

La gestion participative des terroirs de montagne au Maroc, condition d'une maîtrise de la "production d'eau" *

Introduction

Les montagnes occupent une place considérable dans l'espace méditerranéen et atlantique du Maghreb. Elles jouent un rôle primordial dans la "production d'eau". Exploitées de façon excessive par les agriculteurs, déforestées et dévégétalisées par les défrichements et, surtout, par le surpâturage, elles remplissent de moins en moins bien leur fonction de régulation des eaux superficielles. Celles-ci se précipitent en effet vers l'aval avec brutalité, arrachant les sols qui viennent combler les barrages et multiplient la force des crues et les pertes vers la mer d'eaux qui, mieux régulées par le couvert végétal, auraient pu être utilisées de façon plus productive. Le stress hydrique qui menace les trois pays du Maghreb, à l'horizon d'une ou deux décennies, appelle toutes sortes de mesures pour mieux gérer l'eau, mais il ne fait pas de doute que l'une des plus importantes concerne la revégétalisation des montagnes et la bonne gestion de leurs eaux et de leurs sols.

L'agriculture occupe peu de superficie dans ces montagnes, mais le constat est fait, qu'en pratique, les populations utilisent la quasi-totalité de l'espace montagnard, que ce soit pour le parcours extensif, les prélèvements de bois de feu ou comme réserve de défrichement agricole. Traditionnellement, ces ressources étaient gérées, à l'échelle des terroirs villageois ou des aires pastorales intercommunautaires, selon des règles qui étaient bien fixées par les coutumes. La délimitation, sur la plus grande partie de la superficie des montagnes, d'un espace forestier englobant les forêts de production mais aussi les matorrals et des terres de parcours, a considérablement réduit les terres sur lesquelles s'exerçait la responsabilité des communautés. A cela s'est ajoutée la tutelle de l'Etat sur les terres de parcours collectifs. Il en a résulté une longue situation conflictuelle, les communautés cherchant continuellement à utiliser l'espace selon leurs usages traditionnels, l'Etat, au contraire, cherchant à assumer son rôle de tuteur de l'espace forestier et pastoral. A ces tensions qui ont déresponsabilisé les communautés et les

Grigori Lazarev

(g.lazarev@agora.it)

* Contribution au séminaire CEMAGREF « Echanges méditerranéens sur l'eau, la forêt et le développement », Aix-en-Provence, 20-21 septembre 2004.

ont encouragé à une gestion “minière” de l'espace protégé, se sont ajoutés les effets de la croissance démographique et de la pression sur la terre. Ces situations sont particulièrement exacerbées au Maroc, mais on les retrouve aussi en Tunisie et en Algérie, bien que dans des contextes institutionnels différents.

On voudrait, en examinant le cas spécifique du Maroc, rappeler les données qui ont conduit à cette situation, insister sur ses conséquences et surtout montrer que les situations conflictuelles pourraient être dépassées en redonnant aux populations une responsabilité première dans la gestion des espaces qu'elles utilisent de fait, indépendamment des droits affirmés par l'Etat. Différentes expériences, de caractère participatif, montrent que cette approche peut répondre au défi et qu'elle peut contribuer à une responsabilité territorialisée des populations concernées. On voudrait aussi souligner le fait qu'un effort des populations pour mieux gérer leurs ressources profitera beaucoup plus à l'aval qu'à elles-mêmes et que l'on ne pourra éviter de se poser la question des compensations économiques que justifierait la solidarité nationale, au nom d'un concept des montagnes comme “bien public”.

1. Les montagnes du Maroc

Les montagnes occupent une grande partie du territoire du Maroc. Leur importance cependant diffère selon les critères adoptés. Pour la préparation de la loi sur la montagne, on a considéré comme “montagnes” tous les reliefs de pente dépassant une altitude de 500 m. Les travaux de territorialisation de l'agriculture conduits en 2001 ont, eux, pris des critères plus restrictifs mais probablement plus pertinents du point de vue des activités humaines (1). Le choix a en effet été fait de partir d'un découpage en 8 grandes zones agro-écologiques (les montagnes constituant deux de ces zones) puis de partir de l'identification, dans chacune de ces zones, d'*unités de territorialisation*, celles-ci caractérisées par des problématiques communes de développement régional. Le découpage obtenu, validé par un consensus d'agronomes et de géographes, a mis en évidence un découpage possible en 31 grandes unités de territorialisation du développement agricole dont 9 UTA de montagnes. Ces dernières unités sont montagnardes par leurs genres de vie, leur économie, leurs problématiques. Certaines parmi les autres unités incluent des reliefs supérieurs à 500 m, mais l'approche a considéré que ce critère d'altitude était beaucoup moins déterminant pour identifier une unité régionale que d'autres critères relatifs à l'occupation de l'espace, aux systèmes économiques, aux modalités de l'occupation humaine. Les montagnes auxquelles on se réfère ici sont celles de cette territorialisation qui semble mieux refléter les spécificités montagnardes que les critères de l'altitude et de la pente.

Les montagnes ainsi définies occupent 11 millions d'ha, soit près de 15 % du territoire total du Maroc (ou plus du 1/5 si on rapporte cette

(1) Ces travaux, conduits par un groupe de travail du ministère de l'Agriculture, ont été présentés au Colloque national de l'Agriculture en juillet 2001. Ils ont fait l'objet d'un document de synthèse et d'un Atlas statistique qui analyse et cartographie, par zones agro-écologiques, par UTA et par régions administratives, des indicateurs et des agrégations de données statistiques collectées au niveau communal (recensement agricole de 1996, recensement démographique de 1994 actualisé en 1996, évaluation de la superficie des communes, etc.). L'Atlas statistique est disponible sur CD-Rom auprès de la Division de la Carte, ministère de l'Agriculture.

superficie au territoire en décomptant les zones désertiques). Elles constituent deux ensembles agro-écologiques d'importance inégale, les montagnes humides (7,7 millions d'ha) et les montagnes sèches (3,6 millions d'ha). Les premières comptent trois unités dans le Rif (Rif occidental, Rif central, Jbala), deux unités dans le Moyen-Atlas (Moyen-Atlas nord oriental et Moyen-Atlas nord occidental), deux unités dans le Haut-Atlas (Haut-Atlas occidental et Haut-Atlas central). Les montagnes sèches comprennent deux unités : le Haut-Atlas oriental et l'Anti-Atlas. Le Rif oriental sec est, lui, pris en écharpe par d'autres UTA.

Quelques données statistiques situent la place de ces montagnes dans l'espace national. La population totale comptait 5 millions d'habitants en 1996, soit près du 1/5 de la population marocaine. Cette population est surtout rurale (74 % contre 50 % pour tout le Maroc). Elle représente 29 % du total Maroc. Le nombre des exploitations agricoles (450 000) représentent 30 % du total Maroc. Leur superficie, par contre, ne représente que 14 % du total. La superficie agricole correspond à 20 % de la superficie totale des montagnes humides et seulement 5 % de celle des montagnes sèches (contre des taux de 50 à 60 % dans les plaines, plateaux et collines de la façade atlantique). Ces quelques données montrent l'importance spatiale et humaine des montagnes au Maroc. Elles mettent aussi en évidence la ruralité de la population, la pression sur la terre et l'exiguïté des exploitations agricoles. Elles montrent également l'importance de l'espace non occupé par l'agriculture (les 4/5 du territoire des montagnes humides et plus des 9/10 de celui des montagnes sèches).

2. La crise des ressources en eau

L'approvisionnement en eau est aujourd'hui menacé par une convergence de crises qui s'inscrivent désormais dans la durée. La plus grave est celle qui affecte l'eau des pluies dont dépend la plus grande partie de l'agriculture marocaine. Depuis les années quatre-vingt, les sécheresses se sont répétées avec une fréquence que l'on ne retrouve qu'exceptionnellement au cours des temps. Après avoir pensé qu'il ne s'agissait là que d'un long cycle auquel devait nécessairement succéder un cycle à nouveau favorable – comme le suggérerait l'expérience historique – on en est venu à considérer qu'il s'agissait désormais d'un phénomène structurel. Les conditions climatiques semblent en effet s'être durablement modifiées, et l'évidence s'est imposée qu'il fallait apprendre à produire en tenant compte de cette nouvelle contrainte.

La crise de l'eau au Maroc est surtout celle des eaux utilisées pour l'irrigation qui en est le plus gros consommateur. Leur disponibilité tient, bien sûr et d'abord, aux ressources qui proviennent des précipitations qui risquent de connaître de sérieuses réductions globales. Mais elle dépend aussi de facteurs plus proches et dont la maîtrise ne serait pas hors de portée de l'action humaine. La destruction du couvert végétal, les défrichements sans mesures protectrices contre l'érosion ont en effet d'énormes conséquences

sur ce que l'on pourrait appeler la "production de l'eau". La réduction massive des espaces végétalisés a un effet sur le stockage des eaux et sur le cycle d'échange avec l'atmosphère. L'érosion des sols rend les écoulements plus violents et diminue les fonctions de stockage par infiltration. Les montagnes deviennent de moins en moins ces châteaux d'eau que décrivaient les manuels de géographie. Or, cette contraction de "l'offre d'eau" se produit à un moment où la demande d'eau augmente de façon considérable, que ce soit pour l'irrigation, la consommation humaine ou les industries. Le stress hydrique est annoncé : vers 2015, la demande dépassera l'offre d'eau. Il faut désormais apprendre à gérer la demande pour économiser l'eau (et la recycler) mais aussi à mieux contrôler les écoulements pluviaux pour valoriser davantage les apports des précipitations.

L'analyse de ces processus met bien en évidence l'importance des modes de gestion des ressources naturelles et leurs rapports avec l'offre d'eau. D'une façon générale, ceux-ci ne respectent plus les exigences qui conditionnent leur durabilité. La surexploitation et la mauvaise gestion des sols, la surcharge des troupeaux, les exigences d'une consommation sollicitée par un marché sans régulation, l'individualisation des comportements traduisent une attitude globale de déresponsabilisation vis-à-vis des ressources qui constituent notre patrimoine collectif. On est ainsi en plein dans le paradoxe de Hardin qui décrit la "tragédie du bien commun" (*tragedy of the commons*), et selon laquelle, dans une situation de ressource collective libre d'accès, chaque individu tend à maximiser son prélèvement. Cette tragédie peut en fait être évitée par une *responsabilisation collective* et par une auto-régulation de la société. Est-ce là une utopie ? L'histoire sociale répond à cette interrogation en apportant la preuve qu'il existe, heureusement, d'autres comportements des individus que ceux sur lesquels se fonde le paradoxe pessimiste de Hardin.

3. Gestion des ressources naturelles et système social

3.1. L'héritage socio-culturel en matière de gestion des ressources en eau et en terres

Appliquée au Maroc, cette référence à l'histoire sociale démontre, en effet, et sans équivoque, que la responsabilisation des collectivités dans la gestion des terres et des eaux fait partie d'un héritage commun très ancien. De tout temps, on va le voir, les modes d'utilisation des terres et des eaux ont été fondés sur une responsabilisation du système social ainsi que sur un souci de ce que nous appellerions aujourd'hui une gestion durable des ressources naturelles. On doit savoir se souvenir de ce passé pour mieux comprendre les défis d'aujourd'hui.

Tout commence avec les droits sur la terre qui furent profondément marqués par l'affirmation d'une dimension collective. Dans le droit musulman, la terre est fondamentalement un don de Dieu à la communauté,

à l'*Umma*, ce que les croyants reconnaissent par la redevance de la *zakkat*. Les terres du Maghreb, de plus, furent à l'origine considérées comme des biens de conquête et, à ce titre, elles appartenaient non pas au souverain mais à la collectivité des croyants. La redevance du *kharaj* en était la reconnaissance juridique. Au Maroc, le souverain la percevait en tant que représentant suprême de cette communauté, et il ne lui était pas donné le pouvoir de l'aliéner en donations privatives. Les concessions faites aux tribus du *guich* ne regardaient que l'usufruit. Il en était de même des terres que le souverain concédait aux grands personnages du pays. Ces terres étaient provisoirement retranchées, par une concession d'*iqta*, du patrimoine de l'*Umma*. Cette conception du droit de la terre ne s'opposait pas à la conception qu'en avaient les tribus. Celles-ci en effet considéraient que leurs terres étaient un bien collectif inaliénable, et leur propriété ne pouvait être subdivisée que par des dévolutions lignagères entre les branches et fractions de la tribu. La propriété privée tendait à n'exister qu'autour des villes, comme une extension dans les *haouz* ou les *fahs* de la propriété immobilière urbaine.

Il en a été de même pour l'eau. Là où elle permettait une irrigation permanente, elle était répartie – et elle l'est encore largement aujourd'hui – selon des règles lignagères, entre les *ikhs* ou les *'adam* qui contrôlaient l'usage de chaque *séguia*. La ressource en eau étant de toute façon limitée, selon la proximité de sa source ou selon les saisons, tous reconnaissaient une même règle, que l'on retrouve du Yémen à l'Atlantique, celle de la priorité de l'amont sur l'aval. Les droits d'eau des familles individuelles étaient considérés comme des usufruits de la propriété lignagère de la *séguia*. Là où l'eau d'irrigation n'était que celle des crues, sa répartition se faisait chaque fois par partage lignager selon l'étendue de la surface inondée. C'est ce que l'on observait aussi bien dans les *dhess* du Rharb que dans les zones d'épandage des oueds présahariens et des *maider* du sud du Maroc ou encore dans les *graraa* des provinces sahariennes. L'eau ne devenait véritablement "privée" que lorsqu'elle avait été obtenue par un effort individuel de "vivification", un statut qui était notamment reconnu pour le creusement d'un puits individuel ou parfois pour l'aménagement d'une source.

A ces modes d'appropriation de la terre et de l'eau répondaient des modalités collectives d'usage et de gestion de la ressource. Les plus connues – et dont on trouve encore aujourd'hui de très nombreuses survivances – sont celles qui ont trait à l'organisation de l'irrigation. L'eau d'irrigation a toujours été une ressource rare, et depuis des temps immémoriaux, sa gestion a fait l'objet de règles collectives très strictes. Qu'il suffise d'évoquer les systèmes des tours d'eau que géraient des aiguadiers nommés par la *jmaa* et dont nul ne contestait les savantes mesures de débits et de temps d'irrigation. Evoquons aussi, aujourd'hui, que l'on se plaint des difficultés d'entretien collectif des réseaux d'irrigation aménagés par l'Etat, les mécanismes d'entraide et de répartition des tâches qui, au cours des siècles, ont assuré la maintenance des ouvrages de prise et celle des canaux, celle

des *rhettara* ou encore celle des barrages qui permettaient d'utiliser les eaux des crues dans le Tafilalet ou le Souss. Les communautés d'irrigants, facilement batailleuses et en conflit les unes avec les autres, faisaient, par contraste, montre d'une capacité d'arbitrage d'une efficacité étonnante pour gérer, souvent dans des vallées entières, une ressource dont tous savaient dépendre de façon vitale. On ne peut aujourd'hui qu'admirer cette sagesse.

La responsabilisation collective ne s'arrêtait pas à l'eau. Elle s'étendait aussi à la gestion des autres ressources naturelles. C'est ce qui se passait pour les parcours dont les règles d'usage collectives pouvaient avoir, bien que moins voyantes, une même complexité que celles de l'irrigation. Il fallait en effet que les collectivités pastorales s'organisent pour gérer des complémentarités entre des espaces différents d'une extension souvent considérable. Elles devaient aussi trouver le moyen de s'adapter à des disponibilités fourragères qui, selon les années, pouvaient varier énormément d'un endroit à un autre. Les calendriers de déplacement entre les montagnes estivales et les *azaghar*, ou pâturages de plaine, faisaient ainsi l'objet de règles sociales qui s'imposaient à toutes les collectivités. L'ouverture des *almou*, ou pâturages d'altitude, du Haut-Atlas donne l'exemple de l'une de ces régulations complexes qui s'étendait à plusieurs tribus en même temps. En outre, pour mieux gérer l'espace ou les irrégularités climatiques, les collectivités pastorales se liaient entre elles par des pactes intertribaux, comme ces pactes de *tata* qui associaient les tribus du Plateau central et celles du Moyen-Atlas.

Les terres de culture n'échappaient pas à ces régulations collectives. On a évoqué les partages collectifs qui répartissaient les terres les plus fertiles entre les lignages et les familles. Dans les montagnes du Rif ou du Haut-Atlas, les communautés sédentaires élargissaient souvent leur espace de culture en pratiquant une agriculture sur brûlis de maquis. Des règles très strictes assuraient le contrôle de cette pratique ainsi qu'un long repos suffisant pour la reconstitution du couvert végétal. Un peu partout, également, les terroirs étaient organisés de telle façon que le pâturage n'entre pas en compétition avec les cultures. Dans le Prérif, par exemple, on observait – et ceci jusqu'aux années soixante – des systèmes d'assolement collectif qui permettaient à la fois la rotation (dite de *bernicha*) entre les céréales d'hiver et les légumineuses et celle du cheptel qui se déplaçait au fur et à mesure de la libération des soles de culture.

Cette observation de ce que furent les pratiques de gestion des ressources naturelles nous montre bien que la règle de base était celle de la responsabilisation collective. On n'est cependant guère enclin à reconnaître leur efficacité. Ces systèmes ont été dépréciés au nom de l'archaïsme de leurs techniques et on les a accusés de n'avoir pas su protéger les ressources. Que n'a-t-on dit, par exemple, du pasteur ennemi de l'arbre ? Les récits des voyageurs de la fin du XIX^e siècle nous montrent pourtant un Maroc beaucoup plus boisé qu'il ne l'est aujourd'hui, et s'il y a eu dégradation, celle-ci doit certainement plus aux effets des changements du XX^e siècle

qu'aux érosions constatées au cours du temps. Les grandes forêts, quant à elles, furent certainement plus détruites par les prélèvements de bois de construction pour les maisons et des palais des villes ou pour les chantiers de construction de bateaux qu'elles ne le furent par les pasteurs nomades ! Les systèmes traditionnels auraient ainsi, et en dépit de leurs limitations, mieux assuré la “durabilité” et la conservation du patrimoine que ne l'ont fait quelques décennies de “modernisation”.

3.2. Le XX^e siècle et la dégradation du contrôle social de l'usage des ressources naturelles

De nombreuses traces de ces systèmes de gestion des ressources naturelles subsistent encore aujourd'hui, mais avec très peu de leur efficacité ancienne. D'une façon générale, leur dégradation témoigne sans appel de la détérioration du contrôle social de l'usage des terres et des eaux. Les causes en sont multiples, et il faudrait refaire toute l'histoire de la société rurale marocaine au cours du XX^e siècle pour en saisir les dynamiques. Qu'il suffise d'en rappeler quelques grands traits.

Tout d'abord – et c'est probablement là le fait le plus déterminant – l'impact de la colonisation. Celle-ci s'est surtout manifestée dans le milieu rural par l'occupation massive des meilleures terres qui furent converties en zones d'agriculture moderne. Cette surimposition d'un nouveau système de production eut des conséquences dramatiques pour les communautés agraires spoliées de ces terres. Elle eut aussi, par contrecoup, des conséquences, également néfastes, sur les organisations pastorales qui intégraient à leurs propres systèmes de complémentarité les espaces occupés par la colonisation. Ce fut le cas, par exemple, de certains systèmes pastoraux du Moyen-Atlas qui furent privés de leur accès aux pâturages de *l'azaghar* de la région de Fès-Meknès, cette restriction se répercutant de proche en proche sur une bonne partie du Moyen-Atlas.

La colonisation s'accompagna également d'une rapide sédentarisation des agro-pasteurs des plaines et plateaux atlantiques. Les statistiques du *tertib* montrent bien comment cette sédentarisation est allée de pair avec une croissance accélérée des superficies cultivées entre 1920 et 1940. Cette évolution ne cessa ensuite de se poursuivre jusqu'aux toutes dernières années, bien que moins rapidement. Les ultimes extensions de la superficie cultivée ne se firent cependant que sur des terres marginales et peu aptes à l'agriculture. C'est ainsi, par exemple, que la superficie agricole est passée de quelque 6 millions d'hectares en 1974 à plus de 8 millions en 1996. Ces défrichements contribuèrent largement à la destruction du couvert végétal, et ils modifièrent souvent en profondeur les éco-systèmes les plus fragiles. A cela s'ajouta la généralisation d'une mécanisation souvent mal maîtrisée et responsable d'une aggravation de l'érosion.

Autre dominante des changements du XX^e siècle, l'explosion démographique. Celle-ci se traduit par une croissance considérable des

villes, mais elle se fit aussi sentir dans les campagnes où, depuis les années soixante, tout est devenu plus rare : les terres, l'eau dont disposent les communautés, les parcours, surexploités par le cheptel. On est en un siècle passé d'une relative abondance de la ressource à une situation de pénurie croissante. Aujourd'hui, les exploitants agricoles qui ont moins de 3 ha représentent 53 % du nombre total des exploitants. S'y ajoutent les ruraux sans exploitation agricole qui représentent quelque 30 % des familles vivant en milieu rural. Il n'y a plus aujourd'hui que 0,32 ha de terre agricole par habitant (contre un peu plus de 0,5 ha en 1960), tandis que la baisse de la disponibilité en eau par habitant classe désormais le Maroc parmi les pays à risque.

D'autres changements ont également contribué à altérer considérablement les règles du contrôle social qu'exerçaient autrefois les communautés rurales. Parmi ces changements, il nous faut signaler les déstructurations et les dégénérescences qu'ont connu les organisations coutumières qui assuraient le respect des pratiques de gestion sociale des ressources naturelles. Dans les régions les plus touchées par la colonisation, l'urbanisation et la modernisation de l'économie, ces organisations dépérirent par inadaptation de leurs fonctions dans le nouveau contexte social. Ailleurs, ces organisations se maintinrent – et elles existent encore aujourd'hui avec une certaine vigueur – mais elles perdirent en partie leur capacité d'initiative du fait de la place que prirent les interventions administratives dans leur fonctionnement. D'une large autonomie, elles passèrent à une situation de mise en tutelle.

4. Gestion de l'espace et systèmes fonciers

Les législations promulguées par l'Etat jouèrent, pour leur part, un rôle essentiel dans les altérations de la responsabilisation sociale des populations rurales vis-à-vis des ressources naturelles. L'espace constitué par les zones de montagne et les zones de parcours steppiques fait l'objet de deux régimes d'occupation : l'un est déterminé par le droit formel, l'autre est déterminé par l'usage. Ces deux notions ne se recouvrent pas. Elles tolèrent des contradictions, dont on a pu s'accommoder tant que les ressources naturelles n'étaient pas trop menacées, mais qu'il n'est plus possible d'admettre dès lors qu'il faut pouvoir agir sur la gestion et la protection de ces ressources.

1.1. Le régime du droit formel

Le régime du droit formel reconnaît un système de territorialisation et un système de dévolution juridique des terres. Le régime foncier reconnaît trois grandes situations : le régime de la propriété privée qui concerne la plupart des terres agricoles ; le régime de la propriété domaniale qui s'applique à des zones très vastes qui sont considérées comme domaine forestier ; le régime de la propriété collective qui est présumé s'appliquer à toutes les terres qui ne rentrent pas dans les deux premières catégories.

Les terres du domaine forestier comprennent, par rapport à leur superficie totale, peu de vraies forêts de production. Pour leur grande part, elles sont constituées de zones de “petite forêt” ou de “matorral”, peu productifs du point de vue forestier, et, de plus en plus, d'espaces déboisés, inclus cependant dans les limites domaniales. Les espaces déboisés sont en général devenus de parcours, à moins qu'ils n'aient été accaparés par des agriculteurs qui les ont défrichés, sans en avoir la propriété juridique. La législation sur les forêts, bien que respectueuse de certains droits d'usage, eut pour résultat d'étendre le contrôle de l'Etat, non seulement sur les forêts de production mais aussi sur les maquis et matorrals que les communautés riveraines considéraient traditionnellement comme des parties de leurs terroirs. Alors qu'autrefois ces espaces faisaient l'objet d'un contrôle collectif, elles devinrent désormais la cible d'une stratégie de grignotage progressif de la forêt, celle-ci s'accompagnant d'une exploitation continue des terres défrichées afin d'en marquer l'appropriation privée. Ces grignotages ne comptèrent pas pour peu dans le processus général de destruction du couvert végétal. On note aussi qu'une partie des revenus de la forêt est reversé aux budgets des communes rurales. Celles-ci, organismes politiques, ne représentent pas les intérêts des communautés d'usagers qui sont souvent en conflit avec les communes rurales, celles-ci bénéficiant de certaines ressources comme les coupes de bois de feu, que les premières considèrent comme provenant de leur espace d'usage pastoral.

La loi sur les terres collectives, prise au départ pour protéger les communautés rurales contre les appropriations de la colonisation, devint, au fil du temps, un instrument de contrôle ou d'intervention étatique sur de nombreuses terres agricoles et sur la majorité des parcours naturels. Cette loi, au demeurant, ne sut pas protéger les terres collectives d'une appropriation de fait et d'une exploitation minière de ces ressources, un processus auquel les usagers furent d'autant plus incités qu'on ne leur reconnaissait pas de responsabilité patrimoniale en matière de gestion.

Les terres collectives sont reconnues juridiquement selon des degrés de précision divers : elles peuvent ainsi être immatriculées, délimitées ou présumées collectives. Dans les zones de montagne et de pastoralisme aride, les collectifs immatriculés sont rares. Certaines terres collectives sont délimitées mais la plupart ne sont reconnues que selon le troisième mode. Les terres collectives, selon la loi de 1919, appartiennent, de façon inaliénable, à des “collectivités” que l'on qualifie “d'ethniques” pour les distinguer des collectivités territoriales de plein droit, comme les communes rurales. Les “collectivités ethniques” sont représentées par un délégué, le *naïb*. Elles sont placées sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, et elles ne peuvent pas entreprendre d'actions de mise en valeur sans l'autorisation de l'administration de tutelle. Lorsque des actions sur le collectif – par exemple des actions de reboisement – se traduisent par des revenus, ceux-ci sont répartis sous le contrôle de l'administration de tutelle ; une partie en revient à la collectivité

et une autre à la Caisse de service des collectivités. Les ressources de cette caisse peuvent être affectées à des actions d'intérêt général qui bénéficient aux collectivités en général. C'est ainsi que la Caisse des collectivités peut financer des aménagements de points d'eau publics ou des marchés, sans qu'il y ait nécessairement correspondance entre la collectivité d'où sont originaires les fonds et la ou les collectivités bénéficiaires des investissements.

4.2. L'occupation coutumière de l'espace

L'autre système d'occupation de l'espace des zones de montagne et des zones pastorales est celui qui est régi par l'usage. Ce régime est formé sur l'existence de territoires délimités *de facto*, les “terroirs”, et utilisés exclusivement par des collectivités rurales bien individualisées et constituées en villages ou, dans les régions encore pastorales, par des “fractions” des anciennes tribus. Chacune de ces collectivités se reconnaît un territoire ainsi que des limites avec les collectivités voisines. Il existe également des espaces d'usage commun à plusieurs collectivités. Ce découpage social de l'espace rural se fait sans tenir compte des statuts fonciers formels. Il fait, au contraire, apparaître la réalité des territoires d'usage de chaque collectivité.

Les collectivités villageoises ou pastorales sont cependant loin d'avoir la maîtrise de leurs territoires d'usage : il leur est impossible de décider d'un mode de gestion global des ressources ; il leur est impossible de faire des investissements sur des terres d'usage ou d'obtenir des prêts à cet effet. Les collectivités villageoises ou pastorales qui en ont l'usage principal devraient être reconnues comme les vrais “gérants” des ressources naturelles de leur territoire. Selon la réalité juridique, l'Administration des forêts se dit gérante du domaine forestier ; le service de tutelle des collectivités se dit gérant des terres collectives : les collectivités “ethniques” reconnues comme propriétaires des terres collectives sont le plus souvent des ensembles tribaux assez vastes qui n'ont pas grand chose à voir avec les communautés de base qui utilisent effectivement les territoires. Tout investissement sur ces terres, surtout s'il passe par des projets ou des mécanismes de financement officiel, doit recevoir l'approbation de l'une ou l'autre des administrations de tutelle. Il ne reste à la collectivité villageoise ou pastorale qu'un pouvoir sur les terres appropriées privativement. Sur tout le reste de son territoire, ses droits d'usage sont contestés et démembrés. Il y a ainsi un décalage complet entre la situation de fait des collectivités villageoises ou pastorales et le système foncier formel.

Le régime de la propriété privée (régime *melk*) s'applique, en zone de montagne et en zone pastorale, aux terres appropriées et utilisées pour l'agriculture. Dans ces zones, on ne rencontre presque pas de propriétés confirmées par une immatriculation foncière. Dans certains cas, les propriétés sont garanties par des actes établis par des notaires coutumiers (les *adoul*), mais une grande majorité des terres n'est reconnue que par un droit continu d'occupation qui est admis par l'ensemble de la collectivité locale. Une

propriété privée de fait tend aussi à s'établir sur des terres collectives ou sur des terres forestières qui ont été défrichées pour être mises en culture. Les premières tendent à devenir de vrais *melk* en l'absence de délimitation du collectif. Les secondes, par contre, peuvent faire l'objet d'une contestation formelle puisque les limites domaniales sont, en général, toutes bien fixées. En pratique, cependant, aucune de ces situations ne peut être remise en cause par les juridictions existantes, faute de moyens effectifs pour faire valoir le droit de l'Etat. L'appropriation de fait de portions de collectifs de parcours marque une nouvelle étape dans l'évolution du régime foncier. Cette appropriation est en général le fait de grands éleveurs qui construisent des bergeries permanentes ou délimitent de larges périmètres de réserve (*zniga*) dans les terres collectives et tendent, par la permanence de leur occupation, à établir un droit d'usage sur le parcours environnant. L'expérience montre que ce droit leur est de moins en moins contesté. Dans d'autres cas, comme dans la Moulouya, de grands éleveurs ont défriché au tracteur de vastes superficies de collectif, apparemment pour y faire des cultures aléatoires mais, en pratique, pour s'approprier la steppe.

5. Pour une gestion participative de l'espace

5.1. La responsabilisation des usagers et les options techniques

On sait maintenant que l'on ne peut s'attaquer aux problèmes posés par la restauration de l'environnement qu'en responsabilisant les usagers. Dans une large mesure aussi, les interventions requises ne peuvent avoir d'efficacité que si elles s'inscrivent dans le cadre d'actions ou de disciplines de caractère collectif (mises en défens ou pratique de rotations pour une restauration et une utilisation équilibrée des parcours, reforestation, aménagement de bassins versants, contrôle des eaux sauvages, régénération des parcours, etc.). Les situations foncières constituent l'une des principales contraintes pour une responsabilisation accrue des usagers ainsi que pour la mise en œuvre de disciplines à caractère collectif.

Qu'il s'agisse du statut forestier en dehors des zones forestières de production commerciale, des collectifs à usage de parcours, des collectifs appropriés pour le parcours ou la culture ou encore des propriétés privées, on se trouve, d'une façon générale, dans des situations qui, non seulement ne favorisent pas, mais, souvent, s'opposent à une prise de responsabilité par les usagers. Diverses mesures peuvent être considérées pour mieux affronter ces problèmes. Elles impliquent, en général, que l'on accepte de reconnaître la priorité des droits des usagers et d'y associer des responsabilités strictes en matière de gestion de la ressource. Diverses expériences au Maroc (par exemple dans les parcours de l'Oriental ou dans certaines zones du Moyen-Atlas) montrent que des résultats probants peuvent être atteints lorsque des formules sont trouvées pour dépasser empiriquement ce genre de contrainte foncière.

Dans toutes les zones montagneuses, la priorité est de revégétaliser les espaces dégradés afin de restaurer un cycle de l'eau régularisé et durable. Il s'agit, en quelque sorte, de restituer aux zones montagneuses leur fonction de "producteur d'eau". Pour y parvenir, les choix stratégiques sont contrastés, sinon opposés. Ainsi, dans la région d'Azilal, où les superficies du domaine forestier occupent une place considérable, l'option technique à long terme est celle du reboisement. Les superficies visées ne sont cependant, pour la plupart, que des terres de matorral et de parcours très dégradées, et l'importance de l'élevage y rend les interventions très difficiles. Les études ont montré qu'il faudrait plusieurs siècles pour reboiser ces superficies "forestières sans forêts" et qu'il faudrait en éliminer le pastoralisme, obligeant sans cesse ce dernier à surexploiter les surfaces qui lui resteraient. L'autre option, soutenue par les promoteurs du projet Azilal il y a une quinzaine d'années, est au contraire de rechercher les objectifs de protection de l'écosystème attendus du reboisement – c'est-à-dire une protection contre l'érosion et une amélioration de l'infiltration des eaux de pluie – en revégétalisant l'espace par une régénération et une bonne gestion des parcours et des "matorrals-parcours". Cette approche est techniquement possible, et elle permettrait d'obtenir des résultats d'une efficacité satisfaisante, dans des délais beaucoup plus rapides et plus réalistes qu'avec une reforestation. Une telle option ne serait cependant envisageable que dans la mesure où on accepterait de promouvoir une politique du domaine forestier et des terres collectives sur la base d'un pastoralisme rationnel accompagné d'un contrôle accepté de la charge animale et sur celle d'une responsabilisation des éleveurs en tant que gestionnaires de l'espace faisant l'objet de la revégétalisation.

5.2. Pour une approche contractuelle avec les usagers de l'espace

Ce qui importe pour mieux gérer l'espace montagnard et ses ressources, c'est d'abord de trouver des "gérants" des ressources naturelles des montagnes et des zones pastorales, de les responsabiliser et de les aider à restaurer et à mieux gérer les ressources. A cet égard, les meilleurs gérants devraient pouvoir être ceux qui utilisent en permanence le territoire des montagnes et des zones pastorales, et une stratégie bien comprise pourrait être de leur donner les moyens d'exercer de telles responsabilités.

Les mesures à prendre pourraient commencer par la reconnaissance des territoires d'usage des collectivités villageoises et pastorales (2). Ces délimitations n'impliqueraient ni refonte du statut territorial des communes rurales ni remise en question des textes régissant le domaine forestier et les terres collectives. Par contre, un usufruit sans restriction de l'ensemble des ressources du territoire pourrait leur être reconnu, par exemple, pour une période de 30 à 50 ans. Ce droit s'appliquerait à l'ensemble des terres collectives et des terres forestières (à l'exception des forêts de production classées qui resteraient gérées par l'Administration des

(2) Ces propositions ont été avancées dans la *Stratégie 2020 de développement rural*.

forêts). Le droit d'usufruit territorial serait accompagné d'une possibilité d'emprunter et d'investir. Il aurait pour contrepartie l'acceptation d'un *contrat de développement portant sur la gestion globale de l'ensemble des ressources naturelles* et notamment sur le contrôle, par la collectivité, des défrichements, des appropriations des terres et des utilisations abusives. L'administration ne serait, plus dans un tel schéma, un "maître-d'œuvre" mais un conseiller des collectivités. En échange de l'engagement des collectivités villageoises ou pastorales pour une mise en valeur à long terme des ressources "collectives" de leur "territoire" et en contrepartie de leur détermination à respecter des disciplines d'usage de ces ressources, ces collectivités seraient aidées dans différents domaines où se manifesteraient leurs besoins.

Certaines mesures spécifiques pourraient en outre être envisagées. Ainsi, dans le cas des parcours collectifs appropriés *de facto* par de grands éleveurs, l'intérêt économique pourrait justifier que ces exploitants continuent à utiliser ces parcours. Mais les règles d'usage devraient être changées, car il n'est pas concevable qu'une ressource collective soit utilisée individuellement, gratuitement, de façon minière et à grande échelle au détriment des droits de la collectivité. La solution pourrait être de louer ces parcours au profit de la collectivité propriétaire des droits et d'assortir cette location d'une obligation contrôlée par des services techniques de rénovation et de bonne gestion des parcours.

Une autre mesure pourrait concerner les coupes de bois de feu et de charbon. Cette activité, actuellement contrôlée par les communes rurales, se fait au profit d'entreprises urbaines. Les usagers habituels des zones concernées devraient pouvoir devenir eux-mêmes exploitants dans ce domaine, de façon à retenir en milieu rural les profits de cette activité. Ils devraient aussi pouvoir juger dans quelle mesure l'exploitation de l'espace végétal pour le bois de feu est compatible avec les activités pastorales conduites par les usagers dans le cadre de la gestion de leur terroirs d'usage. Tout comme les entreprises urbaines, les usagers reverseraient à la commune le montant des taxes dues pour l'exploitation forestière du bois de feu et du charbonnage. Le même principe pourrait être appliqué à certaines coupes de bois.

6. Changer le rôle de l'Etat

Dans cette problématique de la participation, le rôle de l'Etat doit impérativement se transformer. Non pas, comme le suggèrent certaines théories libéristes du "moins d'Etat", pour "se désengager" ou disparaître. Son rôle reste, au contraire, essentiel. Mais l'Etat doit apparaître, dans les processus de développement, avec de nouvelles missions, avec de nouvelles fonctions. Un peu partout, dans les zones pauvres comme dans les zones plus modernes, il doit aider les populations à générer et exécuter des programmes correspondant réellement à leurs besoins et à leurs priorités à court, moyen terme et long terme. Il doit faire évoluer ses fonctions

d'encadrement technique des agriculteurs vers des fonctions de conseil et de facilitation. Il doit aider les populations rurales à se structurer en organisations locales et en organisations professionnelles et les encourager dans le développement de leurs fonctions d'intermédiation et de représentation. Il doit aussi aider à réaliser et exécuter les investissements requis, notamment en apportant le concours des financements publics. Il doit, d'une façon générale, veiller à créer, par ses mesures réglementaires ou législatives, un "environnement porteur", en même temps qu'il doit continuer à assurer ses fonctions de puissance publique.

Changer ainsi le rôle de l'Etat dans le développement agricole et rural et dans la gestion des ressources naturelles n'est pas une tâche facile. Il faut, tout d'abord, changer la "culture" administrative. Il est en effet nécessaire de passer de la culture "directive" et centralisatrice d'une administration "maître-d'œuvre" des activités de développement à une culture de l'administration décentralisée, au service des producteurs et des populations rurales. Il lui faut aussi apprendre à remplir les nouvelles fonctions qui lui sont demandées et, à cet effet, développer de nouvelles approches et de nouvelles méthodes de travail. Il lui faut, par ailleurs, revoir ses procédures de financement pour dépasser des concepts de dépense budgétaire fondés, depuis que l'Etat indépendant s'est constitué, sur une exécution au travers des seules structures de l'administration. Il faut aussi trouver de nouvelles ressources et, à cet égard, il serait opportun d'accepter l'idée que les montagnes et leurs ressources naturelles sont comme un "bien public". La gestion par les usagers de ce bien au profit de toute la collectivité nationale justifierait une réflexion sérieuse sur une sorte d'écotaxe nationale.