



COUR DES COMPTES

Evaluation de la gestion des parcs nationaux - Synthèse -

Juillet 2020

Evaluation de la gestion des parcs nationaux

- Synthèse -

La préservation de la biodiversité est devenue une préoccupation de plus en plus importante à l'échelle mondiale ces dernières décennies. Dans ce cadre, les aires protégées constituent la pierre angulaire de l'action des États pour l'atteinte des objectifs de sauvegarde de la biodiversité et son utilisation durable.

Le Maroc fait partie des pays méditerranéens les plus riches en diversité en termes de végétation et de faune. Cette diversité confère au pays une valeur patrimoniale exceptionnelle dans le domaine de l'environnement naturel. Au niveau du bassin méditerranéen, la biodiversité marocaine occupe la seconde place après celle de la région anatolienne (Turquie), avec un taux d'endémisme global de 20%.

Conscient de l'importance de sa biodiversité, le Maroc avait entrepris des initiatives pour la préservation durable de ces écosystèmes, bien avant la ratification de la convention sur la diversité biologique (CDB) en 1995, par la création, depuis 1942, d'aires protégées dénommées « parcs nationaux ». Actuellement, ces parcs sont au nombre de 11(onze) (Toubkal, Ifrane, Souss-Massa, Khénifra, Iriqui, Haut atlas oriental, Khenifiss, Talassemrane, Al Hoceima, Tazekka et Dakhla) et s'étendent sur une superficie globale de 2,84 millions d'hectares. La gestion de ces parcs est assurée actuellement par le département des eaux et forêts relevant du ministère de l'agriculture, de la pêche maritime, du développement rural et des eaux et forêts (MAPMDREF).

Compte tenu du rôle central des aires protégées dans la préservation de la diversité biologique, ainsi que des menaces et pressions, susmentionnées, auxquelles sont exposés les écosystèmes, les espèces animales et végétales puisque, selon le rapport de diagnostic de la stratégie nationale de développement durable élaboré en 2014 par le département en charge de l'environnement, le nombre d'espèces menacées s'élève à 600 espèces d'animaux et 1 700 espèces de plantes sur 7 000 identifiées ; la Cour des comptes a entrepris une mission d'évaluation de la gestion des parcs nationaux et de leur contribution à la protection de la biodiversité de notre pays.

Cette évaluation a porté sur l'examen des aspects liés au cadre juridique des parcs nationaux et de leur gouvernance, ainsi que sur l'appréciation du processus de gestion opérationnelle de ces parcs et des obstacles qui entravent leur efficacité et empêchent la réalisation de leurs objectifs de préservation des équilibres environnementaux, de développement de la recherche scientifique et de relance du tourisme.

La mission d'évaluation s'est appuyée sur la collecte et l'analyse d'un ensemble de rapports et de données générales pour les parcs nationaux - ainsi que sur la réalisation d'un ensemble d'entretiens et de visites sur le terrain dans trois des parcs nationaux les plus importants, à savoir Souss-Massa, Talassemrane et Ifrane. Le résumé des résultats les plus marquants de cette évaluation se présentent comme suit :

I. Appréciation du cadre juridique et de gouvernance des parcs nationaux

1- Cadre juridique

L'examen du cadre juridique des parcs nationaux a révélé les constats suivants.

➤ Retard dans l'adoption du décret d'application et ambiguïté de certaines définitions

La loi n° 22-07 relative aux aires protégées est entrée en vigueur en 2010. Néanmoins, son décret d'application n'est toujours pas adopté. Ce retard est dû, principalement, au manque de concertation entre les départements concernés par les aires protégées à savoir, les Eaux et forêts, la pêche maritime, l'équipement, le domaine maritime et l'environnement.

Par ailleurs, selon l'article 3 de la loi n° 22-07 précitée, « une aire protégée peut être subdivisée en zones continues ou discontinues relevant des régimes de protection différents ». Toutefois, ce concept si important pour la conservation des aires protégées n'est pas défini, ni dans son contenu, ni dans la forme de sa mise en œuvre.

En outre, ladite loi a défini cinq catégories d'aires protégées (parc national, parc naturel, réserve biologique, réserve naturelle et site naturel). Toutefois à la lecture de ces définitions, il ressort une difficulté dans la différenciation effective entre elles et particulièrement dans la définition des objectifs principaux de chacune des catégories et des actions de gouvernance et de gestion qui peuvent les différencier. En effet, la similitude entre ces catégories d'aires protégées avec un système de contrôle et d'infraction unifié ne confèrent pas à l'administration le pouvoir d'action adapté en matière de préservation, de conservation et d'éco-développement.

➤ L'entité de gestion de l'aire protégée, un concept non réglementé

Il convient de noter que la loi n° 22-07, mentionnée ci-dessus, n'a pas prévu la création d'entités dédiées à la gestion des aires protégées, que ce soit au niveau central ou au niveau régional. Compte tenu des bonnes pratiques au niveau international, certains pays, ayant une expérience importante dans ce domaine, ont procédé à la création des institutions publiques ou des agences nationales qui supervisent la gestion et le fonctionnement de ces réserves et ce, en raison de l'importance de ces dernières dans la préservation de la diversité biologique.

➤ Faiblesse en matière de mécanismes de concertation entre l'administration et les collectivités territoriales

La loi n° 22-07 relative aux aires protégées n'a pas institué de comité de concertation pour renforcer les mécanismes de collaboration entre les différents intervenants notamment l'Etat et les collectivités territoriales en matière de création et de gestion des parcs nationaux. L'implication des collectivités territoriales se manifeste à deux niveaux :

- Lors de la phase du projet de création de l'aire protégée, soit par la demande de création émanant des collectivités concernées, soit par la soumission de leurs avis et propositions à l'administration compétente, sur le projet de création ainsi que dans leur participation et examen de l'enquête publique à laquelle est soumis ledit projet ;

- Lors de la préparation du plan d'aménagement et de gestion (PAG) relatif à l'aire protégée et la formulation de leurs avis et propositions sur le projet dudit plan avant son approbation et ce, dans le cadre de la concertation de l'administration avec les collectivités.

Néanmoins, ces collectivités territoriales n'interviennent dans le processus qu'au même titre que les associations de la société civile et la population ou comme un intermédiaire entre l'administration et cette même population, bien qu'il soit l'un des principaux intervenants au niveau de la création et de l'aménagement.

➤ **Retard dans l'établissement des Plans d'aménagement et de gestion prévu par la loi**

Il convient de noter que les plans d'aménagements et de gestion des aires protégées en tant que cadre de base pour la gestion de ces aires n'ont pas été abordées avant la publication de la loi n° 22-07 en 2010. Ainsi, l'article 19 de la loi n° 22-07, précitée, dispose qu'une aire protégée est dotée d'un plan d'aménagement et de gestion (PAG) établi à l'initiative de l'administration et en concertation avec les collectivités territoriales et les populations concernées. En outre, l'article 21 de ladite loi a précisé que la durée de validité du PAG ne peut excéder 10 ans. Toutefois, les modalités de son approbation et la durée maximale que l'administration réservera à la préparation de ce document ainsi que la date de sa production par rapport à l'annonce de la création de l'aire protégée ne sont pas spécifiées.

Il convient de souligner qu'à fin avril 2018, aucun PAG des parcs nationaux n'était encore établi selon la nouvelle loi.

➤ **Les statuts juridiques des terrains : un frein aux actions de conservation des parcs nationaux**

Les statuts juridiques des terrains abritant les parcs nationaux présentent une limite à l'atteinte des objectifs de leur préservation, notamment lorsque le domaine de l'Etat ne constitue pas la superficie majoritaire de ces espaces. C'est le cas pour le PN Souss-Massa, le PN d'Al Hoceima, le PN du Haut Atlas Oriental et le PN d'Ifrane où le domaine forestier de l'Etat ne constitue, respectivement, que 39%, 31%, 51% et 64%.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi n°22-07, susmentionnée, dispose que les droits de propriété portant sur des terrains englobés dans des parcs nationaux ou des aires protégées doivent être exercés sans que l'état et l'aspect extérieur de ces terrains, tel qu'ils existaient au moment de leur création, puissent être modifiés. Toutefois, la visite des parcs de Talassemtane, de Souss-Massa et d'Ifrane a permis de constater que seul le parc de Souss-Massa recourt à la constatation des infractions relatives aux changements d'aspect extérieurs. Les autres parcs ne recourent pas à la constatation de ce genre d'infractions.

Les constats relevés au niveau des parcs de Talassemtane et d'Ifrane ont montré que cette négligence a impacté négativement leurs aspects naturels ayant entraîné des changements irréversibles. Au niveau du PN d'Ifrane par exemple, il a été constaté l'orientation des agriculteurs propriétaires de terrains au sein du parc à une agriculture moderne (*creusage de puits, goutte à goutte, arboriculture, etc.*) qui a détruit l'aspect naturel du parc.

➤ **Limites dans l'intervention des agents verbalisateurs**

Les aires protégées abritent des espaces de nature diverse comme les espaces terrestres, des espaces maritimes, des espaces littoraux, des eaux continentales et des espaces sous

terrains (grottes), etc., ce qui engendre une diversité d'intervenants et par conséquent divers agents habilités à verbaliser les infractions selon la compétence de chacune des administrations dans ces domaines. Cette situation entraîne des difficultés pour contrôler les violations enregistrées dans les parcs, ainsi que pour rédiger les procès-verbaux y afférents.

L'examen du suivi des infractions au niveau des directions régionales des eaux et forêts a permis de relever certaines lacunes, dont les plus importantes sont :

- Absence de coordonnées GPS de l'infraction et les photos des dégâts occasionnés ;
- Absence de suivi rigoureux des dossiers ne permet pas d'évaluer le retard des jugements ni de leur exécution. Il est à signaler que si les jugements sont exécutés sur le plan pécuniaire, ils ne le sont pas sur le plan du rétablissement de la situation. C'est le cas par exemple, des infractions commises au sein du parc Souss-Massa relatives à la construction des grottes au niveau du littoral.
- Il est rarement indiqué dans les PV que l'infraction a eu lieu dans les parcs nationaux, dans la majorité des cas elles sont considérées comme des infractions dans le domaine forestier, ce qui met en exergue l'absence de consécration du concept du « Parc national » comme aire protégée spécifique dans la gestion des métiers des services locaux du HCEFLCD et la prépondérance du concept du domaine forestier. Il convient de signaler à ce niveau que la peine résultante d'une infraction est doublée quand elle est commise au niveau d'une aire protégée.

Il convient de noter que les violations commises ont des conséquences graves qui ne peuvent être corrigées ultérieurement en ce qui concerne la conservation de la diversité biologique. Ce constat est illustré par les exemples suivants :

- Parc national d'Ifrane où les agriculteurs propriétaires des terres dans le parc se sont orientés vers l'agriculture moderne (creusage de puits, irrigation goutte à goutte, plantation d'arbres, etc.). Les infractions relatives au pâturage constituent également une contrainte au niveau de ce parc, qui est aggravée par l'absence de listes spécifiant les ayants droit et le non-respect des nombres autorisés ;
- Parc national de Talassemtane où l'utilisation des terres dans les activités agricoles affecte négativement la diversité biologique par une utilisation excessive de pesticides et une forte demande en eau, ce qui provoque le phénomène d'érosion des sols avec tous les problèmes qui en découlent ;
- Quant au parc national de Souss-Massa, l'habitat de l'oiseau "Ibis chauve" est menacé du fait de la construction de plus de 2 400 grottes le long des falaises littorales contenues dans le parc.

2- Cadre de gouvernance des parcs nationaux

La gestion des parcs nationaux est assurée par le département des Eaux et Forêts, à travers le service d'aménagement des parcs et réserves naturelles relevant de la division des parcs et réserves naturelles qui relève elle-même de la direction de la lutte contre la désertification et de la protection de la nature. L'examen de ce cadre a révélé les constats suivants.

➤ **Un cadre non favorable au suivi des actions réalisées au niveau des parcs nationaux**

Les actions et les interventions réalisées au niveau des parcs nationaux ont un caractère transversal s'étendant aux attributions de la plupart des directions (direction du développement forestier, direction du domaine forestier, des affaires juridiques et du contentieux, centre de recherche forestier, etc.). Néanmoins, il a été constaté la non mise en place d'une entité de gestion répondant à ce caractère transversal et fédérant les actions des différents intervenants.

Par ailleurs, la programmation décennale, qui se traduit annuellement par un contrat-programme conclu entre l'administration centrale et les directions régionales qui demeure le seul outil de planification stratégique du département des Eaux et Forêt révèle que le parc national n'apparaît pas en tant que projet individualisé. L'examen des contrats-programmes, de 2012 à 2016, montre que les activités programmées au niveau du territoire d'un parc donné sont dispersées entre plusieurs missions des services aussi bien centraux que régionaux et provinciaux.

➤ **Insuffisances au niveau du plan directeur des aires protégées**

Le plan directeur des aires protégées (PDAP) considéré comme étant le premier cadre stratégique des aires protégées au Maroc, même s'il avait priorisé les sites d'intérêt biologiques (SIBE) identifiés par l'étude nationale sur les aires protégées (1993 – 1995), n'a pas été accompagné de mesures concrètes pour s'assurer de leur implémentation, et n'a pas non plus prévu de mécanismes en matière de gestion et de suivi des réalisations. De plus, les mesures d'accompagnement nécessaires à la création des aires protégées ont été omises. Il s'agit particulièrement de celles relatives à l'arsenal juridique, à la sécurisation de l'assise foncière de ces espaces ainsi qu'aux modes de leur gestion tenant compte de leurs spécificités.

Il convient de noter, également, que depuis son élaboration en 1996, le PDAP n'a été mis à jour que de façon superficielle en 2013 et ce, bien que ses actions aient été planifiées sur une durée maximale de 10 ans. Aucune programmation annuelle d'actions à mener en tenant compte des moyens humains et matériels nécessaires à atteindre cet objectif n'a été arrêté.

En outre, le PDAP n'a pas accordé d'importance à l'aspect financier relatif à la gestion de ces espaces dans la mesure où la viabilité financière des aires protégées demeure dépendante du budget du département des Eaux et Forêts. Aussi, convient-il de signaler que le montant total du budget d'investissement alloué aux parcs nationaux entre 2011 et 2016, s'élève à 165 MDH avec une moyenne d'environ 28 MDH/an. Soit 2% du budget global d'investissement du département des Eaux et Forêts.

➤ **Programmes incomplets des aires protégées**

Le PDAP et son cadrage à l'horizon de cette année 2020 n'ont pas été complétés par des programmes détaillés traitant les aspects nécessaires pour la préservation de ces espaces ainsi que les mécanismes nécessaires à leur valorisation. Selon ces documents, la valorisation la plus immédiate pour une aire protégée peut s'appuyer sur trois niveaux d'exploitation du site : scientifique, touristique et pédagogique.

● **Exploitation scientifique**

Il a été constaté qu'aucun programme, ni plan d'action cadrant le processus de recherche scientifique dans les parcs nationaux n'a été élaboré. Les différentes initiatives se font

dans un cadre non formalisé et sans trame d'ensemble ni au niveau central, ni au niveau des différents parcs. Les travaux de recherches réalisés, dans ce sens, sont à l'initiative des chercheurs lors de l'encadrement des thèses de recherche. Également, aucune capitalisation de ces efforts n'est effectuée par le département des Eaux et Forêts et ses directions régionales notamment à travers la constitution d'une base de données pouvant servir les activités de recherche scientifique.

- **Exploitation touristique**

La valorisation des parcs nationaux à travers des actions d'éco-développement et d'éco-tourisme a évolué sans vision d'ensemble. Ce n'est qu'en 2013, soit 20 ans après l'élaboration des premiers PAG des parcs nationaux, qu'un manuel d'orientations stratégiques pour le développement d'un tourisme durable dans les aires protégées a été élaboré. Ce document ne reflète que la vision du département des Eaux et Forêts. Néanmoins, en 2015, une convention a été signée entre ce dernier et le département du tourisme pour fédérer leurs efforts en vue d'élaborer un programme et des projets spécifiques dans quatre parcs nationaux en tant que sites-pilotes.

Malgré les efforts déployés en matière de création des parcs nationaux, aucun d'entre eux n'est inscrit au niveau du patrimoine mondial de l'UNESCO pour les valoriser à l'échelle internationale. Il est à noter que même si quelques parcs nationaux, notamment ceux de Talassemtane, de Khenifiss et de Dakhla, figurent sur la liste indicative de l'UNESCO depuis une vingtaine d'années, leur inscription effective a tardé à voir le jour, ceci alors que plusieurs pays, notamment africains, ont entrepris l'inscription de leurs parcs depuis près de 20 ans en Tunisie et Mauritanie.

- **Intégration limitée des aires protégées dans l'aménagement du territoire**

Au Maroc, les aires protégées en général sont des zones habitées. Elles accueillent également un flux important de touristes. Toutefois, les actions d'aménagement ne sont nullement soulignées, ni au niveau de la loi n° 22-07, précitée, ni au niveau des PAG des différents parcs ou dans d'autres textes liés à l'aménagement du territoire ou à l'urbanisme.

Par ailleurs, l'examen de la stratégie nationale d'aménagement du territoire (SNAT) de 2001, et les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) élaborés en 2010 montre que ces documents stratégiques en matière d'aménagement du territoire ne traitent pas de manière explicite les défis que posent l'expansion de la population au sein des aires protégées. En effet, ces plans se sont limités au volet touristique de quelques zones, tout en occultant leur aménagement.

Les aménagements des parcs nationaux sont réalisés sans orientations précises, ni cadre réglementaire. Aucune définition des règles d'utilisation des sols ou de celles applicables à la construction n'ont été définies pour cadrer les autorisations de construire délivrées par les communes. Les constructions et les aménagements touristiques, ainsi que les voiries, sont établis sans tenir compte du contexte naturel et environnemental.

Les visites effectuées aux parcs nationaux de Talassemtane, de Souss-Massa et d'Ifrane ont montré que les habitations et autres constructions ne respectent pas le cachet urbanistique des régions, et sont réalisées sans prendre en considération la qualification du site en tant que parc national, ni les paramètres paysagers et environnementaux. De plus, l'introduction de matériaux de construction (le béton, la brique, le parpaing, le ciment, et les poteaux métalliques) dans les parcs nationaux impacte le paysage et l'écosystème.

De plus, ce manque de synergie entre les différents documents d'aménagement et ceux relatifs aux parcs entraîne la négligence d'un certain nombre d'aspects critiques, principalement, en matière de système d'assainissement et de gestion des déchets. Les visites effectuées ont montré, aussi, qu'au niveau du parc national de Talassemtane, les riverains construisent eux même leurs systèmes d'assainissement et s'alimentent en eau potable de manière aléatoire. Il y a lieu de noter, l'existence d'une décharge publique au niveau du parc national de Khenifiss.

➤ **Des plans limités et orientés faune**

Les programmes des aires protégées sont cadrés par d'autres plans d'action sur la faune. Ces derniers sont élaborés par le HCEFLCD dans le cadre de partenariat avec des organismes internationaux. Entre 2007 et 2016, plusieurs programmes et plans ont été élaborés dont le Plan d'action stratégique pour la conservation des ongulés au Maroc, le Plan d'action national pour la conservation du singe Magot, le Plan d'action Ibis chauve, le Plan d'action pour la conservation de la grande outarde au Maroc et le Plan d'action pour la conservation du Balbuzard pêcheur. Toutefois, en dépit de ces efforts, les plans d'action faune ne concernent que 11 espèces parmi 79 espèces classées « menacées » par le Maroc. Les critères de choix et de priorisation de ces onze espèces parmi les autres ne sont pas explicités et argumentés et l'aspect financier n'a pas été défini pour ces plans.

Concernant le suivi et l'évaluation, ils n'ont été traités que sommairement par lesdits plans d'action qui se sont limités à l'identification d'indicateurs non SMART sans préciser la fréquence, la périodicité et les responsables de leur mesure.

Il est à souligner que la gestion actuelle des parcs nationaux reste une gestion forestière classique malgré l'existence d'espèces devant être soumises à des plans d'action spécifiques, comme c'est le cas du Singe magot, Ibis chauve et Balbuzard. Il ressort des deux visites des PN d'Ifrane et des entretiens effectués la faible appropriation du Plan d'action national pour la conservation du singe Magot par les gestionnaires forestiers et le manque de synergie avec les directions des parcs sur les points en relation avec l'exploitation forestière et les opérations de reconstitution des corridors.

Concernant la flore marocaine, l'étude nationale sur la biodiversité a révélé que 1 700 espèces végétales au Maroc sont rares et/ou menacés, soit plus de 24% de la richesse floristique estimé à 7 000 taxons. Toutefois, aucun plan d'action n'est élaboré pour la conservation des espèces de la flore.

➤ **PDAP ne tenant pas compte de la valeur économique des aires protégées**

L'évaluation économique de l'environnement en vue d'estimer ses apports par rapport aux efforts budgétaires nécessaires pour sa préservation et sa conservation est devenue une nécessité. Toutefois, il convient de noter que, la valorisation ou l'approche économique des aires protégées est, particulièrement, peu développée au Maroc. Elle n'a été menée que pour le parc national de Tazekka¹. Cette situation amène à s'interroger sur la pertinence des actions à mettre en œuvre au niveau de ces espaces nécessitant une péréquation entre conservation et exploitation.

¹ Réduction des risques climatiques pour un développement durable : Conservation et valorisation des services des écosystèmes naturels. Cas du Parc National de Tazekka. HCDEFLCD et GIZ, 2011.

En outre, il est à noter que, jusqu'à présent, le Maroc ne dispose pas encore d'une comptabilité nationale verte permettant d'évaluer la contribution des écosystèmes forestiers et naturels au PIB national.

II. Appréciation du cadre opérationnel de gestion

1- Plans d'aménagement et de gestion

L'examen des plans d'aménagement et de gestion (PAG) des parcs nationaux a permis de relever les observations suivantes.

➤ Une connaissance insuffisamment maîtrisée du patrimoine écologique

La notion du patrimoine, au niveau national, ne dispose pas d'une définition juridique précise. En effet, le projet de charte nationale de préservation, de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel et mixte, élaboré par le ministère de la culture en 2013 et définissant le patrimoine culturel et le patrimoine mixte (culturel et naturel) n'est pas encore adopté.

Les PAG élaborés présentent des informations succinctes sur le patrimoine existant au niveau des parcs concernés. L'inventaire dressé se focalise principalement sur l'existant en matière de flore et de faune alors que des informations sur le patrimoine paysager (grottes, lacs...) n'ont été que partielles. A noter que les parcs de Tazekka et de Talassemtane abritent un nombre important de grottes (Parc de Tazekka : 60 grottes², parc de Talassemtane : 30 grottes³). Ce patrimoine, constituant des écosystèmes, n'a pas bénéficié d'une attention particulière pour son recensement, sa localisation et la connaissance des espèces qui y existent ainsi que sa valorisation sur le plan scientifique et touristique.

Il y a lieu de souligner le vide juridique quant au statut foncier des grottes qui n'est pas bien précisé et par conséquent leur gestion demeure confuse entre plusieurs départements ministériels.

➤ Problèmes liés aux zones naturelles protégées

Les plans d'aménagement et de gestion définissent un zonage du territoire des parcs basé sur trois niveaux : une zone naturelle protégée (ZNP), un sanctuaire naturel géré (SNG) et une zone de gestion des ressources naturelles (ZGRN). Les ZNP constituent le cœur du parc dont le but étant de disposer de témoins écologiquement représentatifs de l'environnement naturel, valables pour des études scientifiques, pour le suivi de l'environnement, et essentiellement pour le maintien des ressources génétiques dans un état dynamique et évolutif ainsi que l'aide à la réhabilitation des habitats naturels.

Ainsi, il a été relevé un écart de la part de la ZNP par rapport à la superficie du parc variant de 1% à 50%. Néanmoins, ces écarts importants ne sont pas basés sur des critères clairs et bien définis.

Par ailleurs, au niveau du PN d'Ifrane, créé en 2004, bien que la superficie du parc ait augmenté en 2007 en passant de 125.150 ha à 126.762 ha, la superficie de la ZNP a été réduite de presque 63%.

² Source : Rapport « Evaluation partenariale des projets d'appui à la gestion des PN au Maroc » 2009.

³ Source : Exposé de la direction du PNTIs 2018.

En ce qui concerne le parc Talassemtane, le PAG approuvé en 1996 prévoyait la mise en place progressive d'aires naturelles protégées en trois phases, car cette superficie devrait passer de 1034 hectares au cours de la première étape à 2717 hectares au cours de la deuxième étape pour atteindre 3602 hectares lors de la troisième étape. Cependant, jusqu'en 2018, seulement 1034 hectares étaient classés comme espaces naturels protégés et sans être fermés comme il a été prévu.

➤ **Retard dans l'élaboration et la mise à jour des PAG**

Il a été constaté que l'élaboration de certains PAG n'est pas corrélée à la création des parcs. En effet, les PAG des parcs d'Ifrane, de Talassemtane, d'Al Hoceima et du Haut Atlas Oriental ont été réalisés avant leur création (soit un décalage de plus de 9 ans), d'où la question sur la pertinence des orientations envisagées par les PAG du fait de l'évolution et du changement de l'environnement naturel et, surtout, du contexte socio-économique des zones concernées.

En outre, la gestion de certains parcs, tels Tazekka, Toubkal et Iriqui n'a été encadrée par des PAG que tardivement. Par exemple, le PAG du parc de Toubkal n'a été élaboré qu'après plus de 30 ans de sa création. Par ailleurs, le parc de Khénifra créé en 2008, ne dispose d'aucun PAG à nos jours.

Le département des Eaux et Forêts a entamé, depuis 2015, la révision et la mise à jour de certains PAG devenus caducs. Cependant, la division des parcs et réserves naturelles n'a pas élaboré de guide encadrant cette opération et définissant les procédures et leurs contenus. Les CPS relatifs aux marchés d'études encadrant ces opérations ont été élaborés séparément au niveau de chaque direction régionale.

➤ **Sous exploitation des PAG**

Il n'a pas été procédé à l'utilisation des PAG émises de manière optimale. En effet, les PAG n'ont pas été déclinés en plans d'action annuels accompagnés des indicateurs de mesures des résultats. Également, aucune priorisation des actions à mener, tenant compte des menaces et des spécificités de ces espaces n'a été prévue.

Par ailleurs, il a été constaté, suite aux entretiens avec les responsables et les gestionnaires forestiers, le faible recours à ces outils de planification du fait que ces plans et leurs contenus sont soit méconnus par la majorité de ces derniers, ou soit encore considérés trop ambitieux et difficile à mettre en œuvre au vu du contexte actuel et des moyens déployés.

➤ **Un bilan mitigé des PAG**

Les PAG des parcs nationaux élaborés s'articulent autour de sept programmes. Toutefois, il est difficile de dresser un bilan exhaustif des différents PAG vu les limites susmentionnées. Pour dresser un état d'avancement des actions entreprises au niveau de certains parcs nationaux, l'intérêt a été accordé aux actions prévues au niveau du programme : « Conservation et réhabilitation des espèces et des habitats » subdivisé en deux sous-programmes : « la flore et végétation » et « la faune ».

Il est à noter que seuls les bilans de 6 PAG sur 9 ont été mis à la disposition de la mission par la DPRN relevant du HCEFLD et ont fait l'objet de traitement des données. Il s'agit des parcs de : Al Hoceima, Souss Massa, Ifrane, Toubkal, Tazeka et Khénifra.

- **Flore et végétation**

Les principales actions proposées au niveau de ce sous-programme concernent essentiellement, l'aménagement et la réhabilitation des écosystèmes, la régénération, la mise en défens, la conduite sylvicole et la santé des forêts. Le nombre des actions proposées au niveau des six (6) PAG, concernant la flore et la végétation, s'élève à 24 actions. Sur ces 24 actions, six (6) seulement ont été réalisées totalement et 4 réalisées partiellement alors que 14 actions, soit 58% n'ont pas été réalisées.

Par ailleurs, malgré les actions de conservation réalisées, l'état de dégradation est constatable à l'œil nu.

- **Faune**

Concernant ce sous-programme, au niveau des six parcs, 21 actions sur les 46 proposées, soit 46%, n'ont pas été réalisées.

Il y a lieu de souligner que les PAG élaborés au niveau des parcs nationaux ont adopté plusieurs programmes de réintroduction. Toutefois, à part la réintroduction du « Cerf de Berbérie » au niveau du PN de Tazekka, lesdits programmes préconisés n'ont pas été réalisés.

2- Structures de gestion et processus de pilotage

L'appréciation de ce volet a permis de relever les constats suivants.

- **Directions de parcs non généralisées et sans attributions décisionnelles**

Au niveau local, la gestion des parcs nationaux est confiée à la direction du parc. Toutefois, l'organisation de celle-ci en tant qu'unité de gestion n'est pas formalisée sur le plan organisationnel.

Ainsi, sur les 11 parcs existant, seuls deux (2) parcs disposent d'une direction instituée en tant que service par l'arrêté du premier ministre n°3.24.09 du 31 mars 2009 portant organisation des services déconcentrés du département des eaux et forêts. Il s'agit du parc de Toubkal et du parc de Souss-Massa.

Il y a lieu de noter, également, que cinq directeurs de parcs sont assimilés à des chefs de service et que trois (3) parcs nationaux (*Khénifra, Iriqui et Haut Atlas Oriental*) n'étaient pas encore dotés, en 2018, de structure de gestion. Cette différenciation a eu des conséquences sur la rémunération des directeurs concernés et leurs statuts. Le directeur de parcs, quoiqu'ils soient responsables de la gestion du parc national, ses attributions ne sont pas formalisées.

Par ailleurs, la forme institutionnelle et organisationnelle proposée pour les parcs au niveau des PAG élaborés par l'étude du PDAP n'a pas été mise en œuvre. Or, les parcs ne disposent pas de statut d'EP semi autonome et n'ont pas été dotés de comités de gestion tel que prévu par cette étude. D'autant plus, les directions des PN souffrent aussi de l'insuffisance des moyens matériels mis à leur disposition (*véhicules TT, matériel d'observations ...*).

En outre, les procéduriers internes relatifs à certaines activités principales du département des Eaux et Forêts notamment, les exploitations forestières et le reboisement n'exigent pas l'avis de la direction du parc au niveau du processus de prise de décision. Ceci peut entraîner une programmation des coupes d'arbres alors que celles-ci sont proscrites par

les orientations du PAG au niveau des parcs ou encore, le reboisement par des essences écologiquement incompatibles avec l'écosystème et l'objectif du parc, par exemple.

➤ **Déséquilibre entre l'importance des parcs et les ressources d'appui**

La répartition du personnel au niveau des parcs nationaux ne tient pas compte de l'importance de ces derniers, notamment en termes de superficie. A titre d'exemple, le parc de Talassemtane, d'une superficie de 58.950 ha et représentant le tiers de la biodiversité nationale, n'est doté que d'un directeur assisté par un seul technicien. Cette situation ne correspond pas aux prescriptions du PAG de ce parc, élaboré en 1996, qui a prévu l'affectation d'un directeur de parc et de trois ingénieurs responsables des trois services techniques "Conservation", "Ecodéveloppement" et "Tourisme et Education", qui doivent être assistés sur le terrain par quatre chefs de secteurs, quatre animateurs ruraux et quatre vulgarisateurs techniques "sylvo-pastoraux".

Il convient de noter que l'ensemble des structures déconcentrées relevant du département des Eaux et Forêts participent à la gestion des parcs relevant de leur circonscription. L'effectif global des cadres et techniciens contribuant à la gestion des parcs relevant des différentes entités est de l'ordre de 168 dont 15% sont rattachés aux directions des parcs, 14% relèvent des directions provinciales, et 71% sont des ressources d'appui au niveau opérationnel. Au-delà des grandes superficies du domaine forestier dont la sécurité est assurée par les ressources d'appui, ces dernières sont également chargées de la gestion des parcs.

A ce titre, il y a lieu de constater une insuffisance en ressources humaines affectées au niveau de chaque parc ainsi qu'une disparité importante des superficies moyennes par agent entre les différents parcs (de 1.526 ha par agent au parc de Tazekka à 92.500 ha par agent au parc de Khenifiss). La moyenne nationale est de 6442 ha /agent. Ce constat est relevé, également, au niveau de la même région. En effet, au niveau du parc d'Ifrane et du domaine forestier qui lui est rattaché, la superficie moyenne affectée par agent varie entre 139 ha dans la réserve d'Ifrane et 15.516 ha/agent dans le secteur de Timahdite.

➤ **Comités de pilotage non institués**

Les PAG élaborés depuis les années 1990 et 1996 ont prévu la mise en place d'un comité de pilotage du parc national présidé par l'autorité provinciale dont il relève. Or, ces comités n'ont jamais été mis en place et par conséquent la coordination et l'implication des partenaires n'ont pas pu être assurée.

A signaler que ce comité a été, exceptionnellement, institué au niveau du PN d'Ifrane lors de la mise en œuvre du projet d'appui de ce parc financé par l'Agence Française de développement (AFD). Toutefois, ce comité n'est plus opérationnel depuis l'achèvement du projet.

➤ **Informations non consolidées, sous exploitées et peu diffusées**

Il a été constaté une faiblesse en matière de collecte d'informations relatives aux parcs. En effet, des efforts insuffisants ont été déployés en ce qui concerne la consolidation et le regroupement de divers rapports et études traitant des aspects liés aux aires protégées et aux parcs nationaux menés dans le cadre de partenariat international.

Par ailleurs, les différentes évaluations des aires protégées entreprises dans le cadre des projets de coopération, n'ont servi ni à revoir les plans d'action en la matière ni à améliorer leur mode de gouvernance et de gestion.

De plus, ces rapports ne sont pas publiés par internet. La majorité des parcs nationaux ne dispose pas de sites web pouvant servir d'interface de communication et de diffusion auprès des différents partenaires ainsi que de moyen de publicité auprès du public.

3- Valorisation des parcs nationaux et connaissances en biodiversité

L'examen de ces aspects a révélé les observations suivantes :

➤ Non précision des informations relatives aux parcs nationaux

Les décrets de création des PN ne font pas mention aux superficies des parcs nationaux. Ils ne donnent pas de précisions quant à la répartition de ces superficies relativement à leur nature ; en l'occurrence le domaine forestier, domaine maritime, terrains collectifs, propriétés privées, etc. Ces décrets ne sont pas non plus accompagnés des cartes et des plans y afférents.

➤ Faible valorisation des parcs nationaux

La gestion des voies d'accès au niveau des parcs nationaux est du ressort de plusieurs intervenants chacun dans la limite de ses attributions : il s'agit du département des Eaux et Forêts pour les pistes forestières, de la commune pour les routes rurales et du département de l'équipement pour les routes nationales. Dans ce cadre, il est à noter l'absence d'un cadre régulant l'accès à ces zones par la population et les visiteurs et plus particulièrement, l'utilisation des véhicules.

Les visites de certains parcs ont montré des limites en matière d'installation des panneaux signalétiques et une quasi absence des points de vue panoramique et des points d'observation malgré le potentiel existant.

Sur un autre registre, les plans d'aménagement et de gestion des PN ont prévu la réalisation d'écomusées. Toutefois, la majorité de ces structures ne sont pas opérationnelles ou restent peu attractives.

➤ Insuffisances au niveau des connaissances en biodiversité

Au Maroc, on dénombre plus de 24.000 espèces animales et plus de 7.000 espèces végétales. Le taux d'endémisme global est de 11% pour la faune et plus de 25% pour les plantes vasculaires. Par ailleurs, comme il ressort du rapport « éléments de stratégie pour le renforcement des capacités nationales en taxonomie » élaboré par le département de l'environnement en 2011, l'état de connaissance des espèces formant la biodiversité au Maroc est loin d'être précis.

A noter que l'étude précitée n'a pas débouché sur une stratégie nationale et un plan d'action permettant de pallier les insuffisances relevées dans ce domaine. Contrairement aux autres pays, il a été relevé l'absence de toute exigence d'ordre législatif ou réglementaire visant la réalisation d'un inventaire du patrimoine naturel marocain.

➤ Système d'information non intégré pour suivre la diversité biologique

Le suivi et l'évaluation de la biodiversité sont essentiels pour une interaction immédiate et une prise de décision appropriée par les responsables face aux diverses menaces et déséquilibres potentiels.

En matière de suivi des espèces végétales et animales, le département de l'environnement a mis en place, en 2009, une plateforme d'information, de communication et de circulation de l'information sur la diversité biologique marocaine (Centre d'Echange d'Information :

CHM). Toutefois, ce système d'information reste incomplet puisqu'il ne recense pas l'ensemble des espèces ainsi que leurs données spécifiques (données de présentation, état de l'espèce, donnée de localisation géographique, évolution en nombres, lien avec l'article de recherche, etc.). Aussi, des informations nécessaires au suivi de la biodiversité au sein des parcs nationaux et les aires protégées font défaut.

➤ **Absence d'une liste rouge des espèces et des habitats**

L'Union internationale pour la conservation de la nature « UICN » a développé une "liste rouge" en tant qu'outil de référence pour identifier le niveau des menaces pour la biodiversité. Pour chaque pays, cette liste comprend les espèces endémiques menacées. Par conséquent, chaque pays devrait établir une liste rouge nationale pour surveiller toutes les espèces menacées au niveau national. A cet égard, il a été noté que le Maroc ne possède pas de liste rouge répertoriant toutes les espèces menacées au niveau national. Ainsi, sur les 1 700 espèces de plantes considérées comme menacées, seules 422 espèces figurent sur la liste rouge de l'UICN. Dans ce cadre, la direction des eaux et forêt, en partenariat avec cette organisation, n'a préparé qu'en 2015 un livre rouge sur les écosystèmes forestiers.

4- Préservation des aires protégées

L'appréciation des actions en matière de conservation et de préservation des aires protégées a permis de relever les constats suivants :

➤ **Retard dans la couverture de l'ensemble des écosystèmes recensés au niveau des SIBE**

La création des aires protégées, soit sous le nom de « Parc national » ou sous d'autres appellations, fait que leur nombre est de 39, soit 25% du nombre des sites d'intérêt biologique (SIBE), recensés en 1996, qui s'élève à 154 sites. En termes de superficie, les parcs nationaux dûment créés totalisent actuellement une superficie globale de 766.647 ha, ce qui représente 31% de la superficie des SIBE (2,5 Millions d'hectares).

Il en découle un retard en matière de couverture de l'ensemble des écosystèmes recensés au niveau des SIBE. Cette situation met en danger les sites dont le statut n'est pas encore officialisé et ce, en l'absence de toute prise en charge permettant leur préservation.

Dans le même sens, si le Maroc a réalisé des progrès en matière d'extension de son réseau d'aires terrestres protégées, certains écosystèmes ne sont pas suffisamment couverts, notamment dans le domaine maritime : seulement 0,01% du domaine maritime marocain bénéficie de la couverture d'un espace protégé.

Ainsi, le Maroc est loin d'atteindre les objectifs d'Aichi⁴ en termes d'aires protégées. Ces objectifs sont repris au niveau de la Stratégie et Plan d'Action National pour la Conservation et l'Utilisation Durable de la Biodiversité (SPANB) 2016-2020 en termes d'extension des aires protégées à l'horizon 2020. Elles prévoient qu'au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, soient conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs, et gérés efficacement et équitablement. Néanmoins, le Maroc ne dispose

⁴ Les Objectifs d'Aichi constituent le nouveau "Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020" pour la planète, adopté par les Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) en octobre 2010. (« Aichi » renvoie au nom de la préfecture d'Aichi, au Japon).

que de 2,5 millions ha en milieu terrestre protégé et de 175.180 ha en milieu maritime protégé, soit respectivement 3,7% et 0,25% seulement de la superficie du pays.

➤ **Evolution des écosystèmes au niveau des parcs nationaux**

• **Diminution des plans d'eau**

Il ressort de l'analyse de l'évolution des superficies des strates entre les deux IFN (1987 et 2006-2013) que la superficie des plans d'eau au niveau des parcs nationaux a diminué de 372 ha, soit 34%. Cette diminution est constatée particulièrement au niveau du PN d'Ifrane où les plans d'eau ont régressé de 375 ha à 20 ha. Cette conclusion est confirmée lors de la visite de terrain de ce parc en date du 5 octobre 2017, où il a été constaté l'assèchement total de (Dayet Aoua et Dayet Hachlef).

• **Régression inquiétante des espèces de faune et de flore**

Selon le rapport des Nations Unies relatif à l'examen des performances environnementales au Maroc (2014) et sur la base de la liste rouge de l'Union internationale de la conservation de la Nature (UICN) qui a regroupé près de 1189 espèces du Maroc (situation en décembre 2012), l'évolution de plusieurs espèces devant être conservées est généralement négative.

Parmi les espèces à population en décroissance, il existe de nombreuses espèces mammifères emblématique souvent associées au Maroc, telles que le Macaque de Barbarie (*singe Magot*) situé aux parcs nationaux d'Ifrane, Talassemrane, Tazekka, le Phoque moine de la méditerranée (*Monachus monachus*) situé au parc national Al Hoceima, et le Léopard de Barbarie (*Panthera pardus panthera*).

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes recommande au Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts, et au Ministère de l'Energie, des Mines et de l'environnement ce qui suit :

- *Activer l'élaboration des textes d'application de la loi n° 22.07 relative aux aires protégées tout en clarifiant les différents aspects de leur gouvernance et de leur gestion ;*
- *Prendre en compte la spécificité des parcs nationaux en matière d'aménagement du territoire lors de l'élaboration des différents documents urbanistiques nationaux, régionaux et locaux ;*
- *Renforcer la maîtrise des connaissances relatives à la biodiversité marocaine en dynamisant, notamment, le rôle de l'Observatoire national de la Biodiversité et la mise en place d'un système d'information adéquat et des outils opérationnels de prise de décision et d'alerte précoce.*

Elle recommande également, au Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement Rural et des Eaux et Forêts de :

- *Compléter les programmes des aires protégées par des plans spécifiques pour garantir la conservation de la biodiversité et plus particulièrement en matière de couverture d'autres espèces prioritaires de la flore, et également en ce qui concerne la recherche scientifique ;*

- *Accorder une attention particulière à la valorisation des parcs nationaux pour les rendre plus attractifs et améliorer leur contribution au développement durable des zones protégées ;*
- *Déterminer les superficies des zones intégralement protégées au sein des parcs nationaux sur des bases claires tout en priorisant les objectifs de leur conservation ;*
- *Formaliser le processus d'élaboration des plans d'aménagement et de gestion (PAG) et procéder à leur mise à jour périodique en les adaptant aux éventuels changements, et instaurer un mécanisme de pilotage et de reporting permettant le suivi de l'état d'avancement des différentes actions prévues ;*
- *Renforcer le positionnement des structures chargées de la gestion des parcs nationaux en leur attribuant les pouvoirs nécessaires leurs permettant de jouer pleinement leurs rôles.*