

Conflits relatifs aux terres collectives de parcours, au Maroc, et modalités de leur règlement

EL ALAOUI Mohammed(1)

I – Introduction :

Les désaccords, les différends, les tensions, les antagonismes, les oppositions déclarées, les affrontements parfois violents, etc sont autant de facteurs générateurs de conflits intra ou inter-tribaux portant sur la propriété et/ou la jouissance de terres collectives de parcours(2) et sur leurs ressources naturelles foncières, fourragères, hydriques, etc.

La législation relative aux terres collectives prévoit des modalités juridictionnelles de règlement de ces conflits ; modalités variables selon la nature juridique et l'objet du conflit. La coutume n'est pas en reste, puisqu'elle prévoit, de son côté, divers modes de règlement, susceptibles d'être initiés, consacrés ou mis en œuvre par les jmaâ (assemblées de délégués au niveau des collectivités ethniques) elles-mêmes, tels que, par exemple, le règlement à l'amiable, la négociation et la conclusion d'accords entre jmaâ concernées, l'arbitrage ultime exercé par des familles respectées (chorfa,...), par des chefs de zaouia, ou encore par des notables ruraux influents.

Beaucoup de ces conflits restent, cependant, non ou mal réglés et, par conséquent, persistent à l'état latent ou encore resurgissent en une hostilité qui, quoique rarement violente, n'en menace pas moins la cohésion sociale tribale, l'ordre public ou la paix sociale. L'accroissement, l'aggravation et la persistance de ces conflits constituent, aussi, de réels obstacles à la réalisation des projets d'amélioration, d'aménagement et de gestion des parcours et de développement de l'élevage pastoral, initiés par l'Etat.

L'administration est souvent amenée à traiter ces conflits en essayant de les réduire par la force et, pour ce faire, à mobiliser d'importants moyens d'intervention et à dépenser, parfois, beaucoup de temps et d'énergie. L'expérience montre, cependant, que ce mode autoritaire de traitement s'avère peu efficace car les causes profondes persistent et comportent même des risques accrus d'explosion, et ce, d'autant plus que le recours à ce mode autoritaire s'effectue, souvent, dans la hâte et l'urgence qu'impose un traitement rapide de la situation conflictuelle en cause.

Quant aux solutions de conflits, auxquelles aboutissent les modes coutumiers traditionnels de traitement, leur acceptation, leur effectivité et leur efficacité ne durent que pour autant que dure le consensus social qui les entoure et dont elles tirent, en quelque sorte, leur juridicité.

Il y a donc nécessité de rechercher d'autres modalités de règlement des conflits relatifs aux terres collectives de parcours ; des modalités qui soient susceptibles, plutôt, de prévenir, de neutraliser ou, mieux encore, de réguler ces conflits afin qu'ils ne dégénèrent pas en affrontements intra ou inter-tribaux violents menaçant, ainsi, l'équilibre du système tribal pastoral lui-même.

(1) Consultant, ancien professeur à l'Ecole Nationale d'Agriculture de Meknès-Maroc.

(2) Les terres collectives de parcours représentent quelques 10,5 millions d'Ha (Actes du Colloque National sur les Terres Collectives, Décembre 1995, Rabat)

Quelles sont donc ces modalités alternatives de règlement de ces conflits ? Quelle peut en être l'efficacité ? Et quelles en sont les conditions de mise en œuvre ?

C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans la présente note, après avoir rappelé brièvement, et à titre comparatif, les modalités juridictionnelles de règlement des conflits prévues par la législation actuellement en vigueur.

II – Conflits relatifs à la propriété collective et attribution de compétence pour les résoudre :

S'agissant de conflits portant sur la propriété de terres collectives de culture ou de parcours, le dahir du 27 Avril 1919⁽¹⁾ répartit la compétence, en matière de leur règlement, entre la jmaâ et l'autorité de tutelle, d'une part, et le juge de droit commun, d'autre part. C'est ainsi que relèvent de la compétence de la jmaâ ou du Conseil de Tutelle:

- Les litiges qui naissent entre membres d'une même collectivité ethnique et qui portent sur une terre collective ayant fait l'objet d'une immatriculation foncière ou d'une délimitation administrative homologuée par décret au nom de cette collectivité ethnique. La nature collective de cette terre ne pouvant plus être contestée, les membres de cette collectivité ethnique propriétaire ne peuvent recourir qu'à leur jmaâ ou, en appel, au Conseil de Tutelle pour régler leur différend et se plier, ensuite, aux décisions de ces instances ;
- Les litiges entre collectivités ethniques co-propriétaires d'un terrain immatriculé ou délimité et homologué. Là-aussi, ce sont les jmaâ concernées ou le Conseil de Tutelle qui statuent en dernier ressort ;
- Les litiges entre une collectivité ethnique et un tiers –généralement étranger à cette collectivité ethnique – qui prétend avoir droit à une part de la terre collective (parcelle de culture) à titre de membre de la collectivité ethnique alors que celle-ci lui refuse la qualité de collectiviste ayant-droit. Dans ce cas, c'est le Conseil de Tutelle qui intervient pour régler ce genre de litiges.

(1) Il convient de rappeler que le dahir du 27 Avril 1919, organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des biens collectifs, laisse aux jmaâ (assemblées de délégués) de ces collectivités le soin de gérer elles-mêmes, et selon leurs us et coutumes, leurs biens collectifs (y compris donc leurs terres collectives de parcours), sous réserve des pouvoirs dévolus à l'autorité de tutelle, à savoir le Ministre de l'Intérieur (tuteur des collectivités ethniques) et le Conseil de Tutelle. Le Ministre de l'Intérieur a pour mission de veiller à l'exécution des décisions du Conseil de Tutelle, d'adresser à ce dernier tous rapports jugés utiles relatifs aux collectivités ethniques et à leurs biens collectifs (litiges intra ou inter – collectivités, cessions de terrains collectifs, opérations de distribution de fonds aux ayant-droit,...), de régler les affaires urgentes de peu d'importance relatives aux terres collectives mais en référer au Conseil de Tutelle lors de sa prochaine réunion, d'instruire les dossiers relatifs aux réclamations, de représenter les collectivités ethniques en justice ou les autoriser à ester elles-mêmes, notamment pour assurer la conservation des terres collectives, etc. Quant au Conseil de Tutelle, il a pour mission d'examiner les projets et demandes motivés dont la Tutelle est saisie par écrit et de statuer sur ceux ne nécessitant pas un supplément d'information, de prendre des décisions sur toutes les questions importantes intéressant les jmaâ (autorisation de passation de baux à long terme et d'aliénation à perpétuité de la jouissance de biens collectifs, autorisation de partage définitif de terres collectives de culture entre chefs de famille, avis sur l'expropriation de terres collectives au profit de l'Etat, homologation de toutes transactions passées entre les jmaâ et des tiers à l'occasion d'un procès ou d'un simple litige, emploi de fonds provenant d'une expropriation, emploi de loyers ou autres revenus accidentels des collectivités ethniques). Ce Conseil de Tutelle a également pour mission d'examiner les différends internes entre membres d'une même collectivité ou entre collectivités ethniques elles-mêmes et de statuer en dernier ressort sur ces différends.

Quant à la compétence du juge de droit commun, elle s'étend :

- au contentieux pénal relatif aux terres collectives ;
- aux litiges où le droit de propriété d'une collectivité ethnique est mis en cause pas un tiers ou par une autre collectivité ethnique(1) ;
- aux litiges entre collectivités ethniques, portant sur une terre collective non immatriculée ou non délimitée administrativement ;
- aux litiges entre une collectivité ethnique et un tiers qui prétend avoir des droits privatifs sur un terrain de cette collectivité, et ce, alors que la terre de cette collectivité n'est encore ni immatriculée, ni délimitée et homologuée(2) ;
- au contentieux relatif à la délimitation administrative et à l'immatriculation foncière des terres collectives (cas des oppositions formulées, lors des opérations de bornage, par des personnes intéressées)(3).

III – Conflits relatifs à la jouissance de terres collectives de parcours(4) :

Les conflits relatifs à la jouissance de terres collectives de parcours portent généralement sur la qualité d'ayant-droit de l'usager de ces terres, sur les droits de jouissance détenus, à titre collectif, par la collectivité ethnique, et exercés par sa jmaâ, sur les terres dont la collectivité est propriétaire, ou encore sur les droits d'usage des parcours collectifs exercés, à titre individuel, par les éleveurs membres de la collectivité ethnique propriétaire de ces parcours.

Il convient de définir, d'abord, ces notions d'« ayant-droit », de « droit de jouissance » et de « droit d'usage », avant d'examiner la nature, l'objet, les causes et les conséquences des conflits qui surviennent à leur propos. En effet, et s'agissant particulièrement des terres collectives de parcours, le dahir de 1919 n'explicite guère ces notions et se contente de renvoyer la signification de ces notions à ce qu'en dit purement et simplement la coutume.

(1) Cf. Note interministérielle N° 8/62 du 12 Mars 1962 entre le Ministre de la Justice et le Ministre de l'Intérieur.

(2) Il s'agit de cas nombreux de tentatives d'empiètement sur des terrains collectifs ou d'appropriation de ces terrains au moyens d'actes adoulaire établissant la possession de ces terrains, et ce, sans que les adouls ou les cadis ne s'assurent du fait que ces terrains ne sont pas collectifs ou n'ont aucun caractère collectif, en exigeant des demandeurs de présenter une attestation, délivrée par le Gouverneur, prouvant que les terrains en question ne sont pas collectifs.

(3) La procédure d'immatriculation foncière s'arrête et passe à une phase judiciaire dès qu'il y a opposition. Et seul le juge peut statuer sur cette opposition.

(4) Les considérations développées sous ce paragraphe III s'appuient sur les résultats d'études de terrain effectuées par l'auteur, d'une part, dans les zones des Aït Sedrate, des Imgoune et des Imeghrane du Versant Sud du Haut Atlas, et ce, dans le cadre d'une mission de consultation qu'il a réalisée en 2002 pour le compte du PNUD et portant sur « Le statut juridique des terres collectives au Maroc et les institutions coutumières locales » dans la zone du projet « Conservation de la Biodiversité par la relance de la Transhumance dans le Versant Sud du Haut Atlas » (CBTHA), et, d'autre part, dans l'Oriental, à l'occasion de la mission d'évaluation à mi-parcours du Projet de Développement des Parcours et de l'Elevage de l'Oriental (PDPEO), menée par une équipe d'experts du FIDA en Avril-Mai 1995 et à laquelle l'auteur a participé.

III.1 – La notion d' « ayant-droit » :

Dans la terminologie juridique, le terme d' « ayant-droit » désigne une personne qui tient son droit d'une autre personne appelée auteur.

S'agissant d'une terre collective, l' « ayant-droit » est donc tout individu qui, parce qu'étant membre à part entière de la tribu, de la fraction de tribu ou du douar propriétaire de cette terre collective, tient son droit à cette terre du fait qu'il descend d'un même ancêtre commun à cette tribu, à cette fraction de tribu ou à ce douar.

En d'autres termes, l'ayant-droit acquiert, de cet ancêtre commun, quoique fictif, son droit à la terre collective, et ce, à titre à la fois particulier et collectif. A titre particulier, car il a droit à la jouissance personnelle soit d'une part de terre collective lorsqu'il s'agit d'une terre collective de culture, soit de tout pâturage lorsqu'il s'agit d'une terre collective de parcours, pour satisfaire ses propres besoins de subsistance et ceux de sa famille. A titre collectif, car, en sa qualité de membre de sa collectivité ethnique, il a vocation à bénéficier des revenus procurés par le patrimoine collectif (fonds provenant d'une expropriation, d'une cession ou d'une location de terrains collectifs,...) dont sa collectivité est propriétaire.

Ce droit à la jouissance de la terre collective ne porte pas, cependant, sur une parcelle de culture définie ou sur une superficie déterminée ou sur un terrain de parcours précis. Ce droit est indéterminé.

Mais ce droit à la jouissance de la terre collective peut être accordé, aussi, à des étrangers à la collectivité ethnique propriétaire de cette terre, et ce, sous certaines conditions imposées par la coutume (faire partie de la collectivité ethnique d'accueil durant une période déterminée et avoir participé aux dépenses communes lorsqu'il s'agit pour l'étranger de bénéficier d'une part de terre de culture ou de l'usage d'un parcours collectif ; existence d'un pacte ou d'un accord de réciprocité de pâturage entre fractions ou tribus lorsqu'il s'agit pour l'étranger d'accéder à une terre de parcours n'appartenant pas à sa collectivité ethnique ; reconnaissance par la collectivité ethnique d'accueil de la qualité d'ayant-droit à l'étranger éleveur par le seul fait qu'il exerce une activité d'élevage pastoral extensif et que cette activité exige par conséquent la mobilité de son troupeau, à la recherche de pâturages,...).

Quoiqu'il en soit, et au-delà des critères d'attribution de la qualité d'ayant-droit à l'éleveur pasteur (appartenance ethnique, résidence au sein de la collectivité ethnique, existence d'accords de pâturage réciproque, exercice de l'activité d'élevage pastoral dans des conditions déterminées par le milieu naturel,...), la notion d'ayant-droit en terres collectives de parcours reste encore à définir en précisant les types, la consistance et l'étendue des droits sur lesquels elle porte et que recouvre, plus largement d'ailleurs, la notion de « droit de jouissance ».

III.2 – La notion de « droit de jouissance » :

L'article premier du dahir du 27 Avril 1919 considère, comme propriété collective, les terres de culture ou de parcours dont les groupements ethniques (tribus, fractions de tribu, douars) ont la jouissance à titre collectif. La jouissance s'entend, ici, au sens de droit, pour ces groupements, d'user de ces terres et d'en tirer tous les bénéfices et avantages que ces terres peuvent leur procurer. Les membres du groupement ethnique ont des droits égaux et communs sur l'ensemble des terres collectives de culture et de parcours appartenant à leur groupement.

S'agissant particulièrement de terres collectives de parcours, la notion de droit de jouissance recouvre, en fait comme en droit, toute une série de droits attachés à la possession et à l'usage de ces terres, à savoir :

- Le droit de propriété, reconnu, par le dahir de 1919, à la seule collectivité ethnique ayant la personnalité morale ; doit exercé par la jmaâ sous le contrôle du Conseil de Tutelle (cf. Article premier du dahir de 1919) ;
- Le droit d'usage, c'est-à-dire le droit de l'éleveur collectiviste ou de la collectivité ethnique de jouir de la terre collective selon sa destination (culture ou parcours) ;
- Le droit de pâturage ou de pacage, c'est-à-dire la prérogative que la loi ou la coutume reconnaît à l'éleveur collectiviste de pouvoir accéder à la terre collective de parcours et d'y faire pâturer son troupeau ;
- Les droits annexes au droit de pâturage ou de pacage, c'est-à-dire l'ensemble des droits qui sont liés à ce droit de pâturage ou de pacage parce qu'ils le complètent ou parce qu'ils n'existent que par lui. C'est le cas des droits d'utilisation des points d'eau, de passage des troupeaux, de transhumance, de vaine pâture, de ramassage, de collecte ou de prélèvement de certains produits des parcours pour les besoins domestiques des foyers d'éleveurs, etc ;
- Le droit de disposer de la terre collective de parcours, c'est-à-dire la faculté, légalement reconnue à la collectivité ethnique, de pouvoir aliéner cette terre (cession, bail,...) ; droit exercé par la jemaâ mais sous le contrôle du Conseil de Tutelle ;
- Le droit de gérer l'ensemble des droits ci-dessus mentionnés, c'est-à-dire la faculté, légalement reconnue à la collectivité ethnique, d'administrer l'exercice de ces droits parce qu'ils sont juridiquement reconnus à la collectivité ethnique dans son ensemble et, de ce fait, relèvent de décisions collectives de gestion devant être prises par la jmaâ, seule.

Selon une approche purement juridique, tous ces droits peuvent être classés en deux grandes catégories, telles quelles résultent de l'analyse du dahir de 1919 :

- La première catégorie de droits, que l'on peut qualifier de « droits opérationnels », comprend tous les droits qui sont attribués à l'éleveur, en sa qualité d'ayant-droit, et exercés par lui, à titre personnel et individuel. Ces droits relèvent du pouvoir d'usage que détient cet ayant-droit sur les terres collectives de parcours appartenant à sa collectivité ethnique, ainsi que, accessoirement, sur celles appartenant à d'autres collectivités ethniques dans la mesure où elles font l'objet d'accords de pâturage réciproque (pactes pastoraux). Il s'agit du droit d'usage, du droit de pâturage ou de pacage et des droits annexes à ce droit de pâturage ou de pacage, tels que définis ci-dessus.
- La deuxième catégorie de droits, que l'on peut qualifier de « droits d'administration ou de gestion », comprend tous les droits qui sont légalement attribués à la collectivité ethnique en tant que titulaire du droit de propriété sur ses terres collectives de parcours ; terres dont elle a aussi la jouissance à titre collectif. Autrement dit, la collectivité ethnique a une compétence d'administration ou de gestion sur ses terres collectives de parcours et que la jmaâ exerce du niveau le plus collectif au niveau le plus individuel de la propriété et de la jouissance

collectives des terres de parcours (répartition des pâturages, désignation des lieux de campement, réglementation de la transhumance, ouverture et fermeture d' « agdal »(1), règlement des conflits d'usage des parcours, détermination des dépenses communes et des contributions à ces dépenses, fixation et exécution de sanctions pour infractions en matière d'usage des parcours, aliénation,...).

Certains de ces « droits opérationnels », parce que exercés de façon anarchique, sont particulièrement sources de conflits fréquents.

III.3 – De quelques droits de jouissance, particulièrement source de conflits en terres collectives de parcours :

Il est un droit, non codifié par le dahir de 1919, mais reconnu par la coutume et toujours revendiqué par tout éleveur pasteur collectiviste car d'une importance socio-économique capitale pour lui, c'est celui d'accéder librement aux parcours appartenant à sa collectivité ethnique et d'y faire pâturer son troupeau tout aussi librement, et ce, sans limitation aucune, ni dans le temps, ni dans l'espace, ni dans les effectifs d'animaux, ni dans les espèces animales, ni dans le mode de faire-valoir (exploitation directe du troupeau ou en association avec quelque bailleur de fonds, qu'il soit éleveur lui-même ou rural ou citadin)(2).

A ce droit de pâturage ou de pacage est annexé celui, reconnu à tout ayant-droit collectiviste éleveur, de pouvoir prélever, sur les terrains de parcours appartenant à sa collectivité ethnique, des ressources naturelles (bois de feu, espèces fourragères, eau pour l'alimentation humaine et animale, plantes médicinales,...) pour les besoins domestiques de son foyer. Ce droit de prélèvement est généralement exercé par les femmes d'éleveurs, parfois dans des conditions et selon des modalités prévues par des conventions, orales ou mêmes écrites, conclues entre jmaâ concernées, et ce, en présence de moqaddem, de cheikh ou de l'autorité locale..

(1) Le terme « agdal » désigne un pâturage mis en défens provisoirement et de façon saisonnière, aux fins de sa régénération naturelle. Cette mise en défens est régie par la coutume locale (fixation des dates de fermeture et d'ouverture du pâturage, protection et usage réglementés du pâturage, désignation des groupes ethniques bénéficiaires de l'usage du pâturage, désignation et rémunération de gardiens du pâturage, fixation de sanctions pour infractions de violation ou/et d'usage de pâturage mis en défens,...).

(2) Il convient de rappeler que, s'agissant d'une terre collective de culture, celle-ci fait l'objet d'un partage périodique, en parts égales et par tirage au sort, entre les chefs de famille collectivistes, avec obligation de mise en valeur sous peine de sanction (déchéance du droit de jouissance et reprise du lot par la jmaâ). En revanche, s'agissant de terrains collectifs de parcours, ceux-ci ne font l'objet d'aucun partage entre les membres collectivistes éleveurs ; l'accès et l'usage de ces terrains de parcours sont restés totalement libres, sans aucune obligation en contrepartie et sans aucune sanction en matière d'usage. Cela est dû, probablement, au fait que les jmaâ n'ont jamais voulu, pu ou su individualiser suffisamment le droit de jouissance des parcours collectifs pour pouvoir assujettir légitimement les collectivistes éleveurs à des restrictions (limitation à un nombre maximum de têtes d'animaux par éleveur, limitation de la durée de pâturage, instauration d'une charge animale en fonction de la capacité productive des pâturages,...), à des obligations (contribution financière ou en nature à l'aménagement pastoral,...) et à des sanctions en cas de délits (défrichement et mise en culture de parcelles en terrains de parcours, surpâturage pour cause de dépassement d'effectifs d'animaux,...).

Un autre droit d'usage des terres collectives de parcours s'est développé, particulièrement durant les trois dernières décennies, et ce, avec l'accord plus ou moins tacite des jmaâ concernées. Il s'agit de la pratique de la mise en culture de parcelles au sein de terrains de parcours ; une pratique érigée en un droit revendiqué comme tel par les éleveurs et reconnu, de fait et souvent à postériori, par les jmaâ elles-mêmes, et ce, aux motifs que cette mise en culture est une nécessité économique afin de pallier l'insuffisance des revenus procurés par la seule activité d'élevage pastoral, notamment durant les périodes de sécheresse. On ne peut exclure, cependant, d'autres motifs moins avouables tels que la recherche d'une appropriation pure et simple des parcelles ainsi mises en culture ou encore, et notamment chez les grands éleveurs, le fait de vouloir s'adjuger l'usage exclusif de terrains de parcours après avoir creusé et semé d'orge quelques sillons autour de ces terrains (ex : pratique coutumière de la « zniga » dans les Hauts Plateaux de l'Oriental), interdisant ainsi l'accès et le pâturage aux troupeaux des autres éleveurs, sous prétexte que ces derniers sont tenus au respect de l'Orf (ici, coutume dite de « horm »).

L'exercice anarchique de ces droits et la pratique, indistincte et prédatrice, de ces pâturages, prélèvements et mises en culture ont profondément transformé les modes traditionnels d'utilisation de l'espace pastoral collectif et donnent lieu de plus en plus à de nombreux et graves conflits intra et inter-tribaux en matière d'usage des terrains de parcours (Voir, infra, paragraphe III.4.1).

III.4 – Nature, objet, causes et conséquences des conflits relatifs aux terres collectives de parcours :

Les conflits relatifs aux terres collectives de parcours sont d'origine et de nature juridique diverses. Ainsi qu'on l'a vu plus haut, les uns portent sur la propriété de terrains de parcours et naissent souvent à l'occasion soit de remises en cause de la possession de ces terrains suite à une spoliation, un accaparement ou une appropriation de fait, soit d'opérations de délimitation administrative ou d'immatriculation foncière de ces terrains, initiées à la demande de l'autorité de tutelle ou mises en œuvre à la demande des jmaâ, soit à la faveur de la mise en œuvre de projets d'aménagement pastoral. Les autres portent sur l'exercice des droits de jouissance détenus par les jmaâ elles-mêmes (droits d'administration ou de gestion) ou par les éleveurs collectivistes ayants-droit (droit d'usage, droit de pâturage et ses droits annexes, droit de ce que l'on pourrait appeler la « mise en valeur par vivification »⁽¹⁾). Ils révèlent, tous, l'existence et la persistance d'une lutte intra et inter-tribale pour la maîtrise des ressources foncières et pastorales.

Les exemples de situations conflictuelles, relatés ci-après, donnent une idée de la diversité des types de conflits rencontrés généralement sur le terrain.

(1) Ce droit de vivification trouve son origine et son fondement dans un Hadith du Prophète Mohammed selon lequel « Quiconque vivifie une terre, cette terre est à lui ». Cette vivification s'opère par mise en valeur (creusement de puits, épierrement, mise en culture, plantation, construction d'habitat,...).

III.4.1 – De quelques situations conflictuelles et de leurs causes apparentes :

L'histoire des communautés pastorales est jalonnée de conflits intra ou inter-tribaux relatifs aux terres collectives de parcours(1). Ces situations conflictuelles trouvent généralement leur origine dans l'un ou l'autre des faits suivants, ou dans la conjonction de plusieurs de ces faits :

- Absence de délimitation administrative de l'espace pastoral respectif à telle tribu ou fraction de tribu ;
- Absence ou imprécision de limites entre les terres de parcours appartenant à telles tribus ou fractions de tribu ;
- Revendication de la propriété d'un même terrain de parcours par deux ou plusieurs tribus ou fractions de tribu à la fois ;
- Délimitation administrative d'un terrain de parcours au profit d'une tribu mais contestée par une autre tribu, même si, par exemple, cette délimitation a été consacrée par un acte adoulaire ;
- Violation d'un accord ou d'une convention d'utilisation d'un parcours (non respect de la limitation des effectifs d'animaux à admettre sur le parcours, empiètement des troupeaux sur des terrains de parcours exclus de l'accord,...) ;
- Limitation ou interdiction d'accès, à un terrain de parcours, faite par des tribus ou fractions de tribus qui en revendiquent la propriété ou l'usage exclusif ou prioritaire pour satisfaire les besoins alimentaires de leurs propres troupeaux ;
- Refus, pur et simple, opposé par des tribus ou fractions de tribus aux éleveurs étrangers d'accéder à leurs parcours et d'utiliser leurs abris pour animaux (imizer) ; refus donnant lieu parfois à de violentes agressions perpétrées par les premières contre les seconds ;
- Utilisation, de force, de parcours appartenant à telle tribu par des éleveurs étrangers à cette tribu ;

(1) Il est rare qu'un conflit éclate entre une collectivité ethnique et l'administration. A titre d'exemple, on peut signaler, cependant, le grave incident survenu le 24 Août 1991 à Amejgag, lors d'une opération de délimitation de la forêt de M'Goune. Au cours de cette opération une centaine de personnes, appartenant aux trois fractions Aït Mraou, Aït Ahmed Ouzighimte et Aït Toumert de la tribu Imgoune, s'en étaient pris violemment aux membres techniciens de la brigade de délimitation forestière, les obligeant, sous menace de mort, d'interrompre leurs travaux topographiques, et ce, après avoir détruit auparavant le bornage qui avait été déjà réalisé concernant quelques 2000 Ha. Dans les périmètres alfatiers de l'Oriental, l'administration des Eaux et Forêts est souvent confrontée à des tentatives d'appropriation de fait de parcelles dites « vides labourables » de la part de leur occupants alors que ces derniers n'en ont qu'un simple droit de jouissance au regard de la législation forestière.

- Limitation ou interdiction d'emprunter des voies de passage de troupeaux ou des tronçons de pistes mulâtières, notamment à des éleveurs étrangers aux tribus ou fractions de tribus propriétaires des terrains de parcours comportant ces voies de passage ou ces pistes ;
- Limitation ou interdiction d'accès à des points d'eau pour cause de refus de contribution à la gestion et/ou à l'entretien des points d'eau ;
- Interdiction faite par des tribus ou fractions de tribus aux éleveurs étrangers d'abreuver leurs troupeaux, sous prétexte que l'eau sert à l'irrigation de parcelles agricoles appartenant à ces tribus ou fractions de tribus ;
- Creusement de puits par des éleveurs de telle tribu sur des parcours appartenant à telle autre tribu ;
- Accroissement du nombre de parcelles mises en culture au sein de terrains de parcours, avec même la construction d'habitats en dur ; réduisant ainsi la superficie disponible pour le pâturage ;
- Empiètement de troupeaux appartenant à telle tribu ou fraction de tribu sur des parcelles agricoles appartenant à telle autre tribu ou fraction de tribu ;
- Accès non simultané des fractions d'une tribu aux « agdal » appartenant à cette tribu, lors de l'ouverture de ces « agdal » ;
- Infractions répétées commises par des éleveurs de telle fraction de tribu sur les « agdals » de telle autre fraction de cette même tribu ;
- Prélèvement d'alfa par des éleveurs de telle tribu ou fraction de tribu sur les parcours de telle autre tribu ou fraction de tribu ;
- Interdiction faite par telle tribu ou fraction de tribu aux femmes de telle autre tribu ou fraction de tribu de prélever des espèces fourragères (« agri », « adaghman » ou peuplier)) et du bois de chauffe ;
- Etc.

Pour régler définitivement ces conflits, les éleveurs eux-mêmes considèrent que l'administration devrait prendre diverses mesures telles que l'arrêt de l'extension des parcelles mises en culture, la mise en place de cordons de pierres autour des parcelles agricoles déjà existantes, l'instauration de règles imposant le respect de l'accès aux voies de passage et aux points d'eau, la délimitation administrative des terres de parcours respectives aux tribus et fractions de tribus. De leur côté, et afin de remédier aux prélèvements anarchiques d'espèces ligneuses ou fourragères ainsi qu'aux conflits que ces prélèvements génèrent, les femmes rurales suggèrent diverses solutions (diffusion de fours à gaz ou de fours améliorés moyennant subvention de l'Etat : réduction du prix du gaz butane, de la

paille et du son ; organisation de campagnes fréquentes de sensibilisation en direction des femmes d'éleveurs ;...).

A travers ces conflits et ces propositions de solutions s'exprime une demande sociale d'assainissement juridique des situations foncières conflictuelles mais aussi de compensations économiques pour préjudices subis. La réponse à cette demande devrait s'inscrire dans le cadre d'une véritable charte pastorale. Celle-ci reste à élaborer et à promulguer.

III.4.2 – Les causes profondes des conflits :

L'existence et la persistance de ces conflits ont, en fait, plusieurs causes profondes, à savoir :

- Une forte compétition sur des ressources foncières et pastorales devenues de plus en plus rares et dégradées alors que la population usagère de ces ressources continue de connaître un important accroissement démographique ; quoique importante, cette cause ne provoque pas, cependant, automatiquement des conflits violents ;
- La complexité des situations juridiques foncières du fait de la multitude et de la superposition de divers régimes juridiques qui coexistent dans l'espace pastoral (régime collectif, régime coutumier, régime domanial forestier ou alfatier) ;
- L'insécurisation, la confusion ou les incertitudes dans la possession et l'exercice des droits de propriété et de jouissance pour cause soit d'absence de délimitation administrative ou d'immatriculation des terrains de parcours exploités, soit d'inadéquation ou de concurrence entre Droit moderne (dahir de 1919, loi N° 33-94 relative aux Périmètres de Mise en Valeur en Bour,...) et Droit coutumier demeuré encore vivace, soit de faiblesse des institutions coutumières (jmaâ, naïbs) et de l'autorité locale (Caïd,...) qui, faute de moyens humains et matériels suffisants, éprouvent de sérieuses difficultés à appliquer et à faire respecter la législation foncière et pastorale en vigueur ;
- Les comportements opportunistes d'accaparement ou d'appropriation, de fait, de ressources foncières et pastorales dès lors que ces ressources font l'objet d'une mise en valeur dans le cadre de projets, plans ou programmes d'aménagement pastoral mis en œuvre par l'Etat ;
- La perte, chez les éleveurs pasteurs, de la discipline qu'imposait, jadis, la vie pastorale nomade. D'où des signes perceptibles d'une utilisation anarchique des parcours collectifs et donc génératrice de conflits intra et inter-tribaux ;
- La perte, chez les collectivités ethniques et leurs jmaâ, de la légitimité, de la crédibilité et de la capacité institutionnelle à même de leur permettre de développer des modalités de prévention, de neutralisation, de régulation et de règlement des conflits et de sécuriser les droits de propriété et de jouissance relatifs aux parcours collectifs ; perte aggravée, de surcroît, en raison de la concurrence faite, à ces collectivités et à ces jmaâ, par les communes rurales et par les organisations associatives de la société civile au point que ces collectivités ethniques se réduisent, aujourd'hui, et pour la plupart, à de simples groupements généalogiques territoriaux sans réels pouvoirs.

Et, parce que ni les jmaâ, ni l'administration n'ont pu ou su leur trouver un mode de traitement approprié et des voies de solutions durables, ces conflits, et les tensions et antagonismes qui les sous-tendent, sont en passe de constituer, aujourd'hui, de véritables facteurs de rupture non seulement de l'identité des collectivités ethniques et de la cohésion sociale intra et inter-tribale mais aussi, et surtout, de l'équilibre socio-politique interne auquel est parvenu le système tribal pastoral.

Dès lors, comment éviter que l'existence, la persistance, l'intensité et l'aggravation des conflits ne conduisent, de façon irréversible, à cette rupture ? Autrement dit, quelles modalités d'approche et de traitement des conflits seraient susceptibles de permettre à l'administration de parvenir à un règlement autant équitable, efficace que durable de ces conflits ?

IV – Modalités d'approche et de traitement des conflits relatifs aux terres collectives de parcours :

Jusqu'à la promulgation du dahir de 1919, les terres de parcours ont toujours été l'objet de modes coutumiers d'occupation, d'appropriation et d'usage résultant de l'évolution des rapports de force existant entre tribus ; rapports de force eux-mêmes déterminés par le poids démographique des tribus usagères et leur capacité militaire à défendre leurs territoires pastoraux, mais aussi par les négociations, arbitrages, compromis, accords ou alliances qui sont intervenus, au fil du temps, entre ces tribus pour régler leurs conflits relatifs à la possession et à la jouissance de ces terres. Ainsi, au travers et au-delà même de ces rapports de force et de ces conflits, il s'est opéré une sorte d'équilibre socio-politique en matière d'occupation, d'appropriation et d'usage des terres de parcours. En soumettant ces terres à un régime juridique collectif et en mettant leur gestion sous tutelle administrative, le dahir de 1919 en a figé, par la même occasion, l'évolution. Mais en stipulant que la jouissance des terres collectives de parcours, ou même de culture, devait continuer de s'effectuer selon les us et coutumes en vigueur chez les collectivités ethniques propriétaires de ces terres, le dahir de 1919 a ouvert ainsi la voie à des abus de jouissance, générateurs de conflits réellement ou potentiellement dangereux pour le maintien de cet équilibre.

L'existence de ces conflits rend donc nécessaires des modalités d'approche et de traitement destinées à les régler judicieusement ou, tout au moins, à maintenir ces conflits dans des limites qui seraient compatibles avec le fonctionnement du système tribal pastoral en vigueur.

Ces modalités sont à caractère soit curatif, soit préventif. Il convient d'en examiner ci-après les avantages et les inconvénients.

IV.1 – Les modalités de traitement curatif :

Face à un conflit relatif à la propriété ou à la jouissance d'une terre collective de parcours ou de culture, l'administration se préoccupe souvent de trouver à ce conflit une solution rapide, et ce, particulièrement si ce conflit menace l'ordre public ou la paix sociale. L'administration n'intervient, cependant, que si ce conflit s'exprime au grand jour.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, cette intervention, pour ainsi dire en aval des conflits, est organisée par le dahir de 1919 qui donne lui-même, en effet, une mission au Ministre de l'Intérieur, tuteur des collectivités ethniques, de régler les affaires urgentes de peu d'importance et d'instruire les dossiers relatifs aux réclamations et, au Conseil de tutelle, une mission d'examiner les différends internes entre membres d'une même collectivité ethnique ou entre collectivités elles-mêmes et de statuer en dernier ressort sur ces différends.

Une telle intervention, que l'on peut qualifier de curative, consiste, en définitive, à traiter les conflits sur un mode autoritaire pour garantir le maintien et la continuité de l'équilibre du système tribal pastoral existant ou tout simplement pour sauvegarder l'ordre public. Ce traitement exige, en outre, d'importants moyens et beaucoup d'énergie pour l'exécution des décisions de règlement. Mais il n'est pas sûr que ce traitement soit équitable, efficace et durable. L'histoire et la géographie des conflits relatifs aux terres collectives de parcours montrent, en effet, que ce traitement laisse souvent subsister, à l'état latent, les tensions et les antagonismes à l'origine de ces conflits. Ces tensions et antagonismes peuvent ressurgir à tout moment ou dégénérer brutalement en conflits violents, notamment lorsque les solutions qui leur sont apportées ne bénéficient pas d'un consensus social ou encore sont considérées inéquitables par telle ou telle partie au conflit. D'où la nécessité et l'intérêt, pour l'administration, de recourir à des modes d'intervention plus préventifs que répressifs.

IV.2 – Les modalités de traitement préventif :

Les conflits relatifs aux terres collectives de parcours sont difficiles à prévoir et à maîtriser, tant il est vrai que les tensions et antagonismes, qui les sous-tendent, sont souvent diffus, de forme et d'intensité variables et peuvent être d'un enracinement tantôt profond ou superficiel, tantôt conjoncturel ou provisoire ou encore durable, selon les endroits. Néanmoins, l'administration n'est pas totalement démunie devant cet état de fait. Car, en effet, c'est à la faveur de débats au sein, par exemple, d'instances de consultation, de concertation, de coordination, d'orientation ou de suivi-contrôle (conseils, comités, commissions,...), prévues généralement pour la mise en œuvre de projets de développement de parcours et de l'élevage pastoral, que ces tensions et antagonismes deviennent perceptibles en prenant le caractère de véritables conflits, nécessitant alors une solution appropriée.

Seul un mode préventif d'approche et de traitement de ces tensions et antagonismes permettrait donc à l'administration d'en cerner, pour ainsi dire en amont, les tenants et les aboutissants, et, par conséquent, de prévenir, neutraliser ou réguler leur force conflictuelle potentielle. Pour ce faire, ce mode d'intervention nécessite que l'administration dispose de mécanismes institutionnels et de procédures d'observation, d'information et d'instruction des situations conflictuelles ainsi que de méthodes d'analyse et de traitement de ces situations. L'objectif étant, pour l'administration, d'apprécier, par anticipation, les causes et les conséquences des situations conflictuelles porteuses de risques graves pour la stabilité du système tribal pastoral et de trouver un remède adéquat à ces situations..

L'administration, particulièrement celle du Ministère de l'Intérieur, semble bien dotée en ces mécanismes institutionnels, procédures et méthodes. Elle est, en revanche, mal outillée en modalités susceptibles de lui permettre d'apaiser les tensions et les antagonismes de façon durable, d'une part et d'intégrer, d'autre part, les parties en conflit dans un processus de développement pastoral qui, parce qu'il leur profiterait dans leur ensemble, leur permettrait ainsi de dépasser leurs tensions et leurs antagonismes.

Apaiser ces tensions et antagonismes revient, pour l'administration, à en réduire l'intensité et la force potentielle explosive, et ce, notamment en octroyant aux éleveurs collectivistes lésés des compensations immédiates telles que des aides financières pour l'acquisition de facteurs de production (aliments de bétail, produits vétérinaires, géniteurs,...), en s'efforçant d'aplanir les différends par une prise en compte de tous les intérêts en présence, en mettant en évidence l'interdépendance de ces intérêts et en redynamisant de façon opérationnelle les valeurs de solidarité active intra et inter-tribale. Car l'administration doit pouvoir, à la fois, réparer les préjudices subis par les éleveurs lésés, diminuer le potentiel conflictuel des relations entre les parties en conflit et préserver durablement la cohésion sociale, en faisant prévaloir l'intérêt collectif global sur les intérêts particuliers. Les mesures de traitement des conflits, proposées en ce sens par les éleveurs eux-mêmes et par les femmes d'éleveurs, ne manquent pas de fondement et de pertinence (cf. paragraphe III.4.1 ci-dessus), même si, par ailleurs, elles restent insuffisantes.

Enfin, intégrer les parties en conflit au processus de développement pastoral, c'est les faire participer à ce processus et bénéficier des effets économiques et sociaux de ce développement. Depuis les trois dernières décennies, les situations conflictuelles constatées en terres collectives de parcours, tout comme leur nombre, leur degré de violence, leurs causes apparentes ou profondes, leur intensité et leur durée, sont le fait de la pénurie des ressources pastorales, du rétrécissement de l'espace pastoral et d'une exploitation minière de ces ressources et de cet espace, mais aussi de l'incapacité de plus en plus manifeste du système socio-ethnique traditionnel de prévenir, neutraliser, réguler ou régler les conflits pastoraux. Comment renverser alors la tendance si ce n'est en intégrant les parties en conflit par et dans un développement pastoral durable, à base, certes, d'actions d'amélioration et d'aménagement des parcours et de leurs ressources, mais aussi d'une collaboration étroite de jmaâ revivifiées⁽¹⁾ au règlement des conflits, d'une égalité d'accès des différentes catégories d'éleveurs aux avantages procurés par les projets et programmes de développement des parcours et de l'élevage pastoral, d'une recherche de compromis solidaires dans l'usage des parcours en lieu et place de l'affrontement ou de la violence et d'une acceptation, par tous, des règles et disciplines collectives d'utilisation et de gestion des parcours.

(1) Cela veut dire, concrètement, doter l'institution « jmaâ » d'un règlement intérieur précisant sa composition, les modalités de désignation de ses membres ainsi que de son naïb, ses attributions et celles de son naïb, les modalités de son fonctionnement, le caractère exécutoire de ses décisions et les voies de recours contre ses décisions. L'objectif étant de donner légitimité, représentativité et crédibilité à la jmaâ aux yeux des membres de la collectivité ethnique qu'elle incarne ainsi que vis-à-vis de l'administration et des tiers. A noter qu'en 1995, il existait 4.631 collectivités ethniques et 7.646 naïb au niveau de l'ensemble des terres collectives de parcours et de culture (Actes du Colloque National sur les Terres Collectives, Décembre 1995, Rabat). C'est dire l'importance de cette réforme juridico-institutionnelle qui reste à accomplir pour moderniser ces institutions coutumières tribales.

Dans cette perspective, l'intervention de l'administration, en vue du règlement des conflits relatifs aux terres collectives de parcours, devrait donc devenir moins unilatérale, moins prescriptive et moins coercitive mais de plus en plus à base de persuasion, de négociation, d'arbitrage et d'ajustement, toujours renouvelé, des équilibres socio-économiques et socio-politiques internes au système tribal pastoral. Cet ajustement, qui doit être à base de compromis dynamiques entre tous les intérêts en présence, est d'autant plus indispensable que les rapports de force intra et inter-tribaux sont souvent changeants et que, depuis les dernières décennies, l'environnement écologique est particulièrement instable ou incertain, en milieu pastoral.

C'est là, nous semble-t-il, une condition « sine que non » pour que les solutions de règlement des conflits pastoraux, proposées par l'administration, bénéficient de l'assentiment des parties concernées et que, ce faisant, elles garantissent la stabilité et la durabilité du système tribal pastoral, au niveau local.

Or, garantir la stabilité et la durabilité du système tribal pastoral, cela ne va pas sans la nécessité de repenser le mode d'usage de l'espace pastoral lui-même. Tant il est vrai que ce système et cet espace sont, réciproquement, en rapports étroits dans un certain « ordre pastoral » localisé. Eu égard à l'instabilité et à l'incertitude de l'environnement écologique, il importe, en effet, de définir ce que la notion d' « usage pastoral » doit signifier à l'avenir, d'une part et de considérer, d'autre part, l'espace collectif pastoral désormais comme un « bien commun »⁽¹⁾ fini qui, en raison de sa grande fragilité, nécessite que les communautés pastorales en usent de façon plus patrimoniale que simplement propriétaire et que l'Etat veille à sa protection, à sa conservation, à son aménagement, à sa valorisation et à sa « bonne » gestion avec leur participation effective. Car il y va de l'intérêt supérieur aussi bien de ces communautés pastorales que de la collectivité nationale.

Février 2012

(1) Nous pensons, en effet, que cette notion de « bien commun » doit se substituer au concept de « biens collectifs » sur lequel s'est fondé et se fonde encore le dahir du 27 Avril 1919, d'une part et qu'elle appelle, d'autre part, une conception renouvelée de l' « usage » des terres collectives de parcours ; un usage devant être plus soucieux des enjeux et défis environnementaux et conférant, pour cette raison, une légitimité aux obligations imposées et aux droits accordés aux jmaâ et aux éleveurs pasteurs collectivistes.

Eléments bibliographiques

(Ci-après quelques éléments bibliographiques d'intérêt informatif, analytique ou méthodologique sur la question des conflits en général et fonciers en particulier).

- R. Boudon et F. Bourricaud : « Conflits sociaux », in Dictionnaire critique de la sociologie, 1982, Paris, PUF, pp. 82-88.
- Chauveau J. – P et Paul Mathieu : « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », in ouvrage collectif sur « Foncier rural, ressources renouvelables et développement – Analyse comparative des approches ». Ministère de la Coopération (France).
- El Alaoui Mohammed : « Le statut juridique des terres collectives au Maroc et les institutions coutumières et locales dans la zone du « Projet de Conservation de la Biodiversité par la relance de la Transhumance dans le Versant Sud du Haut Atlas », PNUD-MOR 99/G33/A/1 G/99 6 Avril 2002.
- El Alaoui Mohammed : « Plaidoyer pour la sécurisation du foncier pastoral hors forêts », PNUD-MOR 99/G33/A/1G/99 – Mai 2008.
- Garret Hardin : « The tragedy of the commons », Science, Vol. 162, n° 3859, Washington, décembre 1968.
- Elinor Ostrom: « Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles ». De Boeck, 2010 (éd. Originale : 1990).
- Le Roy E. : « La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone », Rome, FAO (étude législative N° 44), 1987.
- Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. : « La sécurisation foncière en Afrique noire », Paris, Karthala, 1996.
- Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et de la Pêche Maritime (Maroc) : « Politique foncière agricole : Fondements et orientations », Rabat, Janvier 2000.

