation des sources de financement pour le développement des zones montagneuses (Fonds non utilisés, budgets...);
- 11.5. Renforcer l'accompagnement de la population dans la conduite du changement (citoyenneté, environnement, valeurs culturelles,...).

12. Consolider l'évaluation des programmes et actions de développement des zones montagneuses

- 12.1. Institutionnaliser l'obligation de réserver une composante suivi et évaluation pour chaque programme, plan ou projet de développement des zones des montagnes.

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc
Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50
Email : contact@ces.ma