



HAL
open science

Les évolutions de la politique forestière au Maroc : entre réappropriation du modèle forestier français et idéalisation de la tribu

Pierre-Marie Aubert

► To cite this version:

Pierre-Marie Aubert. Les évolutions de la politique forestière au Maroc : entre réappropriation du modèle forestier français et idéalisation de la tribu. *Revue forestière française*, 2013, LXV (4), pp.305-316. 10.4267/2042/53627 . hal-01585132

HAL Id: hal-01585132

<https://hal.science/hal-01585132>

Submitted on 24 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE AU MAROC : ENTRE RÉAPPROPRIATION DU MODÈLE FORESTIER FRANÇAIS ET IDÉALISATION DE LA TRIBU

PIERRE-MARIE AUBERT

Le monde forestier est volontiers présenté comme en pleine mutation à l'échelle internationale (Humphreys, 2009). Les causes sous-jacentes sont multiples : émergence du débat international sur les forêts et de la notion de gestion durable des forêts, multiplication des dispositifs de gestion contractuels, « ONGisation » des politiques forestières, intégration des forêts dans les politiques de lutte contre le changement climatique. Dans les pays du Sud, des auteurs ont mis l'accent sur l'avènement de politiques forestières participatives, décentralisées ou communautaires (Agrawal, 2007). Au Maroc, un pays dans lequel s'est déployé l'essentiel de la pensée forestière française de 1913 jusqu'à l'indépendance, les annonces de changements dans la politique forestière n'ont pas manqué depuis les trois dernières décennies. L'adoption de nouvelles modalités de gestion forestière dite concertée doit ainsi permettre de mieux prendre en compte et les populations rurales, et les enjeux environnementaux. L'enjeu, pour y parvenir, est de renouveler le rapport entre administration forestière et paysannerie. Historiquement conflictuel, il serait responsable des principales difficultés que rencontrent les forestiers dans la gestion des massifs. La législation forestière en vigueur aujourd'hui, héritée du protectorat, interdit en effet pratiquement tout prélèvement en forêt alors que, dans leur immense majorité, les paysanneries marocaines dépendent encore des ressources forestières de manière quotidienne (bois de feu et de construction, espace de parcours, fourrage foliaire). L'utilisation de ces ressources se fait ainsi de manière formellement illégale, générant tensions et conflits entre agents forestiers de terrain — devant faire respecter la réglementation — et populations rurales — ne disposant le plus souvent que de peu d'alternatives aux produits forestiers. L'apaisement de ces situations conflictuelles passerait alors par la recherche d'un cadre partenarial, formant la base d'une nouvelle stratégie d'intervention.

Dans ce contexte, l'objectif de cette contribution est double : caractériser la nature et l'origine des évolutions de la politique forestière, afin de discuter de leurs capacités à prendre effectivement en charge les enjeux sociaux et environnementaux qu'on leur assigne. Pour ce faire, les évolutions actuelles seront d'abord décrites, puis replacées dans une perspective plus large, prenant en compte la trajectoire de la politique forestière depuis ses origines et ses liens avec les autres politiques sectorielles déployées en milieu rural marocain depuis le protectorat. Ce faisant, cet article voudrait aussi questionner la relative nouveauté des instruments promus et fournir les bases d'une mise en discussion de leur efficacité gestionnaire supposée ; une question importante dans un contexte où la gestion participative et décentralisée des ressources naturelles est présentée comme le nouveau sésame d'une gestion plus durable depuis plus de deux décennies.

APPROCHE THÉORIQUE ET DONNÉES RECUEILLIES

Caractériser les évolutions de la politique forestière nécessite dans un premier temps d'en délimiter les contours. Suivant J.-C. Thoenig (1985), l'ensemble des activités de la puissance publique orientées vers la prise en charge des questions forestières ont été considérées comme éléments de politique forestière : actes législatifs (lois et décrets), élaboration de plans d'action, mise en place de projets territoriaux, mais aussi discours, circulaires internes... Pris ensemble, ces différents éléments structurent un ensemble d'hypothèses de travail sur la nature du problème forestier et la manière de le gérer (Duran, 1999, p. 25). Caractériser un changement de l'action publique, c'est donc mettre en évidence une ou des évolutions dans cet ensemble d'hypothèses. Des matériaux empiriques diversifiés, collectés dans le cadre d'une thèse de doctorat conduite entre 2006 et 2010 (Aubert *et al.*, 2009 ; Aubert, 2010), ont permis de suivre cette dynamique :

- des documents d'archives du Centre des hautes études d'administration musulmane (dit CHEAM), émanant de l'administration coloniale et des premiers forestiers en poste au Maroc ;
- le dépouillement d'une littérature interne au monde forestier et retraçant la mise en place des services forestiers au Maroc : *Revue des Eaux et Forêts*, *Revue forestière française*, ainsi qu'un ouvrage écrit de la main du premier directeur des Eaux et Forêts au Maroc (Boudy, 1948) ;
- la collecte de toute littérature grise concernant les projets, programmes, textes de loi... qui rythment la mise en œuvre de l'action publique et ses évolutions en matière forestière ;
- la passation d'entretiens à tous les niveaux de l'administration forestière, des directions centrales aux agents de terrain. Trois thèmes étaient abordés au cours de ces entretiens. Le premier visait à faire caractériser la teneur des modes d'intervention présentés comme nouveaux et au regard de quoi ils étaient considérés comme innovants. Un second thème s'intéressait au rôle respectif des différents protagonistes dans l'émergence de ces innovations : place des différentes directions au sein du Haut commissariat aux eaux et forêts, rapport aux autres ministères, rôle de la société civile et des bailleurs de fonds. Le dernier thème concernait plus particulièrement les modalités de déploiement des dispositifs évoqués.

UNE POLITIQUE MARQUÉE PAR DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES

Depuis le milieu de la décennie 1990, plans d'actions, programmes nationaux, stratégies, projets de développement forestier, propositions de loi, se sont multipliés au sein de l'administration. La quasi-totalité des questions forestières ont ainsi été abordées : biodiversité et aires protégées (AEFCS, 1996), reboisement, désertification (MADREF, 2001), aménagement des bassins versants (MCEF, 1998), développement forestier (MCEF, 1999). Dans leur grande majorité, ces initiatives ont été élaborées pour satisfaire aux engagements pris par le Maroc sur la scène de l'écopolitique internationale. Leur profusion témoigne de l'importance grandissante de valeurs considérées comme universelles dans la définition de la politique forestière nationale, au détriment d'enjeux locaux et nationaux.

L'articulation entre plans d'action, projets forestiers et législation est pensée de la manière suivante : les plans d'actions, de portée nationale, formulent des propositions et des orientations. Celles-ci sont opérationnalisées dans le cadre de projets pilotes, financés par l'aide publique au développement, afin de voir dans quelles conditions elles pourraient être généralisées. Les résultats de ces expérimentations grande nature doivent ensuite permettre de faire évoluer une législation considérée depuis longtemps par beaucoup comme inadaptée aux réalités du Maroc forestier (Mekouar, 1989).

Les documents permettant de retracer cette dynamique, de même que la plupart des cadres forestiers interviewés, mettent en avant une volonté de rupture forte avec les approches qui prévalaient jusqu'alors. Deux éléments clés, étroitement interdépendants, caractérisent cette idée de rupture : le développement rural doit devenir la nouvelle finalité de l'administration tandis que son mode d'action privilégié devra reposer sur la participation. Ces deux idées, en phase avec les canons du « développement durable participatif » qui s'est imposé depuis le début des années 1990, vont guider le déploiement des différents projets de développement forestier sur le territoire jusqu'à l'adoption d'un nouvel instrument d'intervention publique, le décret de compensation pour les mises en défens. Adopté en 2002, d'après un décret de 1999 puis complété par un arrêté d'application en 2002, ce texte prévoit le versement aux populations rurales d'une compensation de 250 dirhams par hectare et par an pour le respect d'une mise en défens dédiée à la régénération forestière à deux conditions : que la surface de la mise en défens soit d'au moins 300 ha et que les usagers soient organisés en association, à qui sera versée la compensation à des finalités de développement (Royaume du Maroc, 2002). Les dispositions prises par cet arrêté permettent en fait de donner une assise financière aux modalités d'intervention promues par les projets pilotes lancés depuis le milieu des années 1990 dans tout le Maroc, et dont l'ambition principale a été de rapprocher l'administration forestière des populations rurales, comme en témoigne cet ancien chef de projet :

« Si vous voulez réussir en forêt, il faut réussir à côté. Et il faut que les gens croient en nous. Ça fait 100 ans qu'on est en forêt, ils n'ont jamais cru en nous. Le forestier pour eux, c'est un ennemi entre guillemets. Pour améliorer cette vision, il faut du temps. Et là on a amené des gens en forêt qui ne sont pas des forestiers, pour créer un peu cet intermédiaire. C'était le projet. » (Un responsable régional, ancien chef de projet, Meknès, décembre 2008).

Deux aspects ont été privilégiés pour parvenir à ce résultat. Le premier point consistait à mieux prendre en considération les capacités gestionnaires des populations rurales en leur confiant petit à petit des responsabilités en matière de gestion des forêts. Ces capacités gestionnaires avaient en effet été mises en évidence par de nombreux travaux depuis le milieu des années 1980, qui montraient notamment l'étroite interdépendance entre capacité d'action collective et permanence des structures sociales traditionnelles (Gilles *et al.*, 1992 ; Auclair, 2000). À partir de l'idée que le déclin des structures coutumières entraînait une perte de la capacité d'action collective (Fay, 1986), le deuxième axe d'intervention visait à les redynamiser afin qu'elles puissent servir d'interlocuteur à l'administration. Des comités de gestion, de douar, de fraction... ont ainsi été constitués à travers le pays, avec derrière une hypothèse : leur création allait permettre de moderniser les structures sociales traditionnelles. Jusqu'au début des années 2000, les organisations créées sont restées peu formalisées et ont surtout eu pour vocation de favoriser la discussion entre administration et populations rurales. Leurs contours dépendaient des contextes ethnoadministratifs : des *fractions* ethnoterritoriales dans le moyen Atlas (SPEF Ifrane, 2005), des *douars* dans le haut Atlas (DPA Azilal, 2003).

Dans ce contexte, l'adoption de l'arrêté de compensation pour les mises en défens (2002) a eu deux conséquences. La première a été de transformer des comités informels en associations qui, possédant une personnalité morale, devenaient alors des interlocuteurs légitimes pour négocier et contractualiser avec l'administration forestière. La seconde, de donner une contrepartie financière aux efforts demandés aux populations dans le cadre des discussions participatives. Ainsi, outre la rémunération de 250 dirhams par année et par hectare de mise en défens, les contrats passés entre l'administration et les associations prévoient également diverses opérations à vocation de développement : ouverture ou réhabilitation de pistes, bétonnage de canaux d'irrigation, distribution de plants fruitiers, développement d'activités génératrices de revenu : engraissement de petits ruminants, apiculture, cuniculture, etc.

Suivant le cadre théorique proposé, il est possible de caractériser cette manière d'intervenir par trois hypothèses centrales :

— Sur la nature du problème forestier à gérer d'une part. L'hypothèse qui sous-tend cette manière d'agir est double : la dégradation des forêts marocaines est le fait de la hache du paysan et de la dent de son bétail. Ces dégradations posant, à l'échelle nationale, des problèmes d'intérêt public — dérégulation des régimes hydriques, érosion des sols, perte de biodiversité — elles nécessitent une prise en charge étatique.

— Celle-ci vise concrètement à faire diminuer la forte dépendance des populations rurales à la forêt, par la création d'activités économiques non tributaires de cette dernière, ce dont témoigne l'importance accordée aux actions de développement dans le partenariat passé ;

— Enfin, les populations rurales doivent être associées dans une démarche contractuelle à travers la création d'associations. Celles-ci sont vues comme les formes modernisées des collectifs coutumiers, dont on fait l'hypothèse qu'ils sont à la base d'une forte capacité d'action collective.

En quoi une telle approche diffère-t-elle des manières de faire qui prévalaient jusqu'ici ? Peut-on parler de changement dans la politique forestière ? Enfin, dans quelle mesure ces dispositions sont-elles effectivement à même de renouveler les rapports entre administration forestière et paysanneries comme elles l'entendent ? Il faut, pour répondre à ces questions, remonter aux origines de la politique forestière marocaine et retracer ses évolutions, de son importation sous le régime colonial jusqu'à la fin du siècle dernier.

UNE LÉGISLATION FIGÉE, HÉRITIÈRE DE L'IMPORTATION D'UNE DOCTRINE DE GESTION

Si la multiplication des projets participatifs devaient permettre, en testant les propositions contenues dans les plans d'action et stratégies élaborées dans les années 1990, d'aboutir à des évolutions législatives importantes, précisons d'emblée qu'il n'en a rien été. En dépit des nombreux projets qui ont vu le jour (réforme du code forestier, projet de loi sur la montagne, projet de loi sur les aires protégées), la période 1990-2010 s'est soldée par un quasi-immobilisme législatif. Le code forestier est donc resté, dans ses grandes lignes, identique depuis ses origines — en dehors de l'adoption de l'arrêté sur la compensation des mises en défens. La législation articule schématiquement un texte de base, le dahir de 1917 relatif à la conservation et l'exploitation des forêts, avec un arrêté viziriel, pris en 1921, relatif à la réglementation du parcours en forêt. Ces deux textes établissent que la gestion et l'exploitation des forêts relèvent de la seule compétence de l'administration forestière. Ils stipulent également que toute utilisation de produits forestiers — ligneux ou non ligneux — est prohibée, en dehors de deux droits d'usage reconnus aux « populations riveraines » de la forêt : le droit de ramassage du bois mort à terre et le droit de parcours du troupeau familial⁽¹⁾. La définition des populations rurales à qui des droits d'usage peuvent être concédés est formulée en ces termes :

« Les usagers marocains auxquels peut être reconnu le droit au parcours dans une forêt domaniale sont uniquement ceux qui font partie d'une tribu ou fraction riveraine de la forêt ou ayant, de temps immémorial, l'habitude d'y venir transhumer. » (Article 1^{er}, dahir de 1917).

Dans un contexte où l'essentiel de la population rurale dépend quotidiennement de ces ressources forestières, cette législation s'est révélée, dès son adoption, bien difficile à appliquer. Elle l'est encore aujourd'hui. Pour comprendre comment s'est mise en place une réglementation aussi difficile à mettre en œuvre, un retour sur les conditions de son élaboration est nécessaire.

(1) La concession de ces deux droits d'usage aux populations rurales traduit selon Puyo (2000, p. 157) le fait que la vision de la foresterie qui s'est imposée au Maroc est plus proche d'une école de foresterie dite "sociale", développée à la fin du XIX^e siècle sous l'influence leplaysienne, que d'une "ligne dure" étatiste défendue alors par la majorité des forestiers. Sur le plan légal, c'est certainement le cas. Pratiquement, les forestiers affectés au Maroc sont restés plus proches d'une approche purement étatique de la foresterie.

Quelques mois après la mise en place du protectorat français, en 1912, l'ensemble des forêts marocaines est domaniaisé (arrêté viziriel de 1912). Elles sont placées sous la responsabilité d'une administration forestière créée à cet effet en 1913. Son premier directeur, Paul Louis Boudy, est issu de l'école forestière de Nancy et a fait ses premières expériences coloniales en Algérie. Les objectifs qu'il assigne à la gestion forestière à son arrivée sont de deux ordres : mettre en valeur et exploiter le domaine boisé ; aménager et sauvegarder sa pérennité (Boudy, 1948, p. 409). S'il met en avant la nécessité d'adapter les « techniques culturelles » à la situation particulière de l'Afrique du Nord, Boudy inscrit son action dans le sillage de la foresterie ouest-occidentale, développée autour de ce que l'on peut appeler « l'école de Nancy ». En témoigne notamment cette référence à Huffel :

« Nous ne nous étendrons pas sur les principes et les méthodes de l'aménagement développés [...] notamment dans la magistrale Économie forestière de notre vieux maître Huffel. [...] Nous nous bornerons en conséquence à indiquer comment, à notre sens, ils doivent être mis en œuvre en Afrique du Nord » (Boudy, 1948, p. 418).

Dans cette perspective, la gestion tente de se rapprocher d'une maxime bien connue des forestiers : « Imiter la nature, hâter son œuvre ». Elle envisage une forêt laissée à sa dynamique naturelle — en dehors de l'action du forestier — et vise une exploitation durable, entendue selon deux plans. Le premier est écologique, au sens où les prélèvements doivent se raisonner en fonction de l'accroissement biologique et des objectifs poursuivis ; le second, économique, dans l'idée d'éviter tout trou de production, c'est-à-dire une année sans récolte. Les bénéfices retirés de la commercialisation des produits forestiers, s'ils doivent d'abord abonder les caisses de l'État, doivent aussi permettre un minimum de développement économique en milieu rural⁽²⁾. Ces lignes directrices structurent de part en part le code forestier marocain et orientent, aujourd'hui encore, les mesures de gestion qui sont prises. C'est plus particulièrement le cas en matière d'aménagement forestier et d'exploitation, ainsi que le soulignent certains responsables de l'administration forestière dans une publication récente (Benzyane *et al.*, 2002).

Les modes d'intervention déployés en se conformant strictement à cette législation peuvent, comme précédemment, être caractérisés par trois hypothèses de travail sur la nature du problème et les manières de le gérer :

— « Le » problème forestier est considéré de manière identique : des populations rurales dépendantes des ressources forestières les surexploitent, conduisant à des dégradations importantes aux impacts forts et nécessitant une intervention étatique ;

— L'objectif de cette intervention est de diminuer l'impact des populations rurales sur la forêt en remplaçant leurs pratiques forestières « anarchiques » et dégradantes par d'autres activités forestières, non dégradantes et conduites sous la direction de l'administration forestière (exploitation forestière pour le compte de l'administration principalement). Ce qui leur permet de bénéficier d'une (faible) partie des revenus tirés de la forêt ;

— Pour parvenir à cela, une approche coercitive et « éducative » des populations rurales est rendue nécessaire au regard de leur usage insouciant et anarchique de la forêt (Boulhol, 1952, p. 235 ; Grimaldi d'Esdra, 1952, p. 229).

(2) C'est bien ce dont témoigne l'adoption successive de plusieurs dahirs permettant aux populations rurales de bénéficier d'une partie des recettes issues de la vente des produits forestiers : dahir du 28 mars 1951 attribuant aux collectivités usagères le cinquième du produit de la vente des coupes de bois dans les forêts d'Arganier ; dahir du 29 décembre 1953 octroyant une ristourne aux collectivités usagères sur la vente d'alfa ; dahir du 19 juin 1957, qui abroge les deux précédentes et fixe les taux de ristourne dont peuvent bénéficier les collectivités usagères sur différents produits forestiers : 5 % sur le liège, 10 % sur le bois et l'écorce, 35 % sur les amodiations de chasse. Le dahir de 1976 relatif à l'organisation de la participation des populations au développement de l'économie forestière, qui fixe que l'intégralité des recettes forestières doivent être reversées aux communes forestières, représente une rupture importante sur ce point. Son adoption résulte notamment d'un rapport de force entre ministère de l'Intérieur et administration forestière en défaveur de cette dernière.

Le tableau I (ci-dessous) met en regard les hypothèses de travail qui caractérisent les modes d'intervention reposant uniquement sur les cadres législatifs et en dehors des projets — que nous appellerons « réguliers », en référence aux terminologies employées par les forestiers eux-mêmes — et celles expérimentées dans le cadre des projets.

TABLEAU I **Comparaison des hypothèses sur lesquelles reposent les interventions dans le cadre régulier et dans le cadre de projets**

Thématique	Hypothèses des interventions dans le cadre régulier	Hypothèses des interventions dans le cadre de projets
Nature du problème forestier à gérer	La dégradation des forêts marocaines est majoritairement causée par la trop forte utilisation qui en est faite par les populations rurales. Responsables de problèmes importants concernant l'intérêt général, elle appelle une intervention publique forte.	
Liens entre pauvreté rurale et dégradation des ressources forestières	La forte dépendance des populations rurales à la forêt amène à conduire des activités forestières qui puissent économiquement leur profiter et de ce fait diminuer leur dépendance.	La forte dépendance des populations rurales à la forêt impose de créer des activités économiques en dehors de la forêt afin de limiter les pressions sur celle-ci.
Capacités gestionnaires des populations rurales	L'incapacité avérée des populations locales à gérer leurs ressources naturelles nécessite leur prise en main par l'administration forestière, leur éducation progressive et leur intéressement financier.	Les populations locales ont été en mesure de gérer leurs ressources naturelles dans le cadre du droit coutumier ; la désuétude des communautés rurales exige de leur redonner vie afin de contractualiser avec elle pour la gestion des forêts.

Source : inspiré d'Aubert (2010).

Peut-on, à la lecture de ce tableau, parler véritablement de changement dans la politique forestière marocaine ? Deux aspects inclinent à répondre par la négative à cette question :

— d'une part, les modalités d'intervention des projets ne se substituent pas aux modalités d'intervention régulière, mais s'y superposent, du fait de l'absence d'innovation législative significative. Deux logiques d'action se juxtaposent donc parfois sur le même territoire ;

— d'autre part, bien que les projets introduisent clairement des nouveautés, la logique qui les sous-tend reste finalement similaire à celle du régulier. Ainsi, la négociation avec les populations rurales ne vise pas tant à intégrer leurs besoins ou leurs manières de gérer aux modes de gestion de l'administration qu'à les exclure de ces forêts d'une manière différente. Dit autrement, il s'agit moins d'explorer de nouveaux modèles d'aménagement qui prendraient en compte les spécificités d'une forêt agrosylvopastorale que de pouvoir mettre en œuvre les techniques classiques de l'aménagement forestier supportant mal d'autres interventions que celles du forestier (on pourra se référer sur ce point à Mermet et Farcy, 2011).

Si la logique qui sous-tend l'intervention par projets ne diffère donc que peu de celle des interventions dans le cadre régulier, le lecteur pourra quand même se demander ce qu'on peut attendre des innovations qui sont introduites. En quoi sont-elles en mesure d'apaiser, comme espéré, la nature des relations entre administrations et paysanneries (Benzyane *et al.*, 2002) ?

Il faut d'abord souligner que ces problèmes ne sont pas nouveaux, comme en témoignent les difficultés rencontrées par l'administration pour faire appliquer la législation dès ses débuts. Au début des années 1930 notamment, l'administration forestière se déployait dans le moyen Atlas, suivant de très près l'avancée de la « pacification ». Rapidement, les forestiers ont été confrontés

aux revendications des populations usagères faisant valoir leurs droits ancestraux sur des ressources dont ils dépendent au quotidien. Ne voulant pas reconnaître ces droits, considérant les populations comme une menace pour la forêt, l'administration s'est engagée dans une épreuve de force avec la population. Les problèmes induits par cette application ont été appréhendés à travers un filtre sécuritaire par la direction des Affaires politiques (équivalent du ministère de l'Intérieur sous le protectorat). Y voyant la source d'une instabilité sociale, elle ne manquait pas de le faire valoir auprès de l'administration forestière, ainsi que l'écrit le commandant Ettori :

« Dans chaque cas, des conflits souvent violents allaient surgir entre le service des Eaux et Forêts et l'autorité politique, porte-parole des usagers [relevant de la direction des affaires politiques]. Mais, comme les Eaux et Forêts avaient la loi pour elles, elles finirent chaque fois par l'emporter, souvent de haute lutte. » (Ettori, 1952, p. 5).

Un tel jugement a cependant été jugé excessif par les forestiers, comme en témoigne cette réponse — indirecte — de Boudy :

« Le service des Forêts se heurtait, notamment dans certaines régions [...] où la dissidence était pourtant inexistante, à une résistance parfois très vive de la part du commandement local, basée sur des considérations politiques souvent excessives. » (Boudy, 1948, p. 275).

Le même Boudy déplore un peu plus loin que *« par esprit de facilité, bien des autorités administratives locales se sont désintéressées de l'application [de la législation sur le parcours en forêt] »* (Boudy, 1948, p. 359). Tandis que les affaires politiques reprochèrent aux forestiers de faire *« abstraction de l'économie et de la psychologie locale pour sacrifier aux exigences de la technique »* (Ettori, 1952, p. 12), l'administration forestière ne cessa de déplorer *« la méconnaissance par les fonctionnaires d'autorité des divers éléments du problème forestier nord-africain »* (Souloumiac, 1947, p. 18). Le règlement de ce conflit entre les deux administrations passa par deux choses :

- La signature d'un arrêté commun, fixant les modalités d'application progressive du code forestier en fonction des tribus et des territoires, en 1936 ;
- L'apparition de la figure du « forestier-développeur », c'est-à-dire l'idée que le forestier, pour accomplir sa mission, doit s'investir dans des missions de développement : une idée que résume le propos d'un directeur de division forestière : *« L'intervention du forestier dans ce domaine [de la reconstitution pastorale] lui assure ainsi une audience particulière auprès des populations campagnardes ; son rôle quitte le terrain ingrat de la protection pour se placer sur celui de l'activité créatrice de richesse »* (Grimaldi d'Esdra, 1952, p. 230).

Ces conflits entre directions au sujet d'un problème toujours d'actualité, comme le suggère l'article de Benzyane *et al.* (2002), s'enracinent en fait dans une compréhension tout à fait différente des formes d'organisations sociales et du rapport aux ressources naturelles des populations rurales. Là où l'administration forestière ne voit qu'anarchie, usage insouciant ou pratiques désordonnées de la part de populations rurales qu'il s'agirait d'éduquer (Boulhol, 1952, p. 235 ; Grimaldi d'Esdra, 1952, p. 229), l'administration des affaires politiques tente de développer des principes de gestion et de régulation sociale s'inspirant de plus ou moins loin des institutions communautaires⁽³⁾. Ainsi, là où l'administration forestière entend aujourd'hui innover en tentant de renouveler le rapport État-société rurale, d'autres services de l'État avaient déjà, dans d'autres

(3) Il faut ici mentionner que sous la houlette de Lyautey, premier résident général de la France au Maroc, les agents de la direction des affaires politiques avaient pour consigne d'enregistrer scrupuleusement l'ensemble des régulations coutumières qu'ils observaient, y compris dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (parcours et eau d'irrigation principalement). De nombreux enseignements en furent tirés, et parfois réutilisés pour la mise en place de systèmes de régulation sociale originaux au niveau local lorsqu'ils pouvaient être à l'avantage de l'administration.

contextes et avec d'autres objectifs certes, fait des tentatives similaires. C'est ainsi sur la mise en perspective des propositions avancées avec d'autres tentatives plus anciennes que nous proposons de terminer notre contribution, nous permettant pour conclure de discuter du potentiel de ces propositions à atteindre leurs objectifs et de leur caractère plus ou moins novateur.

DES INNOVATIONS TOUTES RELATIVES : L'INTERVENTION PUBLIQUE EN MILIEU RURAL DEPUIS UN SIÈCLE AU MAROC

Les dispositifs participatifs lancés par l'administration forestière affichent l'objectif d'améliorer la relation forestier-paysan et, par là, la gestion et la qualité des écosystèmes forestiers. Cet objectif se double d'une ambition : organiser une société rurale, dont les rapports au pouvoir central ont toujours été complexes (Sadki, 1990), en entités stables et formelles qui pourraient alors se faire les relais de l'intervention publique en milieu rural :

« Derrière la compensation et le paiement en lui-même, il y avait l'idée de gagner une entité organisée avec qui on peut parler et avec laquelle on peut parler au cours du temps. Et moi j'estime que dans quelques années on aura formé des relais sur le terrain pour la mise en œuvre de tout projet : projet intégré, projet forestier... tout ce que vous voulez » (Une responsable de l'administration des Eaux et Forêts, janvier 2008).

Un tel projet s'ancre dans la (re)découverte, par une partie de l'administration forestière, du fait que les sociétés rurales montagnardes du Maroc auraient quelques capacités d'action collective, en particulier en matière de gestion des ressources naturelles. Il ne fait cependant que rejoindre une problématique fort ancienne de l'intervention publique en milieu rural marocain : celle de la difficulté à disposer d'interlocuteurs ou d'organisations à la fois légitimes et représentatifs de la population rurale avec lesquels le pouvoir pouvait échanger. Dès le début du protectorat, des responsabilités furent confiées à titre collectif aux tribus rurales par la création de *jmâa*⁽⁴⁾ consultatives en 1916 puis collectives en 1919. Les premières devaient permettre de « *fournir au nom de la collectivité et à titre consultatif, aux autorités administratives et de contrôle, des indications ou avis concernant les intérêts du groupe* » (dahir de 1916), tandis que les secondes étaient désignées propriétaires et gestionnaires des biens collectifs des tribus ou des groupements ethniques concernés (en particulier des terres agricoles et pastorales, dites « terres collectives »). En donnant une assise formelle et juridique à une organisation coutumière dont les officiers des affaires indigènes coloniaux avaient mis en avant l'importance, le pouvoir se cherchait un relais en milieu rural.

Si ces premières tentatives ne connurent pas un grand succès, la fin du protectorat fut marquée par une nouvelle expérience dans ce sens. Deux circulaires de 1945 et 1948 préparaient le terrain ; elles précisent les enjeux pour les autorités politiques en milieu rural : « *intéresser les masses rurales à la gestion des affaires locales et créer un équilibre harmonieux entre l'autorité et la représentation collective* » ; elles invitent les autorités locales de contrôle à « *rénover les jmâas* » et à les consulter dans les circonstances importantes. Ces ambitions sont concrétisées en 1951 avec la parution du dahir relatif à l'organisation des *jmâas* administratives, assemblées administratives élues, délibératives, dotées de la personnalité civile et de l'autonomie financière ayant pour objectif de « *promouvoir l'accès progressif des populations marocaines à la gestion des affaires publiques* » (Romieu, 1953, pp. 7-9).

(4) *Jmâa*, terme éminemment polysémique, renvoie en première instance à l'idée d'assemblée informelle qui permet aux membres d'une communauté rurale de discuter des questions relatives à l'organisation des biens collectifs (Rachik, 2001).

Cette dernière tentative, qui se prolongea par la création des communes rurales, n'eut pas un plus grand succès. À l'indépendance, les *jmâas* administratives furent dissoutes par le nouveau pouvoir, notamment parce qu'elles établissaient une distinction entre territoires berbères et arabes. Le problème de l'absence d'interlocuteur stabilisé en milieu rural continua cependant de se poser avec acuité, dans le cadre notamment des politiques de développement rural qui étaient lancées à ce moment-là, ainsi que le mentionne Rémi Leveau (1985, p. 69).

L'administration de l'agriculture poursuivit à sa manière cette « quête » d'une entité légitime, efficace, responsable, à qui les pouvoirs publics pourraient confier la gestion de biens collectifs ou l'encadrement des populations. Les réflexions conduites en son sein par des chercheurs-développeurs comme Paul Pascon ou Ahmed Lahlimi étaient au carrefour de préoccupations extrêmement politiques — quelles spécificités sociales prendre en compte pour construire un socialisme marocanisé — et très pragmatiques — comment accélérer le processus de développement des campagnes marocaines. Au cours des années 1960 et 1970, la recherche d'une « cellule de base » sur laquelle appuyer le développement agricole et la diffusion technique mettait ainsi au centre de ses réflexions les institutions tribales, avec pour ambition de « *déterminer les formes de vie sociale les plus capables d'initiative à la base de la société paysanne, [...] balançant entre le passéisme d'intervention douteuse lors des tentatives d'établissement de "jmâas administratives", le saut révolutionnaire dans la technique aux mains des comités de villageois avec la création de secteurs de modernisation du paysannat — la "jmâa sur le tracteur" — et l'encadrement pur et simple dans les réseaux d'irrigation et les trames d'assolement* » (Pascon, 1985, p. 165).

Lahlimi évoquait de même en 1967 l'importance de « *la recherche d'un cadre socioéconomique susceptible de jouer le rôle d'une cellule de base pour le décollage de notre agriculture* » (Lahlimi, 1967, p. 60), avec, comme l'évoquait Pascon, une idée en tête : « *voir les unités former les cellules sociales capables de se conduire en agents économiques à partir desquels pourrait s'établir une planification de la production et des échanges* » (Pascon, 1985, p. 194).

Plus proche de nous, et influencée bien plus par les bailleurs internationaux que par des enjeux politiques, le projet de développement pastoral de l'oriental a cherché, à la fin des années 1980 puis sur toute la décennie 1990, à constituer des « coopératives ethnolignagères » afin de prendre en charge la gestion des parcours et d'assurer un développement rural participatif de la région, avec un succès variable selon les aspects que l'on considère (Mahdi, 2009). Ces considérations sont cependant restées largement étrangères à l'administration forestière pendant bien longtemps, trop occupée qu'elle était jusqu'alors à veiller au maintien d'un patrimoine qu'elle considérait mis en danger par les activités des populations rurales. Comme on l'a montré, ce n'est que très récemment, sous l'influence à la fois des institutions internationales intervenant dans le pays et des travaux mettant en évidence les capacités gestionnaires des populations, qu'elle s'y est montrée sensible. Elle a, d'une certaine manière, répondu en construisant un schéma présentant des similarités troublantes avec ce qui avait pu être tenté dans les décennies précédentes, semblant toutefois ne pas avoir réellement tiré parti de ces expériences.

CONCLUSIONS

Si certains modes d'action de l'administration forestière marocaine ont indéniablement connu des modifications au cours des deux dernières décennies, nous avons montré qu'elles n'ont pas suffi pour provoquer un changement important de l'ensemble de la politique forestière. Ces innovations s'inscrivent en effet dans un cadre d'ensemble qui, lui, n'évolue pas. Plus encore, cette contribution montre que les modifications apportées ne peuvent être considérées comme

des innovations en soi, car cela reviendrait à faire l'impasse sur plus de 50 ans d'intervention publique en milieu rural marocain. Afin de dresser un bilan de la manière dont ces dispositifs pourraient faire changer les modes de gestion, la recherche devra se questionner sur les dynamiques sociales et les reconfigurations des collectifs à l'œuvre aujourd'hui en milieu rural et sur le rôle que ces collectifs peuvent effectivement jouer face aux facteurs concrets de la dégradation des écosystèmes forestiers.

Pierre-Marie AUBERT⁽⁵⁾

AgroParisTech

Campus d'Agropolis International

648 rue Jean-François Breton

BP 44494

F-34093 MONTPELLIER Cedex 5

et

Montpellier Recherche en Management

F-34000 MONTPELLIER

(pierre-marie.aubert@agroparistech.fr)

Remerciements

L'auteur souhaite adresser ici ses plus vifs remerciements à Mohamed Aderghal pour ses commentaires et critiques sur une version précédente du texte, ainsi qu'aux deux relecteurs qui ont aidé à son amélioration.

BIBLIOGRAPHIE

- AEFCS. — Plan directeur des aires protégées. — Rabat : Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur agricole - Administration des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols ; Montpellier : BCEOM - SECA, 1996. — 7 tomes.
- AGRAWAL (A.). — Forests, Governance, and Sustainability: Common Property and its Contributions. — *International Journal of the Commons*, vol. 1, n° 1, 2007, pp. 111-136.
- AUBERT (P.-M.). — Action publique et société rurale dans la gestion des forêts marocaines – Changement social et efficacité environnementale. — Montpellier : AgroParisTech, 2010. — 402 p. (Thèse de doctorat en sciences sociales pour l'environnement).
- AUBERT (P.-M.), LEROY (M.), AUCLAIR (L.). — Moroccan forestry policies and local forestry management in the High Atlas: a cross analysis of forestry administration and local institutions. — *Small Scale Forestry*, 8, 2000, pp. 175-191.
- AUCLAIR (L.). — Les ressources sylvopastorales au Maghreb : structure segmentaire et appropriation communautaire. In : Sociétés rurales et Environnement : Gestion des ressources et dynamiques locales du Sud / G. Rossi *et al.* (Eds.). — Paris : Khartala, 2000. — pp. 123-140.
- BENZAYANE (M.), NAGGAR (M.), LAHLOU (B.). — L'Aménagement des forêts sud-méditerranéennes : quelle approche ? — *Forêt Méditerranéenne*, vol. XXIII, n° 3, 2002, pp. 201-210.
- BOUDY (P.). — Économie forestière nord-africaine – Tome premier : milieu physique et milieu humain. — Paris : Éditions Larose, 1948. — 686 p.
- BOULHOL (P.). — Législation forestière marocaine. — *Revue forestière française*, vol. IV, n° 1, 1952, pp. 232-245.

(5) Au moment de la récolte des données : Institut de recherche pour le développement – UMR 151 LPED – F-13000 MARSEILLE.

- DPA AZILAL. — Rapport sur la formalisation des Comités de Douar en « Association de Développement Local Durable ». — Azilal : Ministère de l'Agriculture et du Développement rural - Projet pilote d'aménagement du bassin versant de l'Oued Lakhdar, 2003. — 12 p.
- DURAN (P.). — Penser l'action publique. — Paris : LGD, 1999. — 212 p.
- ETTORI (C.). — Le Berbère marocain et le code forestier. — Paris : CHEAM, 1952. — Notes aux Administrateurs et Officiers des Affaires Indigènes. Rapport n° 2089, 29 p.
- FAY (G.). — Désagrégation des collectivités et dégradation des milieux dans le Haut Atlas marocain. — *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, vol. 41, n° 1, 1986, pp. 234-248.
- GILLES (J.-L.), HAMMOUDI (A.), MAHDI (M.). — Oukaimeden, Morocco: A High Mountain Agdal. *In: Making the Commons work: Theory, Practice and Policy / D.W. Bromely et al. (Eds.)*. — San Francisco : ICI Press, 1992. — pp. 229-246.
- GRIMALDI D'ESDRA (C.). — La Question forestière au Maroc. — *Revue forestière française*, vol. IV, n° 1, 1952, pp. 221-231.
- HUMPHREYS (D.). — Forest Politics: The Evolution of International Cooperation. — Londres : Earthscan, 2009. — 324 p.
- LAHLIMI (A.). — Quelques réflexions sur les collectivités rurales traditionnelles et leur évolution. — *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 106-107, 1967, pp. 59-83.
- LEVEAU (R.). — Le Fellah marocain défenseur du trône. — 2^e édition revue et augmentée. — Paris : Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, 1985. — 318 p. (1^{re} édition 1976).
- MADREF. — Programme d'action national de lutte contre la désertification - Document principal. — Rabat : Ministère de l'Agriculture et du Développement rural et des Eaux et Forêts, 2001. — 136 p.
- MCEF. — Plan national d'aménagement des bassins versants - Phase II - Rapport de synthèse. — Rabat : Ministère chargé des Eaux et Forêts, 1998.
- MCEF. — Programme forestier national - Rapport final. — Rabat : Ministère chargé des Eaux et Forêts, 1999. — 209 p.
- MEKOUAR (A.M.). — Droit, Forêt, Environnement : virtualité écologique de la législation forestière. *In: La forêt marocaine - Droit, économie, écologie / SOMADE (Ed.)*. — Casablanca : Afrique Orient, 1989. — pp. 17-32.
- MERMET (L.), FARCY (C.). — Contexts and concepts of forest planning in a diverse and contradictory world. — *Forest Policy and Economics*, vol. 13, n° 5, 2011, pp. 361-365.
- PASCON (P.). — Désuétude de la *jmaa* dans le Haouz de Marrakech. — *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 155-156, 1985, pp. 185-194.
- PASCON (P.). — Désuétude de la *jmaa* dans le Haouz de Marrakech. — *Les Cahiers de Sociologie*, n° 1, 1965, pp. 69-77.
- PUYO (J.-Y.). — De la théorie à la pratique : les forestiers français face au défi colonial (1880-1940). *In: Milieu, colonisation et développement durable. Perspectives géographiques sur l'aménagement / V. Berdoulay et O. Soubeyran (éd.)*. — Paris : L'Harmattan, 2000. — pp. 155-171.
- RACHIK (H.). — Jma'a, tradition et politique. — *Hespéris Tamuda*, vol. XXXIX, n° 2, 2001, pp. 147-155.
- ROMIEU (J.). — Les Jemaas depuis le dahir de 1951. — Rabat : CHEAM, 1953. — Rapport n° 2189, 44 p.
- ROYAUME DU MAROC. — Arrêté sur la compensation des mises en défens. — *Bulletin officiel du Maroc*, n° 5000 du 18 safar 1423 (2 mai 2002), pp. 456-457.
- SADKI (A.). — La Montagne marocaine et le pouvoir central. Un conflit séculaire mal élucidé. — *Hespéris Tamuda*, vol. 28, n° 1, 1990, pp. 15-28.
- SOULOUMIAC (J.). — Le Problème du défrichement ou une politique forestière au Maroc. — Paris : CHEAM, 1947. — Rapport n° 1231, 44 p.
- SPEF IFRANE. — Note méthodologique pour la mise en œuvre du processus de contractualisation. — Ifrane : HCEFLCD & Projet d'aménagement et de protection des massifs forestiers d'Ifrane, 2005. — 6 p.
- THOENIG (J.-C.). — Les politiques publiques. *In: Traité de science politique / M. Grawitz et J. Leca (Eds.)*. — Paris : Presses universitaires de France. — Vol. IV, XIX-558 p.

LES ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE AU MAROC : ENTRE RÉAPPROPRIATION DU MODÈLE FORESTIER FRANÇAIS ET IDÉALISATION DE LA TRIBU (Résumé)

Au tournant des années 2000, l'idée que les modes d'action de l'administration forestière marocaine étaient en train de changer a été largement véhiculée. Le développement d'une « gestion forestière concertée » devait permettre de renouveler les rapports entre forestiers et paysans, historiquement conflictuels, et par là d'améliorer l'état écologique des massifs. Les innovations proposées, opérationnalisées à travers des projets pilotes financés par l'aide publique au développement, ont cependant pris place dans un cadre législatif largement hérité du protectorat français. À partir d'un retour rétrospectif sur la législation forestière marocaine, le présent article montre que l'importation au Maroc d'une doctrine de gestion forestière développée à l'école forestière de Nancy forme toujours la clé de voûte des modes d'interventions actuels, source des problèmes sociaux que visent à régler les innovations susdites ; et que ces problèmes avaient déjà, sous le protectorat, provoqué d'importants conflits entre l'administration forestière et les services des affaires indigènes, ces derniers exhortant l'administration forestière à reconnaître les populations rurales comme des partenaires, dans le cadre de dispositifs ressemblant à s'y méprendre à ceux considérés aujourd'hui comme des innovations.

DEVELOPMENTS IN MOROCCAN FOREST POLICY - CUTTING A BALANCE BETWEEN TAKING OWNERSHIP OF THE FRENCH FORESTRY MODEL AND IDEALISATION OF THE TRIBE (Abstract)

At the turn of the millennium, the idea that the Moroccan forestry administration's modes of action were changing was much publicised. There were claims that "concerted forest management" would alter the historically conflictual relationships between foresters and farmers and in this way the ecological status of forests would be improved. However, the innovations proposed and implemented through pilot projects funded by public aid to development took place in a legislative framework that was largely inherited from the French protectorate. Looking at Moroccan forestry legislation retrospectively, this articles shows that a doctrine in forest management imported from the Nancy School of Forestry continues to be the cornerstone for current practices that are the source of social problems targeted by the very innovations mentioned above; and that these problems had already, at the time of the protectorate, caused serious conflict between the forestry administration and the indigenous affairs department, with the latter urging the forestry administration to recognise rural populations as partners in the framework of provisions that might easily be mistaken for those considered today to be innovations.
