

MONDES

EN DÉVELOPPEMENT

REVUE FONDÉE PAR
F. PERRAUX EN 1973



ENVIRONNEMENT ET DÉCENTRALISATION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Tome 36 ANNÉE 2008

2008/1

141



de boeck

MONDES EN DÉVELOPPEMENT

VOLUME 36 - 2008/1 - n°141

ENVIRONNEMENT ET DÉCENTRALISATION DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Coordination : **Géraldine FROGER**
C3ED UMR n°063
Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines
Philippe MÉRAL
IRD UR n°199 Dynamiques socio-environnementales
et gouvernance des ressources, Agropolis Montpellier

Introduction	7
Géraldine Froger et Philippe Méral	
▪ Domianialité, fiscalité et contrôle : la gouvernance locale contractuelle des ressources renouvelables dans un contexte de décentralisation (Niger, Mali et Madagascar)	11
Alain Bertrand et Pierre Montagne	
▪ Communes et régions à Madagascar. De nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement	29
Jean-Etienne Bidou, Isabelle Droy et Emmanuel Fauroux	
▪ Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal)	47
Ndeye Fatou Mar et Géraud Magrin	
▪ La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles	63
Bruno Romagny, Laurent Auclair, Abdelaziz Elgueroua	
<hr/>	
VARIA	
▪ Développer la conservation ou conserver le développement ? Quelques considérations historiques sur les deux termes et les moyens d'en sortir	81
Estienne Rodary	
▪ Les plafonnements de taux d'intérêt en microfinance servent-ils réellement les pauvres et petits opérateurs économiques ?	93
Denis H. Acclassato	
RÉSUMÉS – SUMMARIES	111
Note de lecture	117
Veille internet	125
Mondes en Développement il y a 30 ans	127
Numéros parus	129

Introduction

Géraldine FROGER et Philippe MERAL¹

La problématique de la décentralisation pour gérer les ressources naturelles et l'environnement est centrale dans les pays en développement. Elle renvoie à deux référentiels distincts. Le premier relève de la gestion des ressources communes (*Common Pool Resources*) alors que le second, plus large, s'inscrit dans un processus d'évolution des politiques d'aide au développement. Dans le premier cas, la justification de la décentralisation repose sur l'existence de modes de régulation traditionnels relégués au second plan par plusieurs décennies de régulation par l'État. Cette dernière ayant montré son inefficacité, l'intérêt d'une gestion collective et décentralisée est alors mis en avant. Celle-ci est essentiellement abordée sous l'angle "communautaire" et s'inscrit comme une alternative aux modes de gestion privé et publique, voire même comme une réflexion en termes d'accès aux ressources et de droits d'usage et non plus seulement en termes de propriété. La seconde interprétation replace la décentralisation dans une perspective historique et macroscopique, relevant de l'évolution des politiques d'aide au développement. Parfois comprise comme le résultat du désengagement de l'État issu des politiques menées durant les années 1980, avec les théories sur l'État à la recherche de rentes (*rent seeking*) (Krueger, 1974) comme point d'orgue, la décentralisation est aujourd'hui portée par de nouvelles orientations apparues au milieu des années 1990. Ces dernières visent à rendre les politiques d'aide plus qualitatives que quantitatives, plus institutionnelles qu'économiques (Sindzingre, 2001)². La décentralisation peut alors être comprise comme une composante de la rhétorique sur la bonne gouvernance, à travers, notamment, la transparence dans la gestion publique et la redevabilité vis-à-vis de la population (*downwardly accountable*). C'est la raison pour laquelle plusieurs auteurs rendent indissociables

¹ C3ED, UMR 063 UVSQ-IRD, geraldine.froger@c3ed.uvsq.fr et IRD, philippe.meral@ird.fr
Nous remercions Christian Castellonet et Pierre-Yves Le Meur pour leurs commentaires. Ce numéro thématique constitue l'un des produits issus du colloque GECOREV qui s'est tenu à l'Université de Versailles St Quentin en Yvelines, en juin 2006.

² À noter l'ambivalence politique de la décentralisation car ce concept est porté par les tenants du désengagement de l'État (dans cette configuration, la décentralisation est évoquée au même titre que la privatisation) comme par les promoteurs d'une réhabilitation de l'État.

la décentralisation des ressources naturelles et la démocratisation (Ribot, 2007)³. Quel que soit le référentiel adopté, la décentralisation est souvent considérée comme plus efficace et plus juste pour plusieurs raisons. Les autorités locales sont supposées (i) mieux connaître les besoins de la population ; (ii) avoir plus de temps pour gérer les ressources ; (iii) être plus réactives par leur proximité et (iv) être plus engagées en raison de leur responsabilité vis-à-vis de la population. La gestion des ressources naturelles est donc supposée plus efficace en raison de coûts de transaction plus faibles (information, proximité...) et des bénéfices perçus directement par les autorités et les populations locales. Elle est également censée améliorer l'équité, compte tenu de la responsabilité vis-à-vis de la population et de l'appropriation des décisions locales par l'ensemble des acteurs. Enfin, elle est censée contribuer à la protection de l'environnement en orientant les comportements vers des pratiques plus durables.

Toutefois, plusieurs critiques ressortent du constat actuel retiré des expériences de décentralisation. Certains expliquent les écueils de la décentralisation par les dynamiques induites de "corruption décentralisée" (Véron et *al.*, 2006), renvoyant la décentralisation face à l'un de ces principaux objectifs : rendre transparente la gestion publique, considérée comme opaque et corrompue au niveau central. Ces dynamiques de corruption décentralisée renforceraient les phénomènes de courtage en développement et les stratégies de captage de rente (Bierschenk et *al.*, 2000). Face à ces critiques, que l'on peut qualifier de fondamentales, d'autres analyses émettent des réserves conjoncturelles ou exogènes. Selon Batterbury et Fernando (2006), la décentralisation a été souvent menée trop rapidement et de manière incomplète, laissant place à des formes hybrides plus proches de la déconcentration. Parmi les principaux arguments avancés figurent également (Ribot et *al.*, 2006) : l'absence de pouvoirs réellement transférés, de mécanismes de responsabilité vis-à-vis de la population locale, de ressources financières associées à la prise de décision ; les freins à une politique de décentralisation provenant des États, des politiciens soucieux de conserver leurs prérogatives, voire des organisations non gouvernementales de conservation stigmatisant la lenteur avec laquelle les populations locales réduisent leurs pressions sur les ressources.

Les articles présentés visent à contribuer à ces débats en analysant plusieurs expériences contemporaines en Afrique et à Madagascar.

Alain Bertrand et **Pierre Montagne** s'intéressent aux influences des transferts contractuels de la gestion des ressources forestières, au niveau local, et des politiques de décentralisation dans les pays en développement. Quels sont les éléments clés pour mener à bien une gouvernance locale contractuelle des

³ Si la relation entre démocratie et décentralisation est souvent évoquée de manière normative, il n'en demeure pas moins qu'elle permet de dresser une typologie des différentes formes de décentralisation selon le degré de redevabilité vis-à-vis de la population. Le lecteur trouvera dans Ribot (2007, p.19 et p.34) deux schémas très pertinents permettant de situer les différentes formes de décentralisation. Dans cette introduction, comme d'ailleurs dans la plupart des articles de ce numéro thématique, la décentralisation est abordée sous l'angle du transfert de pouvoirs à des institutions redevables en aval.

ressources dans un cadre de décentralisation ? Les auteurs réalisent une analyse comparative de trois pays (Niger, Mali et Madagascar), sur plus d'une décennie. En reprenant l'exemple de Madagascar, **Jean-Etienne Bidou**, **Isabelle Droy** et **Emmanuel Fauroux** se concentrent sur les "innovations" mises en place dans ce pays à partir des années 1990 : l'association des populations ou des communautés locales de base pour gérer les ressources naturelles et la progression de la décentralisation administrative et politique avec la création de communes, de régions et de "guichets fonciers". Les auteurs s'intéressent aux avancées et aux difficultés de ces "innovations" en analysant plus particulièrement l'expérience d'une commune de l'Ouest de Madagascar, Ankilivalo, dans le cœur du Menabe.

Ndeye Fatou Mar et **Géraud Magrin**, proposent une réflexion sur les modalités de gestion et de contrôle des ressources stratégiques en prenant l'exemple du lac de Guiers (principale réserve d'eau douce du Sénégal). Quels sont les acteurs présents sur ce territoire ? Quelles sont les difficultés et les ambiguïtés de la décentralisation ? Quelle(s) articulation(s) envisager entre l'échelon national et local pour gérer "durablement" les ressources du lac de Guiers ?

Dans le dernier texte du dossier, **Bruno Romagny**, **Laurent Auclair**, **Abdelaziz Elgueroua** s'intéressent aux différents acteurs intervenant dans la gestion des ressources naturelles de l'Atlas marocain. Quel est le rôle de l'État et des nouveaux acteurs institutionnels apparus dans le cadre du processus de décentralisation (communes, comités de village, etc.) dans les systèmes de gestion de ces ressources ? Quelles sont les situations de blocage ? Comment articuler le fonctionnement des institutions coutumières avec les logiques de décentralisation et de participation des acteurs locaux ? Au regard de ces articles et de ces expériences, plusieurs axes de réflexions se dessinent. Nous en retenons trois principaux.

Premièrement, même si les processus de décentralisation s'analysent au niveau local, il importe de les replacer dans une dynamique politique et institutionnelle historique et transcalaire. En effet, la décentralisation répond souvent à des injonctions internationales qui évoluent et qui sont justifiées par des politiques et des pratiques anciennes. De même, comme nous l'avons évoqué, de nombreux acteurs peuvent faciliter ou freiner les processus de décentralisation. La capacité et la volonté de l'État central sont essentielles, tout comme l'est le rôle des bailleurs de fonds. Par exemple, l'orientation nouvelle donnée aux paiements pour services environnementaux par la communauté internationale risque d'interférer avec les processus de décentralisation en cours (mais dans quel sens ? et avec quelle ampleur ?).

Deuxièmement, la gestion décentralisée de l'environnement et des ressources naturelles ne se pose pas seulement en terme managérial ou technique, mais également en termes d'enjeux de gouvernance. La redistribution des pouvoirs politiques et économiques qu'elle implique est essentielle à caractériser car elle constitue l'élément central de l'effectivité de la gestion décentralisée (Lavigne-Delville, 2007). Il en découle la nécessité de mieux caractériser les dynamiques

économiques, institutionnelles et culturelles en cours, afin de faciliter le diagnostic à partir duquel de nombreux écueils devraient pouvoir être évités. Troisièmement, il serait pertinent de replacer la problématique de la gestion décentralisée des ressources naturelles et de l'environnement dans une perspective plus large qui poserait le débat sous l'angle de la caractérisation du local et de l'espace public. Comme le souligne Le Meur (2003), les politiques visant la décentralisation supposent établies les bases d'un espace public, alors que son existence mérite d'être questionnée. Finalement, ce n'est pas tant une dynamique de décentralisation d'un État centralisateur qui s'impose, mais plutôt la construction d'un État à un niveau décentralisé sur des bases démocratiques. Dans cette perspective, il serait intéressant de "déségmenter" l'approche environnementale pour aborder la problématique de manière plus générale en partageant ces expériences avec celles issues des autres politiques de décentralisation, comme la santé, le développement local, l'urbain, etc. (Dubresson et Fauré, 2005 ; Le Bris et Paulais, 2007).

BIBLIOGRAPHIE

- BATTERBURY S., FERNANDO J. (2006) Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization : An Introduction, *World Development*, vol. 34, n°11, 1851-1863.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J. (2000) *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 318 p.
- DUBRESSON A., FAURÉ Y.A. (Dir) (2005) Décentralisation et développement local : un lien à repenser, *Revue Tiers-Monde*, Tome XLVI, n°181, 7-20.
- KRUEGER A., (1974) The Political Economy of Rent Seeking Society, *American Economic Review*, vol. 64, n°3, 291-303.
- LAVIGNE-DELVILLE Ph., (2006) Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles, in Bertrand A. et Montagne P. (Dir.), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan, 143-162.
- LE BRIS E., PAULAIS T. (2007) Introduction thématique : décentralisations et développements, *Afrique contemporaine*, 1, 221, 21-44.
- LE MEUR P.-Y. (2003) Décentralisation et développement local : espace public, légitimité et contrôle des ressources, GRE'T, Coopérer aujourd'hui n°34, 22 p.
- RIBOT J., AGRAWAL A., LARSON A. (2006) Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources, *World Development*, vol.34, n°11, 1851-1863.
- RIBOT J. (2007) *Dans l'attente de la démocratie : la politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles*, World Resources Institute, Washington, 201 p.
- SINDZINGRE A. (2001) *Gouvernance globale et développement : les politiques européennes de coopération et leurs liens avec les institutions financières internationales. L'exemple de la Banque mondiale*, Note de recherche 05/01, IEE, Université de Montréal, 33 p.
- VÉRON R., WILLIAMS G., CORBRIDGE S., SRIVASTAVA M. (2006) Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India, *World Development*, 34, 11, 1922-1941.

Domanialité, fiscalité et contrôle : la gouvernance locale contractuelle des ressources renouvelables dans un contexte de décentralisation (Niger, Mali et Madagascar)

Alain BERTRAND, Pierre MONTAGNE ¹

Les décennies 1980 et 1990 ont été en Afrique de l'Ouest et à Madagascar les années du changement avec l'avènement de la démocratie, l'organisation d'élections pluralistes et la mise en place de structures institutionnelles nouvelles. La société civile y a pris une place de plus en plus importante. Chaque pays a vécu sa transition démocratique à son rythme, selon son histoire et sa tradition. Ces décennies ont aussi été dans ces pays celles des politiques de décentralisation avec création de différents niveaux de collectivités territoriales décentralisées sur une base identique : la commune. De profonds changements de la gestion des ressources sont intervenus avec de nouveaux schémas institutionnels et organisationnels, tous fondés sur la remise en cause de la gestion centralisée par l'État des ressources naturelles. Plus de dix ans après ces bouleversements, de nouvelles politiques forestières commencent à produire leurs premiers effets. Ces changements quasi simultanés et parallèles aboutissent à des résultats différents, voire opposés, mais pourtant similaires par leur trame. Le choix des trois pays est motivé légitimement par les raisons suivantes :

- une importante expérience, sans équivalent dans d'autres pays en Afrique, de transferts de gestion aux communautés de base² ;
- une méthode commune de réforme réglementaire précédant et accompagnant le transfert de gestion des ressources de l'État aux populations riveraines des massifs forestiers ;
- des différences pour la décentralisation face à l'ancienneté du transfert de gestion.

¹ Cirad, Département Environnements et Sociétés, URP Forêt et biodiversité, BP 853 Antananarivo Madagascar alain.bertrand@cirad.fr ; pierre.montagne@cirad.fr

² Sauf en Namibie.

L'article examine dans une démarche comparative (1) les relations entre la décentralisation et la gestion locale durable des ressources forestières à travers des transferts de gestion aux communautés locales de base (2).

Cela revient à ouvrir et à tenter de décrypter la "boîte noire" des relations entre commune et communauté de base, l'une étant la base de la décentralisation, l'autre étant le niveau social de référence pour la gestion locale durable des ressources (3). Nous montrerons que la gestion des ressources forestières constitue un enjeu important entre différentes catégories d'acteurs dans le cadre de la décentralisation, comme dans celui des transferts de gestion aux communautés de base. Mais le contenu des motivations et des enjeux sont différents selon les acteurs. (4) Dans ces conditions, la domanialité des ressources forestières (5), la fiscalité forestière, la fiscalité locale et le contrôle des activités forestières apparaissent comme les éléments clés d'une gouvernance locale véritablement durable (6).

1. UNE DÉMARCHE COMPARATIVE SUR UN BILAN PLUS QUE DÉCENNAL : NIGER, MALI, MADAGASCAR

L'approche comparative entre Mali, Niger et Madagascar, permettra d'identifier des facteurs clés de la gouvernance locale contractuelle dans un contexte de décentralisation. Des tableaux, fondés sur les mêmes sources (Anonyme, 2005 ; Kanouté, 2005 ; Bayard-Gamatié et *al.*, 2003 ; Resolve Conseil, 2005), comparent pour les trois pays :

- les processus de transfert de la gestion des ressources renouvelables (tableau 1),
- les impacts de ces transferts de gestion en termes de développement local (tableau 2),
- les impacts environnementaux (tableau 3),
- les impacts sociaux au niveau des populations rurales (tableau 4),
- les impacts sur la gestion forestière locale (tableau 5).

Dans les trois pays, la commune est la plus petite collectivité territoriale décentralisée. Des études socioéconomiques des principales filières des produits forestiers ont alimenté les réflexions conduisant à la réforme de la fiscalité forestière. Les rythmes et les conditions de la décentralisation sont, par contre, très différents. Le nombre total des transferts de gestion - plusieurs centaines dans chaque pays - et la durée moyenne de ces transferts, permettent de dresser un bilan sérieux sur la base de constats.

Tableau 1 : Les années des transferts de gestion et de la décentralisation

	Niger	Mali	Madagascar
Année de la décentralisation et de création des communes	Un seul scrutin communal, en 2004	Depuis 1993, plusieurs élections communales successives	Depuis 1995, plusieurs élections communales successives
Transfert de gestion de forêts aux communautés rurales	Depuis 1992 : ordonnance 92-037, loi forestière 2004-040. 300 transferts de gestion : assez bons résultats pour la durabilité forestière	Depuis 1997 : lois de 1997. Près de 400 transferts de gestion : résultats insuffisants pour la durabilité forestière	Depuis 1996 : loi 96-025 et décret 2001-122. 450 transferts de gestion réalisés : résultats variables pour la durabilité forestière
Expériences de fiscalité forestière différentielle	Expérience au niveau national depuis 1992, concluante malgré un contrôle forestier insuffisant ; concerne le bois de feu	Expérience au niveau national depuis 1997, non concluante (contrôle forestier non efficace) ; bois énergie	Expérience au niveau d'une région (Mahajanga) concerne le bois énergie ; concluante (contrôle forestier décentralisé)
Études économiques des filières des produits forestiers et orientations de politique publique pour la gestion locale forestière	- bois énergie, - gomme arabique - feuilles de Doum	- bois énergie - bois d'oeuvre	- bois énergie, - bois d'oeuvre, - raphia, - produits de cueillette (huiles essentielles)

Tableau 2 : Impacts sur le développement local

	Niger	Mali	Madagascar
Contribution au processus de développement local	Réduction de l'exode rural saisonnier ou à long terme et accroissement net des revenus des populations rurales	Accroissement des revenus des populations rurales et contribution du bois énergie aux revenus des populations et au développement local	Prise de conscience par les communautés de la valeur des ressources. Impacts économiques positifs lorsqu'une valorisation efficiente et commerciale des ressources (non pour la subsistance ou la stricte conservation) existe. Augmentation significative des revenus des ménages de 68 à 94%.
Évolution des conflits (intra-communautaires et inter-communautaires)	Réduction sensible du nombre et de l'intensité des conflits	Pas d'informations sur ce sujet	Renforcement de la cohésion sociale, l'institutionnalisation de la communauté locale de base est l'occasion d'échanger sur les désaccords éventuels et de parvenir à un compromis

Tableau 3 : Impacts environnementaux

	Niger	Mali	Madagascar
Évaluation par les villageois de l'évolution de l'état de la forêt villageoise	75% des habitants observent un accroissement du couvert de la forêt villageoise	60% à 100% des habitants observent une réduction du couvert de la forêt villageoise	Un seul des 25 transferts de gestion analysés présente un environnement en moins bon état qu'auparavant.
Surveillance de la forêt villageoise par les villageois.	Effective dans 70% des cas	Effective dans 60% des cas	On note de façon quasi générale une réduction des feux de brousse. Dans 70 % des situations analysées, les personnes concernées reconnaissent cet effet depuis l'instauration du transfert.

Tableau 4 : Impacts sociaux

	Niger	Mali	Madagascar
Impacts sociaux de la forêt villageoise et de la création des marchés ruraux de bois énergie	Amélioration de l'image sociale et du statut des bûcherons	Non évalués	Non évalué
Évaluation de la gouvernance des structures locales de gestion des forêts villageoises et des marchés ruraux	Faible transparence de la gestion des structures locales de gestion, néanmoins elles sont fonctionnelles	Non évaluée	Impact sur l'organisation positif (cohésion et mobilisation sociale) et pour clarifier les rôles et les attributions des acteurs
Utilisation des fonds collectés par les structures locales de gestion des forêts villageoises et des marchés ruraux	Faible niveau des investissements collectifs, mais néanmoins ils existent	Non évaluée	Non encore évalué e
Effets "genre" de la création des forêts villageoises et des structures locales de gestion des marchés ruraux	Les femmes ont été marginalisées et ont été progressivement exclues d'une activité rémunératrice accaparée par les hommes	Augmentation de la place des femmes dans l'activité	Non évalués

Tableau 5 : Impacts sur la gestion locale forestière

	Niger	Mali	Madagascar
Respect des règles d'exploitation et des textes forestiers dans le cadre des forêts villageoises et des groupements de gestion forestière locale	Bon respect des règles d'exploitation et des textes forestiers, comme de la fiscalité forestière locale	Mauvais respect (30 % des cas) des règles d'exploitation et des textes forestiers (fiscalité forestière locale)	Dans 33% des cas, amélioration de la capacité des bénéficiaires à contrôler et à agir plus raisonnablement sur leurs ressources. La capacité de gestion va de pair avec la maîtrise de l'environnement
Respect du quota annuel d'exploitation forestière	Respect quasi général du quota annuel d'exploitation	De façon quasi générale le quota annuel n'est pas respecté	Dans les sites évalués où l'extraction et la valorisation de produits étaient encadrées par des règles, pas de cas de surexploitation ou d'utilisation frauduleuse. On constate des utilisations plus économes des ressources (carbonisation améliorée)
Évaluation de la capacité locale de gestion de l'association locale de gestion de la forêt villageoise et de commercialisation des produits forestiers	Bonne gestion et bon respect des procédures administratives malgré des dérapages isolés	Cas de mauvaise gestion et de besoins de formation mais en général non-respect des procédures administratives	Presque toutes les initiatives de transfert de gestion ne sont ni inscrites, ni prises en compte dans les référentiels de développement au niveau communal
Structuration et fonctionnement de l'association locale de gestion de la forêt villageoise et de commercialisation des produits forestiers	Tous les marchés ruraux ont une structure locale de gestion normalement constituée et fonctionnelle	De 30% à 50 % des marchés ruraux n'ont pas une structure rurale de gestion normalement constituée et fonctionnelle	Net renforcement des capacités (<i>empowerment</i>) dû aux transferts de gestion : augmentation des capacités organisationnelles des acteurs. Efforts à faire pour généraliser cette structuration (gestion financière)
Impacts environnementaux et forestiers et respect des limites des forêts villageoises	Réduction nette des défrichements agricoles en forêt (sauf réserves foncières) ; augmentation sur 15 ans des volumes moyens de bois vert sur pied (60 sites d'observation) ; gestion locale durable des forêts villageoises effective	Non évalués	Réduction, voire disparition, des feux de végétation à la suite de la signature des contrats Gelose bois énergie. Délai encore trop court pour une évaluation environnementale

Les populations ont recouvré une forte légitimité perdue de leur gestion coutumière locale et cela semble, dans certains cas, leur suffire pour émettre un avis positif sur le transfert de gestion (au Mali, par exemple). D'autres conditions déterminent le respect des dispositions institutionnelles, réglementaires ou fiscales et la gestion conservatoire, ou la mise en coupe réglée, des forêts villageoises. On observe une évolution lente de la reconnaissance sociale des bûcherons et des charbonniers, de "clandestins" à acteurs auxquels est confiée l'amélioration de la production (techniques de coupe, carbonisation, respect des quotas, etc.). L'effet genre négatif du Niger (la dépossession des femmes de l'accès à une activité devenue rémunératrice), qui ne se retrouve pas au Mali, confirme largement l'impact positif sur le développement local. On voit apparaître à la lecture de ces cinq tableaux un bilan différencié entre les trois pays. Ceci montre que les mêmes ingrédients (décentralisation, transfert de gestion) peuvent conduire à des résultats différents selon l'usage respectif et la combinaison qui en est faite (Bertrand et *al.*, 2006a) : le cadre réglementaire et la nature précise des responsabilités dévolues au niveau local semblent à cet égard déterminants. C'est ce que suggère l'analyse comparée du Niger et du Mali.

La comparaison de ces trois pays renseigne sur les possibilités de répliquions ultérieures pour d'autres pays africains. Les schémas d'aménagement forestiers communaux ou intercommunaux, les plans d'aménagements forestiers, mais aussi la fiscalité et le contrôle forestier répondent à des contraintes techniques équivalentes dans les trois pays (et ailleurs). Seuls diffèrent les contextes socio-économiques, humains et écologiques, les cadres institutionnels et administratifs.

2. GOUVERNANCE LOCALE CONTRACTUELLE DES RESSOURCES RENOUVELABLES ET DÉCENTRALISATION : ÉCHELLES ET ACTEURS

2.1 Les niveaux de la gestion administrative et de la gestion locale des ressources renouvelables : communes et communautés locales

Les communautés sont le niveau socialement légitime et efficace de mise en œuvre d'actions de gestion forestière locale, mais leur légalité n'est pas clairement définie. Les communes bénéficient d'une assise légale formelle mais couvrent un espace plus vaste et correspondent à une réalité sociale plus diverse. Leurs initiatives sont souvent considérées par les communautés locales comme imposées à elles par le niveau communal (Gentil et Husson, 1996)³ et

³ Pour ces auteurs, il faudrait plusieurs décennies au Mali avant que les communes acquièrent une réelle légitimité au niveau des communautés villageoises.

perdent alors en efficacité⁴. La décentralisation ne renforce pas nécessairement la durabilité de la gestion locale.

Ce sont les modes de fonctionnement de la décentralisation et les relations entre le niveau communal et le niveau local qui décident de la durabilité de la gestion forestière. La gestion viable des ressources se noue à travers l'articulation entre ces deux niveaux.

Dans un contexte de dynamiques sociales rurales fortes et d'extension de l'appropriation privative des espaces agricoles et parfois des ressources⁵, les questions des ressources communes, leur pérennité à long terme et leurs modes de gestion prennent une importance stratégique non seulement au niveau local, mais aussi au niveau national. Le renforcement des droits, de la légitimité et de la capacité de contrôle des acteurs locaux sur la forêt devient une des conditions majeures et un des principaux moyens de sortie de la pauvreté pour ces populations. La reconnaissance institutionnelle des niveaux communaux et communautaires comme interlocuteurs légitimes de l'État, à même de s'organiser pour valoriser durablement leurs ressources forestières communes, devient un enjeu majeur des politiques publiques. La question juridique semble être : "comment *instituer* sans *institutionnaliser* ?"

2.2 Communes et autres collectivités territoriales décentralisées

La commune, entité politico-administrative représente un cadre potentiel pour un développement économique associé à une gestion durable de la forêt. À une autre échelle, la notion d'intercommunalité permet de regrouper, selon des objectifs et surtout des intérêts communs, plusieurs communes. Le cadre de l'intercommunalité s'impose lorsqu'une ressource s'étend sur l'espace de plusieurs communes (un lac ou un massif forestier, etc.) ou lorsque les usages mettent en relation des acteurs de plusieurs communes (un parcours ou un espace de transhumance, par exemple).

Les réformes des politiques forestières du Niger, du Mali et de Madagascar ont en commun d'avoir été fondées par l'affirmation par la loi d'un certain nombre de grands principes :

- Le renoncement de l'administration forestière à sa politique antérieure de répression et d'exclusion des populations rurales de la gestion forestière.
- La restauration de la légitimité de la gestion locale des ressources communes par les communautés de base.

⁴ L'exemple du Maroc, qui a transféré de longue date aux communes le bénéfice de la fiscalité forestière, montre que cette décentralisation ne suffit pas à assurer une gestion locale durable si les douars (communautés de base) se considèrent toujours exclus de ses bénéfices.

⁵ On observe parfois une course à la ressource : à l'exploitation minière incontrôlée, au défrichement, à l'appropriation foncière individuelle ou lignagère des espaces collectifs résultant directement de l'accès libre, de fait, institué par les réglementations coloniales reprises après les indépendances.

- L'ouverture de l'horizon des possibles aux yeux des populations rurales en rendant crédible et légitime la perspective d'une gestion forestière locale déléguée et contractuelle.
- La réduction de l'opposition du légal et du légitime qui caractérisait à Madagascar, mais aussi au Niger et au Mali, les relations entre l'administration forestière et les populations rurales. Selon le mot de Mamy Razafindrabe : ce qui était légal (l'application de la réglementation forestière par l'administration) n'était pas considéré comme légitime aux yeux des populations et ce qu'elles pratiquaient en le jugeant légitime n'était pas conforme à la loi (Bertrand et Razafindrabe, 1997).
- La définition du cadre institutionnel et de la reconnaissance juridique des communautés locales de base comme acteurs de la gestion des forêts.

Ceci différencie fortement les expériences de transfert de gestion en Afrique francophone de celles, plus ou moins similaires, des pays d'Afrique de l'Est, essentiellement anglophones, où le processus de réforme réglementaire a commencé pratiquement avec une décennie de retard, à la fin des années quatre-vingt-dix (Alden Wily, 2000). Les actions de transfert de gestion locale des forêts au Niger, au Mali ou à Madagascar s'inscrivent dans des politiques nationales à long terme et durables et ciblent d'emblée un grand nombre de contrats de transfert à mettre en place. Ces transferts de gestion locale réalisés à grande échelle contrastent avec la multiplicité des opérations pilotes ou de recherche-action réalisées dans de très nombreux autres pays. Seule l'Inde avec la mise en place des actions de la "foresterie conjointe" (*joint-forestry*) a réalisé des actions de transfert de gestion d'ampleur comparable (Roy, 1995). De même, la Namibie, en restaurant dans un cadre renouvelé les pouvoirs coutumiers, a assuré un transfert généralisé de la gestion des ressources renouvelables. Mais cet exemple apparaît très spécifique.

3. LES ENJEUX DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES POUR L'ÉTAT, LES COMMUNES ET LES COMMUNAUTÉS

Les textes adoptés donnent aux populations de nouveaux droits pour la gestion locale de leurs ressources naturelles. Ces nouvelles règles comportent aussi des devoirs, notamment le respect des cahiers des charges garants de la pérennité des ressources. Quelles sont les motivations des différents acteurs ?

- Pour l'État, il s'agit de mettre fin à l'accès libre, de fait résultant du non-respect des dispositions antérieures, en assurant un contrôle collectif local par les communautés motivées par un transfert de gestion formalisé et restaurant, dans un cadre institutionnel rénové, la légitimité de leur gestion coutumière contestée depuis un siècle.

- Pour les communes, nouvelles et manquant de moyens et de revenus durables pour le développement local, la gestion locale et la valorisation (donc l'exploitation) des ressources naturelles apparaissent comme le moyen le plus rapide de dégager des recettes et d'asseoir une fiscalité locale.
- Pour les communautés, la priorité est donnée aux ressources ou les espaces les plus "menacés" ou les plus "aliénés" par l'administration (par exemple, les forêts classées). Il s'agit aussi d'assurer leur monopole local de l'accès et de l'exploitation de ces ressources face aux intervenants extérieurs.

3.1 La gestion locale durable des ressources renouvelables : un enjeu de politique publique et une demande des populations

En période d'ajustement structurel et de réduction drastique et durable des budgets et des moyens des administrations des pays africains, les réformes des politiques forestières vers la gestion locale des ressources renouvelables forestières ne pouvaient être mises en œuvre que dans le cadre de solutions (institutionnelles, organisationnelles, techniques, etc.) à très faibles coûts récurrents. Ce ne pouvait donc être que donner aux populations rurales concernées la responsabilité de la gestion locale des ressources, c'est-à-dire, leur faire supporter une partie du coût récurrent de cette gestion, leur transférer tout ou partie du bénéfice de la gestion locale des ressources et réaffirmer de façon solennelle la légitimité refondée officiellement de cette gestion locale.

L'amélioration des connaissances sur les liens étroits et multiples entre les populations rurales et les forêts a contribué au développement de la foresterie communautaire, et plus généralement à la participation des populations locales à la gestion des forêts (Arnold et Stewart, 1991 ; Hobley, 1996 ; Kaimowitz, 2002). Mais l'étude de l'articulation des processus de décentralisation et de transfert de gestion reste encore très incomplète.

3.2 Valoriser les ressources naturelles et financer le développement

Dans un certain nombre de pays africains anglophones, les réformes réglementaires ont eu souvent une orientation marquée vers la conservation (Alden Wily, 2000) plutôt que vers la valorisation locale des ressources forestières. C'est une différence fondamentale avec les réformes engagées au Niger, au Mali, et à Madagascar, largement fondées sur la reconnaissance de l'importance économique des filières bois et en particulier bois énergie. Dans ces trois pays, ces réformes ont visé d'emblée à ouvrir et à améliorer l'accès aux populations à des activités économiques et à des marchés rémunérateurs⁶.

À Madagascar, la loi 96 025 sur la gestion locale des ressources renouvelables prévoit, dans sa dernière section, la mise en place d'outils économiques de

⁶ C'était un des objectifs fondamentaux de la réforme de la fiscalité forestière introduite au Niger par le projet Energie II Energie domestique, à partir de 1989.

gestion pour assurer une meilleure valorisation au profit des populations rurales de l'exploitation des ressources renouvelables, cette meilleure valorisation des gestionnaires et producteurs primaires devant contribuer à une gestion locale viable à long terme adaptée des diverses ressources exploitées. Comme au Niger et au Mali, la durabilité de la gestion doit être une conséquence quasi naturelle de la valorisation locale des ressources forestières et de la place irremplaçable des produits forestiers dans le revenu des ménages ruraux.

C'est sur cette base que la nécessité d'une gestion publique indirecte et fondée sur des instruments économiques des filières des produits forestiers s'est imposée au Niger et au Mali.

Les lois sur le transfert de gestion visaient principalement le développement local, la consolidation et la durabilité de la gestion locale. Ce fut particulièrement le cas au Niger en 1991-92, à une période où la décentralisation n'était tout simplement pas envisagée. L'exemple du Mali, peu après, montre que, dans un contexte de décentralisation, la question du développement devient principalement celle du développement communal. À Madagascar, ce fut aussi le cas, quoique de façon différente, plus évolutive. La question se focalise souvent sur la répartition entre fiscalité forestière et fiscalité locale et sur la répartition (ou pas) des revenus fiscaux entre le niveau local et le niveau communal (comme au Niger), voire le niveau intercommunal (par exemple dans le Boeny à Madagascar pour le bois énergie).

3.3 La légitimation de droits locaux exclusifs et le développement local

Trois caractéristiques essentielles différencient le transfert de gestion de ce qu'il est convenu d'appeler la participation :

- La reconnaissance de droits exclusifs locaux aux populations rurales sur les ressources forestières dans les limites du terroir.
- Une réelle autonomie de gestion des ressources forestières à leur profit dans le cadre de règles définissant les modalités de gestion et d'aménagement des forêts transférées et fixant souvent des règles pour l'utilisation des revenus locaux des activités forestières.
- Une fixation définie contractuellement comme permanente et intangible des limites des espaces forestiers transférés.

Le concept de participation, "concept mou", se prête à des interprétations, à des mises en œuvre multiples, voire contradictoires. Il fonctionne comme un écran de fumée. C'est, sans doute, la raison de son emploi généralisé et imposé par les bailleurs de fonds et les opérateurs du développement. Au contraire, c'est le monopole local de gestion et de commercialisation mis en place par le transfert de gestion qui valorise cette innovation institutionnelle aux yeux des populations, plus que les dispositions de la fiscalité différentielle (Bertrand et Montagne, 2006c).

Au Niger, la création des structures locales de gestion a fait des populations locales les principaux acteurs dans la gestion, de l'exploitation et de la

sauvegarde des ressources forestières. Elles ont été amenées à jouer un rôle de police forestière. Leurs espaces sylvo-pastoraux sont reconnus comme faisant partie de biens à conserver. Les populations riveraines (75%) pensent que les marchés contribuent à conserver les ressources forestières et à protéger l'environnement.

Le monopole local de gestion et de commercialisation semble moins strict au Mali qu'au Niger, mais la légitimité locale retrouvée pour la gestion des espaces et des ressources forestières constitue probablement un des points importants si on doit tirer un bilan provisoire des marchés ruraux au Mali. Sur le plan économique, les populations rurales maliennes les plus pauvres ont pu tirer bénéfice de l'opportunité qui leur était faite d'exercer quasiment sans contrainte le bûcheronnage (Hautidier et *al.*, 2004). Toutefois, l'activité bûcheronnage a été réinvestie par les "nantis" du village après un temps d'hésitation. Au Mali, de nouveaux problèmes apparaissent dans le cadre de la décentralisation. Les autorités coutumières n'instrumentalisent-elles pas parfois l'exploitation du bois pour tenter de s'opposer aux nouvelles autorités communales et re-asseoir leur légitimité mise à mal dans les premiers temps des marchés ruraux (Gautier et *al.*, 2006) ? Dans ce pays, avec la conversion au charbon de bois, la filière s'est significativement féminisée. Les femmes représentent actuellement environ 40% des charbonniers (source enquêtes : Commission des combustibles ligneux – CCL, 2001) et à Bamako elles sont devenues majoritaires dans le commerce urbain du bois comme du charbon.

Au Niger, les nouvelles règles fiscales forestières génèrent des flux financiers importants et entraînent des changements considérables des comportements au niveau des villages dotés de marchés ruraux, mais aussi au niveau individuel des villageois. Les marchés ruraux permettent d'obtenir les financements nécessaires aux actions collectives ou individuelles de développement (Issaka et *al.*, 2006). Le montant modeste (de l'ordre de 400 millions de Fcfa, soit environ 609 000 Euros) par rapport au chiffre d'affaires annuel de la filière incontrôlée au producteur en représente néanmoins 15% et confirme donc l'impact global de la SED (Stratégie énergie domestique) pour financer des investissements collectifs (réparation de puits et forages, campagnes de vaccination etc.) et appuyer des actions de développement rural (pépinières, pare-feux, stocks de sécurité alimentaire, etc.). Le revenu individuel de chaque bûcheron serait d'environ 100 000 Fcfa par mois (soit environ 1 500 Euros ; de l'ordre d'un million de Fcfa par an ou 15 000 Euros par an pour un bûcheron très impliqué). On mesure là l'importance de ces revenus dans des budgets ménagers qui sont souvent plus proches de 100 000 Fcfa par an, (Bayard-Gamatié et Madon, 2006) ! Les conditions de vie des populations se sont donc considérablement améliorées, entraînant la diminution importante de l'exode rural. Ces revenus sont redistribués dans l'exploitation agricole et permettent d'assurer des besoins du ménage (scolarisation, embouche, baptêmes, mariages, intrants agricoles et charrettes, santé, habits, voyages etc.).

À Madagascar, l'impact des transferts de gestion sur les revenus locaux est moindre (il se réduit au monopole de la vente du bois exploité – qui était

auparavant exploité illégalement, donc avec un revenu supplémentaire limité), puisque les transferts de gestion n'ont pas été accompagnés, comme au Niger, d'une redistribution d'une proportion conséquente des taxes forestières vers le niveau local.

4. DOMANIALITÉ ET SÉCURISATION FONCIÈRE DES COMMUNS

Le terroir, maillage social de base de l'espace, n'est pas homogène ; il regroupe le finage, l'espace des cultures et des jachères, et les divers espaces, communautaires ou lignagers, couverts de végétation naturelle : parcours pastoraux, forêts, landes, etc. On peut donc distinguer deux catégories d'espaces au sein du terroir :

- le finage, l'espace des cultures et des jachères dont le mode d'appropriation est variable selon les sociétés, mais où prédominent les modes d'appropriation individuels, familiaux ou lignagers ;
- les espaces naturels, gérés de façon communautaire ou lignagère. Ce sont les communs.

4.1 *Décentralisation, transfert de gestion et évolutions de la domanialité*

Transférer la gestion des ressources renouvelables aux communautés rurales ne règle qu'une partie des problèmes fonciers : ceux qui concernent les espaces naturels, les communs. Mais on sait que sur les terres du finage nombre de problèmes fonciers se posent. Souvent prévaut une "marchandisation imparfaite de la terre", qui n'est pas une étape entre des systèmes fonciers traditionnels communautaires et un régime de propriété privée (Le Roy et *al.*, 1996). La colonisation a versé tous les espaces et toutes les terres non cultivées (directement soumis au droit coutumier local) dans le domaine de l'État. Ce principe de domanialité s'est maintenu jusqu'à présent dans les pays d'Afrique francophone. Le transfert de gestion va-t-il se doubler d'une cession de propriété, avant ou après, vers quels acteurs ou quelles instances, à quel niveau ? Autant de questions qui peuvent obtenir des réponses multiples et déboucher sur des combinaisons originales, selon les pays.

La décentralisation ouvre des mutations profondes, rapides, et inéluctables de la domanialité. Ainsi, au Mali, en 1998, avec une soudaine libéralisation politique et une démocratisation, puis une décentralisation, le choix fut fait de transférer la propriété du sol du domaine privé de l'État au domaine privé des communes. Au Niger, en 1992, un pouvoir centralisé fit le choix du transfert de gestion des formations naturelles aux communautés rurales, avec la perspective de concessions rurales et une cession définitive par l'immatriculation. La loi 2004-040 du 8 juin 2004 permet un transfert de la domanialité sur les ressources forestières de l'État vers les communes.

À Madagascar, en 1996, malgré la décentralisation, le choix fut de conserver la domanialité des terres et de se limiter au transfert de la gestion des ressources renouvelables. Le transfert fut complété par des procédures de sécurisation foncière (sécurisation foncière relative - SFR). La question d'un transfert de la propriété du sol du domaine privé de l'État aux communes ressurgit périodiquement et cette question n'est donc pas réglée.

4.2 *Domanialité et fiscalité locale : quelle sécurisation foncière des communs dans un contexte de réforme foncière ?*

Au Mali, une loi a transféré du domaine privé de l'État au domaine privé des communes la propriété des ressources forestières. Mais cette loi reste inapplicable sans décrets et textes d'application. Aujourd'hui, les communes rurales du Mali ne peuvent pas bénéficier, de quelque manière que ce soit, des recettes de la fiscalité forestière.

Madagascar est engagé depuis 1995 dans une politique de transfert contractuel par l'État de la gestion des ressources renouvelables aux communautés rurales. Cette politique doit concerner, sur plus d'une décennie, la majorité des quelques 13 000 communautés rurales présentes sur les 1 300 communes de la Grande Ile. Cette politique à long terme se développe lentement : 450 transferts en 2006.

Mais, depuis 2004, Madagascar a initié le processus d'une réforme foncière majeure et rapide vers une décentralisation de la gestion foncière (Bertrand et *al.*, 2006d) et la création de guichets fonciers communaux. Une coordination entre la nouvelle politique foncière et la politique de transferts de gestion apparaît nécessaire (Bertrand et *al.*, 2008). La question de la sécurisation foncière des communs apparaît et surgit à travers la question du statut juridique du régime forestier : quelle cohérence, ou plutôt quelle complémentarité, entre SFR et guichets fonciers ?

La sécurisation foncière des espaces communs, et en particulier des espaces forestiers, n'est pas réellement prise en compte par la nouvelle politique foncière (NPF) à Madagascar. L'administration forestière n'est pas représentée au sein des commissions foncières communales et tous les défrichements du domaine forestier peuvent être facilement transformés en propriété foncière privée non titrée. Ce qui est en question, c'est la nature juridique du régime forestier, et donc celle du domaine forestier qui n'est pas à Madagascar un régime foncier.

5. VALORISATION DES RESSOURCES, DÉVELOPPEMENT LOCAL ET FISCALITÉ

La nécessité de prendre en compte de façon simultanée le transfert de la gestion des ressources naturelles, le transfert de la domanialité et la sécurisation foncière s'impose de façon différenciée selon les pays. Ces questions sont au cœur des enjeux de société et cristallisent une part notable des débats dans le cadre des processus de décentralisation en cours. Il s'agit, en fait, de régler durablement l'allocation contractuelle des espaces sur le terroir villageois : finage (cultures et jachères), réserve foncière (éventuelle), espaces naturels en gestion communautaire et la sécurisation des droits divers sur les différents espaces et leurs ressources. Il s'agit, aussi, de répartir pouvoirs et revenus entre l'administration, les communes et les communautés rurales de base. Il faut, enfin, clarifier les lieux, les prérogatives de décision et les modes de médiation en cas de conflits – pour préserver démocratie et équité – ainsi que (et ce n'est pas le moins important) les modes de contrôle.

La fiscalité forestière différentielle du Niger a instauré le recouvrement des taxes forestières à la source par les marchés ruraux et la répartition différentielle du produit de cette taxe entre différents niveaux. Les objectifs initiaux de la réforme de la fiscalité forestière étaient les suivants :

- Mettre à disposition effectivement sur le terrain des fonds provenant de la fiscalité pour la réalisation de travaux forestiers pour la gestion durable et l'amélioration des peuplements forestiers naturels.
- Répartir de manière différentielle des revenus de la fiscalité forestière entre différentes catégories de bénéficiaires : le Trésor public, les communautés villageoises à travers les marchés ruraux, les communes, les services administratifs et le dispositif de contrôle forestier.
- Assurer le financement pérenne et autonome du dispositif administratif de contrôle forestier.

La fiscalité forestière a introduit un ensemble de bouleversements majeurs. En premier lieu, la collecte à la source et décentralisée par délégation aux structures locales de gestion des taxes forestières sur la commercialisation et le transport du bois énergie vendu par les marchés ruraux. Ensuite, le prélèvement à la source de la part des taxes revenant au marché rural et le reversement aux services financiers de la commune du solde pour transmission, d'une part, au Trésor public, d'autre part, au compte 3001 dévolu au contrôle forestier.

Ces nouvelles dispositions ont, en conséquence, révélé aux yeux des populations rurales des marchés ruraux du Niger la valeur économique et commerciale du bois énergie et le montant total des taxes générées par cette activité commerciale. Elles ont permis la constitution au niveau de chaque marché rural d'un fonds composé de deux parts. L'une pour financer des activités locales d'amélioration forestière, et l'autre mise à la disposition de la communauté villageoise pour financer des actions ou des investissements collectifs locaux décidés de façon complètement autonome par chaque communauté.

Le bilan, dix ans après, de la fiscalité forestière différentielle est largement positif. La collecte à la source des taxes forestières par les structures locales de gestion et le reversement des fonds aux services financiers décentralisés fonctionnent de façon remarquable avec un taux de perception supérieur à 90%. Néanmoins, il y a quelques "arrangements" avec des commerçants transporteurs sur les quantités de bois et des perturbations proviennent d'interventions collatérales et autoritaires d'agents forestiers dans les procédures de reversement des fonds au niveau de la commune.

La part des fonds pose plus de problèmes. Nombre de marchés n'ont pas, ou peu, utilisé ces fonds villageois des marchés ruraux affectés à des travaux d'amélioration forestière, souvent faute d'appui technique des services déconcentrés de l'Environnement. Par contre, il existe des prélèvements arbitraires (et illicites) de la part d'agents de l'administration sur ce fonds.

La répartition entre diverses catégories de bénéficiaires des revenus des taxes forestières prélevées sur le bois énergie au niveau des marchés ruraux est une disposition pour laquelle le bilan est indubitablement positif.

Enfin, l'approvisionnement à partir des taxes forestières collectées au niveau des marchés ruraux du compte spécial du Trésor, dit compte 3001, finançant les actions administratives de contrôle forestier est aussi une disposition qui est mise en pratique sans distorsion significative. Il en va tout autrement pour ce qui concerne les taxes perçues sur l'exploitation incontrôlée du bois énergie.

La réponse des populations rurales pour l'application des dispositions de la fiscalité différentielle sur le bois énergie qui les concernent directement apparaît donc positive⁷. L'innovation institutionnelle a été appropriée localement sur chaque marché rural, principalement du fait des revenus générés pour les bûcherons. On pourrait donc dire que c'est plutôt le monopole local de gestion et de commercialisation mis en place par l'institution des marchés ruraux qui valorise cette innovation institutionnelle aux yeux des populations, plus que les dispositions de la fiscalité différentielle⁸, même si ces dernières contribuent à ce bilan rural globalement positif. Les bûcherons sont les principaux bénéficiaires des revenus dégagés par la filière bois des marchés ruraux ; ils représentent également l'ensemble de la population qui bénéficie de la part des taxes qui lui est destinée.

L'exemple du Niger ne s'applique pas au Mali où les dispositions réglementaires sont différentes (Bertrand et *al.*, 2006a)

⁷ Même si des risques (généralement limités) de surexploitation et de contournement des règles existent.

⁸ Qui n'ont fonctionné que très imparfaitement, en raison du faible taux de recouvrement sur l'exploitation incontrôlée.

6. DÉCENTRALISATION DU CONTRÔLE, SÉCURISATION FONCIÈRE DES COMMUNS ET VALORISATION LOCALE DES RESSOURCES RENOUVELABLES

Pour Jacques Weber (2006), la rationalisation de la gestion des forêts et des ressources renouvelables qu'elles renferment, comme le bois-énergie, implique, pour leur pérennisation, le respect des principes selon lesquels :

- il n'y a pas de gestion sans contrôle et tout contrôle a un coût ;
- il n'y a pas non plus de gestion sans sanction, et sans application de ces sanctions.

6.1 *Contrôle administratif et contrôle décentralisé : quelle coordination et quel partage des tâches et de la fiscalité ?*

La gestion de la filière charbon de bois et les rôles successifs des communes de la région Boeny (à Madagascar) pour le contrôle forestier décentralisé montrent que la mise en place d'un contrôle forestier local et communal qui complète et s'intègre au contrôle de l'administration forestière est possible et peut fonctionner efficacement par-delà les avatars politiques, comme la crise de 2002. Ce cadre ne peut être valide que si, et seulement si, les infractions (aux normes de coupe, de carbonisation, aux prélèvements fiscaux) sont effectivement sanctionnées. Un dispositif de contrôle décentralisé associe tous les acteurs concernés, depuis le producteur jusqu'au transporteur-commerçant qui achète les produits au lieu de stockage. Un *polisy'ala* (la police de la forêt) assume le contrôle local communautaire des produits. Il s'assure que l'exploitation et la transformation sont conformes aux cahiers des charges, que les sites d'exploitation respectent le zonage. Au niveau de la commune, un *vaomieran'ny ala* (agent de contrôle communal - VNA) réalise le contrôle de la production avant qu'elle ne sorte de son territoire. Il vérifie que le produit est accompagné des papiers nécessaires qui témoignent d'une exploitation légale. Le laissez-passer et le coupon de transport sont délivrés par la communauté locale de base. Celle-ci reverse à la commune la part des prélèvements fiscaux qui ne lui reviennent pas. La commune reverse ensuite à l'administration forestière déconcentrée sa part. Une "clé de répartition" garantit à chaque acteur qu'il aura non seulement une tâche à accomplir dans le contrôle de la production et des flux commerciaux, mais aussi les moyens d'assumer cette tâche. L'intercommunalité permet, ensuite, d'assurer un contrôle forestier efficace et continu en impliquant toutes les communes traversées dans une logique de coresponsabilité. Dans le Boeny, un agent de liaison intercommunal a été engagé par quatre communes sur une initiative propre, mais sans référence au décret 99-952 du 15 décembre 1999 (Organisme public de coopération intercommunal, OPCI).

6.2 Les différents niveaux et les acteurs du contrôle décentralisé

Les populations n'ont pas nécessairement bien compris leurs droits et leurs devoirs, ni l'administration les nouvelles règles qui transforment ses agents forestiers en observateurs des transactions commerciales entre paysans et transporteurs. Autrefois acteurs principaux du commerce avec le monopole de la délivrance des permis d'exploitation, les agents forestiers regrettent souvent cette perte de pouvoir (et de revenus annexes).

Ces évolutions dans les rôles (différenciés, selon les niveaux concernés entre le local et le national) de ces acteurs reste très certainement la principale contrainte à lever de la gestion des ressources. Chacun doit comprendre qu'il ne peut tout faire (l'administration), qu'il a un rôle à tenir (la commune), ou qu'il doit respecter un cahier des charges (les populations et, en particulier, les bûcherons, charbonniers ou collecteurs de produits forestiers non ligneux (PFNL). C'est en ce sens que toutes les actions liées au contrôle forestier ont leur importance et, dans la perspective de l'après-projet, la fiscalité incitative et différenciée par produit.

6.3 Vers une dynamique vertueuse du contrôle décentralisé ?

Chaque acteur de la filière a des raisons de ne pas se satisfaire de ces nouveaux mécanismes de contrôle des flux :

- les populations et les *polisy'ala* déplorent les difficultés de vente de leurs produits (coûts supérieurs dus aux taxes non payées par les exploitants fraudeurs) ;
- les communes jouent un rôle central, alors que leur part des taxes (ristournes) est quasi entièrement consacrée au financement des VNA ;
- l'administration forestière doit engager le dialogue avec les populations et les communes.

Cependant, tous ces acteurs font des efforts pour développer, évaluer et améliorer ces dispositifs. Ils envisagent positivement, compte tenu du niveau des fraudes actuelles (près de 80%) et futures (20%), que les revenus fiscaux sont en mesure d'augmenter globalement. Au-delà de l'intérêt toujours mis en avant de la protection de l'environnement, de la conservation des espèces et de la biodiversité, c'est bien par la mise en place de systèmes de contrôle pérennes, autofinancés et décentralisés que l'on réussira à mettre sous aménagement durable les espaces forestiers naturels.

Le contrôle forestier doit être décomposé en un contrôle administratif à un niveau régional ou supra-communal et un contrôle communal, sous peine de n'assurer aucune des conditions nécessaires à une sécurisation foncière minimale des espaces communs et à une valorisation des ressources qui en fasse la base du développement économique local.

CONCLUSION

La liaison entre transfert de gestion et décentralisation est complexe. Le transfert contractuel de la gestion locale des ressources renouvelables et la décentralisation se situent dans deux registres distincts et à des niveaux spatiaux différents. Cependant, ils s'influencent réciproquement et conditionnent les rapports entre communes et communautés locales.

La domanialité conditionne la sécurisation foncière des espaces communs. La fiscalité (combinant fiscalité forestière et fiscalité communale) conditionne la valorisation des ressources et les possibilités du développement local et communal fondé sur les ressources renouvelables. Enfin, le contrôle (contrôle forestier et contrôle communal combinés⁹) sur les ressources renouvelables conditionne la réalisation effective des deux éléments précédents. Ces trois éléments-clés conditionnent la durabilité de la gestion locale des ressources forestières dans un contexte de décentralisation, ils reposent sur une concertation étroite entre le niveau local et le niveau communal. Cette question de la gouvernance communale conditionne, en fait, la réussite des politiques de décentralisation en cours en Afrique.

BIBLIOGRAPHIE

- ALDEN WILY L. (2000) La législation forestière en Afrique orientale et australe : vers un avenir forestier à orientation communautaire ? *Unasyha*, N° 203, vol. 51, 2000/4, Rome, FAO.
- ANONYME (2005) *Rapport d'évaluation des marchés ruraux mis en place par la SED (Stratégie énergie domestique) phase 1*, Beagges, Bamako, Mali.
- ARNOLD J. E. M., STEWART W. C. (1991) Common Property Resource Management in India, *Tropical Forestry Papers*, N° 24, Oxford, Oxford Forestry Institute, University of Oxford.
- BAYARD-GAMATIÉ M., MAHAMANE A., MADON G. (2003) Le bilan des marchés ruraux au Niger, Projet d'aménagement des forêts naturelles (PAFN), Niamey.
- BAYARD-GAMATIÉ M., MADON G. (2006) Le bilan dix ans après la création des marchés ruraux au Niger : une mobilisation réelle des populations rurales pour la gestion et le contrôle des ressources ligneuses de leur terroir, in BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A., 249-258.
- BERTRAND A., KARPE P., AUBERT S. (2008) Le statut juridique des terres à Madagascar : perspectives historiques et sociales, in SANDRON F. (ed.) *Population et Foncier à Madagascar*, Quae, Versailles, à paraître.

⁹ Il y a un seul contrôle réalisé aux différents niveaux par l'institution la plus proche des flux, donc de bas en haut, le VOI (*Vondron 'Olona Ifotony* - communauté locale de base) par le *polisy'ala*, la commune par le VNA et, enfin, l'État (CEEF (cantonement de l'Environnement et des Eaux et Forêts), puis CIREEF (Circonscription de l'Environnement et des Eaux et Forêts) et enfin DIREEF (Direction inter-régionale de l'Environnement et des Eaux et Forêts).

- BERTRAND A., RAZAFINDRABE M. (1997) Lever l'insécurité foncière : une clé du développement, *Capricorne*, Ambassade de France, Antananarivo.
- BERTRAND A., GAUTIER D., KONANDJI H., MAMANE M., MONTAGNE P., GAZULL L. (2006a) Niger & Mali: Public policies, fiscal and economic forest governance policies and local forest management sustainability, in *International Workshop (IASCP) : "Policy and Distributional Equity in Natural Resource Commodity Markets: Commodity-Chain Analysis as a Policy Tool"*, WRI & IASCP, Bali.
- BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A. (2006b) *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, Paris.
- BERTRAND A. & MONTAGNE P. (2006c) Quel bilan tirer de la fiscalité forestière différentielle sur le bois énergie au Niger ? in BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A., 282-294.
- BERTRAND A., AUBERT S., TEYSSIER A., (2006d) Les enjeux du programme national foncier à Madagascar, in EBERHARD C., et VERNICOS S., *La quête anthropologique du droit - autour de la démarche d'Etienne Le Roy*, Karthala, Paris, 193-219.
- GAUTIER D., HAUTDIDIER B., KEITA S., MBODJ, F. (2006) "Coupe de bois et revendications sociales au Mali", *Colloque international "Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques"*, Montpellier, mai.
- GENTIL D. et HUSSON B. (1996) Les formes de la décentralisation politique dans différents pays d'Afrique de l'Ouest, *Grain de sel, Bulletin de l'Inter-Réseaux*, Juillet, 45-53.
- HAUTDIDIER B., BOUTINOT L., GAUTIER D. (2004) La mise en place de marchés ruraux de bois au Mali ; un évènement social et territorial, *L'espace géographique*, N°4, 289-305.
- HOBLEY, M. (1996) *Participatory Forestry: The Process of Change in India and Nepal ; Rural Forestry Development Study Guide N° 3*, ODI, London.
- ISSAKA H., HAMADOU M., MAMAN R. (2006) La gestion du marché rural de bois énergie et le développement local de Kankani au Niger, in BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A., 233-248.
- KAIMOWITZ D. (2002) *Pour un nouveau programme d'action international pour les forêts : la vision du Cifor ; Réseau international des forêts modèles*, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- KANOUTE, A. (2005) *Mesure de l'impact socio-économique des structures rurales de gestion de bois créées dans les bassins d'approvisionnement en bois de Bougouni et de Sikasso*, SPS Gic, Bamako.
- LE ROY E., KARSENTY A., BERTRAND A. (1996) *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala.
- RESOLVE CONSEIL (2005) *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3. Rapport final de synthèse*, Consortium Resolve – PCP (Cirad – Fofifa -Université d'Antananarivo – IRD), Antananarivo. Madagascar, 82 p.
- ROY S. B. (1995) Enabling Environment for joint Forest Management, *Forest Studies Series F 004*, Inter-India Publications, New Delhi.
- WEBER J. (2006) Citation extraite de "5 défis pour la biodiversité", *Journal du CNRS*, N° 196, <http://www2cnrs.fr/presse/journal/2825.htm>

Communes et régions à Madagascar De nouveaux acteurs dans la gestion locale de l'environnement

Jean-Etienne BIDOÛ, Isabelle DROY,
Emmanuel FAUROUX¹

A Madagascar, comme dans beaucoup de pays en développement, il s'est avéré indispensable de modifier le cadre politique, juridique et institutionnel à la suite du constat d'échec de la planification centralisée, qui a connu son paroxysme à la fin des années 1970, durant les premières années de la Seconde République (1975-1992). Une des marques de la faillite du modèle fut sans doute paradoxalement l'affaiblissement considérable de la capacité d'administration de l'État central.

Dans un premier temps, c'est sur les questions environnementales que les avancées ont été les plus rapides : l'accélération de la dégradation des ressources naturelles, en particulier forestières, a suscité une forte mobilisation des acteurs internationaux en raison de la richesse et de l'originalité de la biodiversité de Madagascar. Les politiques à orientation conservationniste du début des années 1990 (aires protégées) ayant montré leurs limites, une nouvelle réflexion a mis en évidence la nécessité de mieux associer les populations à la gestion des ressources naturelles renouvelables². L'objectif principal est d'établir des règles négociées entre l'État et les communautés locales, sur la gestion et l'exploitation durable d'une ressource donnée.

Dans le même sens, la décentralisation administrative et politique a progressé avec la création, en 1994, de communes dotées de pouvoirs étendus et, en 2004, de 22 régions. Plus récemment, les "guichets fonciers" ont confié aux communes un rôle clé dans la gestion foncière décentralisée. De profondes

¹ Jean-Etienne Bidou, UMR ADES-Tempos, jebidou@ades.cnrs.fr, Isabelle Droy, IRD-UMR C3ED, Isabelle.Droy@ird.fr, Emmanuel Fauroux, IRD, faurouxemm@yahoo.fr

Ce travail a été réalisé avec l'appui du Conseil Régional d'Aquitaine, contrat CRDDT "Pauvreté et gouvernance locale : les impacts de la politique de décentralisation. Une approche comparative entre Madagascar et la Guinée.". Ce travail est mené par l'IFReDE-Université de Bordeaux IV en partenariat avec l'UMR C3ED (IRD-UVSQ) et l'UMR ADES-Tempos.

² Les ressources naturelles renouvelables concernent les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours (loi GELOSE, 1996).

recompositions dans les champs de pouvoir ont ainsi eu lieu. Les transferts au niveau local d'importantes responsabilités reposent sur l'idée qu'une gestion plus proche des administrés prend mieux en compte leurs besoins.

Cependant, le bien-fondé de cette hypothèse est source de débats (Lavigne-Delville, 1999 ; Platteau, 2003) et les modalités de la gestion locale doivent être soigneusement analysées. Nous avons choisi, dans ce but, une commune de l'Ouest du pays, Ankilivalo au cœur du Menabe, riche d'enseignements car elle fut retenue comme site "pilote" pour plusieurs de ces nouveautés institutionnelles.

Après avoir décrit les évolutions récentes des modes de gouvernance, nous nous attacherons à évaluer la portée réelle de ces innovations dans la commune d'Ankilivalo. Enfin, nous soulignerons les difficultés d'articulation entre les différents niveaux de gestion politique et environnementale.

1. NOUVEAUX MODES DE GOUVERNANCE ET NOUVEAUX ACTEURS

1.1 La gestion locale des ressources naturelles, précurseur de la décentralisation ?

1.1.1 La forêt au cœur des préoccupations environnementales

Les causes de la déforestation malgache sont sources de débats. Son origine anthropique a été parfois mise en cause par des auteurs qui l'attribuent plutôt à des changements climatiques (Klein, 2002). Divers travaux ont montré que des modes de gestion durable des ressources avaient toujours existé dans les sociétés villageoises. Des pratiques apparemment destructrices comme les feux de brousse peuvent, sous certaines conditions, relever d'une bonne gestion. Mais les récentes évolutions, en accélérant et en multipliant les destructions, ont perturbé les équilibres anciens. La forêt est agressée, aujourd'hui, d'abord par l'expansion de la culture sur abattis-brûlis (*batsake*) dans l'Ouest et le Sud-ouest pour satisfaire une demande commerciale accrue en maïs ; ensuite, par la production de charbon de bois liée à l'urbanisation. Essartage et charbonnage sont le fait d'acteurs différents (certains migrants, des commerçants...) et mettent en cause la bienveillance parfois intéressée de fonctionnaires prompts à abuser de leur pouvoir. Sur un même territoire, des conflits peuvent se nouer entre, d'une part, des groupes qui cherchent, de fait, une gestion durable de la ressource, par la cueillette notamment, en y adjoignant souvent une valeur symbolique et religieuse, et, d'autre part, des individus qui n'ont leurs intérêts que dans une valorisation marchande à court terme et sans objectif de renouvellement.

1.1.2 *Les politiques environnementales, entre sanctuarisation et contractualisation*

En se focalisant sur la vision simpliste d'un paysan responsable exclusif de la dégradation de son milieu, les politiques de protection de l'environnement ont eu des effets parfois contre-productifs. Un temps précieux a sans doute été ainsi perdu face aux vrais problèmes de la déforestation qui se posent depuis trois décennies, aussi bien sur la bordure orientale que dans l'Ouest et le Sud-ouest.

Les premières Réserves, datant de la colonisation (1927), ont été conçues dans une optique de sanctuarisation. En interdisant toute occupation humaine, elles ont inauguré une phase conservationniste de la politique environnementale déclinée sous diverses formes d'aires protégées. Cette politique ne commencera à s'infléchir qu'au milieu des années 1990, après l'évaluation négative de la première phase du Programme environnemental (PE1). Les résultats mitigés du PE1 ont souligné les faiblesses de la gestion centralisée. Il s'agissait moins d'un échec du "tout État" que de celui d'un État affaibli. Les "Eaux et Forêts" n'avaient plus les moyens de contrôler efficacement la gestion des ressources forestières. Ce vide s'est aggravé avec les programmes d'ajustement structurel conduisant à l'ouverture de l'accès à la forêt au moment même où, pour d'autres raisons³, la pression sur la ressource augmentait. Les pouvoirs locaux, officiellement dépossédés de la gestion de la forêt au profit de l'État, n'avaient aucun moyen d'activer les modes traditionnels de régulation.

Ces constats ont conduit à une réhabilitation du niveau local, donnant naissance à une politique nationale de décentralisation de la gestion des ressources naturelles. En 1996 a été votée la loi Gelose (GEstion LOcale SEcurisée) qui organise le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à des communautés locales.

1.1.3 *Une reconnaissance juridique et institutionnelle des acteurs locaux*

Le processus Gelose repose sur un contrat entre l'État, la commune et la communauté locale de base, association villageoise qui reçoit la gestion des ressources. Un médiateur environnemental aide à la construction d'un consensus entre les trois parties sur les modalités de gestion, la répartition des droits et des devoirs, et la forme contractuelle des engagements.

En 2000, puis en 2004, des analyses soigneusement documentées en ont dressé un premier bilan (Maldidier, 2001, Resolve, 2005). Malgré de nombreuses difficultés surtout liées au cadre institutionnel, la gestion décentralisée de certaines ressources naturelles a commencé à être effective en plusieurs lieux (Resolve, 2005). Les situations locales montrent une grande diversité de cas

³ Aux besoins en bois et en charbon de bois, somme toute modérés du fait de la croissance lente de Morondava, la capitale régionale, s'ajoute l'expansion beaucoup plus rapide dans l'Ouest et le Sud-ouest malgache surtout, de la demande en maïs pour l'alimentation des villes et pour l'exportation. Le maïs est cultivé en abattis-brûlis.

allant de nets succès jusqu'à d'évidents échecs en passant par des dérives mal contrôlées. Les domaines d'application s'avèrent larges, depuis la gestion des ressources forestières jusqu'à la valorisation de la biodiversité, au reboisement ou à la gestion des feux de brousse. La gestion locale a, ainsi, servi de laboratoire expérimental pour un nouveau partage des pouvoirs et des responsabilités dans le cadre de la décentralisation administrative.

1.2 *Les nouveaux acteurs : communes et régions*

1.2.1 *Les communes, principal pivot du développement local*

Le point décisif de la loi de décentralisation de 1994 est la mise en place des communes. Le pays en comptait 1557 en 2005. Chacune comporte un exécutif, le maire, et un organe délibérant, le conseil communal, élus séparément au suffrage universel, ce qui peut provoquer des divergences.

Les **communes** ont des compétences étendues. Elles assurent tous les services de proximité, ainsi que des actions de développement. Leurs ressources, humaines et financières, sont encore faibles, notamment pour les communes rurales enclavées. Les dotations et les subventions de l'État sont médiocres et irrégulières ; les ressources propres sont difficilement mobilisables. De façon générale, la gestion communale manque de transparence. La faible capacité technique des maires et des élus locaux est une évidente source de difficultés (MDAT, 2005). De nombreux programmes de renforcement des capacités des communes ont donc été mis en œuvre.

Les communes sont restées les pivots du développement local jusqu'en 2004 lorsque, dix ans après la loi de décentralisation les régions ont été mises en place. Cet intervalle de temps a été utilisé pour élaborer dans chacune d'entre elles, et de façon participative, un Plan communal de développement (PCD) définissant les axes prioritaires du développement local. Les PCD ont eu des résultats contrastés. La qualité du processus participatif y est variable, car elle est liée en partie à la dynamique impulsée par l'équipe communale et aux rapports de force entre les divers micro-pouvoirs locaux dont les objectifs peuvent être contradictoires.

Un **Organisme public intercommunal** (OPCI) a été créé pour gérer les problèmes dépassant le cadre communal (la gestion d'une grande forêt, par exemple). Dans le contexte actuel de forte inégalité dans les capacités communales de gestion, les OPCI auront certainement quelques difficultés à fonctionner correctement.

1.2.2 *Les régions, une puissance montante*

Malgré une énergique impulsion donnée par le gouvernement, les 22 régions ont souffert, à leur démarrage, de deux handicaps : les textes les régissant présentent des incohérences et leurs moyens matériels sont excessivement réduits. Le statut de Chef de Région, lui-même, est ambigu. Il cumule les pouvoirs du représentant local de l'État et de chef de l'exécutif régional, si bien

qu'une confusion existe quant aux compétences de la région sur les services territoriaux déconcentrés (santé et éducation). Pour ajouter à la confusion, les découpages administratifs de ces services ne recouvrent pas les découpages des collectivités territoriales décentralisées ; leurs moyens matériels sont faibles. Or, ces services de proximité sont évidemment essentiels pour la lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie.

Nommé actuellement par le gouvernement, le chef de région sera, à terme, élu par le Conseil Régional. L'activité du chef de région est, en ce moment, suivie de près par le pouvoir central. Il lui est demandé d'être très présent et très visible dans sa circonscription. Il doit gérer les éventuels dysfonctionnements des échelons administratifs qu'il contrôle, et animer avec vigueur les activités se déroulant au chef-lieu de région. Comme les communes, les régions disposent d'un Plan régional de développement (PRD), dont l'objectif est de lancer une réflexion sur les stratégies de développement en associant les principaux acteurs locaux (administration, secteur privé, société civile). Les régions auront sans doute du mal à mettre en cohérence les axes de leurs stratégies de développement avec les actions communales. Les contradictions entre priorités régionales et communales sont nombreuses. Les communes ont déjà engagé beaucoup d'actions, parfois avec des opérateurs extérieurs. Or, un plan régional n'est pas la simple somme des plans communaux. La logique voudrait que les plans communaux s'insèrent dans la logique des axes stratégiques de la région, ce qui ne sera certainement pas aisé à réaliser.

1.3 La décentralisation foncière, une nouvelle compétence pour les communes

À Madagascar, les terres appartiennent, par défaut, au domaine privé de l'État. Peu de terres sont titrées. Elles sont cependant exploitées de fait depuis plusieurs générations, ou gérées par une communauté villageoise ou par un lignage. La question de la sécurisation foncière a été abordée, dès 1996, dans le cadre de la loi Gelose. Après le transfert de gestion de la ressource, il est prévu de mettre en place une sécurisation foncière relative (SFR) pour délimiter les terroirs, identifier l'occupation du sol et sécuriser les droits des occupants. Ce processus a pris du retard (Beuret, 2004b), mais il a constitué une première innovation institutionnelle dans le domaine du droit foncier, en dépassant largement le seul cadre de la gestion des ressources naturelles.

1.3.1 La réforme engagée dans le cadre du Programme national foncier (PNF)

Une réforme foncière de grande ampleur est engagée depuis 2003. Il s'agit de mettre en phase un cadre réglementaire inadéquat et une administration paralysée avec les attentes de la population en matière de sécurisation foncière. Cette réforme a été lancée dans le cadre du PNF sur les fronts législatif et administratif. Ainsi, une nouvelle procédure, plus simple et plus rapide, permet la délivrance de certificats fonciers au niveau de la commune. La rénovation des

textes a permis, d'une part, la reconnaissance de l'occupation et de la jouissance comme une forme de propriété, et, d'autre part, la mise en place de la gestion décentralisée des terres (exposé des motifs de la loi 2005-019).

1.3.2 *Le guichet foncier : une nouvelle compétence pour les communes*

La création de niveaux intermédiaires dans les procédures de sécurisation permet de maintenir le titrage individuel comme sécurisation maximale, et, aussi, de reconnaître des niveaux intermédiaires comme le certificat foncier délivré au niveau de la commune. On espère ainsi en finir avec les "petits papiers" qui n'assuraient aucune protection juridique réelle (RocheGude, 2005). Le guichet foncier reconnaît les droits locaux, délivre les certificats, enregistre les mutations et tient à jour le Plan local d'occupation foncière (PLOF). Ce type de sécurisation est bien adapté aux droits personnalisés (cas des rizières). Pour les droits collectifs (forêts, terrains de parcours, lieux de cueillette), la situation est plus complexe, mais un important travail de décryptage de ces droits a été réalisé dans le cadre du programme de sécurisation foncière de Gelose (Maldidier, 2001).

L'enjeu de la gestion foncière décentralisée est aussi de permettre aux communes d'augmenter leurs ressources propres en rénovant la fiscalité foncière et en l'actualisant grâce au PLOF. On souhaite arriver ainsi à une sorte de cadastre communal qui pourrait ultérieurement servir de support à une imposition foncière locale aujourd'hui inexistante. La commune, première collectivité territoriale à avoir bénéficié des lois de décentralisation, continue ainsi à enrichir ses prérogatives dans le domaine de l'administration foncière. Cela contribue à en faire l'interlocuteur privilégié des opérateurs extérieurs qui y voient une échelle bien adaptée à la démarche des projets.

2. DÉCENTRALISATION ET GESTION DES RESSOURCES AU NIVEAU DE LA COMMUNE D'ANKILIVALO

2.1 *Enjeux fonciers et enjeux environnementaux à Ankilivalo*

La commune d'Ankilivalo est vaste (960 km²). Elle rassemble neuf *fokontany* (échelon administratif correspondant aux anciens villages) et compte 13 000 habitants, dont 3 500 au bourg central. Plusieurs groupes ethniques y sont représentés : des autochtones *sakalava*, des *betsileo* riziculteurs, fondateurs du village, et des immigrants plus récents, *korao* et *tandroy*, moins nombreux. Ankilivalo fut fondé vers 1820, lors des guerres entre le royaume *merina* et les troupes *sakalava* par des soldats *betsileo* engagés dans les armées *merina* et libérés sur place afin de coloniser le pays. Ils se fixèrent dans une riche plaine alluviale propice à la riziculture qui, jusqu'alors, avait servi de pâturage aux troupeaux de bœufs des souverains *sakalava*. Des installations d'irrigation assez sophistiquées

furent édifiées. Elles allaient, quelques décennies plus tard, constituer l'épine dorsale de l'actuel réseau moderne d'irrigation (dit "de Dabarà"). L'élevage bovin extensif, propre aux *sakalava*, fut progressivement abandonné au profit d'une agriculture performante appuyée sur des terroirs fixes et bien aménagés.

On trouve à Ankilivalo trois catégories principales d'acteurs villageois :

- Des riziculteurs migrants, "allochtones de premier rang", surtout *betsileo*. Excellents riziculteurs et cultivateurs de décrue, ils s'intéressent peu à la forêt. Ils capitalisent leurs revenus en achetant d'abord des terres, ensuite des bœufs pour piétiner les rizières. Les plus riches sont des propriétaires fonciers, importants à l'échelle locale, employant des métayers constitués en réseaux de clientèle.
- Des "autochtones" *sakalava* venus après les *betsileo*, mais tous les *sakalava* sont chez eux dans le Menabe. Ils ont adopté la riziculture, qu'ils pratiquent de façon moins exclusive que les *betsileo*. Ils s'attaquent parfois à la forêt pour quelques cultures de maïs sur brûlis, mais ils l'utilisent surtout pour la cueillette en période de soudure. Avant tout, ce sont des éleveurs de bœufs passionnés, souvent contraints, par l'expansion des terroirs agricoles, à utiliser des pâturages de plus en plus lointains.
- Parmi les "allochtones de second rang", les *korao* sont aussi riziculteurs. Les *tandroy* ne le sont que rarement car ils préfèrent brûler quelques arpents de forêt pour y cultiver arachide et maïs. *Tandroy* et *korao* ne cherchent pas vraiment à établir des relations harmonieuses avec les autochtones. Les *tandroy* oublient souvent de demander l'autorisation de s'installer en forêt ou abusent démesurément d'une autorisation initiale. La plupart du temps, ils agissent dans les forêts avec autant de désinvolture que si elles étaient en accès libre.

En résumé, les *betsileo* et, à un degré moindre, les *sakalava*, respectent à peu près les règles d'un bon usage des ressources naturelles. Ils s'attaquent peu à la forêt, ou le font avec modération, et seulement après avoir passé un accord avec les ayants droits. Par contre, les *korao* tiennent peu compte des règles foncières autochtones. En cas de pénurie, la solution la plus facile consiste, pour eux aussi, à s'attaquer à la forêt. Quant aux *tandroy*, ils sont présents sur tous les fronts pionniers de défrichements forestiers. Mais ils ont souvent pour complices discrets de riches autochtones qui les soutiennent financièrement dans l'attente de la première récolte avant de les traiter comme leurs métayers. Selon les règles locales, l'espace forestier incendié devient appropriable. De riches *sakalava* augmentent ainsi, sans grands efforts, leur domaine foncier. Contrairement à une idée répandue, les défricheurs *tandroy* ne sont généralement pas en situation de survie. Ils viennent dans le Menabe pour y accumuler les bœufs dont ils ont besoin dans leur logique d'ascension sociale. Ils défrichent donc bien au-delà des nécessités de l'autoconsommation. La hausse des cours du maïs et les disettes qui frappent régulièrement le Sud, les ont conduits, depuis une quinzaine d'années, à aggraver leurs défrichements. Le droit foncier *sakalava* reconnaît l'appropriation collective de vastes espaces. Il est aujourd'hui remis en question, notamment par l'apparition, sur les terroirs

rizicoles aménagés, de droits plus personnalisés. Le droit foncier moderne reste peu appliqué, et seulement à la périphérie des petites villes.

L'incertitude climatique aggrave encore l'insécurité foncière. Les grandes tempêtes tropicales (Cynthia 1991 ou Gafilo 2004) détruisent canaux, barrages et prises d'eau, et ensablent les rizières. Lors de chaque réhabilitation de terroir, la plupart des aménagements sont à refaire. Un nouveau parcellaire apparaît alors dans lequel les anciens droits sont peu pris en compte. Tout dépend de la force de travail disponible des lignages en présence et de leur pouvoir de négociation. Un groupe disposant de nombreux adultes vigoureux pourra remodeler à son avantage le nouveau terroir. Il en résulte des situations foncières complexes, floues et peu stables. Les litiges se règlent alors davantage sur la base des rapports de force du moment que par le recours à l'équité.

2.2 La gestion locale des ressources naturelles : altération ou réappropriation ?

Lors des premiers transferts de gestion, la complexité des réglementations liées à la Gelose pouvait inquiéter tant elle paraissait étrangère à une réalité rurale allergique à tout ce qui, de près ou de loin, ressemble à une organisation bureaucratique. En fait, les spécificités locales paraissent l'avoir généralement emporté sur la norme bureaucratique. Les informations concernant le suivi de Gelose au niveau national (Maldidier, 2001 ; Resolve, 2005) révèlent une grande diversité dans les modalités concrètes d'application. Cette souplesse non prévue par les textes, semble avoir été opportunément imposée par la force des réalités locales.

2.2.1 Une mise en œuvre parfois chaotique

Les premières évaluations présentent un foisonnement de situations très contrastées, parmi lesquelles certains problèmes sont récurrents. La problématique de la Gelose repose sur la notion simplifiée de "communauté locale" perçue comme homogène, composée de personnes interchangeableables, dotées d'objectifs identiques et déployant les mêmes stratégies. Dans la réalité, chaque unité locale (un village, un village et ses hameaux, un petit ensemble de villages...) est le théâtre de stratégies contradictoires et d'âpres luttes pour le contrôle du pouvoir local. Il en résulte que la Gelose peut favoriser les intérêts de certains en nuisant aux intérêts d'autres "bénéficiaires" locaux⁴ (Blanc-Pamard et *al.*, 2004 ; Beuret, 2004a).

Ainsi, à Ankilivalo, où la partie nord de la commune est très boisée, trois contrats Gelose ont été signés. Malgré un hâtif habillage participatif, la démarche est restée purement descendante (*top/down*). Les trois parties appelées

⁴ Un exemple relativement fréquent est l'opposition des intérêts entre les chefs des grands lignages (*tompontany*), qui disposent de droits traditionnels sur les terres, et les nouveaux riches (*mpanarivo*) qui se sont arrogés le droit d'installer des migrants sur des forêts à défricher et se constituent ainsi un réseau clientéliste.

à signer le contrat avaient de bonnes raisons pour ne pas jouer le rôle que l'on attendait d'elles. Le maire, qui utilisait la forêt comme source de revenus complémentaires pour affronter de soudains besoins d'argent, particulièrement pour financer son élection, était loin du modèle de gestionnaire intègre. Les villageois, à majorité *betsileo*, s'intéressant peu à la forêt, ne s'alarmaient pas outre mesure des déprédations. Seul l'État était assez inquiet pour prendre l'initiative de lancer des procédures Gelose. Ce faisant, il n'a suscité aucune hostilité de la part de villageois à qui tout cela, au fond, importait peu.

De façon générale, les demandes de contrat Gelose semblent encore, pour la plupart, suggérées par des organismes ou des institutions extérieures au village. Les demandes spontanées (ou presque spontanées) sont souvent provoquées par des réflexes défensifs. On n'agit pas vraiment pour protéger la ressource, mais pour continuer à l'exploiter aussi sévèrement qu'avant, sans avoir à partager avec des voisins indésirables.

Quelques dérives apparaissent ainsi. Au village de M.⁵, de notoriété publique, on peut, après la Gelose, se procurer du palissandre à bon marché en s'adressant discrètement au comité de gestion⁶. Il suffit alors d'amener nuitamment un camion qui sera chargé par des villageois complices. Personne ne regrette vraiment cette situation. D'une part, en effet, les villageois en tirent des ressources, alors qu'auparavant deux ou trois entrepreneurs indo-pakistanaïens de Morondava étaient les seuls bénéficiaires avec les agents locaux de l'État qu'ils avaient pu corrompre. D'autre part, les villageois, ne souhaitant pas être découverts, agissent avec discrétion. Leurs coupes sont plus modérées et moins visibles, accédant à l'idée d'une forêt correctement préservée. Les débuts de la Gelose ont eu lieu surtout dans des zones accessibles bien contrôlées par les pouvoirs publics. Dans les zones enclavées, contrôlées par des maires assez forts pour ne pas tenir compte de la hiérarchie, des anomalies-pourraient se produire. Dans la commune de A., pourtant bien contrôlée, le Chef de Région a constaté, après un audit impromptu, que le maire avait commis suffisamment d'irrégularités pour mériter la prison. Qu'en sera-t-il dans la majorité des cas, loin de tout contrôle sérieux ? Les villages prennent le plus souvent au sérieux le contrôle des intrusions de personnes non habilitées dans les forêts dont ils ont la responsabilité. À Ankilivalo, avant même le contrat Gelose, les Eaux et Forêts ont autorisé des patrouilles villageoises pour contrôler les personnes et les véhicules entrant dans la forêt ou en sortant. Leur indépendance semble réelle : ils ont récemment intercepté un camion transportant illicitement du bois pour le compte d'un grand notable. Certes, ils n'ont pu ni faire décharger le camion, ni sanctionner effectivement le coupable,

⁵ Bien entendu, nous ne citerons pas de noms de lieu, dont les élus et les responsables, qui pourraient être accusés de malversations, seraient trop aisément identifiables.

⁶ Les Comités de gestion (COGE) sont les représentants des Communautés locales de base qui ont bénéficié d'un contrat de type GELOSE. Ils ont un rôle important dans le contrôle de l'accès à la ressource, comme ici la forêt, en matière de surveillance et de délivrance d'autorisation de prélèvement.

mais l'affaire a reçu suffisamment de publicité pour que le délinquant hésite à renouveler ses méfaits.

2.2.2 *Des résultats globalement positifs*

2.2.2.1 *Les progrès de l'appropriation paysanne*

Beaucoup de villageois, et d'abord les autochtones, ont le sentiment que la Gelose leur donne des droits qu'ils ne pensaient pas avoir jusqu'alors. Dans la logique *sakalava*, nous l'avons vu, les espaces forestiers peuvent être utilisés mais ne sont pas véritablement appropriables. Les *sakalava* bénéficiaires de contrats Gelose ont manifestement reçu le transfert de gestion comme un cadeau inattendu d'un État que l'on connaissait jusqu'alors comme plus répressif que généreux. L'État leur ayant conféré ce droit de gestion, les bénéficiaires se comportent comme si c'était désormais à l'État d'assumer la responsabilité des rapports avec les forces de la Surnature. Les sanctions surnaturelles font moins peur puisque, dans ces conditions, elles devraient frapper l'État plutôt que les villageois. La forêt rentre ainsi progressivement dans une sorte de droit commun. De fait, dans les forêts "gélisées", les autochtones paraissent se sentir plus responsables de ce qu'ils ne considéraient pas encore, il y a peu, comme "leur" forêt.

2.2.2.2 *Vers la fin de l'accès libre ?*

La fin de l'accès libre paraît en vue dans les forêts où la procédure a été réellement appropriée par les bénéficiaires. Il ne s'agit plus d'obéir aux mots d'ordre d'une organisation non gouvernementale (ONG) dont on espère tirer quelque bénéfice, mais de gérer une ressource, y compris en la ponctionnant en cas de réel besoin. Par exemple, après un récent cyclone, le comité de gestion de la forêt de Bevoay a autorisé les sinistrés à couper, sous son contrôle, le bois nécessaire à la reconstruction du village. Cela dépassait largement les autorisations qu'auraient données, auparavant, les Eaux et Forêts, mais cela n'a nullement dégénéré en pillage grâce à un réel contrôle mutuel. Dans des contrats Gelose organisant l'écotourisme, les ristournes payées par les visiteurs ont souvent permis le financement d'intéressantes réalisations collectives. Plus tard, il ne sera certainement pas difficile aux responsables locaux de faire comprendre que ces bénéfices seraient abolis si les règles du jeu n'étaient pas respectées par tous. Chacun a désormais intérêt à ce que les termes du contrat soient respectés.

2.2.2.3 *Des améliorations localisées*

Dans les zones, encore peu nombreuses et peu étendues où l'accès libre a vraiment cessé, la diminution de la pression anthropique est déjà sensible. Cette diminution devrait logiquement s'accroître avec le temps, car les moyens de contrôle vont s'améliorer et les prélèvements clandestins devront se faire de

plus en plus discrets. En outre, les espaces soumis à un contrat Gelose ont tendance à s'étendre de proche en proche. En effet, lorsqu'une communauté locale de base a verrouillé son espace par une opération Gelose, les utilisateurs étrangers à cette communauté seront tentés de se reporter sur les espaces forestiers non "gélisés" qu'ils ponctionneront d'autant plus. Les responsables de ces espaces, sous peine de voir leur forêt, ou toute autre ressource naturelle complètement dévastée, n'auront alors d'autre alternative que de demander, spontanément cette fois, à entamer une nouvelle procédure Gelose.

2.3 *Qui va utiliser les guichets fonciers ?*

À Ankilivalo, le guichet foncier pilote a été ouvert en avril 2006. Les premiers dossiers ont été déposés en novembre 2005. Il est évidemment trop tôt pour une évaluation sérieuse. Quelques remarques sont cependant déjà possibles. Alors qu'Ankilivalo a bénéficié d'un encadrement massif grâce à des organisations paysannes dynamiques et compétentes, les villageois nous ont paru peu au courant des possibilités offertes, assez sceptiques sur les possibilités de réalisation et finalement peu motivés. Il est vrai qu'Ankilivalo constitue un cas particulier car il s'agit d'un terroir rizicole très sécurisé dans le contexte traditionnel. Il appartient à des allochtones de premier rang, installés là depuis longtemps. Leurs droits sont connus, précis, incontestés et incontestables. De plus, Ankilivalo se trouve nettement à l'écart des zones proches de la ville de Morondava où la bourgeoisie urbaine, parfois, cherche à usurper des terres paysannes. Un intrus qui, hors consensus, tenterait de s'immiscer dans ce terroir se heurterait à de graves difficultés le privant de toute possibilité d'exploitation paisible.

Un contre-exemple existe à proximité, à Bezezika, autre terroir rizicole longtemps exploité avec minutie par des *betsileo* associés à des autochtones. Tous disposaient de droits fonciers précis et clairs, mais plusieurs crises ont endommagé le terroir. De nouveaux aménagements pourraient le réhabiliter. Selon une stratégie *sakalava* classique, quelques lignages ont laissé sur place des représentants pour faire valoir leurs droits dans l'éventualité d'une réhabilitation. Il n'y a pas encore de guichet foncier à Bezezika, mais chacun croit qu'il y en aura bientôt. Les *sakalava* de Bezezika ont donc craint que des riziculteurs *betsileo*, plus habiles dans le maniement du droit moderne, ne profitent des opportunités offertes par les guichets pour monopoliser le nouveau terroir dès qu'il sera réhabilité. Ils ont donc anticipé en effectuant une demande d'immatriculation selon l'ancienne procédure. Ils pensent, avec le récépissé de cette demande, disposer d'un "petit papier" prouvant leurs droits aussi clairement que les procès-verbaux que fourniront peut-être les guichets.

2.4 Les plans communaux de développement (PCD) : le rôle central du maire

Le premier PCD d'Ankilivalo, en 2001, a été réalisé avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le second, en 2003, a bénéficié de l'appui du SAGE (Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement) sur la base d'un "Guide du PCD vert" diffusé par cet organisme. Le PCD comporte donc, notamment, un axe de lutte contre les feux de brousse sur la base de conventions collectives au niveau des *Fokontany* et l'organisation d'un contrôle forestier communal.

Le rôle du maire dans l'élaboration du PCD peut, selon ses ambitions et ses aptitudes, être nul ou très important. Tout dépend de son ouverture d'esprit et de son pouvoir de négociation avec les auteurs du Plan régional qui, en dernière analyse, arbitrent les demandes émanant des communes. Les points forts des nouveaux pouvoirs du maire concernent surtout le contrôle des guichets fonciers et l'interface avec les projets dans l'élaboration des PCD. Le contrôle des guichets pourrait lui permettre, entre autres, de favoriser les stratégies foncières de son lignage ou des alliés de son lignage. Il pourrait aussi, comme cela semble être le cas à A., utiliser les fonds du guichet à des usages qui n'étaient pas prévus par la loi.

Le rôle d'interface avec les projets et avec les interventions extérieures permet au maire, s'il est habile et s'il dispose d'un bon réseau social, de bénéficier de financements et d'aides de toutes natures, en négligeant la voie hiérarchique, y compris sur ce point le Chef de Région. Le maire d'Ankilivalo est lié par ses origines familiales à un groupe de grands notables régionaux. Sa commune a ainsi été choisie par la Coopération suisse pour servir de cadre à plusieurs opérations pilotes. Grâce à ces facteurs favorables, en avril 2006, elle a reçu l'appui de dix-neuf ONG, institutions internationales ou organisations paysannes dans des perspectives diverses : reboisement, vulgarisation agricole, contrôle forestier, appui à la bonne gouvernance, lutte contre le SIDA, aide à la construction d'infrastructures (scolaires et hydro-agricoles), greniers communautaires, développement rural, promotion de la femme, alimentation infantile, valorisation des plantes médicinales...

L'idéal-type du maire rural est ainsi en train de changer. Autrefois, il était élu en raison de son appartenance aux groupes lignagers détenant la réalité du pouvoir local traditionnel. Son rôle et son prestige dans ces groupes comptaient plus que son niveau scolaire ou que son aptitude à comprendre les changements sociaux et économiques en cours. Désormais, il doit être capable de dialoguer en français avec les organisations qui visitent son village, il doit faire bonne impression, ce qu'il réussit en utilisant à bon escient le langage des projets. Son pouvoir de négociation dépend de la place qu'il occupe dans les réseaux régionaux et de son aptitude à comprendre les changements du monde actuel, ce qui suppose un niveau d'instruction bien supérieur à celui des maires d'antan.

3. LA DIFFICILE ARTICULATION DES NIVEAUX DE GESTION

3.1 *Une structuration administrative laborieuse*

3.1.1 *L'échelon régional : entre l'État et la commune*

Au niveau national, le décalage de cinq ans dans la mise en place des communes et des régions a obligé ces dernières à s'insérer dans un paysage institutionnel bipolarisé entre l'État et les communes devenues les interlocutrices privilégiées des opérateurs du développement. L'élaboration des plans régionaux s'est effectuée dans un contexte de précipitation et d'impréparation. L'approche participative a souvent dû être contournée. Les premiers plans se sont limités à une liste non hiérarchisée de demandes peu contextualisées, qui reflètent l'avis de consultants extérieurs pas forcément bons connaisseurs des problématiques régionales (MDAT, 2005). Des exceptions existent comme dans le Menabe ou l'Anosy (extrême sud-est du pays). Ces deux régions ont spontanément constitué, depuis le milieu des années 1990, des comités régionaux de développement (CRD), fonctionnant avec une structure souple et efficace, qui ont servi de modèle, dans tout Madagascar, pour des structures régionales de développement régional. Le Menabe a ainsi pu élaborer, avant l'heure, un PRD exemplaire qui, ultérieurement, a utilement inspiré les autres PRD.

Le CRD présente une composition équilibrée des pouvoirs régionaux, politiques, administratifs, économiques et associatifs. Il fonctionne par collèges, un collège des sept maires de la région, un collège de la société civile et des ONG, un autre des parlementaires, du secteur privé, de la région et des services administratifs déconcentrés. La cellule de réflexion du CRD repose sur plusieurs commissions : environnement, développement rural, foncier, fiscalité, éducation et santé. Ainsi, lorsqu'il a fallu élaborer le PRD, la réflexion collective déjà avancée, a permis d'établir rapidement une hiérarchisation des priorités.

L'aspect participatif est cependant limité, même si le Plan prend en compte les résultats des réunions tenues au niveau communal. L'exemple du Menabe, qui repose sur l'engagement exceptionnel de plusieurs personnalités peu ordinaires, ne doit pas masquer le fait que les autorités communales sont encore loin d'être aptes à élaborer de façon autonome une véritable planification locale. Des agents du PNUD et de l'ONG Saha tentent actuellement d'assurer ces fonctions indispensables.

3.1.2 *Les fokontany : l'unité de base au statut paradoxal*

L'échelon du *fokontany*, après avoir été très instrumentalisé sous la 2nde République, a été un temps oublié par les textes régissant la politique de décentralisation, bien que son importance soit essentielle dans la politique de revalorisation du local en tant que premier niveau de concertation et de discussion. Il a fallu attendre le référendum de 2007, soit près de 13 ans après les lois de décentralisation, pour voir le *fokontany* réintroduit comme unité de

base des collectivités locales. Cette longue mise à l'écart n'est paradoxale qu'en apparence : elle est en partie liée au fait qu'aux *fokontany* étaient associées des assemblées villageoises fonctionnant sous une forme ressemblant à une démocratie directe, les *fokon'olona*, sur lesquelles s'étaient appuyées plusieurs réformes lors des régimes précédents. Elles s'étaient révélées peu adaptées et décevantes. Il s'agissait d'une institution ancienne qui avait longtemps fait la preuve de son efficacité dans les Hautes Terres. Cependant, sa transposition aux sociétés côtières, qui disposaient d'autres institutions et ne fonctionnaient pas toujours selon les mêmes règles sociales, s'était avérée délicate, voire malencontreuse. La mise à l'écart des *fokontany* a laissé aux habitants le soin de s'organiser assez librement : *fokon'olona* à l'ancienne sur les Hautes Terres, communautés de base, groupes régis par une convention collective (*dina*), comités gérant les litiges fonciers auprès des guichets fonciers, comités de gestion mis en place à la faveur des contrats Gelose...

Cela a-t-il traduit une réelle tendance vers une démocratie participative ? On peut en douter pour deux raisons. Tout d'abord, l'initiative des efforts d'organisation collective reste encore nettement de type descendant, même si le flou régnant permet une meilleure adaptation aux réalités locales. Ensuite, dans ces communautés locales, les vrais décideurs sont peu nombreux. Les assemblées constituent alors une façade démocratique entérinant les décisions prises, en réalité, par un petit nombre de vrais décideurs locaux. Quoi qu'il en soit, la réforme de 2007 a des points communs avec la situation de la seconde République : chefs de *fokontany* nommés par l'administration déconcentrée et *fokon'olona* pour tous. L'État central rechigne à se départir du contrôle des communautés de base.

3.2 *Les premiers impacts de la mise en œuvre de la politique de décentralisation*

3.2.1 Le degré d'appropriation paysanne des réformes en cours

Le nouveau rôle des chefs de région paraît, jusqu'à présent, plutôt apprécié. Les anciens gouverneurs des six grandes provinces n'avaient à peu près aucun contact avec la population, sauf quelques inaugurations qui étaient l'occasion de longs et ennuyeux discours, souvent en français. Dorénavant, le chef de région est visible. Il vient sur le terrain, non seulement pour des inaugurations, mais aussi pour participer à des réunions au cours desquelles on aborde des problèmes micro-locaux. Il intervient dans les débats, sans dédain apparent, il connaît les dossiers, il parle avec les notables dont il connaît les noms, il les écoute et reçoit leur visite quand ceux-ci se déplacent jusqu'à Morondava. Le changement est radical, suggérant la possible imminence d'une transformation profonde dans les rapports entre le *Fanjakana* (l'État, l'Administration, le Pouvoir central) et la population. Ces rapports ont été pendant longtemps

caractérisés par un mépris mutuel que les villageois dissimulaient sous des marques théâtrales de respect dépourvues de toute sincérité.

La transformation du rôle du maire donne lieu à quelque inquiétude. Il dispose de beaucoup de pouvoirs, désormais, mais les instances de contrôle et de régulation, encore faibles et incertaines, pourraient inciter certains maires à se transformer en tyranneaux ruraux, surtout s'ils savent neutraliser, par certaines formes de complicité, les contrôles du chef de région. Les guichets fonciers sont trop récents pour que les futurs usagers aient une conscience claire de ce qu'ils peuvent en attendre en termes de sécurisation foncière. Le scepticisme domine pour l'instant, ainsi qu'une relative sous-information, sans doute liée au fait qu'il n'existe pas de véritable insécurité foncière à Ankilivalo au moment de notre étude. La Gelose pourrait avoir esquissé une véritable révolution en permettant aux autochtones de se sentir plus responsables de leurs forêts. Les verrouillages ainsi réalisés constituent manifestement un progrès, en écartant l'ancienne situation de quasi libre accès.

3.2.2 *Les premiers impacts sur la gestion locale de l'environnement*

Il est encore trop tôt pour mesurer avec précision les premiers impacts sur la gestion locale de l'environnement. Les estimations officielles ne montrent d'ailleurs pas vraiment de ralentissement significatif dans le rythme de destruction de la forêt, mais on peut raisonnablement penser que des dynamiques positives se mettent en place.

De même, plusieurs exemples montrent des discordances - auxquelles on pouvait s'attendre - au sein des communautés locales. Les nouvelles modalités de gestion avantagent forcément certains, presque toujours les plus riches, mieux armés lors des négociations, en partie grâce aux informations dont ils disposent par leurs— liens avec les réseaux régionaux de pouvoir. La culture malgache ne favorise pas l'expression publique des frustrations nées d'un sentiment d'injustice. Les "perdants" procéderont donc plutôt à des vengeances discrètes ou à des sabotages. L'exemple le plus frappant est donné par la réserve d'Ankarafantsika, près de Marovoay, en province de Mahajanga. Pour diverses raisons, les villageois qui y vivaient ont été soudain jugés indésirables par les responsables de la réserve. On les a expulsés *manu militari* pour les réinstaller tant bien que mal à une trentaine de kilomètres de là. Certains d'entre eux n'ont pas hésité à revenir nuitamment pour incendier avec préméditation une forêt jusqu'alors bien préservée. Comme le feu se propage mal dans ces forêts tropicales humides, les incendiaires ont dû revenir à plusieurs reprises, toujours de nuit, pour réactiver les flammes. Les sages, en milieu rural malgache, savent que les rapports de force sont tolérés entre certains seuils, mais qu'il est très dangereux de les dépasser.

3.2.3 *Le rôle nouveau de l'État*

Malgré son aspect chaotique et désordonné, le lancement sur le terrain des politiques de décentralisation a permis le démarrage de dynamiques dont on

peut attendre des résultats positifs, en particulier sur le plan de la gestion locale de l'environnement. Mais ces dynamiques sont loin de correspondre exactement à ce qu'on attendait d'elles.

Paradoxalement, la présence de l'État a augmenté dans le Menabe. Il est vrai que les régions côtières avaient longtemps été abandonnées à leur sort. La manne publique y était faible et largement détournée par une bourgeoisie locale astucieusement organisée pour profiter de l'inorganisation de l'État. Les agents publics, contraints d'associer leurs intérêts avec ceux des grands notables, finissaient par appuyer les stratégies personnelles de leurs alliés plutôt que de rechercher l'intérêt général. De plus, l'État ne savait pas et, apparemment, ne souhaitait pas, négocier avec la base rurale.

Le Centre régional de développement, où figurent tous les cadres administratifs locaux de quelque importance, instruit tous les dossiers de demande de financement. Les bailleurs de fonds ne financent que les dossiers ayant l'aval du CRD. La procédure affiche une plus grande transparence. Dans les négociations, qui sont publiques, les agents locaux de l'État ne peuvent éviter d'y défendre les points de vue de bon sens liés à la logique officielle des politiques publiques. Les chefs de Région donnent l'image d'une administration locale omniprésente et accessible au dialogue. Ils ne servent plus seulement, comme autrefois les préfets, à transmettre les injonctions du pouvoir central et à améliorer la perception de l'impôt. À leur rôle de négociateurs s'ajoute la possibilité de retours percutant en haut lieu les doléances et les suggestions venues d'en bas.

Mais l'État, sous sa forme visible dans l'Ouest, paraît en voie de "démalgachisation". Il se montre souvent comme un simple agent de transmission vers les niveaux locaux de la volonté mondiale d'un renouveau dans la protection de l'environnement et dans l'organisation démocratique et participative de la société. Cette évolution a donné lieu, au niveau villageois, à un spectaculaire déferlement d'agents non villageois chargés d'améliorer la pratique technique des nouvelles tâches devenues incontournables. Sans attendre les trop lentes transitions spontanées, on bouscule cette société locale pour la mettre sur la voie de transformations jugées indispensables dans le cadre de nouvelles problématiques mondialisées.

Il s'agit là d'une véritable révolution dans des sociétés qui avaient jusqu'alors vécu à la périphérie de périphéries et qui ne s'étaient jamais trouvés sous le regard appuyé des sociétés occidentales, car leur médiocre potentiel économique n'intéressait guère.

CONCLUSION

Les réformes engagées à Madagascar depuis 1994, en réhabilitant l'échelon local et régional, ont amorcé un rééquilibrage des pouvoirs dans des conditions encore confuses qui rendent difficiles les prévisions, même pour un avenir

proche. On peut cependant considérer que les transformations en cours sont décisives, et qu'elles s'inscrivent dans la longue durée.

Les premières tendances ont apporté une réelle amélioration des modalités locales de gestion de l'environnement qui avaient atteint un niveau désastreux. Mais leurs effets sur l'environnement restent, pour le moment, incertains et sujets à des rétroactions quelquefois négatives. La Commune d'Ankilivalo, qui bénéficie d'un encadrement rapproché et massif, ainsi que de fonds abondants liés à l'aide étrangère, constitue un cas exceptionnel. De même, les progrès de la région Menabe montrent une voie exemplaire, mais qui reste originale à Madagascar en dépendant fortement de l'engagement de ses cadres dans les dynamiques participatives. Cette accumulation d'expériences, de projets et d'aides dans quelques communes dont le voisinage demeure géographiquement, économiquement et moralement très enclavé pose d'ailleurs le problème de l'équité spatiale, et même celui de la reproductibilité de ces expériences.

C'est donc sur le long terme qu'il faudra juger de ces évolutions, en sachant bien que ce que l'on demande aux maires et aux collectivités locales de base dépasse leurs possibilités actuelles, surtout dans les très délicates tâches de la planification régionale. C'est aussi à l'aune de la généralisation de ces opérations pilotes que se mesurera la viabilité des réformes. Si la planification locale existe désormais, il est encore trop tôt pour y voir une démarche authentiquement participative et décentralisée.

BIBLIOGRAPHIE

- ANDRIANANJA H., RAHARINIRINA V. (2004) Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles et forestières à Madagascar ? *Mondes en Développement " Relations Nord-Sud et Environnement"*, 127 (3), 75-89.
- BEURET J. E. (2004a) Madagascar, vers une gestion locale des ressources forestières, *La médiation au cœur des conflits de coopération*, 6 p.
<http://institutionnel.redev.info/outils/dossiers>
- BEURET J. E. (2004b) Loi Gelose, grands sages, conventions locales, génies... des références bien différentes, *La médiation au cœur des conflits de coopération*, 3 pages
<http://institutionnel.redev.info/outils/dossiers>
- BLANC-PAMARD C., RAKOTO-RAMIARANTSOA H. (2003) Madagascar : les enjeux environnementaux, in Lesourd M. (Dir.) *L'Afrique, vulnérabilités et défis*, Nantes, éd. du Temps, 354-376.
- BLANC-PAMARD C., FAUROUX E. (2004) L'illusion participative. Exemples ouest malgaches, *Autrepart*, éditions de l'Aube.
- FROGER G., ANDRIAMAHEFAZAFY F. (2003) Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou rupture ? *Mondes en développement*, 124(4), 49-76.
- KARSENTY A. (1998) Entrer par l'outil, la loi, ou les consensus locaux, in Lavigne Delville (ed.) *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale?*, Paris, Karthala, 46-54.
- KLEIN J. (2002) Deforestation in the Madagascar Highlands –Established "truth" and scientific uncertainty, *GeoJournal* 56, 191-199.

- KOUIDHI M., RAJAONERA L., RATOLOJANAHARY M. (2003) *Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation et du développement local à Madagascar*, Rapport pour le Ministère de la Décentralisation de Madagascar, 65 p.
- LAPEYRE F., YEPEZ I. (2005) Les processus participatifs dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté : quelles perspectives pour les pratiques populaires ? in Brot J., Froger G., Gérardin H., Mainguy C. (eds), *Quels acteurs pour quel développement ?*, Paris, Gemdev-Karthala, 29-43.
- LAVIGNE-DELVILLE P. (1999) La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'Ouest francophone rurale), *Working papers on African societies*, n° 39, Institut für Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University) Das Arabische Buch, 18 p.
- LE MEUR P-Y. (2003) Décentralisation et développement local. Espace public, légitimité et contrôle des ressources, *Coopérer aujourd'hui*, n°34, document de travail du GRET, 20 p.
- MALDIDIÉ C. (2001) *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*. Rapport ONE, Madagascar, 120 p.
- MDAT (Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire), (2005) *Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration (LP2D)*, Antananarivo, 19 p.
- OUEDRAOGO H. (2006) Décentralisation et pouvoirs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales. *Mondes en développement "Décentralisation et démocratisation en Afrique"*, 133 (1), 9-29.
- PLATTEAU J-P. (2003) Decentralized development as a strategy to reduce poverty ? *Poverty, inequality and growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference*.
- RESOLVE Conseil, (2005); *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3*, Rapport final de synthèse, CIRAD/FOFIFA/ESSA/IRD, Antananarivo, Madagascar, 82 p.
- ROCHEGUDE A.; (2005); *La mise en place des guichets fonciers à Madagascar. Contribution à la décentralisation de la gestion foncière*, Rapport institutionnel et juridique, 47 p. (www.foncier.gov.mg).

Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal)

Ndeye Fatou MAR¹ et Géraud MAGRIN²

La notion de ressource stratégique peut renvoyer à des ressources renouvelables ou non et à des contextes variés. Elle désigne toujours un objet précieux, sinon vital, souvent rare ou fragile. Partout, ou presque, les ressources stratégiques sont l'apanage des États. Leur intérêt pour elles leur confère cette nature (stratégique). Ces ressources fondent en retour la puissance des États. Le besoin crée la ressource, le besoin impérieux la ressource stratégique. L'or autrefois, le pétrole ou l'uranium aujourd'hui, l'eau dans les milieux secs, relèvent ainsi de cette catégorie des ressources stratégiques.

En Afrique, la localisation de ressources de ce type sur des périphéries nationales a nourri des tentations sécessionnistes au Katanga, au Cabinda ou au Biafra, et de rares conflits internationaux. Les dynamiques de décentralisation, parfois engagées à la suite de la crise des États du continent, dans les années 1980, posent en des termes nouveaux la question du contrôle de la gestion des ressources stratégiques entre l'échelon central et les niveaux régionaux et locaux. On attend des collectivités locales élues une plus grande efficacité dans la gestion des ressources naturelles et dans la promotion du développement à l'échelle locale. Mais le transfert des responsabilités, qui commence généralement par les lourdes tâches de l'éducation et de la santé, s'étend très rarement aux ressources naturelles (foncier, mines, ressources renouvelables) qui pourraient fournir des moyens au développement régional. Or, la réticence de l'État central à abandonner ces ressources aux niveaux de gestion inférieurs ne trahit pas seulement son appétit de pouvoir. Elle traduit aussi la nécessité d'arbitrer entre intérêt particulier/local et intérêt général/national, à travers un exercice, conscient ou non, d'aménagement du territoire.

Le Sénégal est souvent présenté comme un des pays africains les plus avancés en matière de décentralisation. Au Nord du pays, les dynamiques actuelles du lac de Guiers présentent une bonne illustration de ces enjeux. Dans un contexte

¹ Université Gaston Berger / GIRARDEL, Université Jean Monnet de St Etienne
CRENAM, fatoumar1@yahoo.fr

² Université Gaston Berger / GIRARDEL CIRAD, Saint Louis, Sénégal, magrin@cirad.fr

nord-sahélien marqué par les sécheresses des années 1970-80, la vallée du fleuve Sénégal, précocement placée sous gestion sous-régionale dans le cadre de l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), fait figure d'oasis. Entre le Delta et la moyenne Vallée, le lac de Guiers offre la plus importante réserve d'eau douce du pays, que les aménagements des dernières décennies ont rendue permanente. Elle se révèle d'autant plus précieuse que la croissance rapide des grandes villes du pays (Dakar, Thiès, Touba) alimente une demande en eau potable que les réseaux hydrographiques locaux ne peuvent satisfaire. Au Sénégal, le lac de Guiers constitue une ressource stratégique.

Mais à l'échelle locale, les eaux du lac et les terres riveraines sont aussi utilisées par des usagers différents, parfois concurrents : agro-industrie du sucre, maraîchers, éleveurs, pêcheurs. Avec la décentralisation, l'État a transféré une partie de la gestion foncière aux collectivités locales, mais pas celle de l'eau qui confère toute sa valeur aux terres bordières. L'État élabore des plans d'aménagement hydro-agricole et de gestion de l'eau, en invitant les collectivités locales à une participation formelle qui signale l'asymétrie entre les acteurs en présence. La gestion des ressources foncières et hydriques régionales implique des articulations verticales (du niveau national au niveau local) et horizontales (entre acteurs du niveau local) qui peinent à se mettre en place. Ces difficultés témoignent des ambiguïtés de la décentralisation au Sénégal, ballottée de fait entre rhétorique participative et tentation centralisatrice. Il s'agira ici de s'interroger sur le sens des dynamiques à l'œuvre. Les collectivités locales ont-elles engagé un processus d'apprentissage qui leur permettra, à terme, de s'imposer comme acteur incontournable de la gestion des ressources du lac de Guiers, faisant valoir leurs intérêts aux côtés de l'État ? Ou bien, à l'inverse, l'importance des enjeux et le contexte politique national conduiront-ils, sous le vernis écaillé d'une décentralisation inaboutie, à une gestion centralisée des ressources lacustres ? Quelles seraient les implications de ces trajectoires opposées ?

1. LES RESSOURCES NATURELLES DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL

1.1 Les enjeux de la décentralisation au Sénégal

Le Sénégal se distingue des autres pays ouest-africains par l'ancienneté de son processus de décentralisation (PDM, 2003). Ébauchée à l'époque coloniale avec la communalisation de Dakar, Rufisque, Gorée et Saint Louis, elle est prolongée après l'indépendance de 1960 en plusieurs étapes³. De nouvelles

³ En 1960, le statut de commune de plein exercice est élargi à toutes les communes. Puis la loi n°72-25 du 25 avril 1972 crée les communautés rurales. Celles-ci ne deviennent fonctionnelles qu'une dizaine d'années plus tard dans la Vallée, en 1980. La loi n° 90-37 du 8 octobre 1990 retire la gestion financière de ces communautés rurales aux sous-préfets et la remet aux présidents de conseils ruraux.

compétences sont transférées progressivement du pouvoir central au niveau local. Un des enjeux de cette décentralisation est de favoriser l'émergence de pôles de développement susceptibles de desserrer la pression exercée sur Dakar (*Ibid.*). L'histoire politique du Sénégal semble marquée par des oscillations entre des périodes d'approfondissement de la décentralisation et des périodes d'exercice du pouvoir plus centralisé.

Comme ailleurs en Afrique, l'accélération observée dans les années 1980-90 n'est pas dénuée d'ambiguïté. La décentralisation vise à donner un nouveau souffle au développement en libérant au profit des niveaux locaux des compétences longtemps confisquées par l'État. Elle doit permettre aux populations d'assurer elles-mêmes un développement localisé sur leur territoire en fonction de leurs propres critères socio-économiques.

L'implication des populations dans la gestion des ressources naturelles est également censée se révéler favorable au développement durable – au sens d'une satisfaction des besoins du présent qui n'hypothéqueraient pas ceux des générations futures. Cependant, cette ambition de confier la gestion des ressources naturelles aux communautés rurales se révèle ambiguë, car certaines ressources sont décentralisées (la terre), d'autres non (l'eau). Or, dans un contexte semi-aride marqué par l'irrégularité des pluies, l'aménagement et la gestion des terres irriguées concentrent une bonne part des enjeux économiques et environnementaux contemporains.

En même temps, la décentralisation est fille de la crise de l'État. Souhaitée et encouragée par les bailleurs de fond, elle procède aussi, pour les politiques nationales, d'une stratégie de la décharge (Piveteau, 2005). Celle-ci consiste à détourner une demande sociale difficile à satisfaire vers les niveaux locaux. Ainsi, en 1996, le transfert de neuf compétences aux conseils ruraux (l'éducation, la santé, la jeunesse et les sports, la culture, les domaines, l'environnement et les ressources naturelles, la planification du développement, l'urbanisme et l'aménagement du territoire) semble renforcer le processus de la décentralisation. Grâce à ces nouvelles attributions, les communautés rurales se trouvent en principe en position de gérer leurs territoires. En réalité, de l'avis unanime, elles se heurtent à un sérieux manque de moyens, humains autant que matériels, dans l'accomplissement de ces tâches.

1.2 Le lac de Guiers dans le bassin du fleuve Sénégal

Défluent naturel du fleuve Sénégal vers le Sud, le lac de Guiers représente dans le moyen et le long terme une source d'eau douce très importante pour le Sénégal. Il occupe une vaste dépression naturelle peu profonde de 50 km environ de long et de 240 km² de superficie (Diop et *al.*, 1999). Il est alimenté par le fleuve à partir du canal de la Taouey, un marigot rectifié depuis 1974 pour un meilleur remplissage en eau du lac.

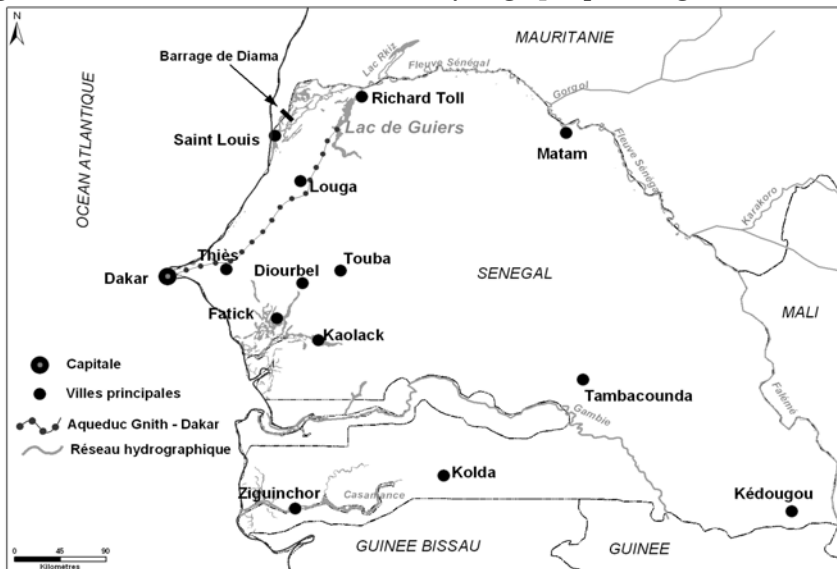
Son système hydrologique traditionnel était sous l'influence des variations naturelles des crues du fleuve Sénégal, qui l'approvisionnaient en eau selon des

dates variables. Des périodes de hautes eaux, entre juillet et novembre, alternaient avec des basses eaux, de décembre à juin.

Les grands aménagements hydro-agricoles réalisés sur le fleuve Sénégal, consacrés par la mise en service des barrages de Diama en 1986 et de Manantali en 1988, ont favorisé une artificialisation du régime naturel⁴ et un remplissage permanent du fleuve et de ses différents bras. Ils ont permis aussi une augmentation conséquente du volume d'eau du lac à plus de 650 millions m³ d'eau (Rép. du Sénégal, 2000), tout en empêchant qu'une partie de ses rives ne soit annuellement exondé. Ces aménagements ont aussi favorisé l'adoucissement progressif des eaux (Diop et *al.*, 1999).

Le lac devenant un réservoir permanent d'eau douce, ses environs font l'objet de différentes utilisations, qui, pour la plupart d'entre elles, tournent autour de l'eau. Il devient ainsi une ressource stratégique au cœur d'une région sahélienne longtemps touchée par les perturbations climatiques de ces dernières décennies (cf. figure 1).

Figure 1 : Le lac de Guiers dans le réseau hydrographique sénégalais



Source : d'après les données de la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED).

1.3 *L'eau, ressource stratégique du Sahel*

Le milieu sahélien auquel est soumise la vallée du Sénégal appartient au climat semi-aride. Il se caractérise par une longue saison sèche de huit à neuf mois et une saison pluvieuse atteignant rarement trois mois, durant laquelle il tombe, de façon très irrégulière, entre 300 et 550 mm de pluie. Cette situation climatique

⁴ Manantali contrôle 60% des apports du fleuve. Les 40% restants, fournis par la Falémé, demeurent soumis au rythme naturel.

peu favorable à l'agriculture pluviale a été accentuée par la grande sécheresse de la décennie 1970-1980. Au Sénégal, comme ailleurs au Sahel, l'économie du monde rural, qui reposait en grande partie sur ce type d'agriculture, est durement affectée. L'exode rural s'accélère, au profit notamment des grandes agglomérations.

Le phénomène d'urbanisation, accéléré par ces conditions climatiques, se caractérise par des contraintes très significatives dans la gestion des villes. L'alimentation en eau potable en est un exemple concret. Les réseaux d'adduction d'eau, installés pour la plupart depuis l'époque coloniale, n'arrivent plus à satisfaire les demandes d'une population grandissante. Dakar et les villes de l'Ouest sénégalais ont des besoins en eau qui dépassent les ressources disponibles dans leur arrière-pays immédiat. Toutefois, la relance de l'agriculture irriguée dans la vallée du fleuve Sénégal, permise par la mise en service des barrages, a favorisé une inversion des flux migratoires : certains secteurs actifs de la Vallée, comme le lac de Guiers, deviennent attractifs. D'après nos enquêtes de terrain en 2005, des villages entiers, dépeuplés de leurs populations durant les périodes sèches, se sont reconstruits avec le retour et la stabilisation de l'eau douce permettant la relance des activités socio-économiques. Les rives du lac de Guiers, qui avaient été peu concernées par les premières générations d'aménagement (en dehors de l'extrême nord, près de Richard Toll), et qui faisaient figure d'espace délaissé, deviennent au contraire un milieu très convoité.

Dans le contexte actuel de la décentralisation, les collectivités locales émergentes sont responsables de l'animation du développement de leur territoire. Les ressources du lac sont de ce fait pour elles des bases économiques et politiques importantes. C'est à elles que reviendra, pour partie, l'arbitrage de la course à la terre.

Le lac de Guiers devient ainsi un espace stratégique, tant au niveau national qu'au niveau local. Ses ressources sont exploitées par plusieurs usages, que l'on peut diviser en quatre catégories : l'alimentation en eau potable des grandes villes sénégalaises, l'aménagement hydro-agricole, le pastoralisme et la pêche. Plusieurs acteurs (institutionnels et privés) relevant de niveaux géographiques différents interviennent donc dans son exploitation, son aménagement et sa gestion.

2. LE LAC DE GUIERS, UNE RESSOURCE DIVERSEMENT CONVOITÉE

2.1 *Acteurs institutionnels : l'eau de l'État et les collectivités locales*

Pour répondre aux engagements internationaux relatifs à l'eau dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, le gouvernement du Sénégal a entrepris de grands projets d'amélioration et d'augmentation des réseaux de fourniture d'eau potable⁵. Alors qu'une bonne partie de la population dakaroise souffrait, à la fin des années 1990, des fréquentes coupures dans la fourniture d'eau potable, la décennie internationale de l'eau vient en appui au projet "Eau à Long Terme" débuté en 1997, dont le but est de satisfaire les besoins grandissants en eau de la capitale sénégalaise. Le lac de Guiers, principale source d'eau douce, a été la première cible de l'État à travers ses différents programmes pour une gestion et un aménagement durable de ses ressources en eau. Une usine de pompage, gérée actuellement par la Sénégalaise des eaux (SDE), d'une capacité de 60.000 m³/j, a été construite en 1971 sur sa rive occidentale, à Gnith. L'adduction jusqu'à Dakar s'effectue par une conduite souterraine. En 2004, une seconde station a été construite au sud du lac, dans la communauté rurale de Keur Momar Sarr.

Cependant, l'approvisionnement urbain n'est pas la seule destination des eaux du Guiers. Le lac est une ressource principalement partagée par les habitants de cinq communautés rurales (figure 2). Son importance varie pour elles selon leur position et leur inclination pour les aménagements hydro-agricoles (Mar et Magrin, 2006). Pour l'agriculture de Ross Béthio et de Mbane, les rives du lac revêtent une grande importance. Dans les communautés rurales de Syer et Keur Momar Sarr, le lac tend à devenir de plus en plus utile. Pour l'économie de Ronkh en revanche, le lac est marginal.

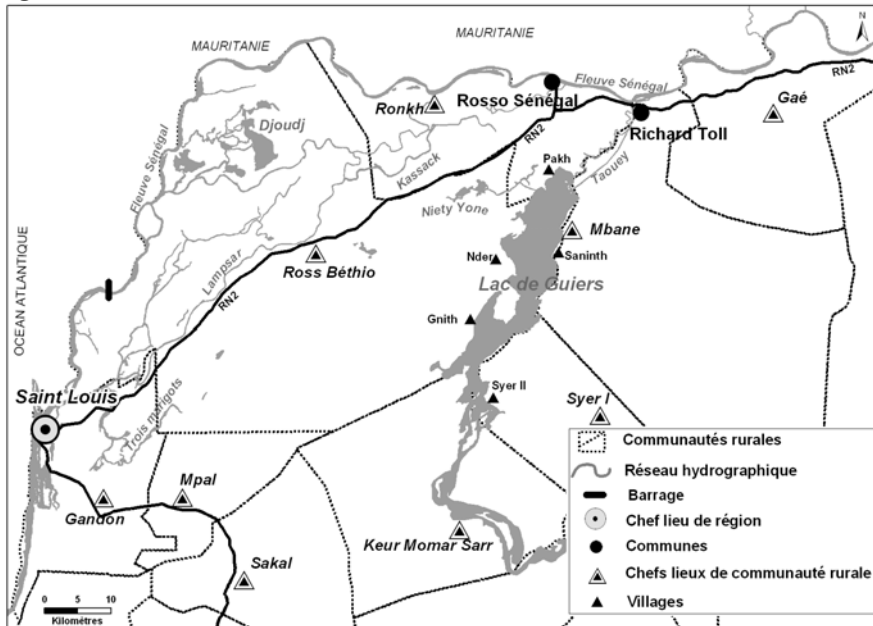
Ross Béthio correspond à une vaste communauté rurale, qui couvre les deux tiers de la superficie du Delta. Avec plus de 70 000 habitants en 2002 sur environ 2 900 km² de superficie⁶, elle concentre les principaux enjeux agricoles et environnementaux de cet espace. C'est la zone privilégiée de la riziculture irriguée des grands périmètres de la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé. Elle compte, en outre, des aires protégées importantes, dont la plus connue est le Parc national des oiseaux du Djoudj. Les rives occidentales du lac relèvent pour une bonne part de son territoire. Mais on y est loin du chef-lieu et des périmètres irrigués historiques du centre du Delta. Pour Ross

⁵ Un de leurs objectifs vise à réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes privées d'eau potable dans les pays en développement. Ainsi, 2005-2015 a été déclarée par les Nations unies comme la seconde décennie internationale de l'eau.

⁶ D'après la Direction de la statistique et de la prévision (recensement de 2002).

Béthio, la zone du lac représente une zone pionnière périphérique, face à l'épuisement des réserves foncières de l'ouest.

Figure 2 : Les collectivités locales autour du lac de Guiers



Source : d'après les données de la SAED

La communauté rurale de Mbane compte environ 49 000 personnes, mais son influence sur le lac est partagée avec la commune de Richard Toll. Le siège du Conseil rural est installé dans cette ville, pour faciliter les relations avec la sous-préfecture, la Compagnie sucrière sénégalaise (CSS) et la route nationale. Siège de la principale entreprise agro-alimentaire du pays, Richard Toll polarise, de fait, l'ensemble de la zone septentrionale du lac de Guiers, dont elle est distante de 10 km environ. L'emprise de la CSS (par ses effets sur l'emploi et l'environnement) et l'élevage du *diéri*⁷ ont longtemps dominé les enjeux de gestion de la communauté rurale, avant que viennent s'y ajouter, dans un passé récent, le maraîchage irrigué péri-lacustre.

La communauté rurale de Syer marque la limite entre les régions de Saint Louis et Louga. Elle est la moins peuplée avec ses 3 900 habitants. On y distingue deux parties distinctes. Un étroit nord-ouest agricole bordier du lac et une vaste partie sud-est, dominée par le plateau du Ferlo occidental et l'élevage extensif. Si le village de Syer qui donne son nom à la communauté rurale est implanté près du lac, le siège de la communauté rurale, Syer1 appelé aussi Bokinédo, en est situé à une vingtaine de kilomètres vers l'intérieur. Cette double localisation

⁷ Bordure sableuse, jamais inondée, de la vallée du fleuve Sénégal. Elle fait la transition entre le *waalo* (lit majeur), autrefois régulièrement inondé, et le Ferlo des plateaux sableux voués au pastoralisme.

est révélatrice des relations changeantes des groupes humains qui peuplent la communauté rurale avec le lac.

Keur Momar Sarr est le village centre d'une communauté rurale largement pastorale, qui compte une population de 13 500 personnes environ. Si cette activité entretient des relations avec le lac, elle en est néanmoins plus indépendante que l'agriculture. Keur Momar Sarr est la seule communauté rurale dont le territoire s'étend sur les deux rives du lac, dans sa partie méridionale.

Ronkh est une jeune communauté rurale issue des élections locales de 2002, créée après l'érection en commune de son ancien chef-lieu, Rosso Sénégal. Son territoire bénéficie d'une étroite ouverture sur le lac, mais le centre de gravité de la communauté rurale se situe dans les terres argileuses rizicoles du nord-ouest du Delta, depuis que le transit vers la Mauritanie a été capté par la nouvelle commune de Rosso.

2.2 Acteurs privés : l'agro-industrie et l'agriculture familiale

Ressource vitale d'un Sahel caractérisé par l'aridité, l'eau a toujours été à la base des activités humaines dans le Delta et l'ensemble de la vallée du fleuve Sénégal. Aujourd'hui, le nouveau contexte de l'après-barrages fait que les rapports entre usagers et ressources deviennent de plus en plus étroits. L'agro-industrie, développée précocement au nord du lac, maintient une place importante parmi les activités. L'agriculture familiale irriguée gagne de l'espace, tandis que l'élevage et la pêche tendent à reculer.

L'agro-industrie est dominée par la CSS. Implantée depuis 1972 dans la zone du lac de Guiers, elle occupe aujourd'hui près de 7 000 ha (Sy, 2005) dans la partie nord du lac et emploie environ 3 000 salariés permanents. C'est la plus grande agro-industrie de la région du lac de Guiers et du Sénégal. Des techniques modernes y sont utilisées pour l'irrigation. Elle a une influence socio-économique déterminante à l'échelle régionale, et exerce une attraction sur l'ensemble du nord du pays.

Or, la CSS entretient des relations ambiguës avec son environnement. Elle est quasiment l'unique employeur, distribue des salaires, réalise des œuvres sociales, contribue à l'aménagement rural sur ses périphéries. Elle permet à des milliers de personnes vivant dans cette zone d'accéder à l'eau, qu'ils n'ont souvent pas les moyens de pomper à partir du lac. À Bountou Back et à Pakh (villages situés au nord-ouest du lac de Guiers), les populations irriguent leurs champs en se branchant sur ses canaux d'irrigation. En même temps, elle est fortement sollicitée, vite accusée de tous les maux. On lui reproche d'être omniprésente, d'accaparer des milliers d'hectares quand des paysans locaux peinent à en obtenir, de polluer de ses effluents les eaux du lac, de provoquer des accidents avec ses nombreux engins, et de ne pas faire assez en faveur des riverains.

D'autre part, la présence de l'eau durant toute l'année encourage aussi les producteurs locaux à remplacer le riz par une autre spéculation praticable sur

les terres exondées des rives du lac, plus rentables selon eux : la patate douce. Dans le courant des années 1990, de nombreux agriculteurs se lancent dans cette culture maraîchère sur les sols sablonneux des environs du lac. Elle devient vite la spéculation la plus pratiquée par les producteurs familiaux. Mais la patate apparaît à l'encadrement technique agricole comme une culture destructrice de sol et dévoreuse d'espace, qui impose de changer de terres après deux ans de culture (Camara, 2002). Les aménageurs, soucieux de leurs rendements, partent à la recherche de nouvelles terres à chaque fin de cycle agricole. Ce système entraîne l'extension des zones de culture au détriment des parcours pastoraux ou des aires protégées.

Les pêcheurs résistent encore malgré certaines difficultés environnementales (niveau de l'eau, végétaux aquatiques envahissants, etc.) et la concurrence des autres activités. Lors des enquêtes effectuées en 2005, 85% des pêcheurs rencontrés pratiquaient une activité parallèle, en particulier l'agriculture.

L'élevage souffre beaucoup du manque d'espace au nord du lac et de l'"anarchie" dans l'occupation spatiale au centre. Pour les éleveurs, plus on s'approche du lac, plus il est difficile de trouver des pâturages. Ils s'installent donc plus loin, dans la zone du *diéri*. S'ils trouvent d'autres points d'eau, les directions vers le lac se raréfient. L'élevage constitue une source majeure de conflit, car les éleveurs ont besoin du lac pour abreuver leurs animaux, alors que l'extension désordonnée de l'espace agricole irrigué tend à couper leurs voies d'accès.

Les différentes stratégies de ces multiples acteurs intervenant autour du lac ne s'inscrivent pas dans les mêmes pas de temps. L'État affiche une vision de plus long terme sur l'utilisation des ressources du lac de Guiers, tandis que les usagers riverains semblent obéir à des motivations de court terme.

2.3 Conflit de temporalité et durabilité des ressources

La plupart des usagers qui utilisent directement les ressources du lac de Guiers pour les besoins de leurs activités développent des stratégies de court terme : il s'agit pour les ruraux d'améliorer leurs revenus, pour l'agro-industrie de produire davantage et à moindre coût.

Mais l'enjeu est aussi, plus ou moins consciemment, de contrôler et d'exploiter les ressources avant que d'autres usagers concurrents ne le fassent. La fragilité des ressources riveraines du lac, parfois épuisables (eau, terres bordières, forêts), n'est pas garante de leur utilisation durable, bien au contraire. L'ombre de la "tragédie des communs"⁸ (Hardin, 1968) plane sur le Guiers.

La nature du système d'aménagement agricole dominant y contribue pour beaucoup. En effet, sur les deux rives du lac, nombreux sont les exploitants familiaux qui se sont convertis à la culture de la patate douce. Cette dernière

⁸ Selon Hardin (1968), le libre accès de différents usagers à une ressource naturelle conduit inéluctablement à sa dégradation, chaque acteur ayant tendance à l'exploiter le plus possible de peur d'être lésé par les autres.

offre dans un premier temps de bons rendements. Les possibilités d'absorption offertes par les marchés mauritaniens et dakarois la rendent très rentable. Comme nous l'avons évoqué ci-dessus, c'est une spéculation qui épuise rapidement le sol. Après deux années de rotation sur une même parcelle, les producteurs doivent déplacer leurs champs. En l'absence de toute planification, la quête de terres induite par cette agriculture irriguée itinérante favorise une utilisation désordonnée des ressources foncières, une dégradation des sols, de la végétation, des systèmes d'irrigation.

La CSS, qui dispose du monopole du sucre sur le territoire national, est incitée à accroître sa production pour satisfaire une plus grande part du marché. Cela s'est traduit, au cours des dernières années, par une augmentation constante des superficies cultivées, aussi bien dans la zone *waalo* à l'est de Richard Toll que sur les terres de *diéri* situées au nord-est du lac de Guiers. La durabilité entre dans les préoccupations de l'entreprise à travers l'entretien de la fertilité des terres. Mais l'augmentation de l'émission d'effluents polluants vers la Taouey et les eaux du lac est une accusation fréquemment portée contre la CSS.

À l'opposé, les stratégies de l'État sénégalais se projettent sur le long terme. L'État considère le lac de Guiers comme une ressource importante qu'il faut préserver pour les générations futures dans une perspective de développement durable. Cette conscience de l'intérêt stratégique de la ressource concerne avant tout l'eau. Mais elle s'étend aussi, dans une certaine mesure, aux terres riveraines.

La gestion d'une zone humide comme le lac de Guiers pose de multiples enjeux sociaux, économiques et écologiques. La présence de nombreux villages et hameaux dans la zone du lac, tantôt anciens, tantôt liés à la récente course à la terre, complique les velléités de réaménagement de l'espace lacustre. Autour de ces ambitions se rencontrent aussi deux dynamiques en apparence contradictoires : celle de la décentralisation, qui voit l'affirmation progressive de jeunes collectivités locales ; mais aussi celle d'un État qui reprend l'initiative, après avoir été réduit à l'impuissance durant la période de l'ajustement structurel.

3. LES NIVEAUX DE GESTION : OUTILS ET BESOINS D'ARTICULATION

3.1 Les gestionnaires des ressources du Guiers

Après plusieurs décennies de décentralisation, les questions de l'étendue des pouvoirs transférés et de la responsabilisation des collectivités locales sont toujours d'actualité. Entre l'État central, ses services déconcentrés et les collectivités locales décentralisées, la redistribution recherchée des pouvoirs peine à aboutir à un équilibre (Magrin, 2005).

La région du lac de Guiers présente un bon échantillonnage des difficultés observées en la matière. Ses ressources sont gérées à des niveaux d'organisation

multiples. Leur régulation pose des problèmes socio-économiques et politiques, car les différents niveaux de gestion (l'État, les collectivités et les entreprises privées) sont porteurs d'intérêts parfois contradictoires.

Malgré la décentralisation des pouvoirs de gestion des ressources naturelles aux collectivités locales, la gestion de l'eau revient à part entière à l'État. Dans la vallée du fleuve Sénégal, elle implique une supervision du Conseil inter-étatique de l'OMVS. La gestion des eaux de l'axe principal du fleuve Sénégal est du ressort de l'OMVS, alors que celle des défluent relève du domaine des États membres⁹. En effet, la sécheresse qui s'est installée à la fin des années 1960 a incité les États riverains du fleuve à s'unir pour aménager, développer et gérer ensemble le bassin de manière intégrée et coordonnée. Le cadre législatif et réglementaire de l'OMVS indique, à travers les conventions de 1972 et la charte des eaux du fleuve Sénégal de mai 2002, que la répartition des eaux du fleuve doit se faire entre les différents secteurs d'utilisation. Il n'y a pas un partage de la ressource entre les États riverains, allouant un certain volume d'eau à chaque État, mais plutôt entre les utilisations¹⁰, selon les possibilités.

La gestion des eaux du lac de Guiers est entièrement de la compétence de l'État, et notamment du ministère de l'Hydraulique, qui représente le Sénégal au sein des organismes de gestion et d'aménagement (Seck et *al.*, 1991).

Par ailleurs, dans un contexte marqué par la gestion décentralisée de certaines ressources, l'administration de la terre revient aux communautés rurales. Les domaines constituent probablement la compétence transférée la plus importante. La communauté rurale affecte et gère le patrimoine foncier relevant du domaine national¹¹ situé sur son territoire. Elle a le droit d'affecter des terres libres et de désaffecter celles qui ne sont pas mises en valeur. Dans les faits, les désaffectations sont rares, même si certains conseils ruraux affirment les pratiquer dans les zones les plus convoitées. Autour du Guiers, les terres libres facilement irrigables du fait de leur proximité avec les eaux se raréfient, alors que la demande s'accroît.

Cependant, ce transfert de compétences aux collectivités locales s'est effectué sans mesures d'accompagnement suffisantes. Les collectivités locales ont reçu le pouvoir de distribuer les terres sans disposer des outils de gestion adaptés. Sur le terrain, la loi foncière est soit méconnue, soit contournée. Il existe toujours des conflits entre certaines grandes familles détentrices de droits traditionnels sur la terre et les communautés rurales. Parallèlement, des transactions sur le foncier péri-lacustre se développent (diverses formes de location, vente de terres) alors que la loi ne les autorise pas. Ces situations compliquent la gestion de ressources foncières par les conseils ruraux.

⁹ Le Sénégal, le Mali et la Mauritanie, que la Guinée a récemment rejoints.

¹⁰ Ces utilisations sont l'agriculture, la pêche continentale, l'élevage de bétail, la pisciculture, la sylviculture, la faune et la flore, l'énergie hydroélectrique, l'alimentation en eau des populations urbaines et rurales, la santé, l'industrie, la navigation et l'environnement.

¹¹ La loi 64-46 de 1964, dite loi sur le domaine national, réglemente le régime foncier au Sénégal. Les terres non immatriculées appartiennent, pour l'essentiel, au domaine national.

En outre, certaines entreprises privées qui, théoriquement, ne possèdent aucune prérogative en matière de gestion des ressources naturelles, interviennent de fait dans leur gestion. L'État soustrait parfois de vastes emprises foncières au domaine national pour les attribuer sous forme de baux emphytéotiques (à très long terme) à ces entreprises. Les communautés rurales peuvent alors perdre tout rôle de supervision sur ces terres. La CSS en donne une bonne illustration. Dans sa zone d'intervention du nord du lac, son emprise foncière et surtout son poids économique font que son action crée du territoire¹². Avec une assiette foncière qu'elle a acquise en partie de l'État sous forme de bail et pour le reste auprès des communautés rurales, par affectation, la CSS aménage l'espace sur de vastes étendues, distribue des compensations aux riverains, fournit de nombreux emplois et des revenus fiscaux aux collectivités locales. Elle a refaçonné l'espace au nord du Guiers. De plus, la CSS se substitue à la Direction générale de la Planification des ressources en eau (DGPRES) dans certains aspects de la gestion du lac, comme le contrôle des vannes, notamment celles du pont barrage de la Taouey à Richard Toll, qui commande le remplissage du lac. Même si les instructions viennent de la Direction de l'Hydraulique, il paraît étonnant que tout le système de contrôle d'une ressource aussi importante soit confié à une entreprise privée qui n'est pas spécifiquement mandatée pour cela, et qui ne constitue qu'un utilisateur parmi d'autres de l'espace lacustre.

3.2 *Les outils de gestion*

Dans le Delta, les Plans d'occupation et d'affectation des sols (POAS) ont constitué à la fin des années 1990 un des premiers outils pour aider les collectivités locales à gérer leurs territoires et leurs ressources. Ils répondent à l'essor des aménagements hydro-agricoles, qui avaient beaucoup perturbé les systèmes agricoles et pastoraux. D'une manière générale, les utilisations traditionnelles de l'espace (culture de décrue, élevage et pêche) sont concurrencées par la transformation de l'espace en de vastes domaines irrigués. Des conflits entre usagers nuisent aux relations entre les populations et compliquent la gestion des communautés rurales. Les POAS ont été expérimentés pour atténuer ces tensions, tout en renforçant les capacités des collectivités locales en matière de gestion de leurs ressources territoriales.

Les POAS correspondent à une démarche de planification ascendante (d'Aquino, 2002) mise en œuvre par les collectivités locales. Ils consistent en l'établissement d'un cadre directeur guidant les gestionnaires locaux pour l'analyse, la planification et la réalisation de l'aménagement et du développement à l'échelle locale. C'est également un outil de dialogue original entre populations et institutions, basé sur une démarche participative mettant en œuvre des outils géographiques (Systèmes d'information géographique) dans

¹² Un espace géré par un pouvoir et dépositaire d'un sentiment d'appartenance.

une nouvelle approche de l'encadrement technique et de l'accompagnement des acteurs locaux (D'Aquino et al., 2002).

Ils sont conçus comme des outils et des processus de concertation pour la gestion de l'espace à l'échelle des communautés rurales. Il en résulte souvent la conscience du besoin d'améliorer les articulations entre la communauté rurale et les territoires voisins ou les niveaux de décision supérieurs (région, sociétés régionales publiques, État). Mais ce besoin n'a pour le moment guère été pris en charge. Or, les questions de limites territoriales litigieuses, de même que celle de la gestion des eaux et des terres du lac de Guiers pilotées par des niveaux de décision étatiques, appellent un niveau de médiation intermédiaire entre l'échelle locale et le niveau national.

Ces enjeux, soulevés par les POAS, ont été à nouveau soulignés par de récentes initiatives de l'État. Pour sauvegarder les ressources en eau, la DGPRE, sous la tutelle du ministère de l'Hydraulique et avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du Projet "Eau à Long Terme", a entrepris, depuis septembre 2004, une étude pour élaborer un plan de gestion du lac de Guiers. Le projet répond à un enjeu national : il a pour but de satisfaire à long terme les grandes villes sénégalaises en eau potable. Il vise aussi, en guise de compensation, à permettre aux riverains du lac d'accéder à l'eau potable, alors que depuis l'installation de la Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal (SONES), elle n'était pompée qu'au seul profit de Dakar. Les élus, les organisations paysannes et la société civile de la région du Guiers sont invités à participer aux différents ateliers réalisés, mais ils n'ont pas le pouvoir d'orienter le processus, ni de décider. La ressource en eau n'est pas décentralisée. Elle relève d'un État qui, avec certes l'appui des bailleurs de fonds internationaux, manifeste à nouveau par ses projets de gestion des ressources en eau des ambitions en matière d'aménagement de l'espace.

Parallèlement, la SAEDa lancé depuis début 2005 un premier projet d'aménagement de la zone du lac de Guiers. Ce programme s'inscrit dans le cadre du Programme de développement des marchés agricoles et de l'agro-industrie du Sénégal (PDMAS), également financé par la Banque mondiale. L'objectif d'amélioration de la production agricole dans la zone du lac de Guiers s'appuie sur la réalisation d'un Schéma directeur d'aménagement agricole du lac. Les études de la SAED ont montré que les aménagements hydro-agricoles développés à un rythme très soutenu ont été installés de façon désordonnée, en utilisant une irrigation gravitaire inadaptée aux types de sol du lac, du fait de leur texture sableuse. Cette étude devait définir les conditions d'aménagement évitant de creuser de longs canaux de terre très fragiles, et proposer un réaménagement de la zone intégrant mieux le besoin de durabilité de l'exploitation.

Au cours de l'année 2006, l'intérêt accordé à l'aménagement du lac de Guiers semble s'être déplacé vers d'autres secteurs du Delta. Les difficultés d'articulation entre des institutions ministérielles concurrentes l'expliquent probablement : le ministère de l'Hydraulique pilote le plan de gestion du lac, quand celui de l'Agriculture est en charge du schéma d'aménagement. Ces deux

processus financés par le même bailleur ont commencé en même temps séparément, avec des entrées différentes par l'eau et la terre. Mais l'imbrication des enjeux a rapidement révélé les difficultés posées par cette absence d'articulation. Priorités divergentes et concurrence entre institutions ont appelé un arbitrage de l'Etat en faveur de la gestion de l'eau.

CONCLUSION

Au Sénégal, le lac de Guiers constitue un des terrains d'affirmation du retour de l'État. Les lois de décentralisation prévoient bien un transfert de compétence en matière de gestion des ressources naturelles au bénéfice des collectivités locales. Mais la ressource la plus stratégique, l'eau, n'est pas transférée. Et le morcellement de l'environnement lacustre entre plusieurs jeunes collectivités locales aux moyens de gestion territoriale encore limités affaiblit leur capacité à peser sur les processus d'aménagement et de gestion en cours de définition. Dans l'immédiat, la prééminence des niveaux de gestion nationaux sur les niveaux locaux semble mieux garantir la prise en compte de la durabilité de l'exploitation des ressources, notamment pour l'eau.

Néanmoins, améliorer la participation des collectivités locales à la gestion des ressources naturelles autour du lac n'en constitue pas moins un enjeu important pour préserver la qualité de la ressource en eau, vitale aussi bien à l'échelle nationale que locale. Sur les rives du lac, l'eau est surtout stratégique à travers son rapport à la terre. Or, la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP), adoptée en juin 2004, prévoit à brève échéance l'adoption d'une loi de réforme foncière. Quels que soient ces contours, celle-ci devrait consacrer, dans une certaine mesure, les processus déjà initiés de marchandisation de la terre. Les collectivités locales auront alors un rôle majeur à jouer pour éviter l'accaparement foncier au bénéfice d'exploitations industrielles et commerciales, au détriment des populations riveraines du lac. Elles pourraient alors, mieux qu'un État potentiellement tenté d'attirer des investissements privés à n'importe quel prix, se poser en garantes d'un développement durable.

Entre niveau local et national, un maillon manquant pourrait aider ce positionnement des collectivités locales de base : la région, ou du moins un échelon intermédiaire qui couvrirait la zone naturelle du Guiers. En effet, des enjeux environnementaux communs militent pour qu'une intercommunalité¹³ réponde au risque de marginalisation des institutions locales face à l'État et aux acteurs privés.

¹³ Les articles 239 et 240 du code des collectivités locales de 1996 prévoit la constitution de Groupements d'intérêt communautaires (GIC), par exemple pour la gestion d'équipements ou de ressources naturelles partagées. Au lac de Guiers, l'intercommunalité faciliterait la gestion d'activités et de ressources communes ignorant les délimitations administratives, comme la pêche, et permettrait à des collectivités locales ayant des intérêts similaires de les défendre face aux instances de gestion nationales ou supra-nationales (OMVS). Cela consisterait par exemple à mieux intégrer l'intérêt des habitants dans l'élaboration des plans de gestion de l'eau et d'aménagement de l'espace.

Le cas du lac de Guiers n'est pas une exception. Alors que la pression sur les ressources naturelles, renouvelables ou non, accroît leur importance, les régulations à promouvoir devront préserver l'intérêt général sans alimenter les frustrations locales, au risque de nourrir des conflits. Si le renforcement de l'État en Afrique est en soi positif, il ne sera durable que s'il organise des contre-pouvoirs, et notamment un équilibre entre niveaux centraux et locaux. La réflexion sur la gestion des ressources stratégiques mérite de participer à cette recherche d'équilibre.

BIBLIOGRAPHIE

- CAMARA M. M. (2002) *Les transformations de l'espace sous l'influence de la culture de la patate douce sur la bordure orientale du lac de Guiers (Vallée du fleuve Sénégal)*, Mémoire de maîtrise de géographie, Université Gaston Berger, GIRARDEL, Saint Louis.
- CAMARA S. (2004) *Étude du plan de gestion du lac de Guiers*, Rapport diagnostic, Tropis Environnement, Dakar, 27 p.
- D'AQUINO P. (2002) Le territoire entre espace et pouvoir : pour une planification territoriale ascendante, *L'espace géographique*, janvier 2002, 3-22.
- D'AQUINO P., SECK S. M., CAMARA S. (2002) Un SIG conçu pour les acteurs : l'opération pilote POAS au Sénégal, *L'espace géographique*, janvier 2002, 23-37.
- DIOP M. M., FALL K., MBENGUE M. (1999) *Diagnostic sur les enjeux à l'horizon 2010 du partage de l'eau dans le Delta du fleuve Sénégal entre les différents usagers*, Rapport provisoire, Université Gaston Berger, GIRARDEL, Saint Louis, 45 p.
- HARDIN G. (1968) The tragedy of the commons, *Science* 162, 1243-8.
- MAGRIN G. (2005) Les décentralisations doivent-elles prendre en compte les relations villes-campagnes ? Quelques réflexions sur Saint Louis et la vallée du fleuve Sénégal, in : Coll J-L., Guibert J-J. (dir.), *L'aménagement au défi de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Toulouse, PUM, 163-180.
- MAR N. F., MAGRIN G. (2006) *Dynamiques spatiales, territoires et gestion foncière autour du lac de Guiers*, CIRAD, travaux et documents de l'ATP Domino-Sénégal n°1, Dakar, 40 p.
- RÉP. du SÉNÉGAL. (2000) *Étude bathymétrique et limnologique du lac de Guiers*, Rapport de Synthèse, DGPRE, Carl Bro International, Tropis Environnement, Dakar, 123 p.
- PDM (Programme de développement municipal) (2003) *État de la décentralisation en Afrique*, Observatoire de la décentralisation, Paris, Karthala, 357 p.
- PIVÉTEAU A. (2005) Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique, *Revue Tiers Monde*, n°181, tome XLXI, 71-94.
- SECK S. M., MATHIEU P., CROUSSE B. (Dir.) (1991) *La vallée du Fleuve Sénégal, évaluation et perspectives d'une décennie d'aménagement*, Paris, Karthala, 380 p.
- SY K. (2005) *L'insertion de la CSS dans son environnement régional. Quelles politiques de développement ?* Mémoire de DEA, Université Paris I, CORUS, GIRARDEL, 95 p.

La gestion des ressources naturelles dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut Atlas) : la montagne marocaine à la recherche d'innovations institutionnelles

Bruno ROMAGNY¹, Laurent AUCLAIR²,
Abdelaziz ELGUEROUA³

Au Maghreb, comme dans de nombreux autres pays du pourtour méditerranéen, les modes de gestion traditionnels des ressources naturelles et les institutions coutumières ont été fortement désorganisés tout au long du XX^e siècle. Mais dans le Haut Atlas marocain, qui fait figure à bien des égards de "bastion conservateur", les institutions coutumières intervenant dans la gestion collective des ressources, protégées par un isolement relatif et une histoire singulière, se maintiennent encore avec une certaine vigueur. La résistance de ces organisations, longtemps considérées comme obsolètes, trouve aujourd'hui une résonance nouvelle, même si depuis déjà une quinzaine d'années les résultats des politiques publiques interventionnistes et centralisatrices en matière de gestion des ressources naturelles (GRN) sont jugés peu satisfaisants.

Il est désormais reconnu que le fonctionnement des institutions coutumières, hérité de pratiques séculaires, présente une grande flexibilité permettant aux agro-pasteurs de s'adapter aux changements et aux contraintes du milieu. À différentes échelles socio-territoriales, ces institutions énoncent les règles d'accès et d'usage des ressources communes, désignent au besoin des représentants ou des gardiens rétribués par la communauté et chargés de veiller au respect des décisions collectives, sanctionnent les contrevenants. Or, dans le contexte des mutations en cours de la montagne marocaine, l'organisation sociale et politique traditionnelle, dépourvue d'une personnalité juridique légale, connaît de profonds changements. Aux côtés de l'administration, des

¹ Économiste à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Laboratoire Population-Environnement-Développement (LPED), UMR 151 IRD-Université de Provence, Marseille. Bruno.Romagny@ird.fr

² Géographe à l'IRD, Laboratoire Population-Environnement-Développement (LPED), UMR 151 IRD-Université de Provence, Marseille. Laurent.Auclair@up.univ-mrs.fr

³ Chargé d'étude, elgueroua@yahoo.fr

institutions coutumières et des notabilités traditionnelles, de nouveaux acteurs institutionnels, issus en partie du processus de décentralisation, sont appelés à intervenir dans la GRN : communes et élus locaux, coopératives, comités de village (*donar*), associations d'usagers de l'eau agricole, etc. Plus récemment, leur émergence a également été encouragée par les projets de développement, de GRN et de lutte contre la pauvreté, ainsi que par les organisations non gouvernementales (ONG).

Avec la généralisation de la rhétorique du développement durable, les mots d'ordre en matière de préservation des savoirs locaux, de bonne gouvernance, mais aussi de gestion participative, intégrée et territorialisée des ressources naturelles imprègnent profondément les nouvelles stratégies de développement rural au Maroc (Stratégie 2020, Programme forestier national, Initiative nationale pour le développement humain, etc.). La réalité du terrain est souvent différente, en décalage avec les grands discours nationaux et internationaux. Dans une perspective d'ajustement structurel, depuis les années 1980, on assiste paradoxalement à un redéploiement des interventions publiques en zones de montagne au moment même où l'État, à travers les diverses politiques de décentralisation et de gestion participative, devrait officiellement se désengager. Loin de disparaître, le rôle de l'État se transforme, mais l'on ne saurait parler de véritable rupture par rapport aux approches des décennies précédentes ; les communautés rurales n'ont que très rarement l'initiative et le contrôle du processus de développement local.

Dans l'Atlas marocain, l'architecture institutionnelle apparaît ainsi fort complexe, dédoublée pourrait-on dire. Elle est caractérisée par la confrontation d'un système institutionnel "moderne", impulsé de l'extérieur, et d'un système communautaire relativement autonome. La juxtaposition de plusieurs systèmes de normes (droit positif, droit coutumier) et une certaine confusion dans les responsabilités gestionnaires des institutions locales caractérisent la plus grande partie de la montagne marocaine. Serait-il possible de concilier, dans le cadre d'une démarche concertée et durable sur le plan écologique, les prétentions gestionnaires des différents acteurs : communautés et communes rurales, administration forestière et ministère de l'Intérieur ?

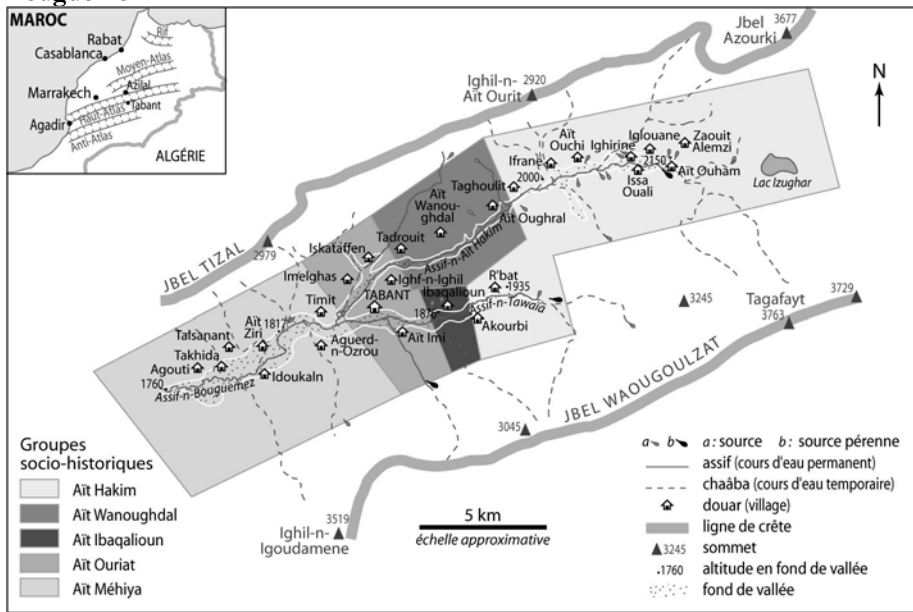
Le terrain que nous avons choisi pour illustrer notre propos traduit ces différents enjeux : une volonté exogène d'application de nouveaux principes, dans un contexte où perdurent des institutions coutumières fortes de leur légitimité et de leur ancrage local. Malgré la présence croissante de l'État, les communautés locales des Aït Bouguemez continuent d'assurer, en fait sinon en droit, la gestion des ressources. L'étude de cette région nous conduit à présenter d'abord l'organisation territoriale coutumière et les spécificités des principes traditionnels de GRN (forêts, parcours, eau d'irrigation), puis à analyser l'évolution historique des institutions locales et de leurs relations avec l'État au cours du XX^e siècle. Nous aborderons ainsi le devenir des systèmes de gestion à l'heure du développement durable et de la décentralisation. Le pari difficile d'allier "tradition" et "modernité" peut, dans certains cas, conduire à des

situations de blocage. Il nécessite, sans doute, d'inventer de nouveaux modes de gestion partenariale, ainsi qu'une stratégie publique unifiée et cohérente.

1. LA GESTION COUTUMIÈRE DES RESSOURCES NATURELLES DANS LA VALLÉE DES AÏT BOUGUEMEZ

Située dans le massif du Mgoun entre 1 800 et 2 200 m d'altitude, la vallée des Aït Bouguemez⁴ se distingue des autres vallées du Haut Atlas central notamment par son large fond plat d'environ 1 500 ha qui s'étend sur plus de vingt-cinq kilomètres de long.

Carte 1 : Situation géographique et groupes socio-historiques de la vallée des Aït Bouguemez



Source : d'après le mémoire de Keïta (2004). Dessin : C. Chauviat, IRD, 2006

Faisant partie de la province d'Azilal et du haut bassin versant de l'oued Lakhdar, elle abrite actuellement une population avoisinant les 15 000 habitants, répartis dans une trentaine de villages (carte 1). Ensermée entre de puissantes chaînes de montagnes, la vallée connaît un climat de type oroméditerranéen marqué par une amplitude thermique élevée, ainsi que par une pluviométrie annuelle et interannuelle irrégulière (en moyenne 500 à

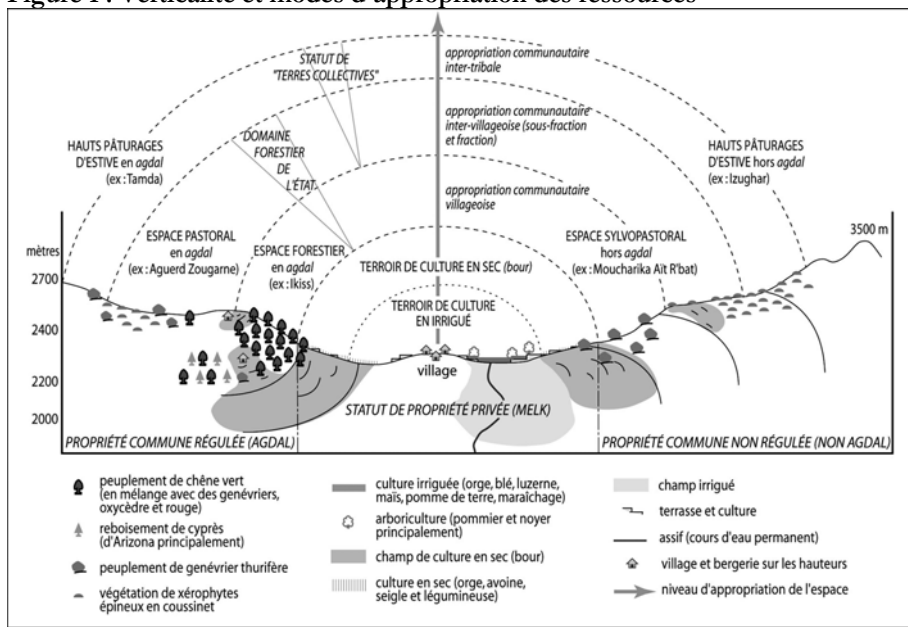
⁴ Les travaux à l'origine de cet article ont été réalisés dans le cadre du programme "Les *agdal* du Haut Atlas marocain : biodiversité et gestion communautaire de l'accès aux espaces sylvo-pastoraux" (2003-2005) qui a bénéficié du soutien financier de l'Institut français de la biodiversité.

800 mm/an). La forte variabilité des précipitations s'accompagne de périodes de sécheresses récurrentes (environ tous les dix ans) pouvant comporter des récurrences pluri-annuelles. Le milieu montagnard et ses spécificités climatiques imposent aux hommes et aux ressources qu'ils exploitent des contraintes auxquelles ils tentent d'apporter des réponses adaptées et innovantes.

1.1 *Un modèle d'exploitation des ressources et d'appropriation du territoire adapté à la gestion des risques*

Les activités productives des familles de la vallée reposent sur un usage complémentaire et intégré des différentes ressources de leur territoire. Cette complémentarité des activités agro-pastorales a été soulignée par Garrigues-Cresswell et Lecestre-Rollier (2001) comme le fondement des stratégies familiales et communautaires de gestion des aléas climatiques, économiques et politiques. Le long du gradient d'altitude, on distingue trois principaux étages bioclimatiques qui constituent des finages villageois, inter-villageois et inter-tribaux.

Figure 1 : Verticalité et modes d'appropriation des ressources



Source : adapté du mémoire de Tirillini (2004)

L'étage cultivé se situe dans le fond de vallée, qui comprend les terres irriguées de la plaine alluviale et les cultures pluviales (terres *bour*) sur les bas versants les moins escarpés. Les conditions hydrologiques relativement favorables de la vallée (réseau hydrographique dense, présence de plusieurs "sources" - résurgences karstiques de régime pluvio-nival) ont permis un essor progressif et

remarquable de l'agriculture irriguée. Au-dessus des villages, on trouve fréquemment des espaces forestiers ouverts au pâturage toute l'année mais aussi producteurs de bois (de chauffe, d'œuvre ou de service) et de fourrage foliaire. Enfin, le haut terroir est occupé par des parcours d'altitude, lieux d'estive des troupeaux d'ovins et de caprins.

Si la verticalité structure les étagements de végétation, elle caractérise aussi les modalités d'accès et d'exploitation des ressources. Ainsi, au fur et à mesure que l'on s'élève sur les versants, le mode d'accès se définit à l'intérieur d'un groupe social de plus en plus large (figure 1). En fond de vallée, les terres irriguées et les terres *bour* sont privées (statut *melk*) et sont gérées au niveau des familles et des lignages. Au-dessus de l'étage cultivé, les massifs boisés - qui font théoriquement partie du domaine forestier de l'État - sont le plus souvent appropriés et exploités collectivement au niveau du village (*douar*). Une partie de l'espace forestier villageois est mis en défens pendant la plus grande partie de l'année (interdiction de coupe), de manière à constituer des réserves de fourrage foliaire sur pied : c'est l'*agdal* forestier. Les espaces sylvo-pastoraux hors *agdal* constituent des propriétés communes non régulées. Ouverts aux prélèvements toute l'année, ces territoires sont souvent très dégradés. Enfin, l'usage des parcours de haute altitude est partagé avec les tribus transhumantes des versants nord et sud de l'Atlas. Le parcours y est réglementé par des accords inter-tribaux. L'espace pastoral d'altitude est aussi découpé entre un domaine en propriété commune régulée (l'*agdal* pastoral) et un domaine en propriété commune non régulée (hors *agdal*).

Contrairement à ce qui se fait aujourd'hui dans de nombreux projets sectoriels de GRN, les ressources indispensables telles que l'eau, la forêt et les pâturages d'altitude sont gérées collectivement de façon intégrée par les institutions coutumières, au niveau villageois (eau, forêt) ou inter-villageois (pâturages d'altitude). Le bon fonctionnement de ce système agro-sylvo-pastoral nécessite que chaque groupe social dispose d'un accès suffisant aux différentes ressources complémentaires. Un village qui contrôle une ressource particulière l'utilise pour négocier avec les villages voisins l'accès à des ressources qu'il ne contrôle pas (accords de réciprocité).

1.2 *L'agdal berbère : un arsenal réglementaire au service de la gestion de la nature*

Le mode de gestion en *agdal* est révélateur des réponses collectives apportées par les communautés rurales des Aït Bouguemez pour s'adapter aux contraintes du milieu et aux aléas climatiques (Herzenni, 1993). Dans le Haut Atlas, l'*agdal* désigne un mode d'appropriation et de gestion de la terre, un statut dans le droit coutumier. Une approche pluridisciplinaire permet de cerner les différentes facettes de cet objet complexe, qui apparaît au cœur du fonctionnement des sociétés rurales et de la culture berbère. Retenons quatre principaux éléments.

Un "espace-ressources" délimité. L'*agdal* est un concept spatial, un territoire délimité par des repères topographiques matérialisés le plus souvent sur le terrain par de simples tas de pierres (*kerkour*). Le territoire renferme un ensemble de ressources dont certaines sont privilégiées et font l'objet d'une régulation sociale.

Des institutions locales gestionnaires. La régulation sociale de l'accès aux ressources de l'*agdal* est prise en charge par des institutions locales. L'*agdal* de la communauté (*taqbilt⁵*) est géré à différents niveaux : village, tribu, fraction tribale. L'assemblée coutumière (*jmâa*) constitue l'organe de gestion et de prise de décision. De nombreux *agdals* sont gérés au niveau du village, d'autres fonctionnent au niveau d'entités sociales plus importantes. C'est le cas des *agdals* pastoraux gérés souvent par plusieurs villages, sous-fractions ou fractions tribales.

Un corpus de règles d'accès et d'usage. Les institutions locales définissent un ensemble de règles d'accès et d'usage pour les ressources situées sur le territoire mis en *agdal*. L'usage des ressources est réservé à des ayants droit bien identifiés. Les règles d'exploitation des ressources sont souvent précises et variées : droits divers, quotas, taxes, etc. Parmi ces règles, il est une constante. Les ressources font l'objet de mises en défense, le plus souvent temporaires, entraînant l'alternance de périodes d'ouverture (usages autorisés) et de fermeture (usages interdits) du territoire. Un système local de contrôle et de sanctions permet d'assurer le respect des règles collectives.

Des croyances et des représentations spécifiques. L'image de la verte prairie, les idées d'abondance de l'eau et de l'herbe, de profusion de vie, sont au cœur de la notion d'*agdal* et des représentations qui lui sont associées. Mais une autre idée forte est présente dans la racine *gdl* (*agdal*) : la notion d'interdit qui ici est en relation étroite avec les croyances et les pratiques religieuses. Deux idées centrales sont ainsi véhiculées par le terme *agdal* : l'abondance de la végétation et des ressources circonscrites en un lieu clos, bien protégé. L'*agdal* serait-il la version berbère du paradis des grecs et des latins ?

On rencontre dans les Aït Bouguemez deux principaux types d'*agdals* : pastoraux et forestiers. Les *agdals* pastoraux (*agdal-n-tuga*) sont des espaces de parcours soumis à des mises en défens généralement associées à la pratique de la transhumance estivale. L'accès des troupeaux est réglementé par l'alternance de périodes d'ouverture du parcours (en été) et de fermeture (au printemps, de un à cinq mois) permettant la croissance de la végétation herbacée. Un gardien est désigné et rémunéré pour surveiller le pâturage en défens avant la montée des éleveurs en transhumance. Des droits spécifiques sont attribués pour la récupération du fumier, la construction et l'occupation des bergeries d'estive dont la répartition spatiale reproduit en partie celle des villages dans la vallée.

Les *agdals* forestiers (*agdal-n-ikechoud*) sont des espaces arborés soumis à des mises en défens temporaires concernant la coupe de bois et de fourrage foliaire. Ouvert au pâturage toute l'année, l'*agdal* forestier est géré au niveau du village,

⁵ Terme berbère issu de l'arabe *qbila*, tribu.

qui regroupe ici 50 à 100 foyers, et de son assemblée. Dans l'*agdal* forestier, la coupe de bois et de fourrage foliaire, à l'exception du combustible destiné à la mosquée, est interdite pendant la plus grande partie de l'année. La *jmâa* décrète l'ouverture de l'*agdal* en hiver, quand la couverture neigeuse empêche le déplacement des hommes et des troupeaux. Chaque famille du village peut alors s'approvisionner en fourrage foliaire sur le territoire. La durée d'ouverture est limitée à quelques jours ou à quelques semaines par an, selon les conditions climatiques. L'approvisionnement en fourrage foliaire (chêne vert et genévriers), ressource indispensable pour nourrir le bétail en période de neige, est ici la principale ressource protégée. D'autres produits (perches de construction) peuvent être prélevés dans l'*agdal* après accord de la *jmâa* qui en détermine les modalités d'exploitation⁶. En plus de la mise en défens (ouverture hivernale réduite), le prélèvement de fourrage foliaire est soumis à différentes règles d'exploitation selon les villages : quotas de prélèvement⁷, sélection des essences, rotation des coupes dans différents secteurs d'exploitation, etc. À l'intérieur de l'*agdal*, des droits permanents de mise en culture peuvent être délivrés par la *jmâa* à des familles du village. Ces droits s'accompagnent d'un certain nombre de contraintes pour les cultivateurs⁸. Comme pour l'*agdal* pastoral, des responsables et des gardiens sont parfois désignés au sein des villages pour sanctionner les individus ne respectant pas les règles collectives. On peut donc véritablement parler de prolifération réglementaire dans ces espaces.

Cependant, toutes ces pratiques d'*agdal* et ces savoirs ne sont pas pris en considération par l'administration des Eaux et Forêts. Les acteurs locaux sont considérés comme de simples usagers du domaine forestier, et non comme des partenaires ou des gestionnaires. Garante de la conservation à long terme des forêts, de la protection des sols et des régimes hydrologiques, l'administration a pour mission de préserver les espaces boisés de l'action "prédatrice" des populations riveraines, de promouvoir une gestion rationnelle au nom de l'intérêt national. Le service forestier, qui a acquis une importante expérience technique, reste le "noyau dur" de l'appareil d'État dans ce domaine. Il continue trop souvent à privilégier une gestion administrée au détriment de l'implication et de la responsabilisation des usagers et des communautés.

1.3 La gestion communautaire de l'irrigation

Au Maroc, les lois (*dabirs*) de 1914 et 1919, prolongées par la loi sur l'eau de 1995, affirment la domanialité des eaux de surface, exception faite des droits

⁶ Versement d'une taxe dont le produit alimente la caisse commune du village.

⁷ Une charge par foyer et par jour le plus souvent. Dans certains villages, les quotas sont modulables en fonction de la taille du troupeau et/ou de la composition familiale, transférables à d'autres membres de la communauté sous certaines conditions.

⁸ Les arbres présents sur le terroir agricole restent "propriété" de la communauté et ne peuvent être coupés ou exploités sans l'accord de la *jmâa*. Après la récolte, les parcelles cultivées en sec sont livrées à la vaine pâture.

acquis et justifiés par des actes notariés avant la promulgation de ces textes. En pratique, ces dispositions sont peu appliquées en dehors des périmètres irrigués de grande hydraulique financés et gérés par l'État. Dans la vallée des Aït Bouguemez, les ressources en eau sont partagées entre les villages sur la base d'un très grand nombre d'accords historiques informels. Rares sont les villages disposant d'une source leur appartenant et ne desservant qu'eux ; les canaux sont quasiment tous inter-villageois. Les principes séculaires de gestion de l'eau contribuent à structurer l'organisation sociale de façon équitable, par le respect des droits individuels et collectifs, et à garantir la pérennité de l'investissement communautaire. Les décisions concernant la gestion de l'eau, comme celles réglementant les autres biens collectifs, sont prises au sein du village et de sa *taqbilt*. Les modalités de répartition de l'eau, les règles spécifiques d'usage des infrastructures hydrauliques et la désignation des agents en charge de l'application des règles varient selon les villages (Keïta, 2004).

En période d'étiage des sources, l'accroissement des besoins en eau conduit à une situation d'inadéquation des quantités mobilisables avec la demande des habitants de la vallée. Si bien qu'aujourd'hui, la question de l'accès à l'eau – et plus encore celle de la répartition du manque d'eau – se pose de manière cruciale, alors que les cultures irriguées ne cessent de s'intensifier. On a d'ailleurs assisté à une situation de tension importante lors de la dernière baisse significative du régime des sources et des précipitations, entre 1999 et 2003. Au cours de cette période, de nombreux agriculteurs ont sécurisé leur accès à l'eau en construisant des puits individuels équipés de motopompes. Mais la grande majorité des familles de la vallée demeure dépendante des ressources en eau de surface, appropriées, utilisées et gérées de manière collective. Dans ce domaine, la récente période de tensions sur l'eau a permis d'attester de l'adaptabilité des institutions communautaires (Romagny et Riaux, 2007).

2. L'ÉVOLUTION DES GESTIONS COUTUMIÈRES À L'ÉPREUVE DU PROCESSUS HISTORIQUE DE TRANSFORMATION DES INSTITUTIONS

2.1 *Institutions, acteurs et pouvoirs : quelques repères historiques*

La gestion collective des ressources dans les Aït Bouguemez n'est pas immuable. Bien au contraire, elle se transforme au gré de l'évolution des institutions et de leurs rôles dans les zones de montagnes marocaines (tableau 1, *infra*).

Avant la colonisation française, la vallée des Aït Bouguemez appartenait au *bled Siba*, région de "dissidence tribale" qui se plaçait volontairement en dehors du contrôle de l'État marocain (*Makhzen*). Les assemblées coutumières (*jmâa*) des villages, fractions et tribus régulaient l'accès aux ressources naturelles communes, produisant des règles de manière autonome dans un

environnement tribal quasi anarchique. La médiation des conflits incessants entre les communautés pour l'accès aux ressources relevaient des institutions religieuses locales (*zawiya*), qui avaient alors une fonction essentielle d'arbitrage (Gellner, 1969).

À partir de 1930, l'État colonial finit par imposer son "monopole de la violence légitime" dans le Haut Atlas central au terme d'une longue campagne de "pacification"⁹. Mais jusqu'à l'indépendance, l'administration coloniale n'exerce qu'une tutelle assez lointaine sur les *taqbilts* de la montagne, ne perturbant guère le fonctionnement des institutions coutumières. L'État colonial intervient dans l'arbitrage des conflits pastoraux inter-tribaux qui recouvrent des enjeux importants en termes de maintien de l'ordre social. Il se substitue aux institutions religieuses dont l'influence régresse progressivement. En 1941, une charte de transhumance est instaurée, fixant sur le papier les règles pastorales mouvantes. L'État ne peut cependant empêcher l'émergence de conflits inter-tribaux sur les espaces pastoraux d'altitude - conflits qui vont perdurer parfois jusqu'à aujourd'hui pour la mise en culture de certains espaces (Izughar, Tamda).

Après l'indépendance du Maroc (1956), le ministère de l'Intérieur prend le relais de l'État colonial pour exercer une tutelle sur les collectivités coutumières dans le cadre d'unités territoriales (*caïdats*) qui recourent les grandes divisions tribales. Par rapport à l'époque précédente, la présence de l'État est renforcée par l'installation du siège du *caïdat* dans la vallée et par la désignation, au sein des communautés, de délégués représentant le ministère de l'Intérieur (*cheikh, moqaddem*). Les institutions coutumières continuent d'intervenir dans la gestion des ressources. Les *agdals* pastoraux inter-tribaux sont régis par des commissions spécialisées sous l'égide du ministère de l'Intérieur (statut des terres collectives de parcours créé en 1919). Le *caïd*, représentant local et omnipotent de l'État, intervient principalement dans l'arbitrage des conflits et le maintien de l'ordre. Avant 1980, la vallée est enclavée. Les services de l'État et les projets de développement sont peu nombreux. Sous l'effet des premières mutations démographiques et économiques¹⁰, on observe une tendance à l'affaiblissement des *taqbilts* de niveau supérieur (tribus et fractions tribales) et l'affirmation du village en tant qu'unité coutumière et socio-spatiale de référence. C'est bien au niveau de la *jmâa* du village, siège de la mosquée, que sont définis les tours d'eau et les règles des *agdals* forestiers. Les territoires sylvo-pastoraux villageois tendent à s'individualiser aux dépens des espaces collectifs plus larges. Les fractions tribales perdent en influence.

Les années 1980, et surtout la décennie suivante, marquent la transformation et la complexification de la gestion territoriale, avec notamment l'arrivée de nouveaux acteurs. On retrouve ce processus à travers d'importants

⁹ La campagne militaire de "pacification des tribus rebelles" a duré plus de vingt ans dans le sud du Maroc (1912-1934).

¹⁰ La population connaît une croissance démographique importante à partir des années 1960-1970. L'élevage extensif régresse avec l'abandon des longues séquences de transhumance.

changements dans la vallée des Aït Bouguemez. Un projet d'envergure contribue à l'essor du tourisme de randonnée ; l'agriculture irriguée se tourne davantage vers les productions destinées au marché (pomme de terre puis pommier) ; le désenclavement de la vallée progresse avec la création d'une nouvelle piste, puis d'une route goudronnée en 2002. Ces évolutions s'accompagnent de la diversification des stratégies familiales (pluriactivité, emplois dans le tourisme) et de l'émergence de nouvelles notabilités. La commune rurale de Tabant, dotée d'un conseil d'élus, voit le jour au début des années 1980 et s'étend sur l'ensemble du territoire de la vallée. Avec le plan d'ajustement structurel, une nouvelle génération de projets de développement territorialisés et participatifs voit le jour. Les années 1990 sont caractérisées par l'explosion du nombre des associations de développement local, et aussi par la multiplication des projets portés par différents acteurs (services de l'État, ONG internationales, etc.). Saïd Boujrouf (2005, 145) souligne ainsi que "le déclenchement de ce processus de décentralisation et de démocratie locale s'insère dans une évolution où le rôle de l'État passe de promoteur et d'entrepreneur à celui de régulateur et de partenaire. Pour consolider cette perspective de désengagement de l'État, la société civile est appelée à jouer un rôle clé. Sa participation et son implication est presque systématiquement requise". Les niveaux de gestion et d'organisation des différents acteurs intervenant dans la gestion des ressources se trouvent ainsi multipliés.

Tableau 1. Les grandes phases politiques et institutionnelles dans la vallée des Aït Bouguemez

Avant 1930	1930-1956	1956-1980	Après 1980
"Dissidence tribale" (bled Sibà)	État colonial	État indépendant	Décentralisation plus forte, émergence de la "société civile"
Autonomie tribale et rôle médiateur des institutions religieuses locales	Tutelle lointaine de l'État colonial sur les communautés	Tutelle rapprochée du ministère de l'Intérieur sur les communautés	Pluralité des acteurs et des logiques institutionnelles

2.2 Le difficile pari de la décentralisation en matière de GRN : entre tradition et modernité

Les communautés rurales sont confrontées à la difficulté d'allier les traditions de gestion et une modernisation nécessaire pour pérenniser l'exploitation des ressources naturelles. Il s'agit de mener localement des actions (revégétalisation des espaces dégradés en montagne afin de restaurer un cycle de l'eau régularisé et durable, conservation des sols, etc.) visant à limiter les dégradations environnementales en cours, qui iront probablement en s'accroissant sous l'effet du changement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Or, on observe qu'il existe depuis longtemps une situation conflictuelle, "les communautés

cherchant continuellement à utiliser l'espace selon leurs usages traditionnels, l'État, au contraire, cherchant à assumer son rôle de tuteur de l'espace forestier et pastoral. À ces tensions, qui ont déresponsabilisé les communautés et les ont encouragées à une exploitation "minière" de l'espace protégé, se sont ajoutés les effets de la croissance démographique et de la pression sur la terre. Ces situations sont particulièrement exacerbées au Maroc, mais on les retrouve aussi en Tunisie et en Algérie, bien que dans des contextes institutionnels différents" (Lazarev, 2004, 1). Le problème est souvent posé en termes de concurrence entre deux modes de gouvernance ou deux modèles socio-politiques perçus comme irréductibles : institutions coutumières *versus* institutions modernes, droit coutumier *versus* droit positif. Le constat est donc celui d'une société agropastorale en pleine mutation, pour laquelle on doit trouver de nouveaux modes de coordination entre de nombreux acteurs locaux. Les *taqbilt* et les *jmâa* sont dépourvues d'existence légale dans une société marocaine dotée de structures démocratiques au niveau local. Cependant, "les déviances entachant les processus électoraux, le caractère conjoncturel et instable des alliances partisans locales, l'inégale formation des élus, la mauvaise gestion, le découpage pas toujours heureux du territoire sont autant de facteurs qui ont pénalisé le développement humain de beaucoup de communes rurales et urbaines" (Comité directeur, 2006, 81).

Très tôt, le Maroc indépendant a développé une politique de décentralisation territoriale qui, grâce à la mise en place progressive d'un cadre législatif et réglementaire favorable, donne des pouvoirs importants aux communes. Avec les découpages communaux de 1960 et de 1992, les principaux textes récents concernent la réforme du statut de la région, promulguée en 1997, et la mise en œuvre d'une nouvelle charte communale en 2002. Cependant, c'est la charte communale de 1976 qui contient les dispositions juridiques les plus cruciales. Elle donne le statut de collectivités locales de droit public aux communes, en les dotant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le renforcement de l'échelon communal en zone rurale est né de la volonté de briser l'organisation tribale et son référentiel ethnique, dans une perspective de construction nationale. Après l'indépendance, la priorité est donnée à la création d'un État unifié, doté d'une administration territoriale structurée, sur laquelle il exerce son autorité et son contrôle politique. Toutefois, il est rapidement devenu nécessaire de rapprocher l'administration et les citoyens par un maillage territorial de plus en plus serré au fil des années.

Le gouvernement du Maroc a engagé de sérieux efforts de déconcentration administrative¹¹ qui ont conduit à tripler le nombre de provinces sur une période de trente ans. Toutefois, le niveau des financements mis au service

¹¹ La déconcentration vise à confier le pouvoir de décision à des représentants du pouvoir central nommés sur le territoire local, alors que la décentralisation consiste à donner une certaine autonomie aux divers organismes constituant une collectivité. La décentralisation (élus locaux) et la déconcentration (État) forment un couple de forces solidaires, qui s'appellent et se soutiennent l'une l'autre. Plus on décentralise les compétences, plus il convient de déconcentrer les attributions de l'État central.

d'une telle politique est en dessous du niveau de la Tunisie, qui ne compte que dix millions d'habitants (El Harizi, 2003). Selon cet auteur, l'alliance des élites rurales marocaines et de la monarchie, ainsi que le besoin de maintenir le plus de personnes possible dans les campagnes pour fournir une main d'œuvre bon marché, entretenir l'espace et minimiser les troubles urbains expliquent de nombreux choix politiques. Si le dispositif institutionnel de la décentralisation est presque achevé depuis la constitution de 1996, on peut considérer que le bilan de l'évolution de cette politique reste mitigé, en particulier dans le domaine de la gestion locale des ressources naturelles.

Le processus de décentralisation engagé n'est pas véritablement opérationnel, dans la mesure où les entités territoriales ne disposent pas encore de moyens - financiers, humains, techniques - suffisants pour assumer leurs nouvelles prérogatives. Les capacités des administrations communales sont faibles en comparaison de celles des ministères centraux et de leurs antennes locales. Les communes rurales sont dans les faits peu autonomes et restent sous la tutelle "substitutive, tatillonne et pesante" (Comité directeur, 2006, 82) du ministère de l'Intérieur. Comme le souligne le rapport sur les "Cinquante ans du développement humain au Maroc" (*Ibid.*), "la mise en place de la décentralisation territoriale (...) semble avoir davantage répondu à une volonté d'encadrement politique qu'à un souci d'adaptation de la gestion publique aux nécessités du développement local. En effet, en 1960, l'objectif était d'abord de reconstituer des élites locales, et cet impératif a sans doute primé sur les préoccupations d'ordre administratif et technique. Telle qu'elle a été comprise et pratiquée, la déconcentration n'a pas favorisé les conditions d'une réelle décentralisation". La réorganisation territoriale n'a pas su détrôner le niveau villageois qui, à travers ses institutions coutumières, est aujourd'hui le véritable gestionnaire des ressources, alors que la commune rurale reste trop souvent un simple niveau de délégation des pouvoirs de l'État, dénuée de toute capacité réelle, ne répondant pas aux attentes de la population.

Malgré leurs limites (non-reconnaissance par les autorités, système marginalisé, en crise suite aux transformations du contexte social et politique), les pratiques de gestion coutumières montrent un certain nombre de qualités bien connues : durabilité, souplesse, gestion collective des ressources et des risques, équité sociale et participation des usagers aux prises de décision, impacts écologiques et environnementaux qui semblent positifs. Ainsi, les communes rurales montagnardes ont bien du mal à s'imposer sur un terrain investi par les administrations déconcentrées et aussi, de manière informelle, par les institutions coutumières qui conservent de larges prérogatives. En matière de gestion du territoire et des ressources, bien peu de réalisations concrètes sont à mettre à l'actif des communes ou des régions. Les projets de développement et de GRN, bénéficiant de financements extérieurs, sont en grande partie exécutés par les structures des administrations sectorielles déconcentrées et bien moins souvent par les structures des gouvernements locaux. En matière de gestion, l'État a, en quelque sorte, "transféré" aux collectivités locales les mêmes

imperfections : tendance à la bureaucratisation, logique politique des élites locales conduisant à négliger l'intérêt collectif, etc.

S'ajoutent à ces problèmes ceux de la délégation administrative des pouvoirs. Une déconcentration cohérente aux niveaux local et régional, indispensable à l'accompagnement de tout processus de décentralisation, doit passer par une réelle volonté de délégation des pouvoirs et de distribution des attributions entre les services centraux de l'administration et les services dits extérieurs. Si l'on s'intéresse au cas du ministère de l'Agriculture et des Pêches, qui joue un rôle crucial en matière de développement rural, celui-ci est représenté localement depuis 1975 par des directions provinciales de l'agriculture (DPA). Celles-ci ont été créées pour regrouper les services provinciaux rattachés aux directions centrales, faciliter l'intégration des programmes de développement, rapprocher les centres de décision des réalités locales et améliorer l'efficacité ainsi que la rapidité des interventions. Néanmoins, l'organisation interne des DPA constitue une sorte de réplique d'une partie de l'administration centrale. On peut soutenir que les axes de la réforme administrative au plan local répondent aux mêmes dysfonctionnements que ceux observés à l'échelon central. La forte verticalité des relations entre certaines directions centrales et les services formant la DPA constitue une contrainte pesante pour une gestion intégrée des programmes et des ressources au niveau local. À cela s'ajoutent les conflits inter administrations, en particulier entre le ministère de l'Agriculture et le Haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification.

2.3 Réinventer des formes de gouvernance locale des ressources : les défis d'une gestion plurielle

Non seulement les transformations institutionnelles de la décentralisation ne sont pas encore parvenues à une coordination efficace des différents services impliqués dans les projets de GRN, mais les nouveaux acteurs issus de la société civile accentuent le caractère déjà fort complexe des réseaux de relations et de pouvoirs. Il faut donc s'interroger sur le caractère hybride et novateur d'un partenariat assemblant des structures anciennes, qui gouvernent effectivement la gestion des ressources, et un maillage territorial imposé par l'État au nom de la participation des populations et de la décentralisation. En matière de gestion concertée des ressources naturelles, devenue aujourd'hui une norme internationale incontournable, la dimension partenariale est primordiale mais difficile à mettre en œuvre (Aït Hamza et *al.*, 2007). Elle implique notamment de parvenir à des compromis explicites et négociés entre de multiples acteurs en interactions : communautés rurales, services déconcentrés de l'État et acteurs de la société civile.

Dans la vallée des Aït Bouguemez, la création de comités de gestion constitués sous la forme d'associations informelles, déclarées devant le *caïdat*, apparaît comme une innovation institutionnelle particulièrement intéressante. La première expérience de ce nouveau mode de régulation a été lancée dans le village d'Aït Imi en 2003, à l'initiative de la population. L'objectif initial était de

mettre en place un système de gestion et de contrôle des ressources communes plus efficace que celui en vigueur auparavant, qui se trouvait alors dans une situation de crise. Comme dans d'autres villages, les habitants d'Aït Imi ne parvenaient plus à désigner un nouveau responsable (*naïb*), chargé de faire appliquer et respecter les décisions de la *jmâa*. Les jeunes manifestent un désintérêt grandissant pour ce type de fonction, la charge de *naïb* étant lourde à porter. Les volontaires non rémunérés se font rares et ils acceptent de mettre leur temps et leurs compétences au service de la communauté pour une période très limitée, rarement plus d'un an. D'après nos enquêtes, en 2004, une dizaine de villages de la vallée étaient sans *naïb*, soit parce que le système de désignation est en crise - absence de consensus, pas de candidat - (cas de Taghoulit et de Aït Oughal), soit parce que la *taqbilt* ne voit plus l'utilité d'avoir un tel représentant pour gérer ses affaires et préfère un système d'auto-surveillance (Zaouit Alemzi, Ighirine). Ce n'est pas pour autant que l'anarchie règne ou que les ressources sont mal gérées, simplement le mode d'organisation change (passage d'une fonction de suivi-contrôle-surveillance déléguée à un individu à une gestion collective directe). À Aït Imi, c'est plutôt le principe d'une gestion collégiale "hybride" qui a été adopté.

Désigné par la *taqbilt*, le comité d'Aït Imi est constitué de notables, dont des représentants associatifs locaux et des acteurs du secteur touristique, disposant de revenus importants et d'une forte reconnaissance sociale. En outre, l'ancien *naïb* fait partie de ce comité, lui donnant ainsi une certaine légitimité par rapport aux institutions traditionnelles. Les bons résultats obtenus au bout d'une année par cette nouvelle forme de gestion ont incité la population à renouveler sa confiance envers le comité qui a donc été réélu par le village et investi d'un mandat à durée indéterminée. Le comité est alors passé de neuf à douze membres, avec, en particulier, le président de la commune rurale de Tabant qui y exerce une fonction de "superviseur".

Ce comité témoigne de l'émergence d'institutions hybrides, composées de différents acteurs issus aussi bien du milieu associatif et politique que des institutions traditionnelles. Ce mélange des genres préfigure peut-être la nouvelle configuration des systèmes de gestion dans la vallée. Toujours est-il qu'à la suite de cette expérience pilote, une dizaine de villages ont eux aussi constitué des comités de gestion sur le modèle de celui d'Aït Imi. Les élites locales, mais également les services déconcentrés de l'État, pourraient être tentés de faire rapidement évoluer les sociétés montagnardes vers la "modernité", "d'éduquer et de convaincre", "d'intégrer à l'espace national", de contrôler, d'orienter, de briser les résistances de la société traditionnelle et des institutions coutumières qu'ils perçoivent comme archaïques et peu visibles. Dans cette perspective, l'administration trouve dans les nouvelles notabilités et les jeunes instruits de précieux alliés. On peut aussi se demander quel a été le rôle des intervenants extérieurs (ONG, chercheurs) dans ce processus de diffusion du "modèle Aït Imi". Les villageois ont-ils tendance à opter pour ce type d'institution afin de répondre aux attentes de certaines organisations ou associations en charge de projets de développement dans la vallée ? La question

mérite d'être posée. En effet, lors d'une campagne de sensibilisation organisée dans les Aït Bouguemez, le technicien agricole conseillait aux villageois de constituer des comités, pouvant être de véritables interlocuteurs clairement identifiés pour ces intervenants, en leur donnant l'exemple d'Aït Imi.

Dans le domaine de l'eau, des difficultés particulières proviennent de la tentative, infructueuse pour le moment, de "greffer", sans véritable concertation, des structures formelles sur les institutions coutumières existantes. Un programme de développement rural intégré, financé par la Banque mondiale et qui comporte pourtant un volet intitulé "gestion participative de l'irrigation", a ainsi été mis en œuvre dans la vallée à partir de 1999. Dans le cadre de ce projet, les services de la DPA d'Azilal ont initié des actions de réhabilitation des infrastructures hydrauliques (bétonnage des canaux) parallèlement à la création d'associations d'usagers de l'eau agricole (AUEA) formelles. Destinée à réorganiser la gestion collective de l'eau en fonction de cadres administratifs élaborés pour les périmètres irrigués de grande hydraulique du pays, la constitution des AUEA a été requise préalablement pour obtenir les aides financières et techniques de l'État. Toutefois, les quatre AUEA qui ont été créées ne correspondent pas à l'organisation communautaire préexistante : la complexité et l'imbrication des ressources, des espaces sociaux et hydrauliques n'ont pas été prises en compte. Le groupe villageois, clé de voûte de l'adaptabilité et de la gestion, n'a pas été non plus reconnu, ni d'ailleurs l'extrême variété des règles d'appropriation, d'usage et de répartition de l'eau. De la même manière, les agents désignés par la *taqbilt* pour contrôler l'application des règles n'ont pas été intégrés à ces nouvelles institutions. Enfin, les règles administratives imposées par les agents de la DPA n'ont pas été élaborées en fonction de l'organisation existante de la gestion de l'eau par les communautés d'irrigants (Riaux, 2006). Ainsi, les AUEA se juxtaposent aux institutions communautaires de l'irrigation, mais ne s'y substituent pas. Les irrigants continuent de gérer l'eau et d'appliquer leurs propres règles, tandis que les élites politiques de la vallée se sont appropriées les nouvelles associations et les instrumentalisent, sans consulter les irrigants.

Notons que dans la vallée des Aït Baoulli, voisine de celle des Aït Bouguemez, les interventions effectuées par la DPA entre 1998 et 2004 dans le cadre du projet d'aménagement du bassin versant de l'oued Lakhdar (PABVOL) n'ont pas été conditionnées par la création d'AUEA. Les travaux de bétonnage des canaux ont respecté les mécanismes locaux de concertation et de participation, la gestion de l'eau restant clairement aux mains des organisations communautaires locales. Contrairement aux mauvais résultats obtenus dans la vallée des Aït Bouguemez, le bilan des interventions du projet PABVOL dans le domaine de l'eau est nettement plus positif (Chauvin Droz des Villars, 2007). Les animateurs de la DPA en charge du projet PABVOL ont directement pris en compte les modes de gestion existants. De plus, n'étant pas centré sur les questions d'hydraulique agricole, ce projet, lors de sa mise en œuvre, n'a pas dû se plier au cadre réglementaire imposant la création d'AUEA.

CONCLUSION

Les institutions coutumières des Aït Bouguemez apparaissent comme un cas d'école de la gestion des ressources communes, en répondant aux principaux critères définis par des auteurs comme Elinor Ostrom (1990) pour juger de leur efficacité : identification des ayants droit, définition des relations entre les caractéristiques spécifiques des ressources et la communauté des utilisateurs, élaboration des règles par les usagers eux-mêmes, désignation endogène des responsables en charge de l'application de ces règles et mise en place d'un système de sanctions graduées pour les contrevenants - aujourd'hui remplacées par des amendes monétaires fixes. Même si ces caractéristiques sont au cœur du système de gestion coutumier, elles ne suffisent pas à garantir sa continuité dans le contexte actuel. Un des enjeux de la complexité structurelle de la gestion intégrée des ressources dans les Aït Bouguemez est donc la pérennité d'un modèle traditionnel, dont il ne faut pas négliger les vertus. Malgré les transformations institutionnelles et sociales, rapides et profondes dans la montagne marocaine, les fondements traditionnels de l'organisation territoriale ont su résister aux mutations. Aujourd'hui encore, les droits d'accès et d'usage aux ressources communes reposent sur des structures socio-spatiales ou ethno-territoriales héritées du passé tribal. Ces structures vivaces demeurent un élément central dans la construction identitaire des individus et des groupes. Elles charpentent les représentations sociales et organisent autour d'elles le jeu politique local. Bien rares sont les réalisations en matière de GRN qui ont permis de dépasser les anciens clivages.

En outre, la conciliation des différentes options en présence apparaît difficile et problématique du fait de la coexistence d'une pluralité de logiques et d'intérêts au sein même de l'État : (i) une logique sécuritaire héritée du passé, qui vise à maintenir l'organisation communautaire traditionnelle et à exercer sur elle un contrôle rapproché (ministère de l'Intérieur) ; (ii) une logique d'intervention centralisée et techniciste (administration des Eaux et Forêts) ; (iii) enfin une logique libérale qui veut le désengagement de l'État, la promotion de la société civile et des collectivités territoriales. Nombre de situations de blocage peuvent également s'expliquer par le découpage des circonscriptions électorales au niveau infracommunal qui ne recouvrent pas l'organisation territoriale coutumière, entraînant ainsi une certaine "détribalisation" de l'espace local. Ne faut-il pas alors repenser les découpages électoraux en faisant coïncider circonscriptions électorales et *taqbils* villageoises ? Les principes de fonctionnement démocratique de la commune rurale sont-ils compatibles avec le maintien d'une organisation coutumière, sur laquelle repose l'attribution des droits effectifs sur les ressources ? Est-il possible de concevoir un droit hybride ? Doit-on envisager à terme la disparition de l'organisation territoriale traditionnelle, avec son cortège de traumatismes sur le plan social et identitaire ? Si le système de gestion locale des ressources doit évoluer, plusieurs scénarios sont envisageables. Par exemple, dans le domaine de l'eau, les changements institutionnels qui bouleversent l'organisation communautaire risquent, à terme,

d'écarter les institutions villageoises de la gestion de cette ressource vitale. Mais on peut aussi espérer que les groupes villageois trouveront le moyen de perdurer au sein de ces nouvelles institutions, soit en s'affirmant comme comités de gestion, soit en transformant les AUEA en fédération de groupes villageois plus opérants dans la pratique.

Un des faits marquants de la dernière décennie est la création de nombreuses associations au niveau villageois. Toutefois, cette mobilisation des acteurs locaux se présente parfois comme "un bricolage et un palliatif" (Boujrouf, 2005, 147), qui mêlent structures anciennes, capables d'évoluer et de s'adapter à de nouveaux contextes écologiques ou socio-politiques, aux modèles actuels imposés par l'État faisant fi, quelquefois, des spécificités propres aux sociétés de la montagne berbère. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être envisagées et approfondies pour mieux articuler le fonctionnement des institutions coutumières avec les logiques de décentralisation et de participation des acteurs locaux (Aït Hamza et al., 2007). Notre point de vue est que le défi d'une gestion durable des ressources naturelles par les acteurs locaux n'est pas uniquement une question de techniques de gestion, mais avant tout une question de gouvernance. Cela signifie que les solutions ne peuvent être identifiées et négociées que dans le cadre de processus décisionnels concertés, forcément complexes compte tenu de la pluralité des perspectives, des intérêts et des attentes des multiples acteurs concernés, du local au global.

BIBLIOGRAPHIE

- AÏT HAMZA M., AUCLAIR L., BENCHEKROUN F., GENIN D., QARRO M., ROMAGNY B., ZAGDOUNI L. (2007) De la parole aux gestes. Éléments de réflexion sur les dispositifs de gestion concertée des ressources forestières et pastorales au Maroc. Brochure couleur réalisée dans le cadre du projet DGCRN, IRD-ENFI-SCAC de l'ambassade de France à Rabat, 58 p.
- BOUJROUF S. (2005) Innovation et recomposition territoriale au Maroc. Une mise en perspective géo-historique, in Antheaume B. et Giraut F. (éds. sci.), *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)frabication au nom du développement*, Paris, IRD Éditions, 133-156.
- CHAUVIN DROZ DES VILLARS, P. (2007) *Gestion concertée de l'eau dans la vallée des Aït Baoulli. Conciliation entre gestion collective des ressources et stratégies individuelles*. Mémoire d'ingénieur en agronomie tropicale, CNEARC, Montpellier, 162 p.
- COMITE DIRECTEUR (2006) *Le Maroc possible. Une offre de débat pour une ambition collective*, rapport sur "Cinquante ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025", Casablanca, éditions maghrébines.
- EL HARIZI K. (2003) *L'autonomisation du rural pauvre dans un environnement politique variable. Un modèle théorique d'autonomisation*. Rapport de l'IFPRI n°1, traduit de l'anglais, titre original : *A Model of Empowerment*, 49 p.
- GARRIGUES-CRESSWELL M., LECESTRE-ROLLIER B. (2001) Gérer les aléas. Les sociétés du Haut Atlas marocain, *Techniques et cultures*, n° 38, 69-95.
- GELLNER E. (1969) *Saints of the Atlas*, London, Weidenfield and Nicholson editors.

- HERZENNI A. (1993) Gestion des ressources et conditions du développement local dans la haute montagne de la province d'Azilal, *in* Bencherifa A. (Dir.), Montagnes et Hauts-Pays de l'Afrique (2) Utilisation et conservation des ressources, Publication de la Faculté des Lettres et des Sciences Humaines, série colloques et séminaires, n°29, Rabat, 333-345.
- KEITA B. (2004) *L'irrigation dans la vallée des Aït Bouguemez (Haut-Atlas central) : quelles articulations entre la dynamique de gestion locale coutumière et la mise en œuvre de la gestion participative de l'irrigation ?* Mémoire de troisième cycle d'ingénieur d'État en agronomie, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, 237 p.
- LAZAREV G. (2004) La gestion participative des terroirs de montagne au Maroc, condition d'une maîtrise de la "production d'eau". Séminaire CEMAGREF "Échanges méditerranéens sur l'eau, la forêt et le développement", Aix-en-Provence, 20-21 sept., 9 p.
- OSTROM E. (1990) *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RIAUX J. (2006) La "gestion participative de l'irrigation" : exemple d'intervention publique dans une vallée du Haut Atlas marocain, les Aït Bouguemez, *in* Auclair L., Aspe C., Baudot P. (Dir.), *Le retour des paysans ? À l'heure du développement durable*, Aix-en-Provence, Edisud -IRD Éditions-SEH, collection Écologie Humaine, 259-274.
- ROMAGNY B., RIAUX J. (2007) La gestion communautaire de l'eau agricole à l'épreuve des politiques participatives : regards croisés Tunisie/Maroc, *Hydrological Sciences-Journal des Sciences Hydrologiques*, 52 (6), décembre, Special Section : Dryland Hydrology in Mediterranean regions, 1179-1196.
- TIRILLINI T. (2004) *Usages de l'espace forestier : un jeu de territoires. Le cas de la vallée des Aït Bouguemez, Haut Atlas central, Maroc*. Mémoire de maîtrise de géographie, Université de Provence, Aix-Marseille I, 133 p.
